

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 884

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2009

Met verwijzing naar mijn brief van 7 juni 2007 treft u onderstaand de toegezegde evaluatie aan van de per 1 juli 2007 vernieuwde BNC-fiches en de BNC-procedure.

1. Inleiding

In de brief aan Uw Kamer van 7 juni 2007 (Kamerstuk 22 112 nr. 539) werd de Kamer ingelicht over een aantal verbeteringen door te voeren per 1 juli 2007 in de procedures en inhoudelijke benadering van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie (hierna Commissie) in eerste instantie in de interdepartementale Commissie voor de Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De brief van 2007 was gevolg van de door het kabinet en het parlement gezamenlijk vastgestelde noodzaak om het parlement vroeger, nadrukkelijker en beter te informeren over nieuwe Commissievoorstellen. In dat verband werd het ook wenselijk geacht om tot een nadere aanscherping en operationalisering te komen van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets.

De brief van 2007 zegde toe om zodra ervaring was opgedaan met het nieuwe BNC fiche, deze te evalueren. Hoofdpunt in de brief van 7 juni 2007 was de invoering van drie sjablonen, d.w.z. een model voor mededelingen, een voor wet- en regelgeving en een verkort fichemodel. Het verkorte fiche is ingesteld voor Commissievoorstellen, die door het kabinet zijn aangemerkt als van bijzonder belang voor Nederland, vanwege bijvoorbeeld de financiële of bestuurlijke implicaties. Daarnaast introduceerde de brief een nieuwe benadering van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Voorts kwamen aan de orde de opneming in het fiche wet- en regelgeving van een rubriek «wenselijkheid evaluatie of horizonbepaling». Meer in het algemeen werd de tijdigheid van de BNC-fiches aan de orde gesteld.

Deze evaluatie is mede gebaseerd op een reeks gedachtewisselingen die sinds juli 2007 hebben plaats gevonden tussen leden van de BNC en de

griffies van de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) van het parlement en van de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer.

De evaluatie is per saldo positief over de in 2007 ingevoerde vernieuwingen. De afzonderlijke voor mededelingen en regelgeving ingevoerde sjablonen voldoen. Het ook in 2007 ingevoerde sjabloon («verkort fiche») voor belangrijke voorstellen behoeft verbetering. Voor het dilemma dat over belangrijke voorstellen tijdig informatie beschikbaar moet zijn voor het parlement, maar dat juist belangrijke voorstellen vaak complexe en intensieve voorbereiding vergen ook wat betreft de subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsen, wordt een pragmatische procedure geïntroduceerd. Deze is onder meer gericht op overleg met het parlement. Het kabinet is tevreden met het scherpere onderscheid tussen de bevoegdheids-, subsidiariteits-, en proportionaliteitstoetsen en het politieke oordeel uit te werken in de eigen Nederlandse visie op het voorstel, ingegeven door de Nederlandse wettelijke, sociale, en culturele situatie. De evaluatie staat kort stil bij de betekenis van het Verdrag van Lissabon. De vergelijking in de slotparagraaf met toetsingsprocedures in andere lidstaten van de EU duidt op een positieve ontwikkeling in de toepassing van het subsidiariteitsprotocol en toont aan dat Nederland beschikt over een gedegen toetsings- en informatiesysteem. Dat mag niet verhinderen om te blijven zoeken naar mogelijke verbeteringen. Deze evaluatie hoopt daaraan een bijdrage te kunnen leveren.

Ik grijp de evaluatie nog eens aan om het belang van de BNC-fiches te onderstrepen, zowel als middel om het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium in te lichten over het standpunt van het kabinet ten aanzien van nieuwe Commissievoorstellen, alsmede als eerste instructie voor de onderhandelingsrondes in Brussel over die voorstellen. Vanwege deze betekenis van de BNC-fiches hecht het kabinet eraan – naast het streven naar tijdigheid – voldoende aandacht te blijven geven aan de zorgvuldige afweging van belangen en aan een nauwkeurige standpuntbeschrijving.

2. Invoering drie sjablonen

De invoering van drie fichemodellen beoogde het Nederlandse commentaar beter af te stemmen op aard en inhoud van de verschillende Commissievoorstellen.

a) Fichesjabloon mededeling

Mijn brief van 2007 stelde al een toename vast van het gebruik door de Commissie van medelingen; dat gebruik is verder doorgezet. Het besluit een afzonderlijk en simpeler fichemodel in te voeren voor mededelingen was derhalve opportuun. Het beperktere aantal rubrieken van het mededelingensjabloon leidt er echter niet toe dat coördinatie en productie sneller kunnen verlopen. De Europese Unie betreft door omstandigheden zoals de voortschrijdende integratie, of aangezet of uitgenodigd door Europese of nationale belangengroepen, of gedwongen door een uitspraak van het Europese Hof, steeds meer complexe (nieuwe) beleidsterreinen, zoals het strafrecht (eerste pijler), terrorismebestrijding, huisvesting en sport. Dit vergt aan de zijde van kabinet meer en soms ingewikkelde voorbereidingen en afstemming. Nederland verwelkomt overigens het intensievere gebruik door de Commissie van mededelingen, groen- en witboeken en de grondiger inzet en verbetering van de *impact assessments* alvorens nieuwe regelgeving voor te stellen, omdat in dit proces ook de burger onder meer in belangengroepen een betere kans dan voorheen krijgt om gehoord te worden en invloed uit te oefenen op de Europese regelgeving.

b) Fichesjabloon wet- en regelgeving

Dit sjabloon omvat na de aanpassingen van 2007 veertien aandachtspunten, die ruwweg zijn onder te verdelen in algemene gegevens, de bevoegdheids-, de subsidiariteits-, en proportionaliteitstoetsen, implicaties voor Nederland en, tenslotte, de Nederlandse positie. Over het algemeen wordt door het kabinet de toevoeging aan het sjabloon van rubrieken inzake financiële gevolgen en administratieve lasten en de aanscherping van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets ervaren als een verrijking van de vroege standpuntbepaling en van de informatievoorziening van het parlement. Ook het nadere onderscheid dat nu wordt gemaakt tussen bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteitstoets, proportionaliteitstoets en Nederlands oordeel (over de politieke opportuniteit) wordt ervaren als een verbetering van de focus van het fiche. Nu de Commissie zich door omstandigheden (klimaatverandering, financiële crisis) of door de voortgang in het integratieproces, steeds vaker begeeft op complexe beleidgebieden (zoals gelijke behandeling buiten de arbeidsplaats, energieprestatie gebouwen, orgaantransplantatie endonatie) vormt de scherpere benadering van subsidiariteit en proportionaliteit ook een uitdaging, die het kabinet, mede ten behoeve van de dialoog met het parlement en de totstandkoming van een breed gedragen en effectief Nederlands standpunt, moet aangaan.

Per 1 juli 2007 werd conform de brief aan de kamer eveneens de rubriek inzake de financiële gevolgen voor Nederland («implicaties financieel») aangescherpt, waaronder ook een subparagraaf werd toegevoegd betreffende de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger. Het kabinet stelt vast dat de BNC sinds 2007 mede door de pro-actieve opstelling op dit punt van het ministerie van Financiën en door de opstelling van de Regiegroep Regeldruk van de ministeries van Financiën en Economische Zaken, stelselmatiger en nauwkeuriger aandacht geeft aan de invulling van dit onderdeel van de BNC-fiches.

In samenhang met de administratieve lasten werd eveneens per 1 juli 2007 in het fiche-sjabloon voor regelgevende Commissievoorstellen onder de rubriek juridische implicaties een afzonderlijk onderdeel opgenomen, dat vaststelt of een Commissievoorstel een evaluatie- of horizonbepaling bevat en zo niet, of een dergelijke bepaling wenselijk is. Deze subcategorie «wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling» dient om oog te houden op de blijvende effectiviteit en op de eventuele overbodigheid van EU-regelingen. Doel van deze rubriek is derhalve om een extra instrument te creëren ter beperking van de regeldruk en ter bewaking van de kwaliteit. Wat dit laatste betreft verwijs ik naar het onder de huidige Commissie gestarte intensieve «betere regelgeving programma». In dit verband heeft de Commissie aan haar jaarlijkse Werk- en Wetgevingsprogramma een overzicht toegevoegd van regelingen die de Commissie voornemens was of is in te trekken of samen te voegen met andere of nieuwe regelingen. De Commissie is voornemens dit programma voort te zetten. Nederland heeft dit initiatief van de Commissie tot deregulering in het geheel van wetgeving van de Europese Unie steeds krachtig ondersteund.

c) Verkort fiche «groot voorstel»

Dit fichemodel is bedoeld als eerste, vroegtijdige – in drie weken – signalering aan het parlement van het kabinetsstandpunt ten aanzien van een naar het oordeel van het kabinet voor Nederland belangrijk Commissievoorstel, met een voorlopig oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit. In de praktijk blijkt echter sinds zomer 2007 dat van het verkorte fiche sjabloon, door uiteenlopende omstandigheden en in verhouding met het aantal voor Nederland als belangrijk geselecteerde Commissie-

voorstellen weinig gebruik is gemaakt. In de enkele gevallen dat van een verkort fiche gebruik werd gemaakt, tenderden deze fiches de vereiste 3 weken termijn te overschrijden.

Klachten over te late ontvangst van BNC-fiches betroffen de tijdigheid in het algemeen, maar het kabinet realiseert zich dat te late ontvangst van informatie vooral hinderlijk is bij Commissievoorstellen die door het kabinet of door het parlement werden aangemerkt als voor Nederland belangrijke voorstellen. Om rekening te houden met zowel de noodzakelijke belangenafweging in het fiche als met de voorziening van tijdige informatie over het kabinetsstandpunt voor het parlement en voor de Nederlandse onderhandelingsdelegatie in Brussel worden de volgende aanpassingen doorgevoerd.

- Doel is om zo spoedig mogelijk het parlement in te lichten over het kabinetsstandpunt betreffende belangrijke voorstellen. Daartoe lenen zich het verkorte fiche en, indien noodzakelijk, de geannoteerde agenda. Voor een snelle, volledige en afgewogen voorlichting van het parlement verdient het verkorte fiche de voorkeur. Om tevens zo bewust mogelijk en pragmatisch om te gaan met de door het kabinet en het parlement geselecteerde belangrijke voorstellen zal steeds ruim voor de publicatie van deze Commissievoorstellen overleg plaatsvinden tussen het kabinet (BNC, verantwoordelijke ministerie) en het parlement (griffies van de relevante Vaste Commissies) over de vraag voor welk Commissievoorstel een verkort fiche gewenst is. Dit overleg is niet gebonden aan genoemde selecties, kan zich ook laten leiden door de actualiteit en door het behandeltraject van een voorstel, de mogelijke voorbereiding van notities naar aanleiding van Commissievoorstellen en door de data van gepland Algemeen Overleg met Vaste Commissies van het parlement. Mocht er afgeweken worden van de uitkomsten van het overleg dan wordt het parlement onverwijld daarover ingelicht. De keuze voor informatievoorziening middels een geannoteerde agenda is een keuze voor tijdigheid boven volledigheid, omdat een oordeel over subsidiariteit, proportionaliteit en financiële implicaties niet automatisch kan worden gegeven.
- is eenmaal een keuze gemaakt dan volgt na publicatie zo spoedig mogelijk een fiche, dat voortaan ook beknopte rubrieken «implicaties financieel» en «juridische implicaties» zal omvatten en een beknopte coherentietoets ten aanzien van de implicaties voor ontwikkelingslanden. Indien binnen het vereiste tijdsbestek van drie weken onvoldoende zicht bestaat op de financiële implicaties, wordt in het fiche toegezegd wanneer op zijn vroegst in die informatie kan worden voorzien;
- deze uitgebreidere verkorte fiches worden niet meer gevolgd door een regulier fiche;
- de termijn voor ontvangst door het parlement van verkorte fiches zal worden gehandhaafd op drie weken.

Voor alle fiches geldt dat wanneer het parlement een Commissievoorstel heeft geselecteerd voor haar eigen subsidiariteitstoets, dit in het fiche wordt vermeld.

3. Nieuwe benadering subsidiariteit en proportionaliteit

Ten behoeve van een helderder, operationeler en politiek relevantere benadering van subsidiariteit en proportionaliteit wordt sinds zomer 2007 in de fiches voor regelgeving afzonderlijk ingegaan op de bevoegdheidsvaststelling door de Commissie, de subsidiariteit, de proportionaliteit en

het oordeel van het kabinet over de politieke opportuniteit van het voorstel. Naar het oordeel van het kabinet heeft afzonderlijke benadering van de vier aspecten bijgedragen tot een beter onderscheidend vermogen zowel in het interdepartementale overleg als in de omschrijvingen in het definitieve BNC-fiche. Dit heeft daarmee ook weer kunnen bijdragen aan een scherpere profilering van het Nederlands oordeel, los van de objectieve toetsen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Het streven is niettemin deze onderdelen verder te verhelderen teneinde met name de onderbouwing van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets consistentere te maken en los daarvan het Nederlands oordeel over de politieke opportuniteit van een Commissievoorstel, afgezet tegen het Nederlandse beleid terzake, beter over het voetlicht te brengen.

In dit verband is ook besloten in de objectieve subsidiariteitstoets een geringe nuancering toe te staan. Uitgangspunt blijft dat het oordeel over het subsidiariteitsaspect danwel de proportionaliteit van een Commissievoorstel òf negatief òf positief is. Als uitzondering op dit toetsresultaat zal voortaan in gevallen waar dat de verheldering van het kabinetsstandpunt kan dienen, ook sprake kunnen zijn van een «deels positief, deels negatief» oordeel over de subsidiariteit of de proportionaliteit. Voorts zal ook voor met name het fiche-sjabloon voor mededelingen gebruik gemaakt kunnen worden van de formulering »voor een oordeel over de subsidiariteit (of proportionaliteit) is nog onvoldoende informatie beschikbaar«. Wanneer sprake is van een «deels positief, deels negatief» oordeel zullen zowel het positieve als het negatieve deel onderbouwd worden.

4. Tijdigheid fiches

Sinds de brief van 7 juni 2007 heeft Uw Kamer enkele malen schriftelijk een kritische kanttekening geplaatst bij de tijdigheid van de BNC-fiches. De effectiviteit van de dialoog tussen kabinet en parlement over Commissievoorstellen wordt uiteraard verhoogd indien van te voren goed inzicht bestaat in elkaanders posities. Bovendien kan tijdige politieke afstemming in Den Haag de Nederlandse positie in de onderhandelingen in Brussel ondersteunen. In dat verband wijs ik erop dat in de tijdigheid van de fiches duidelijke verbetering is opgetreden. Dat geldt zeker voor de fiches met betrekking tot de belangrijke regelgevende Commissievoorstellen. Dit wordt bevestigd in een – overigens overwegend kwantitatief geïntendeerd – lopend onderzoek van de Algemene Rekenkamer (betreffende de periode 2004–2008), dat dit najaar uitmondt in een rapport. Het kabinet bereidt een reactie daarop voor, die u eveneens in het najaar toekomt. Dat neemt niet weg dat ook het kabinet, juist ook bij Commissievoorstellen die op basis van het Commissie wet- en werkprogramma zijn aangemerkt als van belang voor Nederland, de mogelijkheid wenst te creëren voor snel en effectief overleg met Uw Kamer. Ik zal derhalve blijven streven naar tijdige ontvangst door Uw Kamer van alle BNC-fiches en naar een snellere procedure voor de als belangrijk gemarkeerde Commissievoorstellen.

Indien bijvoorbeeld om technische redenen toch sprake is van vertraging zal het parlement daarover vooraf worden ingelicht.

5. Verdrag van Lissabon

Bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel door de nationale parlementen worden verbeterd. Verscheidene EU-lidstaten voorzien in dit verband wetsaanpassingen, die ook betrekking zullen hebben op de nationale toepassing van de subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen. Het kabinet verwelkomt dan ook de aankondiging van het Europees Parlement (EP, resolutie 2008/2120(INI) naar aanleiding van rapport Elmar Brok

(doc. A6-0133/2009) om de consultaties van EP-Commissies met Commissies uit nationale parlementen te intensiveren. Ook de voornemens van het Comité van de Regio's (rapport van de Secretaris Generaal «subsidiariteitstoezicht in het beleid van het Comité van de Regio's» van 9 september 2008) om haar netwerk in te zetten voor een actief toezicht op Commissievoorstellen, vooral wat betreft de subsidiariteits-aspecten, zal de verhouding met en het begrip voor de initiatieven van de centrale bestuursinstellingen van de EU ten goede kunnen komen.

6. Vergelijking met andere lidstaten

In de brief van 2007 aan Uw Kamer werd in de inleiding gesteld dat «Nederland hiermee beschikt over een in Europa betrekkelijk uniek instrument om reeds in een vroeg stadium tot een interdepartementale standpuntbepaling over voorgenomen Europees beleid te komen (...)». Navraag bij onze posten in de EU-lidstaten leerde dat sinds 2007 de institutionele verhouding van zowel oude als nieuwere lidstaten tot de centrale instellingen van de EU weer verder is geëvolueerd. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland zijn nu de enige lidstaten waar vrijwel alle Commissie-initiatieven stelselmatig in zowel parlement als bij de uitvoerende macht worden onderworpen aan een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets.

In bijna alle andere lidstaten is formeel vroeg of laat in het proces van afstemming en standpuntbepaling bij de uitvoerende macht of in de volksvertegenwoordiging wel een moment waar Commissievoorstellen ook op subsidiariteit en proportionaliteit kunnen worden getoetst. Iedere lidstaat heeft zijn eigen door de geschiedenis bepaalde staatsinrichting die nu mede vorm geeft aan zeventwintig unieke toetsingssystemen voor nieuwe Commissievoorstellen. In de praktijk blijkt de subsidiariteitstoets nog relatief weinig aandacht te krijgen: door een andere prioriteitsstelling, door een meer selectieve benadering van Commissievoorstellen, of bijvoorbeeld door onvoldoende capaciteit en – in nieuwe lidstaten – preoccupatie met de implementatie van het *acquis*. Het kabinet verwelkomt niettemin de toegenomen bewustwording in de lidstaten van de Unie van het nut van de subsidiariteitstoets, mede gelet op de grotere rol die het Verdrag van Lissabon zal geven aan de nationale parlementen bij het toezicht op de EU-regelgeving. Ook de activiteiten ontplooid in het kader van de COSAC (*Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*) dragen bij aan een betere informatievoorziening van vooral nieuwere lidstaten over het actuele wetgevingsproces in de EU en bevorderen de bewustwording van het subsidiariteitsbeginsel.

In de federaal ingerichte lidstaten is groeiende belangstelling voor de subsidiariteitsvraag, vooral bij lagere overheden en in hun vertegenwoordigingsfora (bijv. de Bundesrat in Duitsland en Oostenrijk). Maar het feit dat sommige federaties nauwelijks werk maken van de subsidiariteitstoets (België) en andere niet federaal bestuurde lidstaten juist wel (Nederland, Frankrijk) toont aan dat naast de constitutie ook factoren als politieke actualiteit en politieke cultuur bepalend kunnen zijn voor een ferme of lichtere toets met het proportionaliteits-, of het – politiek gevoeliger – subsidiariteitscriterium.

Ook valt een onderscheid te maken tussen lidstaten die in beginsel het merendeel van de Commissievoorstellen aan één of meerdere toetsen willen onderwerpen en lidstaten die al in het begin van de coördinatieprocedure een selectie maken van prioritaire Commissievoorstellen. Alleen de geselecteerde voorstellen worden dan op politiek niveau besproken en krijgen een fiche, met of zonder subsidiariteitstoets. Soms

bepaalt of medebepaalt het parlement de selectie, in andere gevallen is het parlement nauwelijks betrokken.

In veel lidstaten is het coördinatieproces van de nationale standpuntbepaling van invloed op de wijze waarop de subsidiariteitstoets wordt uitgevoerd, namelijk of decentraal (door de departementen of expertgroepen) of centraal (in ministeries van Algemene Zaken of Buitenlandse Zaken, de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU). Dit is dan vooral een zaak van de executieve, terwijl het parlement (desgevraagd) informatie krijgt. Er zijn evenwel ook lidstaten waar het parlement al in een vroeg stadium wordt betrokken of zelfs deelneemt in het coördinatieproces voor de nationale standpuntbepaling.

Tenslotte wordt in enkele lidstaten gebruik gemaakt van een digitaal opslag- en informatiesysteem dat voor alle relevante betrokkenen toegankelijk zou moeten zijn. Daarbij wordt ook duidelijk gemaakt dat het uiterst arbeidsintensief blijft. Dit bevestigt mijn mededeling in de brief van 2007 dat de benodigde inzet van capaciteit voor een dergelijk systeem nog steeds niet in verhouding staat tot de daarmee te bereiken meerwaarde.

Nederland bevindt zich met zijn subsidiariteits- en proportionaliteitstoets in een kleine groep lidstaten met een systematische toetsing van subsidiariteit, proportionaliteit en politieke opportuniteit van Commissievoorstellen, waarbij de Nederlandse toets wellicht het breedst gedragen – met betrokkenheid in de afstemming van alle ministeries – en meest gestructureerd is. In dit verband verdient het aanbeveling oog te houden voor nieuwe ontwikkelingen en waar nodig pragmatisme en flexibiliteit te betrachten. Voor nieuwe en voor Nederland belangrijke voorstellen van de Commissie is daartoe in deze brief een poging ondernomen. Ondanks de vastgestelde indrukwekkende diversiteit aan constitutionele verhoudingen in alle lidstaten is het Protocol betreffende de toepassing van de subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen toch in alle zeventien lidstaten aanleiding geweest tot het starten van een passend toezichtsmodel, in de uitvoerende macht en/of het parlement, dat (in meer of mindere mate) aandacht afdwingt voor de zin van Europese wet- en regelgeving. Samen met de informatiefunctie en proactieve opstelling van de COSAC geeft dit reden te verwachten dat de nieuwe controleprocedures die het Verdrag van Lissabon zal bieden voor de nationale parlementen ook daadwerkelijk zullen kunnen werken.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans