

Vergaderjaar 2013–2014

33 848

Burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum»

Nr. 15

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2014

Bij brief van 29 januari 2014 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit

Het verzoek om voorlichting heeft betrekking op de vragen die zijn geformuleerd in de motie Omtzigt en Segers over de overdracht van (nationale) bevoegdheden en soevereiniteit aan (met name) de Europese Unie.¹ In de motie wordt gesteld dat «goede democratische controle bij een overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit hoort» en dat die overdracht «niet sluipenderwijs mag plaatsvinden». Tegen die achtergrond wordt voorlichting gevraagd over de volgende onderwerpen:

- wanneer vindt een zodanige overdracht van bevoegdheden plaats dat versterkte waarborgen aan de orde kunnen zijn;
- of en welke extra waarborgen wenselijk en noodzakelijk zijn.

In deze voorlichting analyseert de Afdeling op welke wijze de overdracht van bevoegdheden plaatsvindt en wat daarvan de gevolgen zijn. Vervolgens wordt aandacht besteed aan bestaande middelen en mogelijkheden die het parlement heeft om zijn invloed op de besluitvorming van de Europese Unie (EU) te laten gelden. De Afdeling zal in het bijzonder aandacht besteden aan het overdragen van bevoegdheden, zonder dat sprake is van verdragswijzigingen of nieuwe verdragen. Daarbij gaat de Afdeling in op de mogelijkheden en middelen tot parlementaire controle en beïnvloeding van besluitvorming in de EU, waarbij van een dergelijke overdracht sprake is of zou zijn.² In dat verband merkt de Afdeling op dat buitenparlementaire middelen geen geschikt instrument zijn om een overdracht van bevoegdheden zonder verdragswijziging te verhinderen.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 848 nr. 13.

² Zie in het bijzonder punt 4.

Ten behoeve van deze voorlichting heeft de Afdeling eerdere voorlichtingen³ met betrekking tot de EU in haar overwegingen betrokken⁴, alsmede de voorstellen die zijn vervat in het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)⁵ en het rapport Leegte. De voorlichting is gevraagd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal; daarom is zij ook gericht aan deze Kamer. Op diverse plaatsen gaat het echter niet alleen om de Tweede Kamer maar ook om de Eerste Kamer; in die gevallen wordt gesproken van het (nationale) parlement.

1. Achtergrond

De voorlichtingsvraag moet worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat Nederland na de Tweede Wereldoorlog in tal van verdragen heeft aanvaard dat internationale organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. In de tweede helft van de 20^e eeuw bleek dat bij de ordening van het internationale publieke domein en het grensoverschrijdend verkeer niet langer kon worden volstaan met verdragen die beleid en wetgeving in de betrokken staten beperkten, stuurden of afstemden. Daarom werden op een groeiend aantal terreinen op de voet van artikel 92 Grondwet bij verdrag wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende functies toegekend aan volkenrechtelijke organisaties. De eerste aanzet daartoe vormden de Verenigde Naties en, wat Nederland betreft, de Benelux, maar de belangrijkste toepassing van deze idee vormde begin jaren '50 de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Het scheppen van een gemeenschappelijke overheid voor de sector die op dat moment nog de belangrijkste motor was van industriële ontwikkeling, maakte het mogelijk om het eeuwen oude wantrouwen tussen landen te temperen en om te zetten in wat een vruchtbare samenwerking is gebleken. Dit schied de basis voor de brede ontwikkeling van economische, politieke en maatschappelijke integratie in Europa sindsdien.

De overdracht van overheidsbevoegdheden aan gemeenschappelijke instellingen, als oplossing van vraagstukken van internationale samenwerking en ordening, is sinds de jaren '50 verder uitgebreid en ook in andere verbanden toegepast. Hoewel de hier bedoelde aanpak van overdracht van bevoegdheden op wetgevend, bestuurlijk en rechtsprekend terrein dus niet beperkt is tot de samenwerking binnen de EU, is zij daar wel het meest uitgebreid en ingrijpend. Aangezien de discussie over de overdracht van bevoegdheden – waaruit de voorlichtingsvragen zijn voortgekomen – zich vooral lijkt toe te spitsen op de EU, zal de Afdeling zich in deze voorlichting beperken tot de vraagstukken die zich in dat verband voordoen.

2. Begripsafbakening

a. overdracht van bevoegdheden

In het dagelijks spraakgebruik wordt bij de overdracht van bevoegdheden meestal bedoeld op een uiteenlopend aantal vormen van internationale samenwerking. Ook wordt vaak van ongewenste overdracht van bevoegdheden gesproken indien men het niet eens is met het regelend optreden

³ Bijvoorbeeld de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 januari 2013 op verzoek van de Eerste Kamer inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis (zaak W01.12.0457/I).

⁴ «Voorop in Europa/Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie», Den Haag, mei 2014 (rapport Leegte).

⁵ «Naar een gedragen Europese samenwerking/Werken aan vertrouwen», (advies nr. 88) van april 2014 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

van in het bijzonder de Europese Unie op een bepaald beleidsterrein. In dergelijke gevallen gaat het evenwel om de uitoefening van bevoegdheden, waarvan het bestaan bij voorstellen waarin men zich wel kan vinden onbetwist is. Spreken van overdracht van bevoegdheden ook in die gevallen kan echter licht de indruk wekken dat dit vaker aan de orde is dan in werkelijkheid het geval is.

Van een overdracht van bevoegdheden is slechts sprake indien een staat publiekrechtelijke bevoegdheden tot wetgeving, rechtspraak of bestuur overdraagt aan een volkenrechtelijke (intergouvernementele of supranationale) organisatie, waarbij de staat deze bevoegdheden op het aangegeven beleidsterrein door de overdracht niet meer zelf mag uitoefenen (exclusieve bevoegdheid). In die vérgaande vorm komt overdracht van bevoegdheden beperkt voor.⁶ Gangbaarder is dat bij verdrag aan een volkenrechtelijke organisatie bepaalde bevoegdheden worden toegekend, waarbij de op grond van deze bevoegdheden genomen beslissingen naar nationaal recht voorrang hebben op gelijke bevoegdheid in het interne recht (gedeelde bevoegdheid). Daarbij kan nog weer nader worden onderscheiden tussen toekenning van rechtsprekende, bestuurlijke of wetgevende bevoegdheden. In gevallen waarin sprake is van de overdracht tot wetgeving moet nog weer nader worden onderscheiden naar gelang de betrokken staten via vertegenwoordigers al dan niet deelnemen aan de besluitvorming. Is dit laatste het geval, dan maakt het ook nog weer verschil of bij unanimité of bij (gekwalficeerde) meerderheid wordt besloten. Ondanks deze onderscheiden vormen, die verschillende implicaties hebben voor de uitoefening van nationale bevoegdheden en betrokkenheid, worden zij in het spraakgebruik alle aangeduid met het begrip overdracht van bevoegdheden.

In situaties waarin bij verdrag overdracht van bevoegdheden van het Koninkrijk aan een volkenrechtelijke organisatie plaatsvindt, is deze verschuiving van bevoegdheden aan voorafgaande instemming van het parlement onderworpen.⁷ De motie die aan de voorlichtingsvraag ten grondslag ligt, spreekt uit dat overdracht van bevoegdheden niet «sluipenderwijs» mag plaatsvinden. Uit de aard van de zaak vindt overdracht van bevoegdheden bij verdrag evenwel niet «sluipenderwijs» plaats, omdat een verdrag immers berust op wilsovereenstemming – ook de instemming van het parlement wiens goedkeuring is vereist. Van een overdracht van bevoegdheden, in de zin dat de EU bevoegdheden uitoefent die niet berusten op een door de lidstaten goedgekeurde verdragsbasis, is dan ook geen sprake. Ziet de Afdeling het goed, dan is dat ook niet de strekking van deze passage in de motie.

Het gegeven dat overdracht van bevoegdheden in principe steeds op uitdrukkelijke goedkeuring door de lidstaten moet berusten, betekent echter niet dat op het moment van goedkeuring van de overdracht van bevoegdheden steeds alle implicaties daarvan reeds duidelijk zijn. De toepassingsmogelijkheden van de overgedragen bevoegdheden kunnen in de praktijk ruimer blijken te zijn dan de verdragspartijen oorspronkelijk voor ogen stond. Maatschappelijke veranderingen kunnen tot gevolg hebben dat sociale of economische aangelegenheden op onvoorziene wijze binnen het bereik van de regels of bevoegdheden van de EU komen te vallen. Kortom, de combinatie en cumulatie van bevoegdheden kan onverwachte implicaties hebben, doordat Europese verplichtingen onvoorziene beperkingen aan het beleid en de wetgeving van de lidstaten

⁶ In de artikelen 2–6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is vastgelegd welke bevoegdheden exclusief door de Unie worden uitgeoefend en welke bevoegdheden worden gedeeld met de lidstaten.

⁷ Artikelen 91 en 92 van de Grondwet.

stellen. Als dan is er zeker sprake van een verschuiving van bevoegdheden, die aanvankelijk niet is voorzien en als «sluipend» kan worden ervaren. Overigens kan dit verschijnsel zich ook voordoen in de nationale rechtsorde; ook daar kan sprake zijn van niet voorziene of niet voorzienbare veranderingen in de verhouding tussen publieke bevoegdheden.

b. soevereiniteit

In de motie worden zowel de overdracht van soevereiniteit als die van bevoegdheden genoemd. Hoewel beide begrippen doelen op een overdracht van beschikkingsmacht, is er toch sprake van een meer dan gradueel verschil. In de volkenrechtelijke context betekent soevereiniteit dat staten niet tegen hun wil kunnen worden gebonden (een afspraak vooronderstelt immers instemming). In staatsrechtelijke zin wordt met soevereiniteit bedoeld op de bevoegdheid van de staatsgemeenschap om de eigen staatsinrichting en wetten te kunnen wijzigen. In beide kaders wordt de soevereiniteit van staten als één en ondeelbaar beschouwd: een staat is soeverein of hij is dat niet. Dit sluit niet uit dat soevereine bevoegdheden verdeeld kunnen zijn; binnen een staatsverband, zoals bij federale staten, of in internationaal verband, zoals bij de Europese Unie. Een dergelijke verdeling van bevoegdheden impliceert echter geen verlies van soevereiniteit en zal veelal juist een bevestiging of versterking daarvan opleveren.

Gelijkstelling van verlies van soevereiniteit aan iedere beperking van beschikkingsmacht om eigen aangelegenheden autonoom te regelen en daarover te beslissen, zou betekenen dat er geen soevereine staten (meer) zijn. Geen enkele staat handelt immers volstrekt autonoom in zijn verhouding tot andere staten of organisaties. In voorkomende gevallen kunnen staten gezamenlijk besluiten om de beslissingsmacht op een specifiek onderdeel over te dragen, zonder dat zij daarmee hun soevereiniteit verliezen, ook als het gaat om de opdracht van bevoegdheden tot, zoals de Grondwet dat noemt, wetgeving, rechtspraak en bestuur.⁸

Van belang is dat de afgelopen decennia in een aanzienlijk aantal gevallen staten hebben besloten tot overdracht van bevoegdheden teneinde gemeenschappelijk publieke belangen te behartigen en te beschermen, waartoe zij ieder afzonderlijk niet meer afdoende in staat zijn. Zo vormt het inzicht dat bij het moderne grensoverschrijdende verkeer geen staat meer in staat is om grensoverschrijdende criminaliteit adequaat te bestrijden een belangrijke drijfveer achter de Europese samenwerking op het terrein van strafrecht en criminaliteitsbestrijding. Andere voorbeelden zijn maatregelen tegen grensoverschrijdende milieuverontreiniging en recentelijk het toezicht op het bankwezen. Vaak gaat intergouvernementele samenwerking aan de overdracht van bevoegdheden vooraf, maar blijkt na verloop van tijd dat intergouvernementele samenwerking alleen niet toereikend is. Het terugleggen van bevoegdheid op nationaal niveau biedt dan ook geen bevredigende aanpak en oplossing.

In het licht van het voorgaande zal de Afdeling in deze voorlichting uitsluitend spreken van de overdracht van *bevoegdheden*.

c. Europese Unie

De Europese Unie is het product van de tot dusver meest brede en ingrijpende samenwerking op basis van de overdracht van bevoegdheden. De *toedeling* van bevoegdheden aan de instellingen van de EU

⁸ Artikel 92 van de Grondwet.

dient niettemin gebaseerd te zijn op een uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning: het attributiebeginsel. De *uitoefening* van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁹ De omvang van de toegedeelde bevoegdheden is evenwel niet altijd scherp afgebakend. Dat is ook een weloverwogen keuze; de dynamiek van het maatschappelijk en economisch verkeer brengt mee dat de instellingen van de EU voortdurend moeten kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Een al te strakke bevoegdheidstoedeling zou het handelingsvermogen van de instellingen ernstig kunnen belemmeren en daarmee een adequate belangenbehartiging van de betrokken staten in de weg kunnen staan.

Samenwerking binnen de EU berust echter niet uitsluitend op overdracht van bevoegdheden bij verdrag. Diverse mechanismen, zoals politieke afstemming en coördinatie, lopen daar doorheen en vullen besluitvorming op basis van eigen onbevoegdheden aan. Een aantal gemeenschappelijke instellingen – de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Hof van Justitie en het Europees Parlement – biedt daartoe een meer bestendig institutioneel kader.

Het proces van onderhandelingen en besluitvorming binnen de EU heeft bij dit alles een eigen dynamiek gekregen op basis van bevoegdheden waarvan uitleg, invulling en reikwijdte evolueren onder druk van veranderende omstandigheden en nieuwe vraagstukken. In sommige gevallen, in het bijzonder in geval van crisis – zoals de afgelopen jaren is gebleken –, kan de noodzaak worden gevoeld om maatregelen te nemen waar de verdragen niet expliciet in voorzien. Daardoor is die samenwerking in de loop van de tijd onmiskenbaar breder en intensiever geworden dan oorspronkelijk bij de goedkeuring van de verdragen werd vermoed of voorzien. In dat kader zijn ook bepaalde uitvoeringshandelingen in maatschappelijke sectoren binnen het bereik van Europese regels en recht gekomen, waarvan bij aanvang niet werd gedacht dat ook zij zouden worden geraakt (bijvoorbeeld het omroepbestel,¹⁰ de woningcorporaties,¹¹ het kansspelenbeleid¹² en het drugsbeleid¹³). Deze ontwikkeling kan een gevoel van verlies aan controle teweeg brengen.

3. Nadere analyse

a. overdracht van bevoegdheden door middel van verdragen

Overdracht van bevoegdheden van de lidstaten aan de Europese Unie vindt primair plaats door middel van de verdragen. Wanneer de overdracht van bevoegdheden is vervat in gewijzigde of nieuwe basisverdragen inzake de EU is de betrokkenheid van het nationale parlement gegarandeerd in de goedkeuringsprocedure.¹⁴ Wanneer een verdrag afwijkt van de Grondwet of tot een dergelijk afwijken noodzaakt, is zelfs

⁹ Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

¹⁰ GvEA 16 december 2010, zaken T-231/06 en T 237/06 (NOS).

¹¹ HvJ EU 27 februari 2014, zaak C-132/12 P (*Stichting Woonpunt*) en HvJ EU 28 maart 2014, zaak C-133/12 P (*Stichting Woonlinie*).

¹² HvJ EU 3 juni 2010, zaak C-203/08 (*Betfair*) en HvJ EU 3 juni 2010, zaak C-258/08 (*Ladbrokes*).

¹³ HvJ EU 16 december 2010, zaak C-137/09 (*Josemans*).

¹⁴ Artikel 91, eerste lid, van de Grondwet. Parlementaire goedkeuring is vereist zowel voor de gewone herzieningsprocedure op grond van artikel 48, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) als voor de vereenvoudigde herzieningsprocedures op grond van artikel 48, zesde lid, van het VEU.

een goedkeuring met twee-derde meerderheid van stemmen vereist.¹⁵ Naar de Afdeling aanneemt zien de voorlichtingsvragen niet op dergelijke situaties, omdat daarin de parlementaire betrokkenheid uitdrukkelijk is voorzien. Het is dan immers aan het parlement zelf om te beoordelen op welke wijze die betrokkenheid gestalte moet krijgen. Daartoe is van belang dat het parlement zicht heeft op de mogelijke consequenties van hetgeen ter goedkeuring voorligt. Hoewel nooit ten volle kan worden vastgesteld wat precies uit de voorgestelde verdragsbepalingen zal of kan voortvloeien, laat dat de noodzaak onverlet dat het parlement dat zo zorgvuldig mogelijk inventariseert. Het parlement dient daarbij door de regering zo goed mogelijk te worden geïnformeerd – en kan ook bewerkstelligen dat het wordt geïnformeerd – over hetgeen met de verdragstekst is beoogd, alsmede over de (voorzienbare) gevolgen daarvan.

b. uitoefening van bevoegdheden binnen bestaande verdragen

Een tweede, secundaire wijze van overdracht kan plaatsvinden in het kader van de uitoefening door de instellingen van hun bevoegdheden op grond van de verdragen. Bij de vaststelling van verordeningen of richtlijnen door het Europees Parlement en de Raad kan een interpretatie worden gegeven aan een verdragsbepaling die uitstijgt boven hetgeen een lidstaat kon verwachten of meende te mogen verwachten op het moment dat de verdragsbepaling tot stand kwam. In dat geval kan in het nationale parlement de indruk ontstaan dat de instellingen («Brussel») zich bevoegdheden aanmeten die het nationale parlement niet had beoogd over te dragen. De oorzaak daarvan ligt niet zelden in het feit dat een (sociaal, cultureel, educatief) onderwerp of beleidsterrein waarover of waarop de EU geen bevoegdheid lijkt te hebben, toch op het niveau van de Unie tot besluitvorming leidt, omdat het tevens raakt aan de vrijheden van de Unie (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) of dat het effect zou hebben op de goede werking van de interne markt.

Wanneer er geen uitdrukkelijke rechtsbasis (bevoegdheid) bestaat in de verdragen, biedt het Werkingsverdrag¹⁶ de Europese Commissie de bevoegdheid om voorstellen te doen voor regelingen mits, *inter alia*, een optreden noodzakelijk wordt geacht om één van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. Bij de toepassing van deze bepaling, die overigens unanimititeit vergt, hangt veel af van de beantwoording van de vraag of een onderwerp valt binnen de doelstellingen van de Verdragen.¹⁷

De lastigste categorie bestaat uit handelingen die worden verricht omdat een gemeenschappelijk optreden politiek noodzakelijk wordt gevonden, maar waarvoor (nog) geen expliciete juridische basis bestaat. Daarbij kan de vraag worden gesteld of dergelijke handelingen als «*ultra vires*» in strijd zijn met het recht van de EU dan wel (toch) kunnen worden gelegitimeerd wanneer dat op instemming kan rekenen van een politieke meerderheid in de nationale parlementen. In dit verband zijn het met name de maatregelen en handelingen op financieel-economisch terrein

¹⁵ Artikel 91, derde lid, van de Grondwet. Van deze verzwaarde procedure is evenwel maar viermaal gebruik gemaakt: bij de beoogde oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap, bij de Overeenkomst met Indonesië inzake de overdracht van Nieuw-Guinea, en bij het Statuut inzake het Internationaal Strafhof. Voorts heeft de Eerste Kamer het Lockerbie-verdrag met twee-derden goedgekeurd, zie J.W.A. Fleuren, *Verdragen die afwijken van de Grondwet*, in: D. Breillat, C.A.J.M. Kortmann, J.W.A. Fleuren, *Van de constitutie afwijkende verdragen*, Publicaties van de Staatsrechtkring (20), Kluwer: Deventer 2002, blz. 53–64.

¹⁶ Artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

¹⁷ Daarover wordt verschillend gedacht. Met name het VK en de BRD hebben bepleit dat van artikel 352 VWEU terughoudend gebruik wordt gemaakt. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) lijkt in zijn advies van januari 2014 (nr. 87, onder punt III 4.4) een voorstander te zijn van een ruimhartige toepassing.

die de aandacht hebben getrokken, zoals het optreden van de Europese Centrale Bank (ECB).¹⁸

c. rol van het Hof van Justitie

Tot slot heeft in dit verband de rol van het Hof van Justitie toelichting. Het Hof is de constitutionele rechter binnen de Unie, die door zijn uitleg van de verdragen de verhouding tussen de bevoegdheden van de (instellingen van) de Europese Unie en die van de lidstaten bepaalt. Het Hof hanteert daarbij naast klassieke methoden van interpretatie (grammaticaal, rechtsvergelijkend, rechtssystematisch), ook een teleologische methode van uitleg die in deze context in het bijzonder van belang is. Daarin neemt de doctrine van het «nuttig effect» (*effet utile*) een belangrijke plaats in. Die methode van uitleg brengt met zich dat niet de oorspronkelijke standpunten en bedoelingen van de onderscheiden verdragsluitende lidstaten bepalend zijn voor de uitleg, maar de gemeenschappelijke bedoeling van de Uniewetgever en het gunstig effect daarvan voor het proces van Europese integratie. Dat brengt onvermijdelijk mee dat de uitleg van bepalingen door het Hof soms (aanzienlijk) afwijkt van wat regeringen bij de aanvaarding daarvan hebben toegelicht. Zo heeft de interpretatie van de bepalingen inzake het vrij verkeer in het Werkingsverdrag (VWEU) in de loop van de tijd vóórstellende gevolgen gehad voor de autonomie van de lidstaten. Ook de interpretatie van de bepalingen van secundair recht, zoals richtlijnen, waarbij het Hof onder meer het EU-Handvest voor de grondrechten kan betrekken, kan leiden tot uitspraken met gevolgen voor de wetgevende bevoegdheid van de lidstaten.

Ook de rechtspraak van een (hoogste) nationale rechter kan het gevoel wekken dat bepalingen anders worden uitgelegd, dan oorspronkelijk bedoeld was. Het constitutionele karakter van de uitspraken van het Hof van Justitie geeft vaak in het bijzonder aanleiding voor kritiek of vragen over bevoegdheidsoverschrijding. Het zou evenwel niet juist zijn om in dit verband te spreken van sluipende overdracht van bevoegdheden, aangezien het Hof deze methode van uitleg sinds de aanvang van de Gemeenschappen hanteert en bij alle verdragswijzigingen nadien daarmee rekening gehouden kon worden. Daarbij moet onderkend worden dat het Hof met zijn jurisprudentie de oorspronkelijke bedoeling van de verdragen meer dan eens verder heeft gebracht dan de besluitvorming bij onderlinge overeenstemming van de lidstaten.

Grensverleggende uitspraken van het Hof hoeven niet het laatste woord te zijn. Jurisprudentie kan leiden tot vastlegging in de basisverdragen van de Unie (bijvoorbeeld grensoverschrijdende milieucriminaliteit), of codificatie in verordeningen of richtlijnen. Maar uitspraken die op sterke weerstand stuiten, kunnen ertoe leiden dat de draagwijdte wordt beperkt door een latere regeling (bijvoorbeeld het zogenoemde *Barber*¹⁹-protocol).

Een ander aspect van de rol van het Hof als constitutioneel recht is dat het ook de verdeling van bevoegdheden bewaakt en toeziet op het juiste gebruik van bevoegdheden door de organen van de Europese Unie. Richtlijnen en verordeningen, maar ook (bestuurs)handelingen van de Europese instellingen kunnen aanleiding geven voor de vraag of op de juiste wijze gebruik is gemaakt van bevoegdheden. Die vraag kan in

¹⁸ Zie in dit verband de prejudiciële verwijzing van het Duitse Bundesverfassungsgericht van 7 februari 2014 over de handelingen van de Europese Centrale Bank (ECB).

¹⁹ Het *Barber*-protocol is destijds toegevoegd aan het Verdrag van Maastricht naar aanleiding van de uitleg van het HvJ over gelijke beloning van mannen en vrouwen op het terrein van de sociale zekerheid.

voorkomende gevallen aan het Hof worden voorgelegd. Als hoogste administratieve rechter van de EU is het Hof voorts bevoegd, bijvoorbeeld op verzoek van een lidstaat,²⁰ dan wel van een nationale rechter,²¹ een (bepaling van een) verordening of richtlijn onwettig dan wel ongeldig te verklaren.

De lidstaten, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kunnen voorts advies inwinnen van het Hof over de verenigbaarheid van een voor goedkeuring voorgelegd akkoord met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan het voorgenomen akkoord niet in werking treden, dan na wijziging daarvan of na herziening van de Verdragen.²² Een voorbeeld is het advies van het Hof op verzoek van de Commissie over de toetreding van de EU tot het EVRM.²³ Ook in deze situatie vervult het Hof in zekere zin de functie van hoogste constitutionele rechter van de EU.

d. gevolgen voor de interne verhoudingen

De geleidelijke invulling van de overgedragen bevoegdheden heeft niet alleen gevolgen voor de verhouding tussen de lidstaten en de EU, maar ook voor de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten binnen de lidstaten. In dat proces hebben immers vooral de uitvoerende organen, functionele autoriteiten en de rechter een rol. Waar het nationale parlement in zijn hoedanigheid van medewetgever is betrokken bij uitvoeringswetgeving ter omzetting van richtlijnen van de EU of (aanpassings)wetgeving ter uitvoering van verordeningen, is zijn taak voornamelijk een uitvoerende geworden. Veelal betekent dit een versterking van de positie van de regering bij de tenuitvoerlegging en soms ook een versterking van de rechterlijke functie. Deze ontwikkelingen kunnen het beeld scheppen van een verschuivend machtsevenwicht ten koste van de volksvertegenwoordiging.

4. Overdracht van bevoegdheden

In het licht van deze nadere analyse ligt het antwoord op het verschijnsel dat als «sluipende overdracht» van bevoegdheden wordt ervaren, niet (zonder meer) in het stellen van zwaardere eisen aan de besluitvorming bij de (expliciete) overdracht van bevoegdheden. Verzwaring van de besluitvorming bij overdracht van bevoegdheden leidt er immers toe dat alle beslissingen, ook die bij de oplossing van urgente vraagstukken of acute crises, moeilijker worden, potentieel tot schade van iedereen. Bovendien kunnen ook bij een verzwaarde procedure beslissingen die wel worden genomen nog steeds onvoorziene implicaties hebben.

Waarborgen tegen te vérgaande uitoefening van bevoegdheden kunnen op Europees of op nationaal niveau worden gezocht. Wat de besluitvorming op Europees niveau betreft, is wel gesuggereerd om de overdracht van een bevoegdheid te beperken door een verbod op harmonisatie of door de werkingsduur van richtlijnen of verordeningen te beperken (*sunset*-clausule). Bij de delegatie van bevoegdheden is ook wel gedacht aan de mogelijkheid om gedelegeerde bevoegdheden «terug te halen» (een zogenoemde *clawback*-bepaling). Ook zou de Europese Commissie kritischer moeten beoordelen of een door haar te presenteren initiatief daadwerkelijk meerwaarde heeft ten opzichte van nationale besluitvorming. Door die meerwaarde in haar voorstellen uitdrukkelijk te

²⁰ HvJ EU 9 oktober 2001, zaak C-377/98, *Nederland t. EP en Raad* inzake de richtlijn biotechnische uitvindingen.

²¹ HvJ EU 13 mei 2014, zaak C-131/12 inzake de dataprotectierichtlijn.

²² Artikel 218, lid 11, van het VWEU.

²³ HvJ EU 23 augustus 2013, Advies A-02/13.

motiveren wordt de subsidiariteitstoets voor het nationale parlement vereenvoudigd en kan onnodige «Brusselse bemoeienis» worden voorkomen.

Bij deze oplossingen geldt echter dat zij zonder onderscheid alle voorstellen treffen. Daarmee kunnen zij het vinden van oplossingen bemoeilijken voor gemeenschappelijke problemen op punten waar dit nodig is. Ook bieden maatregelen die op ieder moment weer kunnen worden teruggedraaid niet de zekerheid die veelal juist wordt nagestreefd. Toepassing daarvan veronderstelt bovendien overeenstemming tussen de lidstaten. Bij de vaststelling van maatregelen waarden de lidstaten de wenselijkheid om terug te kunnen komen op een maatregel doorgaans heel verschillend. De problematiek van de «sluipende» overdracht is vooral een nationaal probleem. Wat in de ene lidstaat als «sluipend» wordt beschouwd, wordt door andere lidstaten vaak juist beoogd. Als alle lidstaten steeds op hetzelfde moment bezwaar hebben tegen een «sluipende» bevoegdheidsuitbreiding, zou het probleem niet bestaan.

Bij de besluitvorming op nationaal niveau zouden extra waarborgen kunnen worden gezocht in verzwaarde voorwaarden bij de goedkeuring van wat gezien wordt als *wezenlijke* overdracht van bevoegdheden.²⁴ De overdracht zou daardoor een versterkte democratische legitimatie krijgen. Het is echter de vraag of dit een oplossing biedt. Ook bij de overdracht van bevoegdheden die eerder met ruime meerderheden werd aanvaard, wordt naderhand gesproken over een «sluipende uitbreiding». Zonder inhoudelijk criterium zou een verzwaring van eisen bij de goedkeuring ook ieder verdrag, of elke wijziging daarvan, treffen, en dus ook wijzigingen die op de korte termijn dringend gewenst of noodzakelijk zijn. Een inhoudelijk criterium laat zich echter moeilijk vinden. Een inhoudelijke toets veronderstelt de kenbaarheid van de criteria die tot een effectieve toepassing kunnen leiden. Derhalve raakt iedere verzwaring van de procedure op nationaal niveau vrijwel onvermijdelijk de goedkeuring van alle verdragen. Het open karakter van de Nederlandse economie en samenleving, en als gevolg daarvan de behoefte aan internationale samenwerking, hebben zich in het verleden altijd verzet tegen verzwaring van de eisen voor internationale samenwerking.

5. Parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming

Een antwoord op het verschijnsel dat wordt ervaren als «sluipende overdracht van bevoegdheden» moet veeleer worden gezocht in versterking van het zicht op en de betrokkenheid bij de dynamiek van de besluitvorming. De instrumenten waarover het nationale parlement beschikt om verantwoording te vragen voor een democratische controle uit te oefenen op de vaststelling van regels en besluiten, hebben bij de vaststelling van Europese maatregelen een andere werking dan in de nationale context waarvoor zij oorspronkelijk zijn bedoeld. Dit verschil in werking hangt nauw samen met het moment waarop en het stadium waarin een regeling of maatregel in het parlement wordt behandeld. Het kan dan ook een gevoel van onbehagen veroorzaken, wanneer regelingen of besluiten van de EU pas in een (vrijwel) afgerond stadium onder de aandacht van het parlement worden gebracht. Op dat moment bestaat er feitelijk en juridisch vaak al geen mogelijkheid (meer) om aan dit resultaat iets te wijzigen of het af te wijzen.

²⁴ Zie het voorstel daartoe in: L.F.M. Besselink, *De Constitutionele bepalingen over verdragen die van de Grondwet afwijken en de opdracht van bevoegdheid aan internationale organisaties*, rapport van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, opgenomen in Kamerstukken I 2003/04, 27 484 (R 1669), nr. 289, blz. 35.

Wanneer verantwoording wordt gevraagd of democratische controle wordt uitgeoefend, is dat in de nationale context veelal *ex post*: door goedkeuring van een voorstel voor een regeling of instemming met een voorgenomen besluit kan het definitief worden vastgesteld en worden geëffectueerd. In de Europese context heeft dit evenwel een andere betekenis, omdat het nationale parlement daarover niet of niet alleen beslist. Indien voorkomen moet worden dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst dan is het van belang dat het parlement zijn invloed in een eerder stadium kan doen gelden, te weten voordat (de tekst van) het besluit of de regeling vast staat, of een voorstel een definitieve vorm heeft gekregen. Daarbij is een genuanceerde aanpak vereist, omdat een antwoord moet worden gegeven op zowel de vraag naar het juiste moment als de vraag naar het juiste middel. In dat verband is van belang om te onderscheiden tussen bevoegdheden van de EU die exclusief zijn,²⁵ dan wel gedeeld²⁶ of aanvullend zijn²⁷, want dat bepaalt in belangrijke mate de (mede)zeggenschap van de EU-lidstaten en daarmee die van het nationale parlement.

De Staten-Generaal hebben wat de betrokkenheid bij de Europese besluitvorming betreft reeds een aantal modaliteiten ontwikkeld. In dat verband kan worden gewezen op de mogelijkheid om nadere inlichtingen te vragen aan de betreffende bewindspersoon over bijvoorbeeld voorgenomen besluiten van de Raad en nieuwe voorstellen van de Europese Commissie aan de hand van geannoteerde agenda's of fiches.²⁸ Ook kan het parlement eventuele bezwaren hiertegen kenbaar maken. Voorts wordt naar aanleiding van de jaarlijkse Staat van de Europese Unie van gedachten gewisseld over het Europese wetgevingsprogramma. Tevens heeft het parlement procedures ontwikkeld ter verbetering van de parlementaire controle op besluitvorming op Europees niveau naar aanleiding van de goedkeuring van enkele verdragen.

a. instemmingsrecht

Bij de goedkeuring van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 1990 is een instemmingsprocedure opgenomen in de goedkeuringswet. Deze procedure betrof een stilzwijgende goedkeuring van ontwerpbesluiten van het Uitvoerend Comité dat bij dit verdrag was ingesteld. Instemming met het ontwerpbesluit werd geacht te zijn verkregen tenzij één van de Kamers van de Staten-Generaal binnen vijftien dagen de wens te kennen gaf om uitdrukkelijk met het ontwerpbesluit in te stemmen.²⁹ Een soortgelijke procedure is opgenomen in de goedkeuringswet bij het Verdrag van Maastricht om het gebrek aan democratische controle op besluiten die werden genomen in de – toen nog bestaande – derde pijler van de Europese Unie te compenseren.³⁰ Nadien is de instemmingsprocedure onderdeel geweest van de goedkeuringswetten van het Verdrag van

²⁵ Opgesomd in artikel 3 van het VWEU.

²⁶ Opgesomd in artikel 4 van het VWEU.

²⁷ Zie artikel 2 van de VWEU voor de wijze waarop de besluitvorming met betrekking tot deze onderscheiden bevoegdheden plaatsvindt.

²⁸ Sinds 1991 worden de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie in de vorm van de Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen, de BNC-fiches.

²⁹ De instemmingsprocedure werd ingevoerd met het aannemen van het amendement De Hoop-Scheffer, Kamerstukken II 1991/92, 22 140, nr. 20 (herdruk).

³⁰ Ingevoerd met het aannemen van het amendement Van der Linden c.s., Kamerstukken II 1992/93, 22 647 (R 1437), nr. 20. De tweede (intergouvernementele) pijler betrof het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), de derde (intergouvernementele) pijler de besluiten op het terrein van visa, migratie en asiel, genomen door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Betrokkenheid van het Europees Parlement was (vanwege het intergouvernementele karakter) uitgesloten bij besluiten die werden genomen in de tweede en derde pijler.

Amsterdam³¹ en het Verdrag van Nice.³² Met de invoering van het medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement in het Verdrag van Lissabon is de parlementaire controle op Europees niveau versterkt en is het instemmingsrecht³³ voor het nationale parlement vervallen.

b. behandelvoorbehoud

Het hiervoor aangeduide instemmingsrecht is vervangen door het parlementair behandelvoorbehoud.³⁴ Dat voorziet erin dat de Kamers binnen een termijn van twee maanden de regering laten weten bijzonder politiek belang te hechten aan een EU-wetgevingsvoorstel waarover de regering de Kamers eerder heeft geïnformeerd. Vervolgens moet hierover binnen vier weken overleg plaatsvinden. Het behandelvoorbehoud is een controle-instrument van het nationale parlement op de regering.

c. subsidiariteitstoets

Van een andere orde is de subsidiariteitstoets, die de Kamers de mogelijkheid geeft om voorstellen van de Europese Commissie die niet behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de EU, te beoordelen op subsidiariteit en proportionaliteit.³⁵ Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden kunnen de Kamers met de zogenoemde gele en oranje kaart-procedure kenbaar maken dat een voorstel naar hun oordeel in beginsel niet op het niveau van de EU moet worden geregeld, maar op het niveau van de lidstaten van de EU.³⁶ De effectiviteit van de subsidiariteitstoets is in belangrijke mate afhankelijk van de samenwerking van nationale parlementen: wanneer zij zich verenigd opstellen bij de beantwoording van de vraag of bemoeienis van de EU is gewenst, zal dit de effectiviteit van het instrument bevorderen.

6. Mogelijkheden tot verbetering van parlementaire betrokkenheid

De wijze waarop de Tweede Kamer is betrokken bij de voorstellen of onderwerpen die spelen in «Brussel» is een voortdurend onderwerp van aandacht van de Kamer zelf. Nog onlangs werd daarover door het Tweede kamerlid R.W. Leegte het rapport «Voorop in Europa/Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie» opgesteld. De Kamer zelf heeft het beste inzicht in mogelijke verbeteringen in de werkwijze. Hier worden dan ook slechts de lijnen en implicaties van die betrokkenheid geschetst, als mogelijke oriëntatie bij het denken daarover.

a. tijdige informatie en andere werkwijze

In het voorgaande werd reeds aangegeven dat invloed van het parlement op het proces van besluitvorming in de EU vergt dat daarvoor veel vroeger in het proces moet worden aangeknoopt, namelijk voordat een

³¹ Motie De Hoop Scheffer en Rosenmöller, Kamerstukken II 1996/97, 21 501-20, nr. 58.

³² Amendement Van den Akker c.s., Kamerstukken II 1998/99, 25 922 (R 1613) nr. 9.

³³ In lijn met het advies van de Raad van State van 15 februari 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, punt 3, onder b.

³⁴ B. van Mourik, *Parlementaire controle op Europese besluitvorming/Een rechtsvergelijkend onderzoek naar mandaatsystemen en parlementaire behandelingsvoorbehouden*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, hoofdstuk III, paragraaf 3.4.2.

³⁵ Kamerstukken II 2006/07, 22 112 nr. 539 blz. 3 en bijlage 4 bij dit Kamerstuk.

³⁶ Van Mourik, a.w., hoofdstuk III, par. 4. Zie ook de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 21 juni 2013: «*Europe where necessary, national where possible*» en «*Testing European legislation for subsidiarity and proportionality – Dutch list of points for action*» en «*NL «subsidiarity review»- explanatory note*» waarin wordt geconstateerd dat «*The Netherlands is convinced that the time of an «ever closer union» in every possible policy area is behind us.*»

voorstel een definitieve vorm heeft gekregen.³⁷ Een aanpak die de betrokkenheid van de Staten-Generaal wil versterken aan het einde van het proces van besluitvorming, bij voorbeeld door goedkeuring van een voorstel voor een regeling of instemming met een voorgenomen besluit, heeft in de Europese context doorgaans een onbevredigend effect.

Invloed in een eerder stadium vergt echter een eigen werkwijze. De Tweede Kamer heeft dit zelf reeds onderkend en voorstellen daartoe ontwikkeld³⁸ die reeds worden toegepast. Ook kan in bepaalde opzichten worden aangesloten bij de aanpak die de Tweede Kamer op andere terreinen heeft ontwikkeld (zoals de commissie voor de rijksbegroting).

Drie elementen zijn van bepalend belang voor een bevredigende aanpak:

1. de selectie van de maatregelen of beslissingen waar een substantieel effect voor de nationale bevoegdheden van mag worden verwacht,
2. een tijdige verkenning van potentiële gevolgen van voorstellen en beslissingen en
3. de vaststelling van de «trechter» van gewenste en niet gewenste uitkomsten.

ad 1. *selectie van maatregelen*

Het uitoefenen van parlementaire invloed vroeg in het proces van besluitvorming binnen de EU op een moment dat dit nog effectief kan zijn, vergt in de eerste plaats een adequate en vroegtijdige informatievoorziening over de voorstellen die aan de orde komen. De Staten-Generaal worden in dat opzicht reeds van informatie voorzien in de vorm van fiches, wetgevingsprogramma's, wit- en groenboeken, waarin de besluitvorming over bepaalde onderwerpen wordt aangekondigd. Zoals uit de omvang van die stroom duidelijk zal zijn, is tijdige selectie van de maatregelen waaraan aandacht moet worden besteed van essentieel belang.

Het vroegtijdig greep krijgen op het proces van besluitvorming in de EU vergt naar verhouding meer tijd, inzet en aandacht dan het volgen van door de regering ingediende wetsvoorstellen. Bij een wetsvoorstel heeft de Kamer een concrete tekst voor ogen met een bijbehorende toelichting en de adviezen, commentaren en opvattingen van vele instanties en maatschappelijke organisaties. Hetzelfde is doorgaans niet het geval als het gaat om voorstellen die binnen de EU spelen. De teksten daarvan kunnen voortdurend wijzigen als gevolg van de onderhandelingen daarover. Het tempo van behandeling kan zeer onregelmatig zijn en voor het beïnvloeden van het proces van onderhandelingen is het parlement afhankelijk van de deelnemers daaraan. Dat betekent dat steeds de eigen invloed moet worden afgestemd op de invloed van de nationale vertegenwoordiger in de onderhandelingen. Hoe sterker de laatste gebonden is aan instructies en ruggenspraak, des te beperkter zal zijn vermogen zijn om door afspraken en compromissen de relevante belangen te bevorderen. Gedurende de onderhandelingen zullen steeds weer andere posities moeten worden ingenomen als nieuwe perspectieven zich

³⁷ De (Afdeling advisering van de) Raad van State concludeerde in gelijke zin in eerdere adviezen en voorlichtingen, in het bijzonder in het advies over het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Herben en Van der Staaij (advies van 7 februari 2007, Kamerstukken II, 2006/07, 30 874 (R 1818) nr. 5) en de voorlichting op verzoek van de Eerste Kamer over de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis voorlichting (voorlichting van 18 januari 2013, Kamerstukken I 2012/13, 33 454, nr. AB).

³⁸ Zie «Voorop in Europa/Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie», Den Haag, mei 2014 (rapport Leegte). Zie ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) «Naar een gedragen Europese samenwerking/Werken aan vertrouwen» (advies nr. 88), april 2014, paragraaf II.2.

aandienen. Daarom is het nodig het verloop van de onderhandelingen nauwlettend te volgen en tijdig te reageren wanneer het onderwerp zich in een ongewenste richting lijkt te ontwikkelen.

Dit alles vergt een aanzienlijk tijdrovender en inspannender wijze van voorbereiding en behandeling. Om die reden is het nodig de aandacht te beperken en te concentreren op de meest cruciale voorstellen. Wanneer teveel voorstellen moeten worden gevolgd zal de effectieve invloed op ieder daarvan omgekeerd evenredig zijn aan de inspanningen. Voorts zou overwogen kunnen worden om ook naar buiten toe bekend te maken welke voorstellen zijn geselecteerd, zodat daarover ook van buiten informatie kan worden aangeboden. Tevens zou overwogen kunnen worden om direct bij de selectie van een voorstel of onderwerp over de vervolgaanpak te beslissen. Niet alle voorstellen behoeven een even intensieve voorbereiding. Door tijdig te beslissen over de verwachte inzet en daarbij een indeling te maken naar intensiteit, heeft men steeds inzicht in de benodigde capaciteit en wordt voorkomen dat zij ontbreekt wanneer het nodig is.

ad 2. verkenning van gevolgen

Om effectief invloed te hebben is het van belang dat het parlement in een vroegtijdig stadium inzicht heeft in de belangrijkste gevolgen van voorstellen en beslissingen. Naast de hiervoor genoemde beoordelingen op subsidiariteit, proportionaliteit en opportuniteit, is een gedegen analyse noodzakelijk van de achtergrond en doelstelling van de voorgestelde maatregelen, alsmede van de gemaakte strategische keuzen inzake onder meer de rechtsgrondslag, instrumentkeuze (zoals verordening of richtlijn), de verhouding met en de gevolgen voor het nationale rechtstelsel en voor de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU. Het is wenselijk bij deze analyse ook de informatie te betrekken van de uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties. In voorkomende gevallen kan ook gebruik worden gemaakt van voorlichting van de Afdeling advisering,³⁹ of via advies dan wel prejudiciële verwijzing het Hof van Justitie om een oordeel te vragen.⁴⁰ Daarnaast kunnen de rapporten van de Europese Rekenkamer de nodige informatie verschaffen.

ad 3. trechter (niet) gewenste uitkomsten

Onderkend moet worden dat een vroegtijdige invloed op het proces van besluitvorming binnen de EU in tal van opzichten het spiegelbeeld is van de betrokkenheid van de Kamers bij nationale wetgeving. Als onderdeel van de nationale wetgever beslissen de Kamers bij meerderheid over de concrete tekst van een voorstel dat zij vaststellen. Invloed op de besluitvorming in de EU daarentegen vergt dat men aan het begin van de besluitvorming, wanneer teksten nog kunnen veranderen, sturende invloed heeft op de nationale vertegenwoordiger die zelf, om die invloed te effectueren, de (gekwaliceerde) meerderheid van de lidstaten bij de onderhandelingen daarin mee moet krijgen.

Trachten mee te beslissen en te onderhandelen over teksten heeft voor het nationale parlement in dat proces veelal een averechts effect. Uiteraard is het mogelijk om vroegtijdig aan te geven dat men over een onderwerp geheel geen beslissingen wenst, bij voorbeeld om ongewenste overdracht van bevoegdheden te voorkomen. In dat verband zou het behandelvoorbehoud (punt 5b) kunnen worden verruimd tot een

³⁹ Zie in dit verband ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 28 juni 2012 inzake de voorstellen van de Europese Commissie die strekken tot de herziening van het Europese regelgevend kader inzake verwerking en bescherming van persoonsgegevens (Kamerstukken II 2011/12, 32 761, nr. 32).

⁴⁰ Zie punt 3, onder c.

*onderhandelings*voorbehoud. Dat wil zeggen dat de Kamer niet alleen wordt betrokken bij de besluitvorming in de Raad van Ministers van de EU maar dat ook de gedachtewisseling in de Kamer moet zijn afgerond voordat besluitvorming plaatsvindt. Het mogelijk gevolg daarvan is echter ook dat de invloed van de nationale vertegenwoordiger in de onderhandelingen tot een minimum wordt gereduceerd, omdat niet mee kan worden onderhandeld als eventueel op het einde de besluitvorming geheel moet worden tegengehouden.

Ook dient onderkend te worden dat openbaarheid en betrokkenheid zich omgekeerd evenredig kunnen verhouden. Teksten waarover in de Raad wordt gesproken en standpunten van andere lidstaten worden nog vaak vertrouwelijk kenbaar gemaakt. Dat geldt ook voor de standpunten van Nederlandse vertegenwoordigers. Hun positie in de onderhandelingen zal niet sterk zijn indien hun standpunten en mogelijke alternatieven publiekelijk besproken worden. Hoe concreter dan ook het debat over voorstellen die in «Brussel» worden besproken, des te sterker de behoefte aan vertrouwelijkheid.

Gezocht moet worden naar een evenwicht tussen medezeggenschap van de Kamer en onderhandelingsruimte op het niveau van de EU. Dat betekent dat het minder zin heeft om de inzet te richten op een beslissing bij meerderheid over de tekst waar men mee in kan stemmen. Inzet zou veeleer gericht moeten zijn op een brede overeenstemming over de nationale belangen die in het geding zijn, de in het licht daarvan meer of minder gewenste uitkomsten en vooral over de beslist niet gewenste uitkomsten. Het betekent eveneens dat het minder zin heeft om tot in detail vast te stellen waarin de onderscheiden partijen binnen de Tweede Kamer van mening verschillen. Niet de onderlinge verschillen, maar brede overeenstemming op een beperkt aantal hoofdpunten biedt invloed.

Mogelijk zal in de EU het proces van onderhandelingen en besluitvorming over de tekst een aantal malen moeten worden herhaald, wanneer blijkt dat de onderhandelingen een andere kant op gaan dan door de regering of een meerderheid van de Kamer werd voorzien of gehoopt. Dat betekent dat het thema ook opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde zou kunnen komen.

b. organisatie van de aanpak

Vroegtijdige invloed op de besluitvorming vergt ook organisatie daarvan. Het doeltreffend volgen en zo nodig bijsturen van de besluitvorming in «Brussel» vergt tijd en inzet en een consequente toepassing daarvan. Het is niet iets wat Kamerleden of de griffie «er bij kunnen doen». Vandaar de noodzaak van een systematische en consequente organisatie van de aanpak. In dat kader zijn verschillende maatregelen denkbaar die nu al worden gebruikt, maar in aard en omvang kunnen worden uitgebreid.⁴¹

– rapporteurs

Wanneer zich een nieuw onderwerp aandient kan het parlement een prioritering aanbrenge, waarbij tevens wordt aangegeven of met een eenmalige actie (signalering, agendering) kan worden volstaan, of dat het verdere verloop van de behandeling van het onderwerp eveneens aandacht verdient. Daartoe kan het dienstbaar zijn om aan de vaste of tijdelijke kamercommissies waarin het onderwerp ter sprake komt (vaker

⁴¹ Zoals het beter gebruik van eigen- en regeringsinformatie, het gebruik maken van rapporteurschappen op EU-dossiers en sterkere aandacht voor verantwoording Raden (rapport Leegte, paragraaf 3.5).

dan nu of structureel) een lid van de kamer als rapporteur toe te voegen die de Unieachtergrond kent van het ontstaan en het doel van een voorstel van de Unie, daarvan verslag kan doen en tevens een prognose kan geven van het belang van een voorstel voor het nationale parlement (prioritering) en of het vervolghandelingen vergt. Niet is uitgesloten dat het intensief en systematisch gebruikmaken van de inzet van rapporteurs leidt tot een aanzienlijke versterking van de inbreng. Daarbij verdient ook een adequate ambtelijke ondersteuning van de rapporteur de aandacht.

– *hoorzittingen*

Ten behoeve van het verzamelen van relevante informatie over een onderwerp kan het nuttig zijn dat de kamers gebruik maken van hoorzittingen om van gedachten te wisselen met externen (deskundigen).⁴² Teneinde het onderwerp of een aspect daarvan uit te diepen kunnen één of meer leden van de kamer worden belast met het opstellen van een achtergrondstudie en daarvan vervolgens verslag doen. Wanneer de zwaarte (omvang en effect) van een onderwerp of voorstel dat rechtvaardigt, kan een parlementair onderzoek worden ingesteld dat de achtergrondstudie vervangt of daarop voortbouwt. Ook hier vormt een versterking van de ambtelijke ondersteuning een aandachtspunt.

– *keuze behandelende Kamercommissie*

Gelet op het bijzondere karakter van overleg over voorstellen van de EU zal ook moeten worden gezien of de discussie daarover plaatsvindt in de commissie Europese Zaken of in de onderscheiden beleidscommissies. Het laatste ligt voor de hand, maar dat betekent ook dat de vereiste kennis en ervaring over de verschillende commissies moet worden gespreid. Deze werkwijze wordt gevolgd door de Eerste Kamer.

c. interparlementaire samenwerking

Tussen geestverwanten en geestverwante fracties in de beide Kamers der Staten Generaal en leden van het Europees Parlement is er in de regel een meer of minder intensieve uitwisseling van informatie en standpunten, en onderlinge afstemming en samenwerking. Verbetering van institutionele samenwerking tussen de kamers of met andere parlementen zou de parlementaire invloed op de Europese besluitvorming versterken.

– *samenwerking met Eerste Kamer*

Samenwerking van de Tweede Kamer met de Eerste Kamer biedt op tal van punten voordeel. Door gebruik te maken van elkaars informatiebronnen kan dubbel werk worden voorkomen en kan efficiënter en slagvaardiger worden geopereerd. Dat kan ook gelden voor afstemming tussen de commissies van beide kamers, evenals samenwerking van de ondersteuning op het terrein van de Europese regelgeving en besluitvorming.

⁴² In dit verband kan niet alleen worden gedacht aan deskundigen uit de praktijk en uit de wetenschap, maar ook personen die in de ambtelijke ondersteuning werkzaam zijn van EU-instellingen en in die hoedanigheid nuttige informatie kunnen delen over technische aspecten van een onderwerp of (het verloop van) het onderhandelingsproces.

– *samenwerking met parlementen van andere EU-lidstaten*⁴³

Wanneer zich, al dan niet met gebruikmaking van de hiervoor genoemde middelen, een meerderheidsstandpunt in het parlement aftekent, betekent dat nog niet dat de enkele mededeling daarvan aan de Raad, de Commissie of het Europees Parlement een andere wending geeft aan de onderhandelingen en standpuntbepaling op het niveau van de EU. Indien bijvoorbeeld wordt besloten tot een gele kaart-procedure is het essentieel tot samenwerking en overeenstemming te komen met andere nationale parlementen teneinde de krachten te bundelen. Maar ook zonder gele kaart-procedure kan uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten nuttig zijn om te komen tot samenwerking en afstemming van standpunten tussen nationale parlementen.

– *samenwerking met het Europees Parlement*

Samenwerking met het Europees Parlement ten behoeve van informatie-uitwisseling kan uiteraard vruchtbaar zijn. Deze uitwisseling kan zijn nut bewijzen bij het verkrijgen van inzicht in de verhoudingen en posities en biedt vervolgens mogelijkheden om daar strategisch gebruik van te maken. Nu gebeurt dat op het niveau van (sommige) fracties. Maar ook institutionele samenwerking is mogelijk. Daar staat tegenover dat moet worden bedacht dat aard en omvang van het Europees Parlement wezenlijk verschilt van die van het nationale parlement. Verschillen in standpunt of opvatting in de nationale verhoudingen komen in het Europees Parlement op een andere manier of helemaal niet tot uitdrukking. Bovendien gaat een Nederlands geluid op in een grote stroom van nationale en Europese geluiden, waardoor het niet of nauwelijks wordt herkend of erkend. Dat op dit punt evenwel met succes verbetering mogelijk is, blijkt uit de internationale erkenning van de succesvolle wijze waarop de Eerste Kamer dit vraagstuk heeft aangevat.⁴⁴

7. Eenheid in verscheidenheid

Behalve de werkwijze van de kamers met betrekking tot voorstellen die in «Brussel» aan de orde zijn, is ook de *wijze waarop* deze voorstellen worden beoordeeld van belang. In de praktijk worden die voorstellen veelal op gelijke wijze gezien en beoordeeld als voorstellen van nationale wetgeving. Dat wil zeggen dat een regeling wordt beoordeeld vanuit de optiek van het daarmee beoogde doel en vanuit criteria als rechtseenheid, gelijkheid en eenduidigheid. Vaak geldt impliciet ook de toets of hetgeen wordt voorgesteld gelijk is of overeenkomt met wat in Nederland al van kracht is of wordt beoogd. Gevolg van die wijze van beoordeling is echter dat Europese regels tot toenemende uniformiteit van regelgeving in alle lidstaten leiden en daarmee bijdragen aan het gevoel dat steeds meer zaken vanuit «Brussel» worden geregeld.

Vanuit het concept van subsidiariteit verdient het overweging Europese regelgeving primair te beoordelen aan de hand van de vraag op welke wijze een optimale verscheidenheid kan worden gerealiseerd die verenigbaar is met de gemeenschappelijke behartiging van bepaalde belangen. Vanuit die optiek zullen voorstellen die zijn gericht op uniforme marktvoorwaarden anders moeten worden beoordeeld dan regels die bij voorbeeld de samenwerking van politie en justitie betreffen. De eerstbedoelde voorstellen zullen primair moeten worden beoordeeld vanuit de

⁴³ Vgl. het rapport Leegte, paragraaf 4.

⁴⁴ Toekenning van de Gouden Medaille van de Fondation du Mérite Européen aan de Eerste Kamer, voor de succesvolle wijze waarop de Kamer de samenwerking met het Europees Parlement en de Raad van Europa heeft ingevuld.

vraag naar de mate waarin onderlinge verschillen in de lidstaten tot distorsie van de mededinging op de markt leiden. Voorstellen op het terrein van samenwerking op justitieel terrein zullen daarentegen veel meer kunnen worden beoordeeld aan de hand van de vraag welke regels nodig zijn om bijvoorbeeld politie en justitie met behoud van nationale verscheidenheid goed te laten samenwerken.

Waar nu de beoordeling en besluitvorming vaak zijn gericht op het verminderen van verschillen, zou die beoordeling meer gericht moeten zijn op behoud van verscheidenheid en afstemming en samenwerking tussen de lidstaten, tenzij eenheid en eenduidigheid nodig zijn om de gemeenschappelijke behartiging van bepaalde belangen te waarborgen. Het gaat er kortom om voorstellen die in «Brussel» aan de orde zijn vanuit een andere paradigma te beoordelen, dan gebruikelijk is bij nationale wet- en regelgeving.

8. Afsluiting

In antwoord op het verzoek om voorlichting van de Voorzitter van de Tweede Kamer komt de Afdeling op grond van het voorgaande tot de volgende conclusie.

De overdracht van bevoegdheden van het Koninkrijk aan een volkenrechtelijke organisatie en met name de Europese Unie vindt, overeenkomstig de Grondwet, steeds plaats na voorafgaande instemming van de Staten Generaal. Dat laat onverlet dat er in de praktijk, bij het gebruik van de overgedragen bevoegdheden, of bij de uitleg van de bepalingen van de (EU-)Verdragen, sprake kan zijn van inzichten of toepassingen die bij de overdracht niet voorzien werden. Het gaat daarbij dan veelal om een onverwachte interpretatie in het licht van nieuwe ontwikkelingen, of handelen dat geboden is om een (dreigende) crisis te voorkomen of te bestrijden. In die zin is de perceptie dat bevoegdheden «sluipenderwijs» worden overdragen niet onbegrijpelijk.

In de aard van het verschijnsel ligt echter besloten dat dit niet kan worden voorkomen, zo dit gewenst wordt, door nieuwe of versterkte waarborgen bij de besluitvorming over de overdracht van die bevoegdheden. Het betreft immers een uitleg of gebruik dat op dat moment nog niet voorzien wordt of kan worden, maar een uitleg of gebruik dat «werkende weg» in de besluitvorming vorm krijgt. Indien de Kamer dan ook meer zicht en beter invloed wil hebben op dit verschijnsel, zal dit gerealiseerd moet worden door de betrokkenheid en controle op het proces van besluitvorming in «Brussel». Dit kan door een ruimere en doeltreffender inzet van nu reeds bestaande mogelijkheden, het ontwikkelen van een systematische en consequente werkwijze en intensivering van samenwerking met Europese instellingen en met parlementen van andere lidstaten. Onderkend moet worden dat het parlement ook in de toekomst kan worden geconfronteerd met onderhandelingsresultaten of beslissingen die, hoewel zij minder stroken met in Nederland levende inzichten of wensen, onderdeel zijn van een compromis dat onder druk van de omstandigheden moet worden aanvaard.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner