DOC 51 **1516/001 (Chambre)**
3-960/1 (Sénat)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT DE BELGIQUE

23 décembre 2004

Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires
XXXIIe COSAC,
La Haye, 22 et 23 novembre 2004

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES PAR MMES **Inga VERHAERT (CH)** ET **Fauzaya TALHAOUI (S)**

DOC 51 **1516/001 (Kamer)**
3-960/1 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

23 december 2004

Conferentie van de commissies voor de Europese aangelegenheden
XXXII^ste COSAC
Den Haag, 22 en 23 november 2004

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN DOOR DE DAMES **Inga VERHAERT (K)** EN **Fauzaya TALHAOUI (S)**

cdH	:	Centre démocrate Humaniste
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
N-VA	:	Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti socialiste
sp.a - spirit	:	Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
Vlaams Belang	:	Vlaams Belang
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Séance plénière
COM :	Réunion de commission

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN :	Plenum
COM :	Commissievergadering

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

SOMMAIRE

Avant-propos

1. Le régime linguistique au sein de la COSAC 6

2. Les critères de la subsidiarité 7

A. Introduction 7
B. Échange de vues 9
C. Conclusions 12

3. Déclaration en vue d'augmenter la prise de conscience nationale 13

4. Le processus de Lisbonne 16

A. Introduction par Mme Sharon Dijksma, Présidente de la commission des affaires européennes de la Deuxième Chambre du Parlement des Pays-Bas 16

B. Exposé de M.. Laurens-Jan Brinkhorst, ministres des Affaires économiques des Pays-Bas 17

C. Echange de vues 19

5. Où en est la présidence l'UE? 20

A. Introduction par le ministre des Affaires européennes, M. Atzo Nicolaï 20

B. Échange de vues 22

6. Echange d'informations sur les critères de la subsidiarité 23

7. Mise à l'épreuve des critères de la subsidiarité 25

A.Introduction de M. Hubert Haenel, Président de la délégation pour l'UE du Sénat français . . 25

B. Echanges de vues 26

8. Adoption de la contribution de la COSAC 27

ANNEXES:

1. *Conference of COSAC – Amendments regarding the COSAC Rules of Procedure by the Dutch delegation*

2. Réunion des Présidents des délégations de la COSAC – La Haye, 13 septembre 2004

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf

1. Het talenregime in de COSAC 6

2. De subsidiariteitscriteria 7

A. Inleiding 7
B. Gedachtewisseling 9
C. Conclusies 12

3. Verklaring ter versterking van het bewustwordingsproces op nationaal vlak 13

4. Het Lissabonproces 16

A. Inleiding van mevrouw Sharon Dijksma, voorzitter van de commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Nederlandse Staten-Generaal 16

B. Uiteenzetting van de heer Laurens-Jan Brinkhorst, minister van Economische Zaken van Nederland 17

C. Gedachtewisseling 19

5. Hoever staat het voorzitterschap van de EU? . 20

A. Inleiding door de heer Atzo Nicolai, minister van Europese Aangelegenheden 20

B. Gedachtewisseling 22

6. Informatie-uitwisseling over de subsidiariteitcriteria 23

7. Toetsing van de subsidiariteitcriteria 25

A. Inleiding door de heer Hubert Haenel, voorzitter van de delegatie van de Franse Senaat voor de EU 25

B. Gedachtewisseling 26

8. Goedkeuring van de COSAC-bijdrage 27

BIJLAGEN:

1. *Conference of COSAC – Amendments regarding the COSAC Rules of Procedure by the Dutch delegation*

2. Vergadering van de Voorzitters van de COSAC-delegaties – Den Haag, 13 september 2004

2*bis.* Proposition d'amendement à l'article 9.3 du règlement de la COSAC, introduit par Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants de Belgique, Président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes

2*ter.* Lettre de M. Philippe Mahoux, Président de le délégation du Sénat

3. Régime linguistique
(Situation au jeudi 18 novembre 2004)

4. Avis de la Commission mixte du Parlement néerlandais sur l'application du principe subsidiarité en ce qui concerne l'examen parlementaire des projets d'actes législatifs européens

5. *Foreseen models for the Early Warning Mechanism in national Parliaments*

6. Conclusions – XXXIIème COSAC, La Haye, mardi 23 novembre 2004

Declaration on the Ukrainian Elections, The Hague – XXXII COSAC, Tuesday 23 November 2004

7. *List of Participants – XXXII COSAC meeting*

2*bis.* Voorstel van amendement op artikel 9.3 van het COSAC-reglement, ingediend door de heer Herman De Croo, Voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden

2*ter.* Brief van de heer Philippe Mahoux, Voorzitter van de Senaatsdelegatie

3. Talenregime
(Toestand op donderdag 18 november 2004)

4. Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit van het Nederlandse Parlement betreffende de parlementaire behandeling van Europese voorstellen

5. *Foreseen models for the Early Warning Mechanism in national Parliaments*

6. *Conclusions – XXXII COSAC, The Hague, Tuesday 23 November 2004*

Declaration on the Ukrainian Elections, The Hague – XXXII COSAC, Tuesday 23 November 2004

7. *List of Participants – XXXII COSAC meeting*

COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES - COMPOSITION
FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN - SAMENSTELLING

Présidents / Voorzitters: Herman De Croo, président de la Chambre/voorzitter van de Kamer en Philippe Mahoux, sénateur/senator

DÉLÉGATION CHAMBRE:
AFVAARDIGING KAMER:

A. — **Titulaires / Vaste leden :**

VLD	Karel Pinxten, Hilde Vautmans
PS	Valérie Déom, Patrick Moriau
MR	Daniel Ducarme, Josée Lejeune
sp.a-spirit	Philippe De Coene, Inga Verhaert
CD&V	Herman Van Rompuy
Vlaams Belang	Guido Tastenhoye

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

Miguel Chevalier, Stef Goris, Luk Van Biesen
Jean-Marc Delizée, Jean-Pol Henry, Karine Lalieux
Hervé Hasquin, Philippe Monfils
Cemal Cavdarli, Dalila Douifi, Geert Lambert
Roel Deseyn, Greta D'hondt
Alexandra Colen, Francis Van den Eynde

Membre siègeant en commission sans voix délibérative (Art.158.3 du Réglement):
Lid dat in de commissie zitting heeft zonder stemrecht (Art. 158.3 van het Reglement): Melchior WATHELET (cdH):

DÉLÉGATION PARLEMENT EUROPÉEN:
DELEGATIE EUROPEES PARLEMENT:

A. — **Membres / Leden :**

VLD	Dirk Sterckx
CD&V/N-VA	Ivo Belet, Jean-Luc Dehaene
PS	Philippe Busquin, Alain Hutschinson
MR	Antoine Duquesne
sp.a-spirit	Mia De Vits
cdH	Raymond Langendries
Vlaams Belang	Philip Claeys
GROEN	Bart Staes

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

VLD	Annemie Neyts-Uyttebroeck
CD&V/N-VA	Frieda Brepoels, Marianne Thyssen
PS	Véronique De Keyser, Marc Tarabella
MR	Gérard Deprez, Frédérique Ries
sp.a-spirit	Saïd El Khadraoui, Ann Van Lancker
cdH	Mathieu Grosch
Vlaams Belang	Koenraad Dillen, Frank Vanhecke
ECOLO	Pierre Jonckheer

DÉLÉGATION SÉNAT:
DELEGATIE SENAAT:

A. — **Membres / Leden :**

sp.a-spirit	Staf Nimmegeers, Fauzaya Talhaoui
VLD	Jacques Germeaux, Stefaan Noreilde
PS	Pierre Galand, Philippe Mahoux
MR	François Roelants du Vivier, Nathalie de T'Serclaes
CD&V/N-VA	Luc Van den Brande
Vlaams Belang	Karim Van Overmeire

B. — **Suppléants / Plaatsvervangers :**

sp.a-spirit	Fatma Pehlivan, Lionel Vandenberghe
VLD	Pierre Chevalier, Luc Willems
PS	Jean Cornil, Marie-José Laloy
MR	Jihane Annane, Alain Destexhe
CD&V/N-VA	Jan Steverlynck
Vlaams Belang	Frank Creyelman

AVANT-PROPOS

Cette Conférence est organisée deux fois par an par le Parlement du pays qui assure la présidence de l'Union européenne. Elle réunit les délégations des commissions parlementaires spécialisées en affaires européennes des parlements des pays membres de l'Union, des États candidats ainsi qu'une délégation du Parlement européen. Le but de cette Conférence est d'améliorer l'information et l'échange entre les parlements de l'Union européenne afin de renforcer le contrôle parlementaire dans le processus de décision européen.

La XXXIIème COSAC a eu lieu à La Haye, les lundi 22 et mardi 23 novembre 2004.

La délégation du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes était composée de M. Herman De Croo, Président de la Chambre et du Comité d'avis, Mme Inga Verhaert (sp.a-spirit), M. Philippe Mahoux (sénateur - PS), Vice-président du Comité d'avis et Mme Fauzaya Talhaoui (sénatrice – sp.a-spirit).

Les thèmes suivants y furent abordés:

• Le régime linguistique au sein de la COSAC;
• Les critères de la subsidiarité;
• La déclaration en vue d'augmenter la prise de conscience nationale;
• Le processus de Lisbonne;
• Où en est la présidence de l'UE?;
• Echange d'informations sur les critères de la subsidiarité;
• Mise à l'épreuve des critères de subsidiarité;
• Adoption de la contribution de la COSAC.

1. Le régime linguistique au sein de la COSAC

L'élargissement de l'Union européenne a entraîné une augmentation du nombre des langues officielles utilisées au sein de celle-ci. Elle en compte actuellement 20.

Le règlement de la COSAC stipulait jusqu'à présent que toutes les langues étaient traitées sur un pied d'égalité.

Ce principe est devenu quasi inapplicable d'un point de vue pratique (salles de conférence appropriées) et financier.

WOORD VOORAF

De COSAC (*Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires*) wordt twee keer per jaar georganiseerd door het parlement van het land dat het EU-voorzitterschap uitoefent. Ze wordt bijgewoond door de afvaardigingen van de in Europese aangelegenheden gespecialiseerde parlementaire commissies van de lidstaten van de Unie, alsmede door een delegatie van het Europees Parlement. De conferentie heeft voorts tot doel de informatieverstrekking en -uitwisseling tussen de parlementen van de Europese Unie te verbeteren teneinde de parlementaire controle op de Europese besluitvorming te versterken.

De tweeëndertigste COSAC vond plaats op maandag 22 en op dinsdag 23 november 2004 in Den Haag.

De afvaardiging van het Federaal adviescomité voor Europese aangelegenheden was samengesteld uit de heer Herman De Croo, voorzitter van de Kamer, mevrouw Inga Verhaert (sp.a-spirit), de heer Philippe Mahoux (senator – PS), ondervoorzitter van voormeld Adviescomité en mevrouw Fauzaya Talhaoui (senator – sp.a-spirit).

Tijdens de conferentie kwamen de volgende thema's aan bod:

• De taalregeling binnen de COSAC;
• De subsidiariteitscriteria;
• Verklaring ter versterking van het bewustwordingsproces op nationaal vlak;
• Het Lissabonproces;
• Hoever staat het voorzitterschap van de EU?;
• Informatie-uitwisseling over de subsidiariteitscriteria;
• Toetsing van de subsidiariteitscriteria;
• Goedkeuring van de *COSAC*-bijdrage.

1. Het talenregime in de COSAC

De uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten heeft geleid tot de toename van het aantal officiële talen tot 20.

Het Reglement van de COSAC voorzag totnogtoe dat alle talen gelijkwaardig worden behandeld.

Vanuit praktisch (gepaste conferentieruimte) en financieel oogpunt wordt dit principe welhaast onhaalbaar.

La Présidence néerlandaise de la COSAC a, de ce fait, proposé un certain nombre d'options visant à modifier (réduction du nombre de langues) le règlement de la COSAC. (Voir Annexe 1)

Le président de la délégation de la Chambre des représentants de Belgique a introduit des amendements qui correspondent davantage aux propos tenus lors de la précédente réunion des présidents de la COSAC. (13.09.04 – voir rapport en Annexe 2).

Les réactions à ces options laissent apparaître que quelque 8 parlements continuent à plaider en faveur du maintien du régime linguistique en vigueur. (voir aperçu en Annexe 3).

Lors de la COSAC, ces délégations rappelèrent l'importance de la diversité linguistique en Europe. Les débats qui eurent lieu lors de la COSAC n'infléchirent donc pas les points de vue initialement adoptés.

La Présidence néerlandaise a constaté qu'une majorité des délégations était acquise à la modification du régime linguistique.

Toutefois, une telle modification du règlement requiert une décision à l'unanimité.

Le débat portant sur le régime linguistique a finalement eu pour effet d'écarter toute référence à celui-ci des conclusions de la COSAC.

Cependant, les discussions en la matière se poursuivent puisqu'un groupe de travail chargé de se pencher sur le problème a été mis sur pied dans la perspective de la prochaine réunion des présidents de parlement qui aura lieu à Budapest en mai 2005.

M. De Croo a demandé au Secrétariat de la COSAC de réaliser un synopsis des régimes linguistiques en vigueur sein des diverses assemblées interparlementaires.

2. Les critères de la subsidiarité

A. *Introduction*

M. Van Dijk, membre de la Deuxième Chambre néerlandaise et Président de la Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité, a commenté la procédure appelée à être appliquée au parlement néerlandais en vue du contrôle de la subsidiarité.

Het Nederlandse Voorzitterschap van de COSAC heeft dan ook een aantal opties voorgesteld tot wijziging (beperking van het aantal talen) van het COSAC-reglement. (Zie Bijlage 1).

De delegatievoorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers heeft hierop amendementen ingediend die meer strookten met de geest van de voorafgaande vergadering van COSAC-voorzitters. (13.9.2004 – zie verslag in Bijlage 2).

Uit de voorafgaande reacties op deze opties bleek dat een 8-tal parlementen blijven pleiten voor het behoud van het bestaande talenregime. (zie overzicht in Bijlage 3).

Tijdens de COSAC zelf werd door deze delegaties herinnerd aan het belang van de taaldiversiteit in Europa. De COSAC-debatten zelf hebben dus niet tot een wending geleid van de oorspronkelijke standpunten.

Het Nederlandse Voorzitterschap heeft vastgesteld dat een meerderheid van de delegaties wel is gewonnen voor de wijziging van het talenregime.

Een dergelijke reglementswijziging vereist evenwel een éénparige beslissing.

Het debat over het talenregime heeft er tenslotte toe geleid dat ook de verwijzing naar het debat over het talenregime in de conclusies van de COSAC is verwijderd.

De discussie hierover wordt echter gaande gehouden aangezien er ook een Werkgroep over dit probleem is gecreëerd in het licht van de komende Conferentie van de parlementsvoorzitters in Boedapest (mei 2005).

De heer De Croo heeft gevraagd dat het COSAC-secretariaat een overzicht zou maken van het talenregime in de verschillende interparlementaire assemblees.

2. De subsidiariteitscriteria

A. *Inleiding*

De heer Van Dijk, Lid van de Nederlandse Tweede Kamer en Voorzitter van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, heeft de procedure toegelicht die in het Nederlands parlement zou worden toegepast voor de controle op de subsidiariteit.

Pour le rapport il est renvoyé à l'Annexe 4.

Dans le cadre des travaux de cette commission mixte, on a également procédé à une enquête auprès des autres assemblées de l'Union européenne à propos de la procédure de subsidiarité envisagée. (Voir Annexe 5).

La moitié des assemblées (des 37 assemblées dans l'Union européenne) n'a pas encore pris de décision.

Dans la plupart des cas où des procédures ont déjà été élaborées, l'avis sur la subsidiarité serait formulé au niveau de la commission chargée des Questions européennes, au sein des assemblées respectives.

Dans 5 parlements, l'avis sur la subsidiarité devrait être arrêté formellement par l'assemblée plénière de chaque assemblée (dans le cas de parlements bicaméraux).

À l'heure actuelle, il n'y a pas de parlements bicaméraux qui envisagent de formuler une position commune. Le parlement néerlandais verrait bien la Commission mixte de subsidiarité se charger du développement d'une telle vision commune.

L'orateur a souligné la signification de la procédure de subsidiarité. Elle constitue un élément important dans la prise de conscience européenne des responsables politiques, notamment au niveau des parlements nationaux.

Le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité ne peut revêtir un caractère purement administratif, il doit en fin de compte être exécuté par les responsables politiques.

Le contrôle de subsidiarité est également considéré comme l'instrument permettant de consulter la société civile (éventuellement par le canal de l'internet).

La concertation entre les parlements nationaux doit se dérouler par le biais de la base de données IPEX qui est, pour l'orateur, un vecteur plus indiqué que la COSAC. Il n'est pas jugé opportun que la COSAC formule un avis sur la subsidiarité.

Voor het rapport zij verwezen naar Bijlage 4.

In het kader van de werkzaamheden van deze Gemengde Commissie werd eveneens een bevraging gedaan bij de overige assemblees in de EU over de voorgenomen subsidiariteitsprocedure. (Zie Bijlage 5).

In de helft van de assemblees (van de 37 assemblees in de EU) werd nog geen beslissing genomen.

Daar waar reeds procedures werden uitgewerkt zou in het merendeel van de gevallen het «subsidiariteits»-advies geformuleerd worden op het niveau van de commissie voor Europese Zaken, in de afzonderlijke assemblees.

In 5 parlementen zou het subsidiariteitsadvies formeel moeten worden bepaald door de Plenaire vergadering van elke Assemblee (ingeval het om bicamerale parlementen gaat).

Er zijn vooralsnog geen bicamerale parlementen die overwegen een gemeenschappelijk standpunt te formuleren. Het Nederlandse parlement ziet wel een functie in de gemengde subsidiariteitscommissie, om op dat niveau een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen.

Spreker heeft gewezen op de betekenis van de subsidiariteitsprocedure. Ze vormt een belangrijk instrument voor de Europese bewustwording van alle beleidsbetrokkenen, zo ook bij de nationale parlementsleden.

De subsidiariteits- en proportionaliteitstoets mag niet louter een ambtelijk karakter hebben, maar moet finaal door de politici worden uitgevoerd.

De subsidiariteitstoets wordt ook gezien als het middel om het maatschappelijk middenveld te consulteren (eventueel via internet).

Het overleg tussen de nationale parlementen moet gebeuren via de te ontwikkelen database IPEX. Dit is voor spreker een meer aangewezen medium dan COSAC. Het wordt niet opportuun geacht dat COSAC een subsidiariteitsadvies zou uitbrengen.

B. *Echange de vues*

La plupart des délégations fondent de grands espoirs sur IPEX, dans le cadre de la procédure de subsidiarité *(Pologne)*[1].

Un système rapide d'échange d'informations entre les parlements nationaux, par le biais d'IPEX, est nécessaire *(Lituanie, Pologne, Italie).*

Il est nécessaire d'appliquer rapidement la procédure de subsidiarité, encore avant la ratification de la Constitution européenne.

Cette procédure illustre l'autonomie des parlements (*Italie, Irlande).*

L'autonomie de chaque Chambre doit être respectée (Italie, Irlande) - ce qui n'empêche pas l'information réciproque, comme le soulignent une fois encore les représentants du PE *(Leinen – PE).*

L'épreuve de la subsidiarité est un droit individuel des parlements nationaux.

Il n'existe pas de base pour une évaluation collective.

La COSAC est responsable de l'échange d'informations et de l'étude des meilleures pratiques et n'a pas pour tâche de recueillir des voix ou d'atteindre le quorum de subsidiarité.

Le système d'alerte rapide est un acquis, il permet d'éviter la confusion des niveaux.

Il importe que les parlements nationaux jouent un propre rôle en la matière mais cette procédure ne peut s'apparenter à une troisième Chambre *(Brok – PE).*

L'approche individuelle de la procédure de subsidiarité est également partagée par le Luxembourg, notamment.

Pour le représentant espagnol, la COSAC constitue en revanche le forum idéal pour coordonner les points de vue.

M. De Croo maintient le point de vue déjà défendu précédemment, à savoir la nécessité d'un dialogue de subsidiarité entre les différents parlements nationaux.

[1] Les pays placés entre parenthèses renvoient aux représentants des parlements respectifs qui ont souligné explicitement un aspect.

B. *Gedachtewisseling*

De meeste delegaties stellen hoge verwachtingen ten aanzien van IPEX met het oog op de subsidiariteitsprocedure *(Polen)*[1].

Een snel uitwisselingssysteem van info via IPEX onder de nationale parlementen is nodig *(Litouwen, Polen, Italië).*

Het is noodzakelijk om de subsidiariteitsprocedure snel toe te passen, nog vóór de ratificatie van de Europese Grondwet.

Dit illustreert de autonomie van de nationale parlementen *(Italië, Ierland).*

De autonomie van elke Kamer moet gerespecteerd worden (Italië, Ierland). Wel kan er wederzijdse informatie zijn. Dat wordt nogmaals onderlijnd door de EP-vertegenwoordigers *(Leinen – EP).*

De subsidiariteitstoets is een individueel recht van de nationale parlementen.

Er is geen basis voor een collectieve toetsing.

COSAC is verantwoordelijk voor uitwisseling aan info en studie van «*best practices*» en heeft niet de taak de stemmen te verzamelen om het subsidiariteitsquorum te bereiken.

De *«early warning procedure»* is een verworvenheid, om vermenging van niveaus te vermijden.

Het is belangrijk dat nationale parlementen hierbij een eigen rol hebben, maar deze procedure mag niet uitgroeien tot een derde Kamer *(Brok - EP).*

De individuele benadering van de subsidiariteitsprocedure wordt ook gedeeld door o.m. Luxemburg.

Voor de Spaanse vertegenwoordiger is de COSAC daarentegen het beste forum om de standpunten te coördineren.

Ook de heer De Croo blijft bij dit eerder verdedigd standpunt van de noodzaak tot subsidiariteitsdialoog onder de nationale parlementen. Hij verwijst naar het

[1] De landen tussen haakjes verwijzen naar de respectievelijke parlementsvertegenwoordigers die een aspect uitdrukkelijk hebben onderlijnd.

Il renvoie au système interne belge en matière de subsidiarité. Le niveau de subsidiarité y est défini par le «Comité de concertation» (gouvernements fédéral, communautaires et régionaux).

La Cour d'arbitrage décide ensuite de l'opportunité d'utiliser le carton jaune et le carton rouge, et veille ainsi au respect de la répartition constitutionnelle des compétences.

La COSAC peut donc assurer la fonction du Comité de concertation.

Le Danemark, l'Irlande, le Royaume Uni (Chambre des Communes), la Grèce et l'Allemagne estiment aussi qu'une concertation sur la subsidiarité est nécessaire. L'IPEX et la COSAC doivent y jouer un rôle.

Dans la COSAC, la collaboration est essentielle (notamment pour l'analyse du programme législatif; l'invitation des commissaires européens;…) *(Chypre)*

La COSAC doit défendre les parlements nationaux et ces intérêts ne peuvent être défendus qu'en commun *(RU – Chambre des Communes).*

Une fois que le quorum d'1/3 sera atteint, il faudra aussi mettre sur pied une concertation avec la Commission européenne *(Grèce).*

L'Allemagne estime également qu'une plus grande collaboration est nécessaire au niveau national entre le Parlement national et les membres du Parlement européen.

La plupart des délégations maintiennent qu'un délai de 6 semaines est trop court.

Comme il y a une quarantaine d'assemblées, cette courte période est constamment ponctuée de dissolutions, d'élections, de vacances parlementaires, etc.

De plus, dans 8 États membres de l'UE, on compte ± 74 assemblées législatives régionales, qui doivent également être consultées.

En ce qui concerne les États membres qui ont des structures régionales, on se pose toujours la question de savoir comment les parlements régionaux peuvent être associés à cette procédure *(RU, Italie, Belgique,…).*

Des questions se posent également quant au caractère obligatoire ou non de l'avis sur la subsidiarité. *(RU).*

intern Belgisch systeem inzake subsidiariteit. Hier bepaalt het «Overlegcomité «(Federale, Gemeenschaps- en Gewestregeringen) het subsidiariteitsniveau.

Het Arbitragehof beslist vervolgens over het gebruik van de gele en rode kaart. Dit Hof ziet toe op de naleving van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling.

COSAC kan dus de functie hebben van een Overlegcomité.

Ook Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk *(House of Commons*), Griekenland, Duitsland, achten subsidiariteitsoverleg noodzakelijk. IPEX en COSAC moeten daarbij een functie vervullen.

Samenwerking in COSAC is essentieel (o.m. analyse van het wetgevend programma; uitnodiging Europese commissarissen; …) (*Cyprus)*

COSAC moet de nationale parlementen verdedigen en deze belangen kunnen enkel samen verdedigd worden *(VK* – House of Commons*).*

Eens het quorum bereikt (van 1/3 zal er ook een overleg moeten tot stand komen met de Europese Commissie *(Griekenland).*

Duitsland ziet ook een grotere samenwerking nodig op nationaal niveau tussen het Nationaal Parlement en de EP-leden.

De meeste delegaties blijven bij het standpunt dat een 6-wekentermijn te kort is.

Met een 40-tal assemblees wordt deze korte periode steeds doorkruist door ontbindingen, verkiezingen, parlementair reces, enz…).

Bovendien zijn er in 8 lidstaten van de EU ± 74 regionale wetgevende assemblees, die eveneens moeten geconsulteerd worden.

Bij lidstaten met regionale structuren rijst nog altijd de vraag hoe de regionale parlementen bij deze procedure kunnen worden betrokken *(VK, Italië, België,…).*

Vragen gelden ook over het al dan niet verplicht karakter van het subsidiariteitsadvies. *(VK).*

Dans la plupart des assemblées, la commission parlementaire chargée des Affaires européennes sera chargée du *«monitoring»* de la procédure de subsidiarité, mais bien souvent (au Danemark, en Finlande, en Lettonie, au Portugal, en Slovénie, au RU), les commissions sectorielles y seraient néanmoins aussi associées.

M. Mahoux (S – Belgique) prévient que le test de subsidiarité ne peut pas remettre en question l'acquis communautaire.

La subsidiarité et la proportionnalité doivent être clairement définies et opérationnalisées, car elles peuvent être abordées de manières différentes.

L'intervenant estime qu'aucun rôle spécifique en matière de subsidiarité ne revient à la COSAC. Celle-ci doit rester limitée à un réseau d'information.

Pour le président de la Chambre belge, M. De Croo, il est intéressant d'échanger des expériences. Mais en fin de compte, la procédure de subsidiarité est comparable à une brosse à dents: chacun utilise la sienne.

Différentes délégations attirent aussi l'attention sur la nécessité d'une certaine sélectivité *(Portugal, Finlande, France)* dans l'examen de la subsidiarité. La sélection doit cependant être politique et non administrative.

Le représentant finlandais rappelle que le critère de subsidiarité a déjà été testé depuis l'adhésion de son pays à l'Union Européenne (1995). Aucun problème relatif au critère de subsidiarité n'a jamais été constaté.

Il fait néanmoins observer que la question de la proportionnalité ne peut pas être traitée par les parlements nationaux, car elle concerne les instruments politiques.

Les parlements nationaux peuvent uniquement déterminer <u>qui</u> peut prendre une mesure (à quel niveau), mais ils ne peuvent se prononcer sur le fond.

Le contrôle de subsidiarité ne peut être préjudiciable à d'autres priorités de la législation européenne.

D'aucuns estiment qu'il est difficile de définir des critères (pour apprécier la subsidiarité), étant donné qu'il s'agit de critères purement politiques et, partant, qualitatifs *(Lux.).*

Quid lorsqu'une opinion réfléchie contient des avis contradictoires? *(UK)*

In de meeste assemblees zal de Commissie voor Europese Aangelegenheden belast worden met de *«monitoring»* van de subsidiariteitsprocedure, maar vaak (in Denemarken, Finland, Letland, Portugal, Slovenië, VK) zouden daar evenwel ook de sectoriele commissies bij worden betrokken.

De heer Mahoux (S – België) waarschuwt dat de subsidiariteitstest niet het acquis communautaire op losse schroeven mag zetten.

Subsidiariteit en proportionaliteit dienen duidelijk gedefinieerd en geoperationaliseerd te worden, want ze kunnen op uiteenlopende wijze benaderd worden.

Spreker ziet geen specifieke subsidiariteitsrol weggelegd voor de COSAC. Deze moet beperkt blijven tot een informatienetwerk.

Voor de Belgische Kamervoorzitter De Croo is het interessant ervaringen uit te wisselen. Maar uiteindelijk is een subsidiariteitsprocedure zoals een tandenborstel: ieder gebruikt de zijne.

Verschillende delegaties wijzen ook op de noodzaak van een zekere selectiviteit *(Portugal, Finland, Frankrijk)* bij het onderzoek van de subsidiariteit. De selectie moet evenwel politiek zijn en niet administratief.

De Finse vertegenwoordiger herinnert eraan dat het subsidiariteitscriterium reeds werd getoetst vanaf de toetreding (1995). Er werd nooit een probleem vastgesteld met betrekking tot het subsidiariteitscriterium.

Hij wijst er wel op dat de proportionaliteitskwestie niet kan behandeld worden door de nationale parlementen want het betreft het beleidsinstrumentarium.

De nationale parlementen kunnen alleen bepalen <u>wie</u> (op welk niveau) een maatregel kan nemen, maar kunnen geen inhoudelijk oordeel vellen.

De subsidiariteitstoets mag niet ten koste gaan van andere aandachtspunten in de Europese wetgeving.

Volgens sommigen is het moeilijk om criteria (met het oog op de beoordeling van de subsidiariteit) te omschrijven, aangezien het om louter politieke en dus kwalitatieve criteria gaat *(Lux.).*

Wat ingeval beredeneerde opinie tegengestelde meningen bevat? *(VK)*

En ce qui concerne l'application de la procédure du «carton rouge» (recours *a posteriori* auprès de la Cour de justice européenne), il est souvent précisé que le gouvernement ne peut hypothéquer le Parlement national *(UK – Assemblée nationale française*[2]).

C. *Conclusions*

L' «auteur de l'exposé introductif», M. Van Dijk, conclut que chaque parlement national peut avoir son propre système.

Bien qu'un délai de 6 semaines soit court, dans la pratique, il ne prend cours que lorsque la proposition de législation est disponible dans toutes les langues. La coïncidence avec des vacances parlementaires ne peut constituer un obstacle, dans la mesure où la Commission européenne entreprend encore moins d'initiatives durant cette période.

Le seul problème est celui des élections nationales.

En ce qui concerne le rôle de la COSAC dans l'application de la subsidiarité, aucun consensus ne s'est dégagé.

Une majorité des intervenants attribue à la COSAC une fonction d'information plutôt que de coordination.

On peut en effet se demander, à cet égard, si le «recours» introduit par un parlement doit être formulé par le gouvernement ou si le rôle de celui-ci se limite à transmettre l'information. C'est du moins cette dernière interprétation qui figure dans le rapport de la commission néerlandaise de subsidiarité (voir annexe 4).

[2] Dans les différents États membres, la portée précise du point 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, libellé comme suit, n'est pas encore très claire: «La Cour de justice est compétente pour connaître des recours pour violation par un acte législatif du principe de subsidiarité introduits, conformément aux modalités prévues à l'article III-270 de la Constitution, par les États membres ou transmis par ceux-ci conformément à leur ordre juridique au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci.» (voir Annexe 4). Il convient également de renvoyer au rapport n° 1999 de l'Assemblée nationale française (Délégation pour l'Union européenne), Vers une Europe plus démocratique et plus efficace: les parlements nationaux, nouveaux garants du principe de subsidiarité (Novembre 2004).

Met betrekking tot de toepassing van de «*red card*» procedure (ex post beroep bij het Europees Hof van Justitie) wordt vaak gesteld dat de regering het Nationaal Parlement niet mag hypothekeren. *(VK – Franse A.N.*[2])

C. *Conclusies*

De «inleider», de heer Van Dijk, besluit dat elk nationaal parlement een eigen systeem kan hebben.

De 6-wekentermijn is kort, maar in de praktijk begint de termijn pas te lopen als het wetgevingsvoorstel beschikbaar is in alle talen. De doorkruising met parlementaire recessen kan geen probleem zijn omdat in die periode de Europese Commissie evenmin initiatieven neemt.

Het enige probleem stelt zich met nationale verkiezingen.

Met betrekking tot de rol van de COSAC bij de toepassing van de subsidiariteit is er geen éénstemmigheid.

Een meerderheid van de interveniënten schrijft aan de COSAC een informerende eerder dan een coördinerende functie toe.

Men kan zich, inderdaad, afvragen of het beroep vanwege een parlement door de regering dient geformuleerd, ofwel of de regering in dat geval slechts functioneert als doorgeefluik. Het is deze laatste interpretatie die zich in het verslag van de Nederlandse subsidiariteitscommissie bevindt (zie bijlage 4).

[2] In de verschillende lidstaten is het immers nog niet geheel duidelijk wat de precieze draagwijdte is van het punt 7 in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en dat als volgt luidt: «Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van elk beroep wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als aangegeven in artikel III-270 van de Grondwet wordt ingesteld door de lidstaten, of door de lidstaten in overeenstemming met de nationale rechtsorde wordt toegezonden namens hun nationaal parlement of een kamer van dat parlement.». Er zij tevens verwezen naar het rapport nr. 1999 van de Franse Assemblée Nationale (*Délégation pour l'Union européenne), Vers une Europe plus démocratique et plus efficace: les parlements nationaux, nouveaux garants du principe de subsidiarité (Novembre 2004).*

Selon l'intervenant, subsidiarité et proportionnalité vont de pair et sont indissociables[3].

Le contrôle de subsidiarité est un **droit** des parlements nationaux et il **doit** donc être appliqué.

3. Déclaration en vue d'augmenter la prise de conscience nationale

M. René Van der Linden, Président de la commission des affaires européennes de la Première Chambre du Parlement des Pays-Bas rappelle qu'il a présenté, le 9 juillet 2002, au Présidium de la Convention, en sa qualité de représentant des États-Généraux à la Convention européenne, une déclaration afin d'augmenter la prise de conscience nationale du processus d'intégration européenne. Cette déclaration a été signée par plus de 50 membres de la Convention et a été bien accueillie dans plusieurs parlements. Il y a un an, lors de la XXXème COSAC à Rome, les délégations ont décidé, à l'unanimité, de soutenir cette déclaration. Afin qu'elle puisse être mise en vigueur, la présidence néerlandaise a décidé de mettre ce point à l'ordre du jour de la présente COSAC.

Il s'agit de donner aux parlements nationaux la possibilité de discuter du programme législatif de la Commission européenne dans une phase précoce et de vérifier sa conformité avec le principe de subsidiarité. Le Parlement européen et les parlements nationaux examineront ce programme et en débattront simultanément au cours de la même semaine. Les présidents des parlements nationaux, en consultation avec le Parlement européen, devraient décider d'organiser ce débat, chaque année, lors d'une semaine qui serait fixée par la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne.

[3] En Europe et dans les milieux nationaux, une polémique existe quant à savoir si le principe de proportionalité est également soumis au contrôle de subsidiarité sensu lato. Des représentants des institutions européennes (Commission, Conseil) affirment que la question de la proportionnalité est du ressort des institutions européennes. À notre estime, il existe un lien intrinsèque entre les deux éléments. Le niveau de l'intervention (subsidiarité) peut être défini au regard de l'adéquation de l'intervention de l'Union européenne aux objectifs du Traité (=proportionnalité).

Volgens spreker gaan subsidiariteit en proportionaliteit samen en kunnen ze niet gescheiden worden[3].

De Subsidiariteitstoets is een **recht** van de nationale parlementen en dus **moet** hij worden toegepast.

3. Verklaring ter versterking van het bewustwordingsproces op nationaal vlak

De heer René Van der Linden, voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Nederlandse Eerste Kamer, herinnert eraan dat hij, als vertegenwoordiger van de Nederlandse Staten-Generaal bij de Europese Conventie, op 9 juli 2002 aan die Conventie een verklaring heeft voorgelegd ter versterking van de bewustwording, door de nationale Staten, van het Europese eenwordingsproces. Meer dan 50 leden van de Conventie ondertekenden die verklaring, die door diverse parlementen gunstig werd onthaald. Een jaar geleden beslisten de afvaardigingen, in het raam van de 30ste COSAC in Rome, unaniem die verklaring te steunen. Teneinde ze in werking te laten treden, heeft het Nederlandse voorzitterschap beslist dat punt tijdens deze COSAC te agenderen.

De verklaring strekt ertoe de nationale parlementen de mogelijkheid te bieden het wetgevend programma van de Europese Commissie in een zeer vroeg stadium te bespreken en aan de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te toetsen. Het Europees Parlement en de nationale parlementen zullen dat programma bespreken en daarover tegelijkertijd, in de loop van dezelfde week, debatteren. Daarbij ligt het in de bedoeling dat de voorzitters van de nationale parlementen – in overleg met het Europees Parlement – tijdens de Conferentie van de voorzitters van de parlementen van de Europese Unie zouden bepalen in welke week dit debat jaarlijks moet plaatsgrijpen.

[3] Er heerst enige discussie in Europese en nationale kringen of het proportionaliteitsbeginsel eveneens voorwerp uitmaakt van de subsidiariteitscontrole sensu lato. Vertegenwoordigers van de Europese instellingen (Commissie, Raad) stellen dat de proportionaliteitskwestie een zaak is van de Europese instellingen. Ons inziens is er echter een intrinsieke band tussen beide. Het is uit het oordeel over de adequaatheid van het EU-optreden ten aanzien van de doelstellingen van het Verdrag (=proportionaliteit) dat ook het niveau van het optreden (subsidiariteit) kan bepaald worden.

Cette initiative permettra aux citoyens et à la société civile d'être plus proches de l'Europe car elle assurera une participation plus directe de ceux-ci à l'élaboration de la législation européenne. Cette initiative encouragera également les parlements nationaux à mettre davantage les questions européennes à l'ordre du jour de leurs travaux.

Tous les intervenants soutiennent cette initiative du Président Van der Linden car elle s'inscrit en droite ligne dans les nouvelles compétences conférées aux parlements nationaux et au Parlement européen par le projet de Traité constitutionnel. Cette initiative est un pas important vers la valorisation du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Une discussion plus approfondie par les parlements nationaux du programme législatif de la Commission favorisera également leur examen du principe de subsidiarité (ceux-ci ne disposeront que d'un délai de 6 semaines) en les rendant davantage pro-actifs.

Certains délégués suggèrent d'inviter un représentant de la Commission européenne dans chaque parlement national lors de ce débat sur le programme législatif de la Commission européenne.

Le président de la Chambre, M. Herman De Croo, tout en appuyant cette initiative, souligne que celle-ci, louable en soi, ne rencontrera peut-être pas l'objectif visé, à savoir augmenter la prise de conscience nationale du processus d'intégration européenne. L'on ne peut pas «vendre» l'Europe de manière abstraite. Bien que la Belgique soit un des membres fondateurs de la Communauté européenne, les citoyens belges ne connaissent pas les noms des 24 membres belges du Parlement européen. L'Europe ne peut être vendue que de manière concrète en organisant le débat sur des questions comme l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ou la directive «Bolkenstein» sur les services.

Il faut que les citoyens prennent conscience des avantages de l'UE, de sa valeur ajoutée: absence de conflit sur le territoire européen depuis 1945, reconnaissance des diplômes dans tous les pays membres, programme d'échanges universitaires, suppression des frontières internes permettant, par exemple, à un camion de marchandises de se rendre de Copenhague à Catane sans perte de temps, etc…

Dankzij dat initiatief zullen de burgers en de civiele maatschappij dichter bij Europa komen te staan: op die manier zullen zij immers directer bij de uitwerking van de Europese wetgeving worden betrokken. Het initiatief zal ook de nationale parlementen ertoe aansporen de Europese aangelegenheden prominenter tijdens hun werkzaamheden te agenderen.

Alle sprekers steunen dit door voorzitter Van der Linden voorgestelde initiatief dat perfect in het verlengde ligt van de nieuwe bevoegdheden die het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa aan de nationale parlementen en aan het Europees Parlement verleent. Met het initiatief wordt voorts een eerste stap gezet in de richting van een opwaardering van de rol die de nationale parlementen binnen de Europese Unie spelen. Mochten de nationale parlementen een diepgaander debat over het wetgevend programma van de Commissie voeren, dan zou zulks tevens bevorderlijk zijn voor de besprekingen rond de toetsing van dat programma aan het subsidiariteitsbeginsel, doordat de nationale parlementen (die daarvoor slechts over een termijn van 6 weken beschikken) zich terzake proactiever zouden gaan opstellen.

Sommige afgevaardigden stellen voor in elk nationaal parlement een vertegenwoordiger van de Europese Commissie uit te nodigen op dat debat over het wetgevend programma van de Europese Commissie.

Hoewel *de voorzitter van de Kamer, de heer Herman De Croo* het initiatief steunt, beklemtoont hij dat het – hoe lovenswaardig ook – misschien toch niet inspeelt op het beoogde doel, met name een sterkere bewustwording, op nationaal vlak, van het Europese eenwordingsproces. Op zo'n abstracte manier krijg je Europa immers nooit «verkocht»! België mag dan wel een van de stichtende leden van de Europese Gemeenschap zijn, zulks belet niet dat de Belgische burgers niet eens de namen van de 24 Belgische europarlementariërs kennen ! Alleen als men concreet te werk gaat, kan men Europa «aan de man brengen». Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door debatten te organiseren rond een aantal vraagstukken zoals de toetreding van Turkije tot de Europese Unie of over de zogenaamde «richtlijn-Bolkestein» inzake de diensten.

De burgers moeten gaan inzien welke voordelen de EU hen oplevert, welke meerwaarde Europa te bieden heeft: conflictbeheersing op het Europese grondgebied sinds 1945, wederzijdse erkenning van de diploma's in alle EU-lidstaten, universitaire uitwisselingsprogramma's, het slopen van de grenzen, zodat een vrachtvoerder bijvoorbeeld zijn goederen zonder enig tijdverlies van Kopenhagen tot in Catania kan vervoeren enzovoort.

Affirmer que l'on est en faveur de l'Europe ne suffit pas. Cette semaine européenne devrait par conséquent être axée sur des thèmes plus concrets.

M. Jo Leinen (PE) fait également observer, dans le même ordre d'idées, que l'on ne combattra l'euroscepticisme, actuellement en hausse, qu'en donnant aux citoyens les moyens de s'approprier l'Europe. Il se réjouit dès lors que Mme Margot Wallström, Vice-présidente de la Commission européenne, soit chargée, outre des relations institutionnelles, de la stratégie de la communication.

M. D. Bova, membre de la Chambre des députés italienne souligne que dans tous les forums de coopération interparlementaire, les représentants de la Chambre des députés italienne ont soutenu cette idée d'organiser, simultanément dans tous les parlements nationaux, un débat sur le programme législatif de la Commission européenne. Cette initiative est d'autant plus importante que le projet de Traité constitutionnel confère un rôle davantage pro-actif aux parlements nationaux.

M Jaime Gama, membre de l'Assemblée de la République portugaise, souhaite que cette proposition soit améliorée. La Commission devrait présenter son programme législatif dans des délais précis. Des membres des parlements nationaux et des parlements régionaux devraient pouvoir informer le Parlement européen de leurs observations sur le programme législatif de la Commission. Le débat se tiendrait alors au Parlement européen dont les membres auraient ainsi perçu la sensibilité de chaque parlement national au programme législatif de la Commission.

M. Richard Hörcsik, membre de l'Assemblée nationale hongroise, souligne que la délégation hongroise se rallie sans réserves à la proposition de M. Van der Linden. Les citoyens hongrois se sentent également loin de Bruxelles. Une information claire, concise, correcte et rapide sur les grandes politiques de l'Union permettrait de rapprocher davantage les citoyens de l'Europe. Depuis cinq ans, le gouvernement hongrois fait rapport, chaque année à l'automne, au parlement sur les grands dossiers européens en cours au moment où la Commission européenne publie son rapport annuel de progrès. Les membres hongrois du Parlement européen ont la faculté d'intervenir lors de cette séance (comme lors de toute séance pour autant qu'il s'agisse de sujets européens).

Zeggen dat men Europa genegen is, volstaat niet ! Deze Europese week zal zich dan ook op meer concrete thema's moeten toespitsen.

Voortbouwend op die reflectie, merkt ook *de heer Jo Leinen (EP)* op dat men het – thans weer oplaaiende – euroscepticisme alleen maar kan bestrijden als men de burgers de middelen geeft om Europa tot een deel van zichzelf te maken. Hij is dan ook opgetogen over het feit dat de vice-voorzitter van de Europese Commissie, mevrouw Margot Wallström, niet alleen met de institutionele relaties, maar ook met de communicatiestrategie werd belast.

De heer D. Bova, lid van de Italiaanse Camera dei Deputati onderstreept dat de vertegenwoordigers van de Italiaanse Kamer op alle fora inzake interparlementaire samenwerking, steeds de idee hebben ondersteund om, tegelijkertijd in alle nationale parlementen, een debat over het wetgevend programma van de Europese Commissie te organiseren. Dat initiatief wint nog aan belang als men bedenkt dat voor de nationale parlementen, conform het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, terzake een meer proactieve rol is weggelegd.

De heer Jaime Gama, lid van de Assemblee van de Republiek Portugal, wenst dat dit voorstel zou worden verbeterd. Zo zou de Commissie haar wetgevend programma binnen duidelijk omlijnde termijnen moeten voorstellen. Vervolgens zouden leden van de nationale en gewestparlementen hun opmerkingen aan het Europees Parlement moeten kunnen meedelen, waarop het debat zou volgen in het Europees Parlement, waarvan de leden dan zouden aanvoelen hoe elk nationaal parlement tegen het wetgevend programma van de Commissie aankijkt en welke gevoeligheden er spelen.

De heer Richard Hörcsik, lid van de nationale Assemblee van Hongarije, onderstreept dat de Hongaarse afvaardiging het voorstel van de heer Van der Linden voluit steunt. Ook de Hongaarse burgers voelen zich ver verwijderd van Brussel. Duidelijke, bevattelijke en snelle informatieverstrekking over de grote, door Europa uitgetekende beleidslijnen, zou het mogelijk maken de burgers nauwer bij de Europese zaak te betrekken. Reeds vijf jaar brengt de Hongaarse regering jaarlijks, in het najaar, aan het parlement verslag uit over de grote Europese dossiers die lopen op het ogenblik waarop de Europese Commissie haar jaarlijks voortgangsrapport publiceert. De Hongaarse europarlementariërs kunnen tijdens die vergadering (net als op elke andere vergadering waar Europese thema's aan bod komen) interveniëren.

En conclusion du débat, M. René Van der Linden rappelle qu'il ne s'agira pas d'organiser une semaine européenne mais bien un débat sur le programme législatif de la Commission au cours de la même semaine, au sein du Parlement européen et de chaque parlement national. Il fait ensuite observer qu'il est nécessaire d'impliquer au niveau national la société civile (ONG, partenaires sociaux ou étudiants) dans les dossiers européens. La société civile a, en effet, été largement consultée, au niveau européen, dans le cadre de la Convention sur l'Avenir de l'Europe. Une association comme «*Greenpeace*» par exemple, n'est-elle pas plus proche des citoyens que certains responsables politiques?

4. Le processus de Lisbonne

A. *Introduction par Mme Sharon Dijksma, Présidente de la commission des affaires européennes de la Deuxième Chambre du Parlement des Pays-Bas*

En mars 2000, le Conseil européen à Lisbonne a établi une stratégie afin de faire de l'Union européenne la société de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici 2010. Cette stratégie devait stimuler l'économie et la création d'emplois avec des politiques sociales et environnementales favorisant le développement durable et l'inclusion sociale.

En mars 2004, le Conseil européen de printemps a réaffirmé que les objectifs et le processus restaient valables mais que le rythme de la réforme devait être accéléré de façon importante afin d'atteindre ces objectifs ambitieux en 2010.

Lors de ce même Conseil de printemps, le Conseil européen a invité la Commission européenne à créer un groupe de «haut niveau», présidé par M. Wim Kok afin de procéder à une évaluation indépendante destinée à l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de printemps en 2005. Ce groupe a remis son rapport à la Commission européenne le 1er novembre 2004. Ce rapport contient des mesures qui, ensemble, constituent une stratégie cohérente propre à permettre aux économies européennes d'atteindre les objectifs de Lisbonne.

Ter afronding van het debat wijst de heer René Van der Linden erop dat het hoegenaamd niet in de bedoeling ligt een Europese week te organiseren, wel om zowel in het Europees als in elk nationaal parlement, tijdens één en dezelfde week een debat over het wetgevend programma van de Commissie te voeren. Vervolgens merkt de spreker op dat het noodzakelijk is op nationaal vlak de civiele maatschappij (ngo's, sociale partners of studenten) bij de Europese dossiers te betrekken. In het raam van de Conventie over de toekomst van Europa heeft op Europees vlak immers een ruime bevraging van de bevolking plaatsgevonden. Men kan zich in gemoede afvragen of een vereniging zoals «*Greenpeace*» niet dichter bij de bevolking staat dan sommige beleidsmensen.

4. Het Lissabonproces

A. *Inleiding van mevrouw Sharon Dijksma, voorzitter van de commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Nederlandse Staten-Generaal*

In maart 2000 stippelde de Europese Raad in Lissabon een strategie uit om tussen nu en 2010 van de Europese Unie de meest dynamische en meest concurrentiële kenniseconomie ter wereld te maken. Die strategie was erop gericht de economie te versterken en de werkgelegenheid te bevorderen door middel van een milieu- en sociaal beleid dat duurzame ontwikkeling en maatschappelijke integratie stimuleert.

In maart 2004 werd tijdens de Europese Voorjaarsraad opnieuw bevestigd dat de doelstellingen alsmede het opgestarte proces niets aan waarde hadden ingeboet, maar dat het tempo van de hervorming aanzienlijk behoorde te worden versneld teneinde de ambitieuze doelstellingen tegen 2010 ook te halen.

Tijdens diezelfde Voorjaarsraad nodigde de Europese Raad de Europese Commissie uit om, onder het voorzitterschap van de heer Wim Kok, een groep op «hoog niveau» op te richten die belast zou worden met het opstellen van een onafhankelijke evaluatie. Aan de hand daarvan zou men tijdens de Europese Voorjaarsraad van 2005 dan bekijken welke voortgang men inmiddels, halverwege de uitwerking van de in Lissabon uitgetekende strategie, geboekt heeft. Op 1 november 2004 heeft voormelde groep aan de Commissie verslag uitgebracht. Het rapport bevat een aantal maatregelen die, in hun geheel, een coherente strategie omvatten teneinde de Europese economieën in staat te stellen de in Lissabon vastgestelde doelstellingen te halen.

B. *Exposé de M. Laurens-Jan Brinkhorst, ministre de Affaires économiques des Pays-Bas*

En tant qu'ancien parlementaire national et européen, M. Brinkhorst souligne qu'une Union européenne plus forte que jamais est d'autant plus nécessaire que l'euroscepticisme augmente considérablement. Bien que l'Union européenne connaisse des difficultés internes, le cycle de Doha n'aurait pas pu reprendre pied si l'UE n'avait pas rétabli des ponts avec les États-Unis notamment. Unie, l'Europe peut réussir tout ce qu'elle entreprend. Force est toutefois de constater que l'Europe est souvent désunie et ne parle pas toujours d'une même voix.

La stratégie de Lisbonne illustre cette relative désunion de l'Union. Elle n'a pas encore réellement «décollé» or, il s'agit de l'avenir économique commun de l'Europe. L'Union européenne n'est plus une simple zone de libre-échange. Il faut abolir toutes les barrières nationales et mener une véritable politique économique européenne. Si l'UE croit en son avenir, les Américains et les Japonais y croiront également. Alors que l'UE a créé l'euro, symbole de l'unité européenne en termes monétaires, les affaires économiques restent l'apanage des gouvernements nationaux. L'euro a créé la stabilité monétaire mais le problème actuel de l'Europe est le manque de croissance économique. Si les États membres ne remplissent pas le pacte de stabilité et de croissance et ne prennent pas au sérieux la stratégie de Lisbonne, il ne faudra pas désigner du doigt la Commission européenne. Le modèle social européen doit rester différent du modèle social américain c'est-à-dire combiner croissance économique, développement durable et cohésion sociale. Le rapport Kok indique clairement que la croissance économique est une composante essentielle du processus de Lisbonne. Ce sont les États-Unis qui dirigent la reprise de l'économie mondiale. En 2003, le taux de croissance économique était de 4,5% aux États-Unis contre 2,25% en Europe. L'Union européenne doit faire face à une série de défis internes comme le vieillissement de la population, la mondialisation, la concurrence accrue des États-Unis et de l'Asie. La stratégie de Lisbonne propose des réformes afin de relever ces défis. Force est, hélas, de constater que les États membres n'ont pas fait montre de la diligence requise dans l'application d'une grande partie de la stratégie de Lisbonne. Les résultats engrangés jusqu'à présent sont décevants. La création nette d'emploi s'est ralentie ces dernières années. L'objectif de 70% de taux d'emploi ne sera pas atteint. Actuellement, seul 40% de la population entre 55 et 64

B. *Uiteenzetting van de heer Laurens-Jan Brinkhorst, minister van Economische Zaken van Nederland*

Als gewezen lid van het nationaal en van het Europees Parlement onderstreept de heer Brinkhorst dat het, gelet op het aanzienlijk toenemende euroscepticisme, zeker noodzakelijk is een sterker Europa uit te bouwen dan ooit het geval was. Hoewel de Europese Unie een aantal interne moeilijkheden doormaakt, zou de Doha-*round* nooit van start zijn kunnen gaan als de EU de band met inzonderheid de Verenigde Staten niet had hersteld. Alles wat Europa onderneemt, maakt kans op slagen op voorwaarde dat de Unie zich eendrachtig opstelt. Men kan evenwel niet om de vaststelling heen dat Europa vaak verdeeld is en niet steeds met één en dezelfde stem spreekt.

De strategie van Lissabon biedt een illustratie van die betrekkelijke verdeeldheid van de Unie: de uitwerking van die strategie is namelijk nog steeds niet echt van start gegaan. Laten we evenwel niet vergeten dat het daarbij om de gemeenschappelijke economische toekomst van Europa gaat. De Europese Unie is niet langer alleen maar een loutere vrijhandelszone. Het is zaak alle nationale hinderpalen weg te werken en een echt economisch beleid op Europees vlak te voeren. Niet alleen de EU gelooft echter in haar toekomst: voor de Amerikanen en de Japanners geldt dat evenzo ! De EU heeft weliswaar de euro ingevoerd, die symbool staat voor de Europese eenheid op monetair vlak, maar dat belet niet dat de economische aangelegenheden nog steeds onder de nationale regeringen ressorteren. De euro heeft geleid tot monetaire stabiliteit, maar het probleem waarmee Europa thans te kampen heeft, is het gebrek aan economische groei. Als de lidstaten het Groei- en stabiliteitspact niet uitvoeren en de strategie van Lissabon niet ernstig nemen, dan gaat het niet aan de Europese Commissie daarvoor met de vinger te wijzen. Het Europees sociaal model moet anders blijven ogen dan het Amerikaanse model: het moet economische groei, duurzame ontwikkeling en sociale samenhang met elkaar combineren. Het rapport-Kok geeft duidelijk aan dat de economische groei een essentiële component van het proces van Lissabon uitmaakt. De Verenigde Staten trekken evenwel het herstel van de wereldeconomie op gang. Zo bedroeg het economisch groeipercentage in 2003 in de Verenigde Staten 4,5%, tegenover 2,25% in Europa. De Europese Unie moet het hoofd bieden aan een reeks interne uitdagingen, zoals de vergrijzing van de bevolking, de mondialisering of de almaar scherpere concurrentie vanuit de Verenigde Staten en Azië. De strategie van Lissabon stelt een aantal hervormingen voor om die uitdagingen aan te gaan. Helaas kan men niet om de vaststelling heen

ans est encore active sur le marché du travail. L'on ne travaille plus que la moitié de sa vie (contre 60% dans les années 60). L'objectif fixé pour le taux d'emploi des travailleurs âgés de 50 ans et plus (50% d'ici 2010) ne sera pas atteint. Il y a 50 ans, 4 personnes actives soutenaient une personne de plus de 65 ans. Actuellement, une personne active doit soutenir 4 personnes de plus de 65 ans. Seuls deux États membres de l'UE ont consacré plus de 3% de leur PNB en dépenses à la recherche et au développement. Seuls cinq pays sur 25 ont transposé les directives «Marché intérieur». En matière environnementale, la plupart des pays européens sont en dessous des objectifs de Kyoto relatifs aux émissions de gaz à effet de serre. Le temps presse et il faut agir d'urgence. L'UE ne saura jamais concurrencer ses principaux «adversaires» économiques en termes de salaires. Elle doit donc investir davantage dans la recherche et le développement, afin d'être plus attrayante pour les chercheurs et les scientifiques.

dat de lidstaten tot dusver niet de vereiste inzet aan de dag hebben gelegd om een groot deel van de in Lissabon uitgewerkte strategie ook aan te houden. De totnogtoe op dat vlak geboekte resultaten vallen dan ook maar zeer dunnetjes uit. De jongste jaren zijn gekenmerkt door een tragere stijging van het netto aantal nieuw gecreëerde jobs. De doelstelling om tot een activiteitsgraad van 70% te komen, zal op die manier nooit worden gehaald. In de leeftijdscategorie van de 55- tot 64-jarigen is momenteel nog slechts 40% beroepsactief. De arbeidstijd bedraagt nog slechts de helft van de levensduur (tegenover 60% in de jaren '60). De vastgestelde doelstelling om tussen dit en 2010 50% van de 50-plussers aan de slag te houden, zal niet worden bereikt. 50 jaar geleden stonden 4 beroepsactieven in voor de ondersteuning van één 65-plusser. Momenteel moet één beroepsactieve zorgen voor vier 65-plussers. Slechts twee EU-lidstaten hebben meer dan 3% van hun BBP aan onderzoek en ontwikkeling besteed. Slechts 5 op 25 lidstaten hebben de interne marktrichtlijnen omgezet. Op milieuvlak scoren de meeste Europese landen onder de in Kyoto vastgestelde doelstellingen inzake de uitstoot van broeikasgassen. De tijd begint krap te worden: er is dringend werk aan de winkel. Op het vlak van de lonen zal de EU nooit de concurrentie met haar belangrijkste economische «tegenspelers» aankunnen. Daarom moet de Unie meer investeren in onderzoek en ontwikkeling, zodat ze aantrekkelijker wordt voor onderzoekers en wetenschappers.

Le secteur européen des services représente 70% de l'activité économique de l'Union. Or, les services font l'objet de seulement 20% des échanges en Europe. L'Europe reste fragmentée en marchés nationaux séparés. La directive sur les services aura un effet majeur sur l'économie européenne.

De Europese dienstensector vertegenwoordigt 70% van de economische activiteit binnen de Unie. Die diensten zijn echter maar goed voor 20% van het handelsverkeer in Europa. Europa blijft opgesplitst in afzonderlijke nationale markten. De dienstenrichtlijn zal een zeer grote weerslag op de Europese economie sorteren.

La problématique relative au brevet européen est également un cas de figure intéressant. Les États membres sont bloqués sur le problème des langues. La diversité linguistique est certes une source d'enrichissement mais un brevet européen dans toutes les langues de l'Union ne sert pas l'objectif économique pour lequel il a été créé. La France, l'Espagne et l'Italie devraient réfléchir à deux fois avant d'exiger un brevet européen dans toutes les langues de l'Union.

Ook de problematiek betreffende het Europees octrooi is een interessant gegeven. Het taalprobleem zorgt daar voor een blokkering bij de lidstaten. De taaldiversiteit is weliswaar een bron van verrijking, maar als het Europees octrooi in alle talen van de Unie gesteld moet zijn, dan schiet zulks voorbij aan de economische doelstelling waarvoor dat octrooi in het leven werd geroepen. Frankrijk, Spanje en Italië zouden beter eens goed nadenken vooraleer te eisen dat het Europees octrooi in alle talen van de Unie gesteld moet zijn.

C. *Echange de vues*

De nombreux intervenants ont fait observer qu'il appartient aux parlements nationaux d'inciter leurs gouvernements à procéder aux réformes nécessaires. C'est le manque de volonté politique des États membres qui explique le retard accumulé dans la mise en œuvre du processus de Lisbonne. Il ne faut pas adopter de nouvelles mesures mais appliquer les décisions déjà prises. Les parlements nationaux devraient s'employer à montrer à leur opinion publique les coûts de la non-réalisation de la stratégie de Lisbonne. Toutes les directives «marché intérieur» doivent être transposées sans délais dans la législation nationale. L'on pourrait envisager la désignation par chaque gouvernement national d'un «Monsieur Lisbonne», un ministre chargé spécifiquement du processus de Lisbonne.

M. Mario Greco, Président de la commission des affaires européennes de la Chambre des députés italienne, propose de lier la stratégie de Lisbonne à la politique macro-économique régie par le pacte de stabilité.

Ainsi, il convient d'exclure du pacte de stabilité les grands investissements et de mieux protéger les pays européens de la concurrence des pays à bas salaires.

M. Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants de Belgique, fait remarquer que lorsqu'on parle d'exportations et d'augmentation de la richesse en Europe, il faut tenir compte du fait que l'Europe est confrontée au coût élevé du travail et à la réduction du temps de travail. On automatise donc de plus en plus la production des biens. Or, pour exporter, il faut soit vendre le même produit à un prix moindre, soit vendre un meilleur produit. Cette automatisation de la production s'avère nécessaire afin de financer les emplois dans les secteurs où l'emploi est maximalisé (police, santé publique, éducation…) et de payer les retraites. En outre, l'on n'ose pas s'opposer aux abus dans certains secteurs comme la poste, le transport ferroviaire ou le transport aérien. Enfin, est-il réaliste de subventionner chaque tête de bétail en Europe à hauteur d'un euro par jour alors qu'un milliard trois cent millions de personnes doivent survivre, chaque jour, avec une telle somme?

C. *Gedachtewisseling*

Tal van sprekers merkten op dat het de nationale parlementen toekomt hun regeringen ertoe aan te sporen de nodige hervormingen door te voeren. Waarom loopt de uitvoering van het proces van Lissabon immers almaar vertraging op ? Omdat de politieke wil daartoe bij de lidstaten onvoldoende aanwezig is. Men hoeft geen nieuwe maatregelen te nemen: het komt erop aan de reeds genomen beslissingen uit te voeren. De nationale parlementen zouden zich erop moeten toeleggen hun publieke opinie uit te leggen hoeveel kosten de niet-uitvoering van de in Lissabon uitgestippelde strategie met zich brengt. Alle interne marktrichtlijnen moeten onverwijld in nationale wetgeving worden omgezet. In dat verband valt ook te overwegen of het niet wenselijk ware dat elke nationale regering een «*Mister* Lissabon» zou aanwijzen die zich als minister specifiek met het proces van Lissabon zou bezig houden.

De heer Mario Greco, voorzitter van de Commissie voor Europese aangelegenheden van de Italiaanse Camera dei Deputati stelt voor de strategie van Lissabon te linken aan het macro-economisch beleid dat door het stabiliteitspact wordt gestuurd.

Zo is het zaak van dat stabiliteitspact de grote investeringen uit te sluiten en de Europese landen beter in te dekken tegen de vanuit de lageloonlanden gevoerde concurrentie.

De heer Herman De Croo, voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, merkt op dat wanneer men het heeft over export en over een toename van de rijkdom in Europa, men daarbij dan rekening moet houden met het feit dat Europa te kampen heeft met hoge loonkosten en met een verminderde arbeidstijd. Gevolg: een almaar meer doorgedreven automatisering van de productie van goederen. Wil men evenwel producten uitvoeren, dan moet men ófwel hetzelfde product tegen een lagere prijs, ófwel een kwalitatief hoogstaander product kunnen verkopen. Die automatisering van de productie blijkt nodig te zijn om de banen in de zeer arbeidsintensieve sectoren (zoals politie, gezondheidszorg, onderwijs, …) te financieren en om de pensioenen uit te betalen. Bovendien durft men de in bepaalde sectoren (zoals de post, het spoor- en luchtvervoer) bestaande misbruiken niet aan te pakken. Ten slotte rijst de vraag of het van veel realiteitszin getuigt dat Europa per rund dagelijks 1 euro subsidie uitgeeft, terwijl 1,3 miljard mensen het dagelijks met eenzelfde bedrag moeten zien te rooien.

M. Badré, membre de la délégation pour l'Union européenne du Sénat français, souligne que le processus de Lisbonne reste perçu comme un objectif trop abstrait, trop ignoré des citoyens comme des décideurs. Porté par chacun, cet objectif n'est, en fait, poussé par personne. L'Europe a du mal à conserver ses chercheurs, les États-Unis dirigent la croissance et les entreprises européennes délocalisent leur production. Il est temps de réagir car la responsabilité des gouvernements est engagée. Il faut une réelle volonté politique qui doit se traduire par l'acceptation d'une certaine perte de souveraineté nationale.

M. Andersen, membre du Parlement européen, fait observer que le développement durable et la cohésion sociale constituent deux piliers de Lisbonne sur lequels il faut absolument progresser. En outre, l'Europe ne pourra pas concurrencer la Chine ou l'Asie si elle n'investit pas davantage dans la recherche et le développement.

En conclusion du débat, le ministre Brinkhorst a souligné que si la plupart des intervenants avaient mis en exergue l'urgence de la situation, la réalité politique était tout autre. Il convient de fixer des priorités spécifiques. Si les plans d'action nationaux ne progressent pas rapidement, ils ne serviront à rien. Il n'est pas exact d'affirmer que la directive relative aux services entraînera un dumping social. Les parlementaires nationaux se doivent d'informer leurs concitoyens du contenu réel de cette directive. Ils doivent également s'impliquer davantage dans la phase d'élaboration de la législation européenne. Les États membres impliqués dans une phase très précoce de la législation européenne obtiennent les meilleurs résultats quant à la mise en œuvre de celle-ci.

5. Où en est la présidence de l'UE?

A. *Introduction par le ministre des Affaires européennes, M. Atzo Nicolaï*

La plupart des gens attachent plus d'importance à ce qu'ils voient qu'à la nature même de ce qu'ils voient. La culture de l'image est omniprésente. Le fameux architecte néerlandais, Rem Koolhaas, a coutume de parler de «déficit iconographique». L'image est plus im-

De heer Badré, lid van de afvaardiging voor de Europese Unie van de Franse Senaat, onderstreept dat het proces van Lissabon nog te vaak als een al te abstract gegeven blijft overkomen dat zowel door de burgers als door de besluitvormers wordt miskend. Die doelstelling wordt wel door iedereen gedragen, maar niemand zet er echt zijn schouders onder. Europa kan met moeite verhinderen dat zijn wetenschappers uitzwermen, de Verenigde Staten nemen het voortouw bij de groei en de Europese bedrijven delocaliseren hun productie. Het wordt tijd daartegen te reageren want de regeringen kunnen in deze op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Terzake moet men blijk geven van echte politieke wil, die zich moet vertalen in het aanvaarden van enig nationaal soevereiniteitsverlies.

De heer Andersen, lid van het Europees Parlement, merkt op dat de duurzame ontwikkeling en de sociale cohesie twee pijlers van de strategie van Lissabon uitmaken; het is dan ook absoluut noodzakelijk op die punten vooruitgang te boeken. Zonder meer investeringen in onderzoek en ontwikkeling zal Europa bovendien nooit de concurrentie met China of Azië aan kunnen.

Concluderend onderstreepte minister Brinkhorst dat de meeste sprekers erop hebben gewezen hoe spoedeisend de toestand is, maar dat van die urgentie hoegenaamd niet veel terug te vinden is in de politieke realiteit. Er moeten een aantal specifieke prioriteiten worden vastgelegd. Als de nationale actieplannen niet snel opschieten, zullen ze nergens toe dienen. Voorts klopt de stelling niet als zou de zogenaamde dienstenrichtlijn tot sociale dumping leiden. De nationale parlementsleden moeten het tot hun taak rekenen hun medeburgers te informeren over de reële inhoud van die richtlijn. Ook moeten ze actiever participeren in de uitwerkingsfase van de Europese wetgeving. Die lidstaten die in een zeer vroeg stadium bij de uitwerking van de Europese wetgeving werden betrokken, scoren immers ook het best bij de tenuitvoerlegging ervan.

5. Hoever staat het voorzitterschap van de EU?

A. *Inleiding door de heer Atzo Nicolaï, minister van Europese Aangelegenheden*

De meeste mensen hechten meer belang aan wat ze zien dan aan hetgeen er achter zit. De beeldcultuur is alomtegenwoordig. De befaamde Nederlandse architect Rem Koolhaas heeft het in dat verband graag over een «iconografisch deficit». Het beeld is belangrijker

portante que ce qui se passe réellement. En matière européenne, les citoyens de l'Union ne retiennent bien souvent que l'image du drapeau européen, les photos de famille à l'issue des Conseils européens ou les billets de banque en euros. Ces billets représentent des monuments non-identifiés, une structure imaginaire. L'Europe ne peut pas être représentée de cette façon. La réalité est tout autre. L'Europe est un être vivant qui s'occupe réellement des problèmes auxquels les citoyens sont confrontés. Le programme de La Haye en matière de justice et d'affaires intérieures en est un bon exemple car il traite de criminalité, d'asile et d'immigration, problèmes auxquels les citoyens de l'Union sont confrontés dans leur vie quotidienne. Les décisions en la matière seront prises à la majorité qualifiée dès l'année prochaine.

C'est dans ce type de matières que l'on peut montrer que l'Europe compte!

C'est en décembre prochain, à la fin de la présidence néerlandaise qu'il faudra se prononcer sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Il s'agit d'une question très sensible au sein de l'opinion publique. Le ministre Nicolaï souligne que la décision qui sera prise devra être sage et acceptable pour les parlements nationaux et l'opinion publique.

L'information sur l'Europe est un domaine dans lequel l'on peut très certainement progresser. L'opinion publique dans les États membres témoigne d'un désintérêt croissant pour la construction européenne. Le taux de participation, lors des élections européennes de juin 2004, était faible. Aux Pays-Bas, les derniers sondages révèlent une chute de 12% en ce qui concerne le soutien de la population au processus d'intégration européenne.

La Constitution européenne constitue un autre enjeu majeur. Dans dix États membres au moins, des référendums seront organisés. La présidence néerlandaise a organisé début octobre une conférence au niveau ministériel sur la communication et l'information en matière européenne. Trois conclusions peuvent être mises en lumière:

• il convient de mettre l'identité commune de l'Europe mieux en évidence;

• le niveau national est très important lorsqu'il s'agit de communiquer avec les citoyens. Le principe de subsidiarité est essentiel. Il ne faut agir au niveau européen que dans la mesure où l'on apporte une valeur ajoutée par rapport au niveau national;

dan wat er écht gebeurt. Ook Europa roept bij de burgers van de Unie doorgaans niet veel méér op dan het beeld van de Europese vlag, de groepsfoto's na afloop van de Europese Raden of de eurobankbiljetten. Op die biljetten prijken niet-geïdentificeerde, uit de verbeelding ontsproten bouwwerken. Zo mág Europese niet worden voorgesteld. De werkelijkheid is helemaal anders. Europa is een levende realiteit, die zich écht met de problemen van de burgers bezighoudt. Het programma van Den Haag inzake justitie en binnenlandse aangelegenheden is daarvan een goed voorbeeld, want het behandelt thema's zoals criminaliteit, asiel en immigratie - stuk voor stuk vraagstukken waarmee de burgers van de Unie in hun dagelijks leven worden geconfronteerd. De beslissingen terzake worden vanaf volgend jaar bij gekwalificeerde meerderheid genomen.

In dergelijke aangelegenheden kunnen we aantonen dat Europa meetelt!

In december eerstkomend, aan het einde van het Nederlandse voorzitterschap, zal de EU zich moeten uitspreken over het aanvatten van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Die kwestie ligt bij de publieke opinie zeer gevoelig. Minister Nicolaï onderstreept dat de beslissing die dan zal vallen, moet getuigen van wijsheid en aanvaardbaar moet zijn voor de nationale parlementen en de publieke opinie.

Ook de informatieverstrekking over Europa kan beslist nog heel wat beter. De publieke opinie in de lidstaten is almaar minder geïnteresseerd in de inspanningen tot uitbouw van de EU. De participatiegraad tijdens de Europese verkiezingen van juni 2004 was laag. In Nederland wijzen de jongste peilingen uit dat de steun van de bevolking aan het Europese integratieproces met 12% is gedaald.

De Europese Grondwet vormt een andere grote uitdaging. In ten minste tien Europese lidstaten zal daarover een referendum worden gehouden. Het Nederlandse voorzitterschap heeft begin oktober een ministerconferentie georganiseerd die gewijd was aan de communicatie en de informatie inzake Europese aangelegenheden. Die conferentie gaf aanleiding tot drie conclusies:

• de Europese identiteit moet beter worden belicht;

• het nationale niveau speelt een belangrijke rol in de communicatie met de burgers. Het subsidiariteitsbeginsel is essentieel. Er moet slechts op Europees niveau worden opgetreden als zulks een meerwaarde betekent voor het nationale niveau;

• expliquer, promouvoir l'Europe ne suffit pas. Il faut davantage de débats contradictoires, de «dramaturgie» politique. La légitimation de l'Europe est en grande partie entre les mains des parlementaires nationaux.

B. *Échange de vues*

La délégation allemande fait observer que le défi démographique constitue en réalité un défi pour nos systèmes de sécurité sociale.

La société de la connaissance, telle que la prévoit le processus de Lisbonne, ne vient pas remplacer, mais compléter la société industrielle où tout se mesure en termes de productivité.

En ce qui concerne la directive relative aux services, l'orateur déclare qu'il approuve sa philosophie, à savoir moins de bureaucratie, moins de règles. Le principe essentiel de la directive est toutefois le pays d'origine. Ce principe nie ce qui vient d'être dit à propos de la subsidiarité. Les règles propres sont en effet définies par les règles des autres États membres. On dit non à la coordination et à l'harmonisation. C'est inacceptable, étant donné que cela met ainsi en péril les normes sociales et qu'une part de la souveraineté nationale est transférée vers les autres États membres.

Enfin, l'orateur se déclare partisan de stimuler la croissance économique par des initiatives communes.

Le président de la délégation danoise souligne que les investissements doivent être conformes au principe de durabilité. Le Danemark a beaucoup investi dans les nouvelles technologies et innovations pour réduire les émissions de CO2 (une réduction de 21% a été réalisée). Ces investissements ne sont toutefois pas rentables, car les entreprises danoises supportent, en raison de ces investissements, une structure de coûts trop lourde comparativement à celle supportée dans d'autres États membres. Tous les États membres doivent réaliser cet effort; l'État membre le plus lent ne peut freiner les autres.

La délégation grecque indique qu'une nouvelle législation destinée à encourager les intéressés à atteindre les objectifs de Lisbonne est en préparation. Il appartient aux parlements nationaux de contrôler leurs gouvernements à cet égard. Il convient toutefois de veiller au maintien de la cohésion sociale et de développer une économie solidaire.

• Europa uitleggen en promoten volstaat niet. Er is nood aan méér debatten waarin plaats is voor discussie, met andere woorden: aan méér politieke «dramaturgie». De mate waarin Europa erin slaagt een legitimiteit te verwerven, ligt grotendeels in handen van de nationale parlementsleden.

B. *Gedachtewisseling*

Vanuit de Duitse delegatie wordt opgemerkt dat de demografische uitdaging eigenlijk een uitdaging is voor onze systemen van sociale zekerheid.

De kennismaatschappij zoals vooropgesteld in het Lissabonproces is geen vervanging maar een aanvulling van de industriële maatschappij waar productiviteit de maatstaf is.

Wat betreft de dienstenrichtlijn, verklaart de spreker het eens te zijn met de basisgedachte ervan, namelijk minder bureaucratie, minder regels. Het kernpunt van de richtlijn is echter het principe van het land van herkomst. Dat principe negeert wat juist gezegd werd over subsidiariteit. De eigen regels worden namelijk bepaald door regels van andere lidstaten. Men zegt neen aan de coördinatie en de harmonisatie. Dit is onaanvaardbaar omdat zo de sociale normen in het gedrang komen en omdat een deel van de nationale soevereiniteit verlegd wordt naar andere lidstaten.

Tot slot wordt gepleit voor het aanwakkeren van de economische groei door gezamenlijke initiatieven.

De voorzitter van de Deense delegatie stelt dat investeringen moeten stroken met duurzaamheid. Denemarken heeft veel geïnvesteerd in nieuwe technologieën en innovatie om de uitstoot van CO_2 te verminderen. (een daling van 21% werd gerealiseerd). Deze investeringen renderen echter niet omdat de Deense bedrijven door die investeringen een te zware kostenstructuur hebben in vergelijking met deze uit andere lidstaten. Alle lidstaten moeten die inspanning doen; de langzaamste lidstaat mag de andere niet tegenhouden.

De Griekse delegatie deelt mee dat nieuwe wetgeving op komst is die het behalen van de Lissabon-doelstellingen moet aanmoedigen. Het is de taak van de nationale parlementen om hun regeringen daarop te controleren. Wel is het behoud van sociale cohesie en het ontwikkelen van een solidaire economie nodig.

Un représentant polonais constate qu'en matière d'innovation, le retard enregistré par rapport aux États-Unis s'est encore aggravé. Il est dès lors extrêmement important, pour toute l'Union européenne, qu'elle atteigne les objectifs de Lisbonne. On déplore cependant un manque de coordination dans ce domaine. En outre, les États membres doivent mieux suivre la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, par exemple par le biais d'un *monitoring* ou d'une *peer review*.

Le représentant turc indique que si l'opinion publique est certes importante, les responsables politiques ont également un rôle à jouer dans le façonnement de cette dernière, qu'ils peuvent en outre l'influencer et qu'ils ne doivent pas enfin se contenter de la subir.

Dans sa réplique, le ministre souligne à nouveau que le processus de Lisbonne est au centre des préoccupations de la présidence néerlandaise, mais qu'il convient d'être plus attentif à l'exécution, au niveau national et par les gouvernements nationaux, de ce qui a été convenu au niveau européen.

Le processus de Lisbonne n'est pas seulement un processus économique. Ce processus a également une dimension sociale et une dimension environnementale. Le modèle social européen devant être défendu, il y a lieu d'améliorer la croissance économique. Si la dérégulation est un important stimulateur de croissance, elle démontre également que le mot «Europe» n'est pas synonyme de bureaucratie.

Il se rallie enfin à l'affirmation selon laquelle les responsables politiques doivent informer l'opinion publique et contribuer à la façonner, mais indique que pour pouvoir prendre certaines décisions, les responsables politiques doivent pouvoir compter sur un soutien suffisant de cette opinion publique.

6. Echange d'informations sur les critères de la subsidiarité

Dans la perspective de l'échange d'informations relatives au principe de subsidiarité, l'on élabore actuellement une banque de données dont l'acronyme est IPEX *(Interparliamentary EU information exchange*).

A cet effet, en 2002, un groupe de travail interparlementaire, présidé par M. Forsberg, Secrétaire Général du Parlement suédois, a été mis sur pied à l'instigation du Parlement suédois et dans le cadre de la CERDP (Centre européen de Recherche et de Documentation parlementaires).

Een Poolse vertegenwoordiger stelt vast dat de achterstand met de Verenigde Staten op vlak van innovatie nog toegenomen is. Het uitvoeren van de Lissabon-agenda is dus echt belangrijk voor de hele Unie. Er is echter te weinig coördinatie. De opvolging van de lidstaten wat betreft de implementatie van de Lissabon-strategie moet verbeteren, bvb door een *monitoring* en *peer review*.

De Turkse vertegenwoordiger beaamt dat de publieke opinie belangrijk is, maar de politiek heeft ook een rol in het vormen en beïnvloeden van de publieke opinie; ze moet ze niet alleen ondergaan.

In zijn repliek benadrukt de minister nogmaals dat het Lissabon-proces een kernpunt is in het Nederlands voorzitterschap. Wel is meer aandacht nodig voor de uitvoering op nationaal vlak door de nationale regeringen van wat Europees werd overeengekomen.

Het Lissabon-proces is niet uitsluitend een economisch proces, maar heeft ook een sociale en milieudimensie. Het Europees sociaal model moet verdedigd worden; daarom is meer economische groei nodig. Deregulering is een belangrijke stimulans voor meer groei, maar toont ook aan dat Europa niet synoniem is van bureaucratie.

Tot slot gaat hij akkoord met de stelling dat de politici de publieke opinie moeten informeren en mee vorm geven. Wel moet de politiek voldoende steun hebben van de publieke opinie om een bepaalde richting uit te gaan.

6. Informatie-uitwisseling over de subsidiariteitscriteria

Met het oog op de informatie-uitwisseling ter toepassing van de subsidiariteitstoets wordt een databank ontwikkeld (IPEX: *Interparliamentary EU information exchange*).

Hiertoe werd in 2002, onder initiatief van het Zweeds Parlement en in het kader van CERDP (*Centre européen de Recherche et de Documentation parlementaires*), een interparlementaire werkgroep opgericht, onder voorzitterschap van de heer Forsberg, Secretaris-Generaal van het Zweedse parlement.

Lors de la COSAC de La Haye, M. Forsberg a fait un exposé sur l'état d'avancement des travaux.

L'on vise à rendre cette banque de donnée opérationnelle début 2005.

Celle-ci serait actualisée de façon permanente par les correspondants désignés à cet effet.

Tous les chefs de délégation ont soutenu cette initiative. Tous sont convaincus de la nécessité de l'élaboration de l'IPEX dans le cadre de la subsidiarité.

Toutefois, l'on a fait observer que celle-ci sera un instrument qui permettra à chaque parlement de définir séparément son point de vue sur la subsidiarité. – les représentants français considérant que la souveraineté des parlements nationaux doit être respectée – et que l'IPEX n'est pas un instrument destiné à développer un forum de concertation sur la subsidiarité.

L'IPEX ne peut pas devenir le point d'agrégation en matière de définition de la subsidiarité.

L'on se pose encore des questions quant aux langues qui seront utilisées et l'on vise à se servir d'un maximum de symboles de telle sorte que les informations relatives à la subsidiarité puissent être échangées de façon «neutre» sur le plan linguistique. Ceci reste avant tout un défi conceptuel. En effet, comment indicer le lien entre la subsidiarité et la proportionnalité, par exemple?

L'on insiste également sur la nécessaire collaboration entre le Groupe de gestion de l'IPEX et le secrétariat de la COSAC.

L'IPEX ne peut pas être trop bureaucratique.

Celle-ci doit également fournir des informations qui n'ont pas uniquement trait à la subsidiarité. Elle doit évoluer jusqu'à devenir une plate-forme générale d'échange d'informations entre parlements nationaux.

Enfin, l'on relève la nécessité de mettre sur pied un organe de soutien destiné à aider les parlements moins avancés en la matière.

Tijdens de COSAC van Den Haag heeft de heer Forsberg de stand van zaken toegelicht.

Bedoeling is dat de databank operationeel zou zijn begin 2005.

De databank zou permanent geactualiseerd worden door de daartoe aangewezen parlementaire correspondenten.

Alle delegatieleiders hebben dit initiatief ondersteund. Iedereen is overtuigd van de noodzaak van IPEX voor de subsidiariteitstoets.

Wel wordt opgemerkt dat dit een instrument is ter bepaling van het subsidiariteitsstandpunt door elk parlement afzonderlijk (de soevereiniteit van de nationale parlementen moet gerespecteerd, aldus de Franse vertegenwoordigers) en dat het IPEX geen instrument is voor subsidiariteitsoverleg.

IPEX kan niet het aggregatiepunt zijn voor de subsidiariteitsbepaling.

Vragen rijzen ook nog bij de gebruikte talen. Bedoeling is zo veel mogelijk symbolen te gebruiken zodat informatie met betrekking tot subsidiariteit kan worden uitgewisseld op taalneutrale wijze. Dit blijft vooral nog een conceptuele uitdaging want hoe kan het verband bvb. tussen subsidiariteit en proportionaliteit geïndiceerd worden?

Gewezen wordt ook op de noodzakelijke samenwerking tussen de IPEX-stuurgroep en het COSAC-secretariaat.

Gewaarschuwd wordt tevens dat IPEX niet te bureaucratisch mag zijn.

IPEX moet ook meer leveren dan alleen maar info over subsidiariteit. Het moet uitgroeien tot een algemeen informatie-uitwisselingsplatform tussen de nationale parlementen.

Er wordt tenslotte gewezen op de noodzaak van de organisatie van een steunpunt voor minder geavanceerde parlementen.

7. Mise à l'épreuve des critères de la subsidiarité

A. *Introduction de M. Hubert Haenel, Président de la délégation pour l'UE du Sénat français*

Le contrôle de subsidiarité est important pour les parlements nationaux. Ceux-ci sont souvent confrontés à des problèmes complexes et parfois inédits lorsqu'ils examinent le respect du principe de subsidiarité, M. Haenel considère dès lors qu'il est utile d'avoir une première expérience commune dans chaque assemblée, afin de voir concrètement quels sont les problèmes qui se posent. Si les parlements nationaux veulent être prêts à veiller au respect du principe de subsidiarité lorsque le traité constitutionnel entrera en vigueur, ils ne doivent pas attendre sa ratification mais se préparer dès à présent.

Il s'agira d'une expérience *«à blanc»*: les parlements nationaux ne prendront pas une position commune sur un texte européen. Chaque parlement national fera un test en grandeur nature, sur le même texte européen et au même moment. Ils échangeront ensuite leurs expériences concrètes en la matière.

En ce qui concerne le texte européen qu'il convient de retenir pour ce test, M. Haenel propose de prendre pour base le Livre vert sur les sanctions pénales présenté par la Commission européenne en avril 2004. Ce document convient parfaitement pour une expérience *«à blanc»*, qui ne tire pas à conséquence. En outre, certaines des «pistes» envisagées par la Commission européenne dans ce document de consultation paraissent poser des problèmes de subsidiarité. Par exemple, la Commission envisage qu'une législation européenne interdise la réclusion à perpétuité. Est-ce vraiment nécessaire du point de vue de la subsidiarité? De même, la Commission ne fait pas de distinction entre les infractions selon qu'elles ont un caractère national ou un caractère transfrontalier. Dans l'optique de la subsidiarité, est-ce qu'il ne faut pas, au contraire, s'appuyer sur cette distinction?

Ce document paraît donc bien adapté à un échange d'idées sur les critères qui peuvent être dégagés pour juger du respect de la subsidiarité. D'autres textes sont toutefois envisageables comme le troisième paquet ferroviaire. Ce texte pose aussi un problème de subsidiarité, en particulier l'idée qu'il faut une réglementation européenne sur la qualité du transport ferro-

7. Toetsing van de subsidiariteitscriteria

A. *Inleiding door de heer Hubert Haenel, voorzitter van de delegatie van de Franse Senaat voor de EU*

Voor de nationale parlementen is de controle op de subsidiariteit van groot belang. Die parlementen krijgen immers vaak te maken met complexe en soms volkomen nieuwe problemen, wanneer zij nagaan of het subsidiariteitsbeginsel werd nageleefd. Daarom vindt de heer Haenel het nuttig dat, teneinde te bepalen welke problemen zich concreet voordoen, elke assemblee eerst ervaring terzake opbouwt en dat die ervaring vervolgens met de andere assemblees wordt gedeeld. Willen de nationale parlementen tegen de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag in staat zijn toe te zien op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, dan mogen zij niet op de ratificatie van dat verdrag wachten, maar moeten zij er zich onverwijld op voorbereiden.

Het gaat hier om een *testcase*: de nationale parlementen zullen geen gemeenschappelijk standpunt innemen over de Europese tekst. Elke nationaal parlement zal in levensechte omstandigheden en op hetzelfde tijdstip dezelfde tekst onder de loep nemen. Vervolgens zullen zij hun concrete ervaringen met elkaar delen.

Wat de voor die *testcase* in aanmerking te nemen Europese tekst betreft, stelt de heer Haenel voor het door de Europese Commissie in april 2004 voorgestelde Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie als uitgangspunt te nemen. Dat document is perfect geschikt voor een blanco proefneming. Bovendien doen sommige van de door de Europese Commissie in dat consultatiedocument overwogen «pistes» kennelijk problemen rijzen inzake subsidiariteit. Zo overweegt de Commissie Europese wetgeving om de levenslange opsluiting te verbieden. Is dat uit het oogpunt van de subsidiariteit werkelijk nodig? De Commissie maakt ook geen onderscheid tussen de nationale en de grensoverschrijdende strafbare feiten. Moet men zich vanuit het oogpunt van de subsidiariteit echter niet op dat onderscheid baseren?

Dat document lijkt dus geschikt te zijn voor een gedachtewisseling over de criteria die kunnen worden bepaald om de inachtneming van de subsidiariteit te beoordelen. Andere teksten kunnen echter worden overwogen, zoals het derde spoorwegpakket. Ook die tekst doet een subsidiariteitsprobleem rijzen, meer in het bijzonder de idee dat er een Europese regelgeving moet

viaire. Une discussion est donc également possible sur la base de ce texte.

L'examen des deux textes pourrait être complémentaire. Le troisième paquet ferroviaire est une proposition d'acte législatif européen bien délimitée et permet de bien comprendre toutes les difficultés pratiques du mécanisme à mettre en œuvre dans chaque assemblée. Le Livre vert permet de dégager les critères permettant d'apprécier si la subsidiarité est respectée. Selon M. Haenel, l'essentiel est d'avoir une première expérience du mécanisme d'alerte rapide afin de tirer les leçons de cette expérience lors de la prochaine COSAC. Le but de cette proposition est d'avoir une vue concrète des problèmes qui se posent (Est-il facile de respecter le délai de six semaines? Quelles difficultés pratiques rencontrons-nous? Quels sont les grands critères qui guident les parlements nationaux pour apprécier la subsidiarité?).

Les expériences menées dans chacune des assemblées pourraient être adressées à la présidence de la COSAC en sorte qu'une synthèse pourrait en être faite lors de la prochaine réunion des présidents des commissions européennes à Luxembourg. Et, lors de la COSAC à Luxembourg, à partir de leurs expériences, les parlements nationaux échangeront les meilleures pratiques en la matière. La COSAC est le lieu idoine pour ce faire.

B. *Echange de vues*

Le Président de la Chambre des représentants de Belgique, M. Herman De Croo, se rallie sans réserves à la proposition de M. Haenel. Il s'agit d'une expérience utile à faire au sein de chaque parlement national car la réalité révèle souvent des aspects inédits. Il ne faut toutefois pas surestimer l'importance de ce protocole. La Cour de Justice des Communautés européennes n'a, à ce jour, été saisie que d'un nombre très limité de cas relatifs au non-respect du principe de subsidiarité. Il convient également de s'interroger sur le principe de proportionnalité. Le respect de ce principe sera vraisemblablement plus difficile à déterminer.

Tous les intervenants ont souligné la pertinence des propos tenus par le président Haenel. Ce test de subsidiarité mené simultanément par chaque parlement national sur le même texte européen permettra de dégager les meilleures pratiques en la matière.

bestaan over de kwaliteit van het spoorvervoer. Ook op grond van die tekst kan dus een discussie plaatsvinden.

Het onderzoek van de beide teksten zou aanvullend kunnen zijn. Het derde spoorwegpakket is een goed afgebakend voorstel van Europese wetgeving en het biedt de mogelijkheid alle praktische moeilijkheden te begrijpen van het mechanisme dat in iedere assemblee tot stand moet komen. Dankzij het Groenboek kunnen criteria worden bepaald om te beoordelen of de subsidiariteit in acht wordt genomen. Volgens de heer Haenel is het belangrijkste een eerste ervaring te hebben met het systeem voor vroegtijdige waarschuwing teneinde daaruit lessen te trekken voor de volgende COSAC. Dat voorstel beoogt een concreet zicht te hebben op de problemen die zich voordoen (Kan de termijn van zes weken gemakkelijk worden nageleefd? Met welke praktische moeilijkheden hebben we te kampen? Op grond van welke grote criteria beoordelen de nationale parlementen de subsidiariteit?).

Het voorzitterschap van de COSAC zou in kennis kunnen worden gesteld van de tests die in elk van de assemblees zijn gehouden zodat daarvan een synthese zou kunnen worden gemaakt tijdens de volgende vergadering van de voorzitters van de Europese commissies in Luxemburg. Tijdens de COSAC in Luxemburg zouden de nationale parlementen op grond van hun ervaringen hun beste praktijken terzake kunnen uitwisselen. COSAC is daartoe het geschikte forum.

B. *Gedachtewisseling*

De heer Herman De Croo, voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, is het volkomen eens met het voorstel van de heer Haenel. Het betreft een nuttig experiment dat in ieder nationaal parlement moet worden gevoerd want de realiteit brengt vaak ongeziene aspecten aan het licht. Het belang van dat protocol moet echter niet worden overschat. Tot nu toe zijn bij het Hof van Justitie van de Europese Unie slechts een zeer klein aantal zaken aanhangig gemaakt die betrekking hebben op de niet-inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Men moet zich ook vragen stellen over het evenredigheidsbeginsel. Het zal kennelijk veel moeilijker zijn om de naleving ervan te bepalen.

Alle sprekers hebben gewezen op de relevantie van wat voorzitter Haenel heeft gezegd. Die subsidiariteitstest die tegelijkertijd door ieder nationaal parlement over dezelfde Europese tekst zou worden uitgevoerd, zal de mogelijkheid bieden uit te maken wat terzake de beste praktijken zijn.

Madame Broekers-Knol, membre de la Première Chambre du Parlement des Pays-Bas, souhaite toutefois que ce test de subsidiarité porte exclusivement sur le troisième paquet ferroviaire et non pas sur le Livre vert susmentionné. Il s'agit d'un document trop ambitieux qui couvre un domaine sensible pour les opinions nationales, ce qui risquerait de freiner ce projet.

Lord Grenfell, Président de la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords britannique souhaite que ce test de subsidiarité porte sur les deux documents proposés par le Président Haenel.

En conclusion du débat, *M. Van der Linden, Président de la commission des affaires européennes de la Première Chambre des Pays-Bas*, a constaté qu'il y avait un accord unanime de la COSAC pour lancer cette expérience en matière de contrôle de la subsidiarité. Ce test se fera sur la base du troisième paquet ferroviaire.

Le Livre vert de la Commission sur les sanctions pénales pourrait faire l'objet ultérieurement d'un autre test. La Commission européenne est invitée à communiquer à chaque parlement national un dossier complet sur le troisième paquet ferroviaire. Dès que chaque assemblée disposera de ce dossier, le test de subsidiarité pourra débuter. L'on constatera, lors de ce test, si certains parlement estiment que le principe de proportionnalité est aussi important à examiner que le principe de subsidiarité. Il s'agit ici de mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce prévu dans le protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité, annexé au projet de Traité constitutionnel c'est-à-dire de mener une expérience sur le «carton jaune».

La délégation luxembourgeoise, en collaboration avec le Président Haenel, fera rapport sur cette expérience de subsidiarité lors de la prochaine COSAC qui se tiendra à Luxembourg, les 16 et 17 mai 2005.

8. Adoption de la contribution de la COSAC

A l'issue de ses travaux, conformément à l'article 10.1 du règlement de la COSAC, la XXXIIème COSAC a adopté une contribution portant sur les points figurant à l'ordre du jour.

*Mevrouw Broekers-Knol, lid van de Eerste Kamer der Nederlandse Staten-Generaa*l, wenst echter dat die subsidiariteitstest uitsluitend op het derde spoorwegpakket betrekking heeft en niet op het voormelde Groenboek. Het betreft een te omvattend document dat betrekking heeft op een domein dat gevoelig ligt bij de nationale publieke opinies. Dat dreigt het project te vertragen.

Lord Grenfell, voorzitter van de commissie voor de Europese aangelegenheden van het Britse House of Lords, wenst dat die subsidiariteitstest op de beide door voorzitter Haenel voorgestelde documenten betrekking heeft.

Om het debat af te ronden, heeft *de heer Van der Linden, voorzitter van de commissie voor de Europese aangelegenheden van de Eerste Kamer der Nederlandse Staten-Generaal*, geconstateerd dat de COSAC eensgezind is om dat experiment inzake de subsidiariteitscontrole op te zetten. Die test zal worden uitgevoerd op grond van het derde spoorwegpakket.

Over het Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie zou naderhand een test kunnen plaatsvinden. Aan de Europese Commissie wordt gevraagd aan ieder nationaal parlement een volledig dossier in verband met het derde spoorwegpakket over te zenden. De subsidiariteitstest kan worden aangevat van zodra ieder gremium over dat dossier beschikt. Tijdens die test zal men vaststellen of sommige parlementen van oordeel zijn dat het even belangrijk is het proportionaliteitsbeginsel te onderzoeken als het subsidiariteitsbeginsel. Het gaat om de toepassing van het systeem voor vroegtijdig signaleren waarin wordt voorzien door het protocol over subsidiariteit en proportionaliteit dat als bijlage bij het grondwettelijk verdrag gaat. Dat wil zeggen dat het erom te doen is een proef uit te voeren over de zogenaamde «gele kaart».

De Luxemburgse delegatie zal in samenwerking met voorzitter Haenel tijdens de volgende COSAC, die zal plaatshebben in Luxemburg op 16 en 17 mei 2005, verslag uitbrengen over die subsidiariteitsproef.

8. Goedkeuring van de COSAC-bijdrage

Na afloop van de werkzaamheden en overeenkomstig artikel 10.1 van het COSAC-reglement heeft de XXXIIe COSAC een bijdrage goedgekeurd die betrekking heeft op de geagendeerde punten.

Etant donné l'absence de consensus concernant le régime linguistique de la COSAC, ce point ne figure pas dans les conclusions adoptées.

La XXXIIème COSAC a également adopté une déclaration relative aux élections en Ukraine.

Cette contribution figure en annexe 6.

Les présidents,	*Les rapporteurs*
Herman DE CROO (Ch)	Inga VERHAERT (Ch)
Philippe MAHOUX (S)	Fauzaya TALHAOUI (S)

Aangezien er geen eensgezindheid bestaat over de taalregeling binnen de COSAC is dat punt niet opgenomen in de aangenomen besluiten.

De XXXIIe COSAC heeft tevens een verklaringen goedgekeurd in verband met de verkiezingen in Oekraïne.

Die bijdrage gaat als bijlage 6.

De voorzitters,	*De rapporteurs,*
Herman DE CROO (K)	Inga VERHAERT (K)
Philippe MAHOUX (S)	Fauzaya TALHAOUI (S)

ANNEXE 1

BIJLAGE 1

Conference of COSAC, 22 and 23 November 2004

Amendments regarding the COSAC Rules of Procedure submitted by the Dutch delegation

The Dutch delegation would like to propose an amendment to article 9.3 of the Rules of Procedure and presents the following options:

Option I

Article 9.3. of the Rules of Procedure will be amended as follows:
(1) During the meetings of COSAC, English will be spoken. Additionally, every Member State is entitled to bring its own interpreters.
(2) If a Member State brings its own interpreters, the Member State that holds the presidency will help to technically facilitate this service.

Option II

Article 9.3 of the Rules of Procedure will be amended as follows:
(1) During the meetings of COSAC, the Member State that holds the presidency will provide simultaneous interpretation into 6 official languages, namely English, French, German, Spanish, Italian and Polish.
(2) However, every Member State is entitled to bring its own interpreters. The Member State that holds the presidency will help to technically facilitate this service.

Option III

Article 9.3. of the Rules of Procedure will be amended as follows:
(1) During the meetings of COSAC, English will be spoken and simultaneous interpretation will be provided into 4 rotating languages. The system of rotation is described in the annex attached to this amendment.
(2) However, every Member State is entitled to bring its own interpreters. The Member State that holds the presidency will help to technically facilitate this service.

Annex

Rotating language system

The rotation system will be based on an alphabetical list of each Member State's language(s) according to the list of abbreviations of language names as used by the European Parliament, minus German, Spanish, French, Italian and Polish. For each COSAC meeting, a group of 4 interpretation languages will be created by adding 3 successive languages from the alphabetical list, starting directly after the last language chosen at the previous meeting, to, in turn, German, Spanish, French, Italian or Polish.

Example, based on the situation as of 1 May 2004

meeting	english	1 of 5	3 added in alphabetical order			
1	(EN)	DE	CZ	DA	EL	
2	(EN)	ES	ET	FI	HU	
3	(EN)	FR	MT	LT	LV	
4	(EN)	IT	NL	PT	SK	
5	(EN)	PL	SL	SV	CZ	
6	(EN)	DE	DA	EL	ET	
7	(EN)	ES	FI	HU	MT	
8	(EN)	FR	LT	LV	NL	
9	(EN)	IT	PT	SK	SL	
10	(EN)	PL	SV	CZ	DA	etc

ANNEXE 2

BIJLAGE 2

Vergadering van de Voorzitters van de COSAC-delegaties – Den Haag, 13 september 2004

Op maandag 13 september 2004 heeft de heer Herman De Croo, Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden aan een vergadering deelgenomen van de Voorzitters van de parlementaire commissies voor Europese aangelegenheden.
Deze vergadering, georganiseerd door het Nederlands Parlement, had tot doel de COSAC (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires) voor te bereiden die in Den Haag zal gehouden worden op 22-23 november 2004 door een aantal knelpunten reeds bij voorbaat beter uit te klaren:

1) *Het talenregime*

Voorzitter H. De Croo onderkent het probleem van het behoud van alle talen. Voor kleinere lidstaten is dit onbetaalbaar. Zijn voorstel bestaat in het garanderen van de vertolking in een beperkt aantal basistalen. Daarnaast kan een rotatie voorzien worden van de overige talen (vb. de Trojka-talen). Zo blijft het principe van de gelijkheid van de talen gehandhaafd. Bovendien kan ook in de mogelijkheid voorzien worden dat de kleinere taalgroepen eigen tolken meebrengen.
Het onthaalparlement dient dan enkel te zorgen voor de infrastructuur.

2) *De vertegenwoordiging van de regionale assemblees in de COSAC*

Voorzitter H. De Croo wijst erop dat onder de huidige lidstaten er 74 regionale parlementen zijn met wetgevende bevoegdheid.
De regio's moeten dus wel betrokken worden bij de werkzaamheden van de COSAC.
Het aantal leden per COSAC-delegatie moet evenwel constant blijven.

3) *Subsidiariteittoets*

Wat betreft de operationalisering van de subsidiariteittoets ziet de Voorzitter volgende perspectieven.
Op dit ogenblik zijn reeds 15 assemblees (België inclusief) vertegenwoordigd in het EP). Dit kan toch uitgroeien tot de praktische kern voor de subsidiariteitprocedure (coördinatie) om op snelle wijze de assemblees te identificeren die bezwaren hebben m.b.t. het respect voor het subsidiariteitprincipe in bepaalde EU-voorstellen.
Het is duidelijk dat een termijn van 6 weken te kort is om alle geledingen in een lidstaat te consulteren. Daarom is de kern rond het COSAC-secretariaat van groot belang om via overleg tot een ⅓ quorum te komen.

4) *Verklaring Europese awareness*

Tijdens de Conventie werd door de NP-vertegenwoordigers van Nederland een oproep gelanceerd opdat de NP initiatieven zouden nemen om de publieke opinie meer aan te spreken over Europa.
Deze "oproep" zal opnieuw op de agenda geplaatst worden.

5) *Lissabonstrategie*

Er wordt algemeen voor gepleit om de vooruitgangsrapporten in het kader van de Lissabonstrategie regelmatig te bespreken tijdens de COSAC, zodat de NP hun regering terzake op adequate wijze kunnen controleren.

Réunion des Présidents des délégations de la COSAC – La Haye, le 13 septembre 2004

Le lundi 13 septembre 2004, Monsieur Herman de Croo, Président de la Chambre des représentants et du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes a participé à une réunion des Présidents des commissions parlementaires spécialisées en Affaires européennes.

Organisée par le Parlement des Pays-Bas, celle-ci avait pour but de préparer la COSAC (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires) qui se tiendra à La Haye les 22 et 23 novembre 2004 et de déjà entamer la discussion de points délicats.

1) *Le régime linguistique*

Le Président De Croo reconnaît le problème que pose le maintien de toutes les langues. Il est conscient du fait que les plus petits pays seraient incapables de financer un tel système. Il propose dès lors de garantir la traduction simultanée en un nombre restreint de langues de base. De plus, l'on pourrait prévoir un système de rotation en ce qui concerne les autres langues (langues de la Troïka) de telle sorte que le principe de l'égalité linguistique serait maintenu. En outre, les plus petits groupes linguistiques pourraient envisager la possibilité d'emmener leurs propres traducteurs.
Le parlement d'accueil se chargerait alors uniquement de mettre ses infrastructures à leur disposition.

2) *La représentation des assemblées régionales à la COSAC*

Le Président De Croo souligne que, dans les Etats membres actuels, quelque 74 parlements régionaux ont des compétences législatives. Dès lors, les régions doivent être associées aux travaux de la COSAC. Il estime cependant que le nombre de membres qui composent les délégations de la COSAC doit rester constant.

3) *Le principe de subsidiarité*

En ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, M De Croo dégage les perspectives suivantes.
A l'heure actuelle, 15 assemblées sont déjà représentées au Parlement européen, la Belgique incluse. Celle représentation pourrait aboutir à terme à un noyau dur qui assurerait la coordination en matière de procédure de subsidiarité afin d'identifier plus rapidement les assemblées qui émettraient des objections quant au respect de ce principe dans certaines propositions émanant de l'Union européenne.
Il est évident qu'un délai de 6 semaines est trop court que pour permettre de consulter toutes les composantes d'un Etat membre. C'est pourquoi, le noyau dur qui gravite autour du secrétariat de la COSAC revêt une grande importance et devrait permettre via la concertation d'atteindre le quorum d'un tiers.

4) *Déclaration relative à la "Conscience" européenne*

Au cours de la Convention, les représentants du Parlement des Pays-Bas ont lancé un appel afin que les parlements nationaux prennent des initiatives visant à informer davantage l'opinion publique sur l'Union européenne.
Cet "appel" sera à nouveau mis à l'ordre du jour.

5) *La stratégie de Lisbonne*

La majorité des participants a plaidé en faveur d'une discussion régulière lors des réunions de la COSAC, des rapports d'avancement élaborés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne de telle sorte qu'en la matière, les parlements nationaux puissent contrôler leur gouvernement de façon appropriée.

ANNEXE 2 bis

BIJLAGE 2 bis

COMITÉ D'AVIS FÉDÉRAL CHARGÉ DE QUESTIONS EUROPÉENNES

ANNEXE

Proposition d'amendement à l'article 9.3. du règlement de la COSAC introduit par Herman De Croo, Président de la Chambre des représentants de Belgique Président du Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes

Option 1

(1) ***L'anglais*** est la langue utilisée lors des réunions de la COSAC. Les autres langues utilisées sont celles des Etats membres de la Troïka. L'Etat membre qui assure la présidence, se charge de l'interprétation simultanée de ces langues. De plus, chaque Etat membre est autorisé à amener ses propres interprètes à ses propres frais.

(2) Au cas où un Etat membre amène ses propres interprètes, la présidence prend en charge les frais techniques relatifs à ce service (cabines d'interprétation etc...).

Option 2

(1) ***L'anglais et le français*** sont les langues utilisées lors des réunions de la COSAC. La langue de l'Etat membre qui assure la présidence de la COSAC est également utilisée. L'Etat membre qui assure la présidence se charge de l'interprétation simultanée de ces langues. De plus, chaque Etat membre est autorisé à amener ses propres interprètes à ses propres frais.

(2) Au cas où un Etat membre amène ses propres interprètes, la présidence prend en charge les frais techniques relatifs à ce service (cabines d'interprétation, etc...).

FEDERAAL ADVIESCOMITÉ VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN

BIJLAGE

Voorstel van amendement op artikel 9.3 van het COSAC-reglement, ingediend door de heer Herman De Croo, Voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers Voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden

Mogelijkheid 1

(1) ***Het Engels*** wordt in de vergaderingen van de COSAC als werktaal gebruikt. Tevens wordt gebruik gemaakt van de talen van de lidstaten van de trojka. De lidstaat die het voorzitterschap uitoefent, is belast met de simultaanvertaling van en in die talen. Bovendien mag iedere lidstaat, weliswaar op eigen kosten, zijn eigen tolken meebrengen.

(2) Indien een lidstaat zijn eigen tolken meebrengt, worden de technische kosten voor die dienstverlening (tolkencabines enzovoort) door het voorzitterschap gedragen.

Mogelijkheid 2

(1) ***Het Engels en het Frans*** worden in de vergaderingen van de COSAC als werktalen gebruikt. Tevens wordt gebruik gemaakt van de taal van de lidstaat die het voorzitterschap van de COSAC uitoefent. De lidstaat die het voorzitterschap uitoefent, is belast met de simultaanvertaling van en in die talen. Bovendien mag iedere lidstaat, weliswaar op eigen kosten, zijn eigen tolken meebrengen.

(2) Indien een lidstaat zijn eigen tolken meebrengt, worden de technische kosten voor die dienstverlening (tolkencabines enzovoort) door het voorzitterschap gedragen.

ANNEXE 2*ter*

BIJLAGE 2*ter*

SÉNAT

Comité d'avis fédéral chargé
des questions européennes

Le Président

Bruxelles, le 9 novembre 2004

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre lettre du 18 octobre dernier concernant la prochaine réunion de la COSAC qui aura lieu à La Haye. Dans ce courrier, vous aviez proposé un amendement à l'article 9.3 du Règlement de la COSAC qui traite de l'interprétation simultanée lors des réunions de la conférence.

L'Europe est un continent caractérisé par de nombreuses traditions et langues différentes. Le succès du projet européen est du à l'instauration d'une coopération toujours plus étroite entre ses peuples, en renforçant l'unité tout en préservant la diversité. Toutefois, si l'on veut continuer dans cette direction, il faut sensibiliser davantage les citoyens et les faire connaître la valeur du projet européen. Cet effort de « communiquer l'Europe » devra se faire à travers un dialogue direct avec le citoyen, dans sa langue.

Dans cet ordre d'idées, il me paraît délicat de limiter les moyens de communication orale des élus lors de conférences européennes. L'utilisation des langues officielles lors des réunions de la COSAC doit pouvoir se faire sans aucune contrainte. C'est une garantie pour le caractère démocratique de notre assemblée et pour le respect des diversités culturelles qui font la richesse de l'Europe. Je propose donc de maintenir l'article 9.3 du Règlement de la COSAC.

En attendant le plaisir de vous revoir à La Haye, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleures.

Philippe MAHOUX

Mme Sharon Dijksma
M. René van der Linden

Place de la Nation 1 1009 BRUXELLES

ANNEXE 3

BIJLAGE 3

Situation le jeudi 18 novembre 2004

DÉLÉGATION	I	II	III	PAS DE CHANGE-MENT	ABSTEN-TION	PAS ENCORE DE POSITION	REMARQUES
1) Allemagne		X					
2) Autriche		X					
3) Belgique	(X")			(X)			La délégation belge est partagée: le Sénat ne souhaite pas que le régime soit modifié; la Chambre propose deux alternatives pour l'option I, à savoir: a. anglais + langues de la Troïka et facilités techniques ou b. anglais et français + langue de la présidence et facilités techniques
4) Chypre				X			
5) Danemark				X			
6) Espagne						X	
7) Estonie				X			
8) Finlande	X'						Préférence pour l'option I, mais pour autant que le français soit aussi utilisé comme langue de travail en plus de l'anglais. Certainement pas l'option 2, parce qu'elle opère une distinction entre grands et petits.
9) France		X					
10) Grèce				X			
11) Hongrie	X'						Préférence pour l'option I, mais pour autant que le français soit aussi utilisé comme langue de travail en plus de l'anglais.
12) Irlande						X	
13) Italie		X					
14) Lettonie	X'						Préférence pour l'option I, mais pour autant que le français soit aussi utilisé comme langue de travail en plus de l'anglais.
15) Lituanie				X			Propose que les coûts soient payés sur le budget du secrétariat de la COSAC.
16) Luxembourg		X					
17) Malte				X			Propose que les coûts ou une partie des coûts des interprètes soient

DÉLÉGATION	I	II	III	PAS DE CHANGE-MENT	ABSTEN-TION	PAS ENCORE DE POSITION	REMARQUES
							supportés par toutes les délégations (cfr proportion des contributions)
18) Pays-Bas	X	(x)	(x)				Partisan d'une limitation du régime linguistique, de préférence l'option I, mais toutes les options constituent une amélioration.
19) PE					X		
20) Pologne		X					Le Sénat indique que chaque délégation devrait engager un interprète à ses frais, donc aussi les 6 grands.
21) Portugal				X			
22) République tchèque	(X')		(X)				La délégation est partagée: le Sénat préfère l'option I, pour autant que le français soit aussi utilisé comme langue de travail en plus de l'anglais. La Snemovna préfère l'option III ou éventuellement l'option I, mais pas la II.
23) Royaume-Uni					X		
24) Slovaquie						X	
25) Slovénie						X	
26) Suède						X	
TOTAL	**4 (+2)**	**6**	**(1)**	**7(+1)**	**2**	**5**	

Brève description des options:
Option I: anglais et facilités techniques pour les interprètes des délégations
Option II: 6 grandes langues et facilités techniques pour les interprètes des délégations
Option III: anglais et système de rotation et facilités techniques pour les interprètes des délégations.

NB: Aucune des délégations n'a exprimé de préférence pour l'option I dans sa version originale.
Toutes les délégations qui préfèrent l'option I ont indiqué que, en tout état de cause, elles souhaitaient ajouter le français comme langue de travail.

Le vote sur une modification du règlement se fait à l'unanimité; les abstentions n'empêchent pas l'adoption des propositions (article 14, paragraphe 3).
Chaque délégation a un vote (article14, paragraphe 5).
Un quorum d'au moins deux tiers des délégations est requis (article 14, paragraphe 4). Cela représente 18 délégations.

ANNEXE 4

BIJLAGE 4

Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen

Inhoudsopgave

1. Aanleiding
1.1. Europese Conventie
1.2. Instelling Gemengde commissie toepassing subsidiariteit

2. Mandaat en werkwijze commissie:
2.1. Mandaat
2.2. Werkwijze
2.2.1. Nationaal
2.2.2. Internationaal

3. Analyse van de Protocollen betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede van de bevoegdheden van de Unie
3.1. Inleiding
3.2. Analyse van de Protocollen: de procedurele regeling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

4. Advies van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit
4.1. Inleiding
4.2. De beoordeling van de protocollen
4.3. De organisatie van de subsidiariteitstoets
4.4. Transparantie
4.5. De samenstelling van de commissie
4.6. Vergaderritme
4.7. Ondersteuning
4.8. De rode kaartprocedure
4.9. Samenwerking met andere nationale parlementen
4.10. Enkele slotopmerkingen
4.11. De invulling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

Bijlage 1 De bij de werkzaamheden gehanteerde vragenlijst van de gemengde commissie
Bijlage 2A Advies prof. mr. C.A.J.M. Kortmann
Bijlage 2B Advies prof. dr. M.P.C.M. Van Schendelen
Bijlage 2C Advies prof. mr. L.A. Geelhoed
Bijlage 3 Verslag van de bijeenkomst van de Gemengde Commissie met genodigden afkomstig uit diverse maatschappelijke organisaties, wetenschap en decentrale overheden op 11 mei 2004
Bijlage 4 Questionnaire nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie

1. Aanleiding

1.1 Europese Conventie

De Europese Raad heeft in zijn bijeenkomst op 14 en 15 december 2001 te Laken geconstateerd dat de Europese Unie dringend aan een grondige structuuraanpassing toe was, gezien de aanstaande uitbreiding van de Unie naar 25 lidstaten. Recente pogingen hadden te weinig opgeleverd. Daarom werd omgezien naar een andere dan de gebruikelijke werkwijze voor herziening van de verdragen. Deze nieuwe methode was de zogeheten Conventie, een openbaar overlegorgaan, bestaande uit leden van nationale parlementen en het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de nationale regeringen. Met deze methode was al enige ervaring mee opgedaan bij de opstelling van het Handvest van Grondrechten. Een van de opdrachten aan de Conventie was voorstellen te doen waardoor burgers dichter bij het Europese project en de Europese instellingen zouden komen.
De Conventie bood haar eindtekst op 10 juli 2003 aan. Op basis van deze tekst is vervolgens door de regeringsleiders onderhandeld en de Intergouvernementele Conferentie heeft op 18 juni 2004 een akkoord bereikt over een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, hierna te noemen *de Grondwet voor Europa.*

Tijdens de Conventie werd onder andere de vraag aan de orde gesteld op welke manier de burgers dichter bij de Europese instellingen gebracht zouden kunnen worden en op welke manier het democratische gehalte van de EU vergroot zou kunnen worden. Naar de meningen van de Conventie zouden de nationale parlementen hierin een grote rol kunnen spelen. In de ontwerptekst voor de Grondwet voor Europa deed de Conventie het voorstel om te komen tot versterking van de rol van nationale parlementen te komen en verbetering van de toepassing en de toetsing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Deze voorstellen hebben hun beslag gekregen in twee, protocollen die aan het voorstel voor een ontwerpverdrag tot het vaststellen van een Grondwet voor Europa gehecht zijn. Het betreft:

- Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, en
- Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In deze protocollen worden de nationale parlementen van de Europese Unie voor het eerst in de geschiedenis van het Europees integratieproces formeel betrokken bij het Europese wetgevingsproces. Deze betrokkenheid richt zich (uitsluitend) op toetsing van Europese wetgevingsvoorstellen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, ook wel proportionaliteit genoemd. Dit wordt ook wel de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets genoemd.

1.2 Gemengde commissie toepassing subsidiariteit

In de eindfase van de Europese Conventie hebben de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer en de commissies Europese Samenwerkingsorganisaties en Buitenlandse Zaken en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer op 10 juni 2003 gezamenlijk een gelijktijdig openbaar overleg gevoerd met de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken[1]. Tijdens dit overleg is

[1] Formeel betrof het een gelijktijdig gehouden nota-overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en een openbaar mondeling overleg van de commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties, Buitenlandse Zaken en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer met de genoemde bewindslieden.

door het lid Van Dijk c.s. van de Tweede Kamer een motie (28473, 13) ingediend en is door het lid Van de Beeten c.s. van de Eerste Kamer een gelijkluidende motie (28473, 158g) aangekondigd. Deze motie is ingediend in de plenaire vergadering van de Eerste Kamer op 17 juni 2003. In de moties worden de voorzitters van beide Kamers opgeroepen een gezamenlijke commissie in het leven te roepen. Daarbij is overwogen dat de door de Conventie gedane voorstellen inzake de versterking van de rol van de nationale parlementen, met name bij de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets, een grondige aanpassing vergen van de werkwijze van beide Kamers der Staten-Generaal. Daarbij werd een aanpassing van de grondwet niet op voorhand uitgesloten. De in te stellen gezamenlijke commissie zou voorstellen moeten doen over de noodzakelijke en gewenste aanpassingen van de werkwijze van de Staten-Generaal. Beide moties werden in de respectieve kamers met algemene stemmen aangenomen.

De gezamenlijke commissie is op 18 november 2003 geïnstalleerd en noemt zichzelf Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, in het vervolg van dit advies de Gemengde Commissie genoemd. De commissie is paritair samengesteld uit de volgende leden van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer:

Dr. J.J. van Dijk (voorzitter)	Tweede Kamer
Prof. mr. E.C.M. Jurgens (ondervoorzitter)	Eerste Kamer
mr. drs. J.C. van Baalen	Tweede Kamer
mw. mr. A. Broekers-Knol	Eerste Kamer
dhr. E.P. van Heemst	Tweede Kamer
Mw. mr. L.W.S.A.L.B. van der Laan	Tweede Kamer
Drs. P.H.R.M. van der Linden	Eerste Kamer
Dr. A.A.G.M. van Raak	Eerste Kamer

Als griffiers zijn aangewezen:

mw. mr. W.A.J.M. van Dooren	Eerste Kamer
Mr. F.H. Mittendorff	Tweede Kamer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingaan op de werkwijze van de gemengde commissie. In hoofdstuk 3 zullen we naar de inhoud van de beide protocollen overgaan. Op basis van de inhoud van de protocollen zullen we in hoofdstuk 4 een voorstel doen voor de manier waarop het Nederlandse parlement de subsidiariteitstoets- en proportionaliteitstoets kan invullen.

2. Mandaat en werkwijze commissie

2.1 Mandaat

De commissie stelde zich het volgende mandaat

- voorstellen doen waardoor het Nederlands parlement zich beter van zijn controlerende taak kan kwijten. Daardoor zal de democratische legitimiteit van de Europese instellingen, en vooral van de Raad van Ministers, toenemen;
- concrete voorstellen doen waardoor het Nederlands Parlement klaar is voor de toepassing van de beide protocollen, zodra het Verdrag geratificeerd is.

2.2 Werkwijze

De commissie heeft tijdens haar werkzaamheden een nationaal en een internationaal traject gevolgd. Beide trajecten zullen hieronder worden beschreven.

2.2.1 Nationaal

Het nationale traject is langs drie lijnen gevolgd.

- Ten eerste heeft een interne discussie binnen de commissie plaatsgehad aan de hand van een door de commissie zelf opgestelde vragenlijst. (Deze vragenlijst is in *bijlage 1* bij dit advies gevoegd).
- Voorts heeft de commissie advies ingewonnen van de heren prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, prof. dr. M.P.C.M. Van Schendelen en prof. mr. L.A. Geelhoed. (Deze adviezen zijn als *bijlagen 2a, 2b en 2c* bij dit advies gevoegd.)
- Tenslotte heeft de commissie op 11 mei 2004 een bijeenkomst gehouden met het maatschappelijk middenveld. Aan deze hoorzitting hebben de volgende organisaties deelgenomen: IPO-VNG, Europa decentraal, CNV, VNO/NCW, Vrije Universiteit, Universiteit van Amsterdam, Universiteit Maastricht, Universiteit Leiden, Koninklijke Nederlandse Academie voor de Wetenschappen, HBO-Raad, Stichting Natuur en Milieu. Het verslag van de hoorzitting is als *bijlage 3* bij dit advies gevoegd.

2.2.2 Internationaal

In internationaal verband is onderzoek gedaan bij de 25 nationale parlementen van de lidstaten en (toen nog) toetredende staten van de Europese Unie. Dit onderzoek heeft plaatsgehad aan de hand van een vragenlijst die door de Gemengde Commissie is opgesteld en via het European Centre for Parliamentarian Research and Development (ECPRD) aan de parlementen is toegezonden. Hierin is de parlementen verzocht de huidige gang van zaken met betrekking tot de parlementaire invulling van de subsidiariteitstoets aan te geven. Tevens wordt verzocht op welke wijze de toekomstige invulling vorm zou moeten krijgen. 18 lidstaten hebben op het onderzoek gereageerd. (De vragenlijst en de (schematische) weergave van de resultaten van het onderzoek zijn als *bijlage 4* bij dit advies gevoegd.)

3. Analyse van de Protocollen betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsmede van de bevoegdheden van de Unie

3.1 Inleiding

In het huidige Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is in artikel 5 het begrip subsidiariteit als volgt omschreven:

EERSTE DEEL - DE BEGINSELEN

Artikel 5
De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

In de *Grondwet voor Europa* worden de bevoegdheden van de Unie in deel I, Titel III geregeld. De grondbeginselen daarvan zijn opgenomen in artikel I-11 en luiden als volgt (tekstversie CIG87/04 d.d.6 augustus 2004).

TITEL III - BEVOEGDHEDEN VAN DE UNIE

ARTIKEL I-11
Grondbeginselen

1. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

2. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Grondwet zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Grondwet niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

   De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het beginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Grondwet te verwezenlijken.

Materieel wijzigt de *Grondwet voor Europa* de nu al bestaande subsidiariteitstoets niet, hoewel de *Grondwet voor Europa* een licht gewijzigde formulering bevat en een aanvullend criterium voor de invulling van met name de proportionaliteitstoets geeft.

Nadere invulling is opgenomen in de volgende twee protocollen bij de *Grondwet voor Europa* (tekstversie CIG 87/04 add.1)

1. PROTOCOL BETREFFENDE DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN DE EUROPESE UNIE

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

ERAAN HERINNEREND dat de wijze waarop de nationale parlementen de controle uitoefenen op hun regering met betrekking tot de activiteiten van de Unie, valt onder de eigen constitutionele inrichting en praktijk van de lidstaten,

GELEID DOOR DE WENS om een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de activiteiten van de Europese Unie te stimuleren en hun betere mogelijkheden te bieden om uiting te geven aan hun zienswijze op de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en andere aangelegenheden die voor hen van bijzonder belang kunnen zijn,

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT omtrent de volgende bepalingen, die aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden gehecht:

TITEL I - INFORMATIE VOOR DE NATIONALE PARLEMENTEN

ARTIKEL 1
Discussiedocumenten van de Europese Commissie (groenboeken, witboeken en mededelingen) worden bij publicatie door de Commissie rechtstreeks aan de nationale parlementen toegezonden. De Commissie zendt de nationale parlementen ook het jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevings-rogrammering en beleidsstrategie, op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.

ARTIKEL 2
De tot het Europees Parlement en de Raad gerichte ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden aan de nationale parlementen toegezonden.Voor de toepassing van dit protocol worden onder "ontwerp van een Europese wetgevingshandeling" verstaan, de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement, de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank met het oog op de vaststelling van een Europese wetgevingshandeling.
De Commissie zendt haar ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen rechtstreeks toe aan de nationale parlementen op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.
Het Europees Parlement zendt zijn ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen rechtstreeks toe aan de nationale parlementen.
De ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank worden door de Raad aan de nationale parlementen toegezonden.

ARTIKEL 3
De nationale parlementen kunnen de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Europese Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Indien het ontwerp van een Europese wetgevingshandeling uitgaat van een groep lidstaten zendt de voorzitter van de Raad het/de met redenen omklede advies/adviezen toe aan de regeringen van deze lidstaten.

Indien het ontwerp van een Europese wetgevingshandeling uitgaat van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank zendt de voorzitter van de Raad het/de met redenen omklede

advies/adviezen toe aan de/het betrokken instelling of orgaan.

ARTIKEL 4
Er dient een periode van zes weken te verstrijken tussen het tijdstip waarop een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling aan de nationale parlementen in de officiële talen van de Unie beschikbaar wordt gesteld, en de datum waarop het met het oog op de vaststelling ervan of op de Vaststelling van een standpunt in het kader van een wetgevingsprocedure op de voorlopige agenda van de Raad wordt geplaatst. Uitzonderingen zijn mogelijk in spoedeisende gevallen, waarvoor de redenen in de handeling of het standpunt van de Raad worden aangegeven. Behalve in naar behoren gemotiveerde dringende gevallen kan tijdens deze zes weken niet worden geconstateerd dat er over een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling een akkoord bestaat. Behalve in naar behoren gemotiveerde dringende gevallen moeten tussen de plaatsing van een ontwerp van een Europese Wetgevingshandeling op de voorlopige agenda van de Raad en de vaststelling van een standpunt tien dagen verstrijken.

ARTIKEL 5
De agenda's en de resultaten van de Raadszittingen, waaronder begrepen de notulen van de Raadszittingen waarin over ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen is beraadslaagd, worden rechtstreeks naar de nationale parlementen gezonden, op hetzelfde tijdstip als aan de regeringen van de lidstaten.

ARTIKEL 6
Indien de Europese Raad artikel I-444, lid 1 of lid 2, van de Grondwet wil toepassen, worden de nationale parlementen tenminste zes maanden voordat een Europees besluit wordt vastgesteld op de hoogte gebracht van het initiatief van de Europese Raad.

ARTIKEL 7
De Rekenkamer zendt haar jaarverslag ter informatie toe aan de nationale parlementen, op hetzelfde tijdstip als aan het Europees Parlement en de Raad.

ARTIKEL 8
Wanneer het nationale parlementaire stelsel geen eenkamerstelsel is, gelden de artikelen 1 tot en met 7 voor de kamers waaruit het bestaat.

TITEL II - SAMENWERKING TUSSEN DE PARLEMENTEN

ARTIKEL 9
Het Europees Parlement en de nationale parlementen bepalen samen hoe binnen de Unie een efficiënte en regelmatige samenwerking tussen de verschillende parlementen kan worden georganiseerd en gestimuleerd.

ARTIKEL 10
Een conferentie van de organen van de nationale parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie leveren. Deze conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de parlementen en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. Zij kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waaronder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, te bespreken. De bijdragen van de conferentie binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet.

2. PROTOCOL BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

GELEID DOOR DE WENS ervoor te zorgen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers van de Unie worden genomen;

VASTBESLOTEN de voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel I-11 van de Grondwet en een systeem in te stellen voor toezicht op de toepassing van deze beginselen;

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT omtrent de volgende bepalingen, die aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa worden gehecht:

ARTIKEL 1
Iedere instelling draagt er voortdurend zorg voor dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel I-11 van de Grondwet in acht worden genomen.

ARTIKEL 2
Alvorens een Europese wetgevingshandeling voor te stellen, houdt de Commissie brede raadplegingen. Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en de lokale dimensie van het beoogde optreden. In buitengewoon dringende gevallen houdt de Commissie geen raadplegingen. Zij motiveert haar beslissing in haar voorstel.

ARTIKEL 3
Voor de toepassing van dit protocol worden onder "ontwerp van Europese wetgevingshandeling" verstaan de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement, de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank met het oog op de vaststelling van een Europese wetgevingshandeling.

ARTIKEL 4
De Commissie zendt haar ontwerpen voor Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen gelijktijdig toe aan de nationale parlementen en aan de wetgever van de Unie. Het Europees Parlement zendt zijn ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen toe aan de nationale parlementen.
De Raad zendt de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen en gewijzigde ontwerpen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank toe aan de nationale parlementen. De wetgevingsresoluties van het Europees Parlement en de standpunten van de Raad worden, zodra zij zijn aangenomen respectievelijk vastgesteld, door de betrokken instelling aan de nationale parlementen toegezonden.

ARTIKEL 5
De ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van een Europese wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het voorstel kunnen worden beoordeeld, alsook - in het geval van een Europese kaderwet – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief - waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.

ARTIKEL 6
Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt, in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid.
Indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling uitgaat van een groep lidstaten zendt de voorzitter van de Raad het advies toe aan de regeringen van die lidstaten.
Indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling afkomstig is van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank zendt de voorzitter van de Raad het advies toe aan de betrokken instelling of het betrokken orgaan.

ARTIKEL 7
Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede in voorkomend geval, de groep van lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank houden, indien het ontwerp van wetgevingshandeling van hen uitgaat, rekening met de gemotiveerde adviezen die de nationale parlementen of

een kamer van een van deze parlementen tot hen richten. Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem.
Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp van Europese wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste eenderde vertegenwoordigen van alle stemmen aan de nationale parlementen zijn toegedeeld overeenkomstig de tweede alinea, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Deze drempel bedraagt eenvierde indien het een ontwerp van een Europese wetgevingshandeling betreft dat is ingediend op grond van artikel III-264 van de Grondwet, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
Op grond van de heroverweging kan de Commissie of, in voorkomend geval, de groep lidstaten, het Europees Parlement, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank, indien het ontwerp van Europese wetgevingshandeling van hen uitgaat, besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Dit besluit moet worden gemotiveerd.

ARTIKEL 8
Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd uitspraak te doen inzake ieder beroep wegens schending door een Europese wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als bepaald in artikel III-365 van de Grondwet wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement.
Op de wijze als bepaald in datzelfde artikel kan ook het Comité van de Regio's een dergelijk beroep instellen tegen Europese wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het volgens de Grondwet moet worden geraadpleegd.

ARTIKEL 9
De Commissie brengt jaarlijks aan de Europese Raad, aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de nationale parlementen verslag uit over de toepassing van artikel I-11 van de Grondwet. Dit jaarverslag wordt ook aan het Comité van de Regio's en aan het Economisch en Sociaal Comité toegezonden.

De Europese Commissie zal in de toekomst aan elk wetgevingsvoorstel een subsidiariteits- en proportionaliteitsmemorandum moet hechten. Deze moet een uitgebreide toelichting bevatten zodat waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan worden beoordeeld (door de nationale parlementen).

In de huidige praktijk spreekt men doorgaans kortheidshalve over het subsidiariteitsbeginsel, terwijl daaronder dan ook het proportionaliteitsbeginsel wordt begrepen. In de protocollen is evenwel vastgelegd dat alleen t.a.v. een subsidiariteitsbezwaar de nationale parlementen zich rechtstreeks tot de Europese Commissie kunnen wenden. Bezwaren t.a.v. de proportionaliteit zouden in de loop van de onderhandelingen nog nader ondervangen kunnen worden.

3.2 Analyse van de Protocollen: de procedurele regeling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

De Europese Commissie produceert verschillende soorten documenten. Volgens protocol 1 moeten de volgende documenten aan de nationale parlementen worden toegezonden:

- discussiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen);
- het jaarlijkse wetgevingsprogramma;
- wetgevingsvoorstellen;
- teksten met betrekking tot beleidsstrategie die de Commissie eventueel indient bij het Europees Parlement en de Raad

Het protocol bepaalt dat de discussiedocumenten bij hun publicatie rechtstreeks aan de nationale parlementen moeten worden toegezonden. De andere drie soorten documenten moeten gelijktijdig met de indiening bij het Europees Parlement en Raad aan de nationale parlementen worden toegezonden.

Ook bepaalt het protocol betreffende de nationale parlementen dat de nationale parlementen een met redenen omkleed advies, over de vraag of het wetgevingsvoorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, kunnen toezenden aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Europese Commissie. Daarmee is een beperking van de reikwijdte van de subsidiariteitstoets aangegeven. De toets kan alleen worden toegepast op wetgevingsvoorstellen en niet op andere, hierboven genoemde soorten documenten die de Commissie produceert.

De te volgen procedure is neergelegd in het protocol 2. Deze zal hieronder worden uitgewerkt, waarbij zoveel mogelijk zal worden uitgegaan van het Nederlandse parlementaire bestel.

Zoals al in protocol 1 is aangegeven, zendt de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen en gewijzigde voorstellen gelijktijdig toe aan de nationale parlementen en aan de wetgever van de Unie, dat wil zeggen de raad van ministers en het Europees Parlement.
Aan de Commissie is een motiveringsplicht opgelegd. Zij moet haar voorstel motiveren in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Aan elk wetgevingsvoorstel moet een subsidiariteits- en proportionaliteitssmemorandum worden gehecht, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit kan worden beoordeeld. Dit memorandum moet ook andere elementen bevatten, zoals de financiële gevolgen van het voorstel, het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief - indien van toepassing - de regionale regelgeving. Deze elementen blijven verder buiten beschouwing, omdat zij strikt genomen geen deel uitmaken van de subsidiariteitstoets. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie moeten met kwalitatieve of, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren worden gestaafd. De Commissie moet er rekening mee houden dat alle financiële en/of administratieve lasten tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel. Het betreft een lastenbeperking voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers.

Vervolgens kunnen de nationale parlementen of afzonderlijke kamers van een nationaal parlement binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending in alle gemeenschapstalen van het wetgevingsvoorstel van de Commissie een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Commissie. Dit advies moet de redenen bevatten waarom het betrokken wetgevingsvoorstel niet zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel.
Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moeten rekening houden met de gemotiveerde adviezen. Daarvoor is de volgende procedure in het protocol opgenomen, ook wel het "early warning mechnism" genoemd.

Gele kaart
Het protocol bepaalt dat ieder nationaal parlement twee stemmen heeft. In een bicameraal stelsel hebben de afzonderlijke Kamers ieder één stem. De Commissie moet haar voorstel opnieuw bezien als de hierboven bedoelde gemotiveerde adviezen ten minste een derde van alle stemmen van de nationale parlementen vertegenwoordigen. Deze drempel bedraagt ten minste een vierde indien het een voorstel betreft van de Commissie of een initiatief van een groep lidstaten in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
In de huidige Unie van 25 lidstaten kunnen in totaal 50 stemmen worden uitgebracht.
De drempel van een derde is gehaald indien er 17 stemmen zijn uitgebracht tegen een bepaald wetgevingsvoorstel. Voor de drempel van een vierde betreft dat 13 stemmen.

Op grond van de heroverweging kan de Commissie besluiten haar voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. De Commissie moet haar besluit motiveren.

Rode kaart
Mocht de Commissie toch besluiten om het voorstel te handhaven, dan kan uiteindelijk beroep ingesteld worden bij het Hof van Justitie. Volgens het protocol is het Hof bevoegd kennis te nemen van elk beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel door een wetgevingshandeling. Niet geregeld is of de regering een zelfstandig beoordelingsmoment heeft bij de beslissing om het beroep, al dan niet door te geleiden naar het Hof. Dit element is ook niet in de Conventie besproken.[2]

Uitgaande van de tekst van het Protocol kan geconcludeerd worden dat de inrichting van de procedure een zaak is van de lidstaten zelf. Immers: "Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van elk beroep (..) dat (..) door de lidstaten *in overeenstemming met de nationale rechtsorde* wordt toegezonden namens hun nationaal parlement of een kamer van dat parlement." Deze conclusie wordt onderschreven door medewerkers van de heer Ponzano, voormalig plaatsvervangend lid van de Conventie vanuit de Commissie. Ook de heer Crum heeft in het in het kader van het WRR-project over de Conventie gesteld dat de Conventie ervan is teruggeschrokken om bepalingen voor te stellen met betrekking tot de organisatie van de verhoudingen tussen nationale regeringen en parlementen. De belangrijkste reden hiervoor is dat men dit uiteindelijk een zaak voor de lidstaten zelf acht. Een andere reden is dat wanneer nationale parlementen al te veel controle zouden krijgen over het optreden van hun regeringen in de Raad van Ministers (bijvoorbeeld conform het Deense model), besluitvorming in dit orgaan zo goed als onmogelijk zou worden[3].

Bij de inrichting van de procedure voor de beroepsgang naar het Hof is dus de regeling van de verhouding tussen de nationale regering en het parlementen een zaak van de lidstaten zelf. De vraag of de regering daarbij een doorgeefluik zal zijn of dat de regering een zelfstandige afwegingsbevoegdheid zal hebben zal dus eveneens per individuele lidstaat beantwoord moeten worden. De gemengde commissie komt hier op terug in paragraaf 4.8.

---

[2] Wel heeft de Conventie tijdens de plenaire vergadering van 17 en 18 maart 2003 de mogelijkheid van een rechtsreeks beroep van de nationale parlementen bij het Hof besproken. De meningen liepen uiteen. Veel Conventieleden hebben geopperd dat de parlementen zich rechtsreeks, zonder tussenkomst van een lidstaat, tot het Hof moeten kunnen wenden. Anderen maakten bezwaar tegen een dergelijke oplossing omdat de lidstaten volgens hen een monopolie op de vertegenwoordiging voor het Hof zouden moeten hebben.

[3] WRR-paperserie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie': Dr. B. Crum, "Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden." Paper voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie', 21 mei 2003, Den Haag

4 Advies van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de commissie op basis van de informatie uit de eerdere hoofdstukken antwoord geven op de in hoofdstuk 2 verwoorde mandaat:

- voorstellen doen waardoor het Nederlands parlement zich beter van zijn controlerende taak kan kwijten. Daardoor zal de democratische legitimiteit van de Europese instellingen, en vooral van de Raad van Ministers, toenemen;
- concrete voorstellen doen waardoor het Nederlands Parlement klaar is voor de toepassing van de beide protocollen, zodra het Verdrag geratificeerd is.

In de tweede paragraaf zal de commissie haar visie geven op de beide protocollen voor het Nederlandse parlementaire stelsel. In de derde paragraaf doen we een concreet voorstel om handen en voeten te geven aan de uitvoering van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets door het Nederlandse parlement. Daarna zal op enkele praktische zaken worden ingegaan zoals de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties (paragraaf 4), de samenstelling van een in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets (paragraaf 5), het vergaderritme (paragraaf 6), de ambtelijke ondersteuning (paragraaf 7), de rode kaartprocedure (paragraaf 8) en de samenwerking met andere nationale parlementen (paragraaf 9). Tot slot wordt een vragenlijst aan de vaste kamercommissies aangereikt, waarmee de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets kan worden uitgevoerd.

4.2 De beoordeling van de protocollen

De commissie verwelkomt de protocollen, zoals die in de *Grondwet voor Europa* zijn opgenomen. Beide protocollen geven nationale parlementen een belangrijke positie voor de bij het Europees besluitvormingsproces, door hen de gelegenheid te bieden zeer vroeg in het proces hun mening te laten geven over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. De nationale parlementen zullen hun oordeel moeten vellen over twee vragen:

1. in hoeverre past de voorgestelde maatregel binnen de opvattingen over subsidiariteit;
2. in hoeverre zijn de maatregelen evenredig in verhouding met het probleem dat de EU wil aanvatten?

Voor wat betreft de eerste vraag zal in eerste instantie gekeken worden naar de bevoegdheden van de EU. In dat geval zijn drie verschillende situaties te onderscheiden:

1. in het geval van de exclusieve bevoegdheden van de Europese Unie: het is duidelijk dat de Unie dan bevoegd is. De aandacht zal zich dan volledig richten op het evenredigheidsvraagstuk;
2. in het geval sprake is van een voorstel dat gebaseerd is op de aanvullende bevoegdheden van de EU: in dat geval bestaat er geen bevoegdheid voor de EU om met wetgevende voorstellen te komen.
3. in het geval sprake is van een gedeelde bevoegdheid. In dat geval is de vraag omtrent de subsidiariteit van groot belang. Het zal in dat geval gaan om een politieke afweging.

In de eerste en derde situatie zal de vraag over de evenredigheid de meeste – politieke – aandacht krijgen.

Om de subsidiariteit- en proportionaliteitstoets binnen een periode van zes weken te kunnen uitvoeren is, gelet op de te verwachten stroom documenten - een gestroomlijnde organisatie noodzakelijk. In dit hoofdstuk doet de commissie enkele voorstellen en aanbevelingen..

Voordat de commissie over wil gaan tot die advisering, meent de commissie dat nog enkele opmerkingen op hun plaats zijn over de impact van beide protocollen.
De Europese samenwerking heeft vergaande gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. Getallen als zou 60% van de Nederlandse wetgeving uit Brussel komen gaan al vele jaren rond. Het is niet interessant om na te gaan of dit getal klopt: wel dat de Europese wetgever veel invloed heeft op de begrenzing van de nationale wetgeving. Een tweede constatering is dat veel nationale politici pas geconfronteerd worden met Europese wetgevende voorstellen nadat de besluitvorming in de Raad daarover al heeft plaats gevonden. In het beïnvloedbare besluitvormingstraject zijn de leden van Eerste en Tweede Kamer vrijwel niet betrokken. Met de komst van dit protocol zou hier verandering in komen, hetgeen de Gemengde Commissie ten zeerste toejuicht. Het zal tot een grotere betrokkenheid van alle Kamerleden bij Europa leiden: niemand kan zich meer onttrekken aan het Europese besluitvormingsproces. Dit is niet alleen een constatering, maar ook een doelstelling van de Gemengde Commissie. Hoe dat gestalte kan krijgen zal in dit hoofdstuk worden beschreven.

4.3 De organisatie van de subsidiariteitstoets
De Gemengde Commissie meent dat er in het Nederlandse parlement een Commissie Subsidiariteitstoets zou moeten worden ingesteld voor de uitvoering van de subsidiariteitstoets. De redenen hiervoor zijn de volgende:

1. De complexiteit van het Europese wetgevingsproces
2. De tijdsdruk om binnen zes weken te adviseren
3. De wens om zoveel mogelijk een unaniem advies aan Brussel te kunnen verzenden.

Hierin zouden leden van de Eerste en de Tweede Kamer zitting moeten hebben.

Bij de werkwijze van de Commissie Subsidiariteitstoets spelen de volgende vragen een rol:

1. wat moet de relatie van de Commissie Subsidiariteitstoets zijn tot de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer) en de vaste Kamercommissie Europese Zaken (Tweede Kamer)?
2. wat moet de betrokkenheid zijn van de diverse vakcommissies?
3. welke voorbereidingen moeten door de staf worden getroffen?
4. hoe kan het proces op een transparante en effectieve manier verlopen?

Bij de beantwoording van deze vragen zal met de volgende uitgangspunten rekening moeten worden gehouden.

In de eerste plaats meent de Gemengde Commissie dat de uit te voeren subsidiariteitstoets (incl. proportionaliteitstoets) geen ambtelijke activiteit en verantwoordelijkheid mag zijn of worden. Dit betekent dat de Gemengde Commissie van mening is dat over elk voorstel door de (leden van de) Commissie Subsidiariteitstoets een besluit moet worden genomen.
In de tweede plaats is de Gemengde Commissie zich er van bewust dat het om een groot aantal wetgevende voorstellen gaat, die op regelmatige wijze – wekelijks – zullen worden aangeleverd. De inhoud van deze voorstellen bestrijken een zo groot terrein, dat het voor de leden van de commissie vrijwel onmogelijk is om op alle terreinen voldoende expertise te ontwikkelen om de subsidiariteitstoets zelfstandig te kunnen verrichten.
In de derde plaats ziet de Gemengde Commissie de subsidiariteitstoets als een instrument om de betrokkenheid van alle parlementariërs bij Europese vraagstukken te vergroten. Daarom dient de uitvoering van de toets niet beperkt blijven tot de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets, maar zullen ook de woordvoerders van de ter discussie staande thema's bij het proces betrokken moeten worden. Tot slot verwacht de Commissie Subsidiariteitstoets dat de politieke discussie zich vooral zal concentreren op de proportionaliteitstoets.

Op grond van deze overwegingen stelt de commissie de volgende procedure voor:

Tijdstip	Actie	Doel	Door wie	Afgerond voor
Dag 1	Publicatie van het wetgevingsvoorstel en verzenden naar nationale parlementen	Het in gang zetten van de subsidiariteitstoets	Europese Commissie	
Dag 2	Ontvangst van het wetgevingsvoorstel	Procedure in werking stellen	Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 3
Dag 3	Melding van de binnenkomst van het wetgevingsvoorstel aan de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets en uitschrijven van een vergadering van de commissie. De staf zal dan ook de subsidiariteitstoets op grond van de rechtsgrondslag uitvoeren en deze in een preadvies verwoorden.		Staf van Commissie Subsidiariteitstoets	Dag 4
Voor dag 6	Vergadering van de Commissie Subsidiariteitstoets, (danwel besluitvorming d.m.v. termijnbrief , gelet op in principe tweewekelijks vergaderritme)	Instemming met het preadvies. Besluit nemen over de vraag welke vaste kamercommissie een vooradvies over dit wetgevende voorstel moet schrijven en instemming met het preadvies	Leden van Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 6
Voor dag 8	Informeren van de betrokken vaste kamercommissie	Opstellen van een technisch advies. De commissie kan verschillende adviezen uitbrengen: - een eenduidige positieve of negatieve beoordeling; - nadere actie te ondernemen door de Commissie Subsidiariteitstoets, zoals hoorzitting e.d.	Leden van de betrokken vaste kamercommissie	Voor dag 20
Voor dag 26	Advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteitstoets	Beoordeling van het advies van de vaste kamercommissie. Dit kan leiden tot nadere activiteiten of tot de overname van het advies van de betrokken commissies	Leden van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 35
Voor dag 35	Voorhangen van het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets bij de leden van de Eerste en Tweede Kamer	Organiseren van draagvlak bij de leden van het parlement	Staf van Commissie verzorgt aanmelding bij de Griffie van de Kamers. Leden organiseren het draagvlak	Voor dag 39
Voor dag 42	Stemmingen in Eerste en Tweede Kamer	Vaststellen instemming met het advies van de Commissie Subsidiariteitstoets	Griffie van beide Kamers	Voor dag 42
Voor dag 42	Verzenden van advies aan de Europese Commissie	De mening van het Nederlandse parlement kenbaar maken in Brussel	Staf van de Commissie Subsidiariteitstoets	Voor dag 42

De kern van deze werkwijze is dat de voorbereidende werkzaamheden door de beide Kamers gezamenlijk worden verricht. Het uiteindelijke besluit wordt door de Kamers afzonderlijk genomen. Mocht tot een gelijkluidend advies worden besloten, zoals de Gemengde Commissie hoopt, dan zal een gezamenlijke brief verzonden kunnen worden.

Het valt de buitenstaander wellicht op dat de vaste kamercommissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties geen specifieke rol hebben in deze procedure, behalve als het een onderwerp betreft dat tot het normale werkterrein van de commissie behoort. Deze gedachte sluit aan bij de eerder geformuleerde uitgangspunten, namelijk dat de subsidiariteitstoets een proces moet zijn dat alle leden van het Nederlandse parlement raakt. Om het proces echter niet een geheel nationaal proces te laten worden, waarbij de contacten met andere Europese vraagstukken en andere nationale parlementen uit het oog worden verloren, meent de Gemengde Commissie dat de leden van de Commissie Subsidiariteitstoets bij voorkeur een nauwe relatie zouden moeten hebben met de actuele Europese discussies. Lidmaatschap van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken respectievelijk Europese Samenwerkingsorganisaties lijkt voor de hand te liggen.

De toewijzing van de diverse dossiers naar de vaste kamercommissies wordt normaliter toegewezen door het presidium respectievelijk het College van Senioren. Deze taak zal in deze procedure moeten worden gemandateerd aan de Commissie Subsidiariteitstoets. Indien dit door het presidium respectievelijk het College van Senioren moet worden gedaan, zal nog een week verloren gaan: tijd die niet gemist kan worden, gezien de krappe tijd die we hebben.

4.4 Transparantie

Het protocol over de subsidiariteit zal niet alleen een grotere betrokkenheid van de leden van het parlement bij Europese onderwerpen vergen, maar zal dat tevens vragen van maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Ook zij zullen gebruik willen maken van de mogelijkheid om vroegtijdig in het proces hun mening over nieuwe wetgevende voorstellen kenbaar te maken. Aangezien de periode, waarbinnen deze organisaties hun reacties moeten opstellen, zeer kort is, is het noodzakelijk om transparant te zijn in de manier waarop het parlement dit proces inricht. Om die reden pleiten we ervoor dat:

1. op de website van de Commissie Subsidiariteitstoets de te behandelen voorstellen worden gemeld. Tevens wordt per voorstel aangegeven welke de verdere procedure is;
2. via een emailbericht/nieuwsbrief een groot aantal maatschappelijke organisaties en decentrale overheden op de hoogte worden gebracht van de nieuwe voorstellen die in procedure worden genomen. Indien het om koepelorganisaties gaat, zal bij deze organisaties de verantwoordelijkheid liggen om dit onder hun eigen achterban te verspreiden. Ook zou de commissie attendering kunnen bevorderen op bestaande websites die door veel organisaties worden geraadpleegd. In dit geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de website van Europa Decentraal.

4.5 De samenstelling van de commissie

In paragraaf 4.3 is gesproken over de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets. Op dat moment is niet gesproken over de meest gewenste samenstelling, behalve dat de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets bij voorkeur leden heeft die tevens lid zijn van de Vaste kamercommissie Europese Zaken (Tweede Kamer) dan wel de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer). De maatregelen moeten beoordeeld worden in vergelijking met reeds bestaande nationale en Europese wetgeving. Het accent bij de vakcommissies zal liggen op de nationale wetgeving, terwijl ESO en EUZA hun aandacht voornamelijk op de Europese wetgeving zullen richten. Een extra argument om een dergelijke

Commissie Subsidiariteitstoets aan het eind van het traject te laten adviseren, is dat zij ook de consistentie van het geheel van de adviezen moet beoordelen. Voorkomen moet worden dat subsidiariteit en proportionaliteit bij diverse wetgevingsvoorstellen verschillend worden ingevuld.

Bij de vraag hoe de Commissie Subsidiariteitstoets samengesteld moet worden spelen enkele elementen een belangrijke rol. De Commissie Subsidiariteitstoets zal in de praktijk tweewekelijks bijeen moeten komen, omdat wekelijks de Commissie nieuwe wetgevende voorstellen zal indienen. De toewijzing van wetgevingsvoorstellen aan de vakcommissies zal vaak schriftelijk afgedaan kunnen worden. Het vaststellen van een eindoordeel niet. Om het proces goed te kunnen begeleiden en te sturen is daarom een twee wekelijks vergaderritme noodzakelijk.

In de tweede plaats zal het een effectieve en efficiënte commissie moeten zijn. Dat heeft de volgende consequenties. Om de commissie effectief te kunnen laten zijn, zal zij er op moeten kunnen rekenen dat haar mening op voldoende steun in de Eerste en Tweede Kamer berust. Om die reden zullen alle politieke partijen betrokken moeten worden bij de werkzaamheden van de Commissie Subsidiariteitstoets. In de derde plaats moet het proces efficiënt verlopen, hetgeen betekent dat de commissie niet te groot zou moeten zijn.

Naast deze vraagstukken rijst de vraag of de delegaties uit de Eerste en Tweede Kamer een gelijke omvang moeten hebben of niet. Bij de beantwoording van deze vraag spelen enkele, soms tegengestelde, overwegingen een rol. Aan de ene kant kan gesteld worden dat de Tweede Kamer 150 leden heeft en de Eerste Kamer 75: om die reden kan men stellen dat de Tweede Kamer twee maal zo veel leden zou moeten afvaardigen als de Eerste Kamer. Een bijkomend argument kan zijn dat het politieke primaat, in de chronologie van behandeling, bij de Tweede Kamer ligt.
Daar tegenover kan het volgende worden geplaatst. Omdat de Europese wetgeving door de Nederlandse wetgever integraal overgenomen moet worden, hebben de Eerste en Tweede Kamer een gelijke rol: beiden moeten er mee in kunnen stemmen, zoals dat ook voor Nederlandse wetgeving geldt. In de tweede plaats is in de protocollen vastgelegd dat beide Kamers beschikken over één stem in geval van een bicameraal stelsel.
Op grond van al deze overwegingen stellen we voor dat de in te stellen Commissie Subsidiariteitstoets paritair wordt samen gesteld.

Nu de verschillende ingrediënten voor de samenstelling van de Commissie Subsidiariteitstoets zijn gegeven kunnen we een concreet voorstel doen. De Gemengde Commissie stelt voor dat politieke partijen met meer dan 20 zetels in de Tweede Kamer recht hebben op 1 zetel in de Commissie Subsidiariteitstoets. Voor de Eerste Kamer wordt deze grens gelegd bij 10 zetels. Voor de andere partijen geldt dat zij 1 zetel krijgen, mits zij vertegenwoordigd zijn in beide Kamers. Zij moeten in overleg treden met de andere partijen om te verzekeren dat er een evenwichtige verdeling tussen Eerste en Tweede Kamer zal ontstaan. Dat betekent voor de huidige samenstelling van de Kamers de volgende samenstelling.

Partij	Zetels EK	Zetels TK	Zetels GC
CDA	23	44	1+1
PvdA	19	42	1+1
VVD	15	27	1+1
SP	4	8	1
Groen Links	5	8	1
LPF	1	8	1
D66	3	6	1
Christen Unie	2	3	1
SGP	2	2	1
OSF	1		0
Groep Lasrak		1	0
Groep Wilders		1	0
Totaal	75	150	12

4.6 Vergaderritme

Momenteel besluit de Europese Commissie wekelijks over nieuwe wetgevende voorstellen. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Commissie deze praktijk zal handhaven. Toch stelt de Gemengde Commissie voor dat de Commissie Subsidiariteitstoets tweewekelijks bijeen moet komen. De toewijzing van voorstellen aan vakcommissies kan - zo nodig - schriftelijk afgedaan worden. Dat kan niet voor de vaststelling van de adviezen. Mits de planning goed wordt gevolgd zou dit in een twee wekelijkse cyclus moeten komen. Toch plaatst dit de Commissie Subsidiariteitstoets voor problemen, daar de recesperiodes van de Eerste, maar vooral, de Tweede Kamer niet samenvallen met de daadkracht van de Europese Commissie. Er is slechts één oplossing: de Commissie Subsidiariteitstoets zal in de recesperiodes in ritme moeten volharden. De Commissie Subsidiariteitstoets moet een eindoordeel vellen over het aangedragen advies van de Vaste Kamercommissie. Dat is lang niet altijd mogelijk en wenselijk om dat schriftelijk af te handelen. In dergelijke gevallen zullen de vergaderingen door moeten gaan. Mochten dergelijke adviezen niet op de agenda staan, dan kan de vergadering worden geannuleerd. De leden van de Commissie Subsidiariteitstoets moeten zich bewust zijn van deze omstandigheid: ook in recesperiodes zal de Commissie Subsidiariteitstoets bijeen komen.
Maar dit ritme zal niet alleen gevolgen hebben voor de Commissie Subsidiariteitstoets, ook de vakcommissies zullen de gevolgen ondervinden van een dergelijke nieuwe verantwoordelijkheid. Want zij zullen hun advies moeten voorbereiden en ook die werkzaamheden zullen voortgang moeten vinden in de recesperiodes.

Bij dit alles kan een relativerende opmerking worden geplaatst. De procedure treedt pas in werking als het wetgevingsvoorstel in alle EU-talen beschikbaar is. De praktijk leert dat deze beschikbaarheid over het algemeen 4 weken na de besluitvorming in de Commissie een feit is. Tot die tijd kan de Commissie Subsidiariteitstoets werken met Engelstalige documenten, hetgeen de druk enigszins verlicht en enkele van de bovengenoemde knelpunten minder knellend laat zijn. Daar komt bij dat het Nederlands Parlement een vooruitgeschoven post in Brussel heeft, waardoor wellicht nog eerder informatie over nieuwe wetgevingsvoorstellen in de procedure kan worden ingebracht.

4.7 Ondersteuning

Het is lastig in te schatten welke gevolgen de nieuwe verantwoordelijkheid met zich brengt voor de ondersteuning. Momenteel wordt al een soort subsidiariteitstoets verricht door de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Dit advies wordt ter beschikking gesteld aan alle Kamerleden en aan alle andere relevante partners. De decentrale overheden zijn, indien het voorstel gevolgen voor hen zou kunnen hebben, betrokken bij dit proces. De adviezen komen in de vorm van de zogeheten BNC-fiches naar de Kamers. Deze fiches verschijnen gemiddeld drie maanden na het verschijnen van het nieuwe wetgevende voorstel. Alleen om die reden al wil de Commissie Subsidiariteitstoets niet wachten op het BNC-fiche. Maar er is nog een veel principiëler argument om onafhankelijk van de BNC-fiches te opereren. De BNC-fiches bevatten het oordeel van de Nederlandse regering. In het kader van de dualisering en het hebben van een zelfstandige positie moet de Commissie Subsidiariteitstoets een eigenstandig proces inrichten. Wel kan aan de Nederlandse regering gevraagd worden of ze snel (binnen 2 weken) haar visie op de subsidiariteitstoets kan geven.

Om een reële inschatting te kunnen maken van de werklast voor de ambtelijke organisatie, is navraag gedaan bij het secretariaat van het BNC. Op basis van deze informatie en onze insteek, namelijk een zware rol voor de vaste kamercommissies, beveelt de Gemengde Commissie het volgende aan:

- een zwaarder accent op Europese wetgeving in het takenpakket bij de huidige stafmedewerkers van de vaste kamercommissies en bij de griffie van de Eerste Kamer;
- het aantrekken van extra stafmedewerkers voor de vaste kamercommissies. Voor sommige commissies zal dat een halve FTE zijn (VWS, BuZa, Defensie, Rijksuitgaven, OCW, BZK, SZW) voor andere een hele FTE (EZ, Financiën, VROM, LNV, V&W, EuZa, Justitie). Dit is een voorlopige inschatting, uitgaande van de hoeveelheid wetgevende voorstellen die in de afgelopen jaren is gepresenteerd;[4]
- twee personen voor het bijhouden van de website en de inhoudelijke ondersteuning van de Commissie Subsidiariteitstoets.

Om dergelijke cijfers nog nader te concretiseren stelt de commissie voor om op korte termijn te starten met deze procedure, ofschoon de *Grondwet voor Europa* dan nog niet in werking zal zijn getreden. Het zorgt er voor dat op het moment dat het Verdrag in werking is getreden er voldoende ervaringsgegevens zijn om de ondersteuning adequaat te hebben[5]. Tevens kunnen de knelpunten die zich voor hebben gedaan, zijn verholpen tegen de tijd dat de Grondwet voor Europa in werking is getreden.

4.8 De rode kaartprocedure

Deze procedure is in paragraaf 3.2 uitgelegd. Deze procedure biedt nationale parlementen de mogelijkheid om via de nationale regering de gang naar het Europees Hof van Justitie te maken. Naar het oordeel van de gemengde commissie betekent dit in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen dat de regering slechts als brievenbus optreedt: ze ontvangt het verzoek van het nationale parlement en zal het daarna doorzenden naar het Hof. Het is niet meer aan de regering om een oordeel te vellen over dit verzoek. Mocht de Nederlandse regering dat wel doen, dan kan het niet meer als een verzoek van het parlement worden beschouwd.

De vraag is echter wat deze procedure voor impact zal hebben. Er wordt namelijk aan de rechter een oordeel gevraagd over de vraag of de Commissie voldoende rekening heeft gehouden met het principe van subsidiariteit. Wil de rechter voorkomen dat hij op de stoel

---

[4] Deze cijfers zijn mede gebaseerd op ervaringsgegevens van de Commissie BNC.

[5] Een evaluatie van een lopende proef met de behandeling van BNC-fiches in de Eerste Kamer en later de evaluatie van de nu voorgestelde proefprocedure kan leiden tot bijstelling op praktische gronden.

van de politiek gaat zitten, dan kan hij slechts deze vraag beantwoorden aan de hand van de bevoegdhedenomschrijving zoals die in het Verdrag is opgenomen. We mogen er vanuit gaan dat de Commissie deze zaak zorgvuldig in zijn oorspronkelijke wetgevende voorstel heeft opgenomen. Omtrent de proportionaliteitstoets ligt het anders. Dit is een politiek oordeel, waarbij de rechter zich doorgaans terughoudend op zal stellen.

4.9 Samenwerking met andere nationale parlementen

Als eenderde van de nationale parlementen een negatief oordeel heeft uitgesproken over de voorstellen moet de Commissie zijn voorstellen heroverwegen. Om die reden is het van belang om nauwe contacten te onderhouden met andere nationale parlementen over hun visie en opvattingen.

Het secretariaat van de COSAC (de Conferentie van commissies voor communautaire en Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie) heeft belangstelling om hierin een coördinerende en mobiliserende rol te spelen. Een dergelijke taakopvatting gaat de Gemengde Commissie te ver. De Gemengde Commissie meent dat het van groot belang is dat alle nationale parlementen eigenstandig hun visie en opvatting formuleren. Het is echter verstandig dat ieder parlement inzicht krijgt in de opvattingen en uitkomsten van de andere parlementen. Om die reden hecht de commissie er aan om via een website, die door middel van een beveiligde constructie door de nationale parlementen zelf ingevuld kan worden, informatie toegankelijk te maken over de opvattingen van de wetgevingsvoorstellen. Er is een interparlementaire werkgroep ingesteld om voorstellen te ontwikkelen betreffende de interparlementaire uitwisseling van informatie via internet (IPEX). De voorstellen zullen aan de orde komen in de periodieke conferentie van parlementsvoorzitters, alsmede in de COSAC.

4.10 Enkele slotopmerkingen

Jaarlijks verschijnt het werkprogramma van de Europese Commissie. In dit document, dat in november verschijnt, worden de belangrijkste wetgevingsvoorstellen voor het daaropvolgende kalenderjaar aangekondigd. Tijdens de Conventie hebben de Nederlandse Parlementariers Van der Linden (Eerste Kamer) en Timmermans (Tweede Kamer) een declaratie ingediend, bevattende een voorstel om in eenzelfde periode in alle nationale parlementen van de Europese Unie en het Europees Parlement het werkprogramma met hun regering respectievelijk de Commissie te bespreken. Deze declaratie kreeg veel bijval en is nadien meermaals in de COSAC besproken. Tijdens de plenaire bijeenkomst van de COSAC in november 2004 zal voorgesteld worden alle parlementsvoorzitters per brief op te roepen actie te ondernemen om deze declaratie te implementeren, door met elkaar tot afstemming te komen over een voorstel voor een periode waarin een dergelijke bespreking van het werkprogramma plaats zou kunnen vinden.

De Gemengde Commissie is van mening dat in Nederland dit werkprogramma door het Nederlandse Parlement dient te worden besproken. Hiervoor zijn de volgende opties denkbaar:

- een plenair debat in de Tweede Kamer, gevolgd door een plenair debat in de Eerste Kamer de dinsdag daarop volgend;
- een gezamenlijk nota-overleg van de commissies Europese Zaken en Europese Samenwerkingsorganisaties.

Om de transparantie te vergroten en het werk van de Commissie Subsidiariteit te verlichten stelt de Gemengde Commissie voor om in overleg te treden met de SDU ten einde Europese Kamernummers toe te kennen aan nieuwe Europese commissievoorstellen. Dat betekent dat het makkelijker wordt om dergelijke stukken te archiveren en de parlementaire behandeling

erop na te slaan, hetgeen zeker in de fase van nationale uitvoering en implementatie behulpzaam kan zijn..

4.11 De invulling van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
In deze paragraaf zal ingegaan worden op de materiële invulling die kan worden gegeven aan de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets.
Doel is te komen tot een leidraad, waarin de elementen van subsidiariteit en proportionaliteit worden benoemd om tot een oordeel te komen of aan beide beginselen is voldaan.

Zoals al aangegeven wijzigt de ontwerp-Grondwet de nu al bestaande inhoudelijke subsidiariteits- en proportionaliteitstoets niet wezenlijk, hoewel de ontwerp-Grondwet een licht gewijzigde formulering bevat. Het subsidiariteitsprotocol geeft een aanvullend criterium voor de invulling van met name de proportionaliteitstoets, namelijk de beperking van de financiële of administratieve lasten en de verhouding van die lasten tot het te bereiken doel. Dit brengt mee dat de toets ook beheerst zal blijven door het al aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Daarin zijn inhoudelijke criteria voor de toepassing van beide beginselen opgenomen. De hieronder geformuleerde vragen om te bezien of aan beide beginselen is voldaan zijn dan ook daaraan ontleend.

Uit de regeling van de bevoegdheden van de Unie en de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets volgt een hiërarchie van beginselen: eerst het attributiebeginsel, dan het subsidiariteitsbeginsel en tenslotte het proportionaliteitsbeginsel. Vanuit deze hiërarchie kunnen de volgende vragen gesteld worden voor de vaststelling of al dan niet aan de beginselen is voldaan.

1. Attributie van bevoegdheden: bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen Wetgevingsvoorstel een bevoegdheidstoekenning in de Grondwet?
   - Nee, einde toets (d.w.z. de toets is negatief)
   - Ja, ga verder naar vraag 2

2. Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin:
   Behoort het voorgenomen optreden tot de *exclusieve bevoegdheid* van de Unie?
   - Nee, ga verder naar vraag 3
   - Ja, ga verder naar vraag 4.

3. Optreden van de Unie is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan:
   - de doelstelling van het overwogen optreden kan niet voldoende door de lidstaten worden
   - verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en
   - de doelstelling kan derhalve beter door de Unie worden verwezenlijkt.

   Om na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:
   a. Behelst de betrokken kwestie *transnationale* aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld?
   b. Is het optreden van lidstaten alleen of het niet optreden van de Unie *in strijd met de voorschriften van de Grondwet* (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handels beperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou dit op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden?
   c. Zal een optreden op *communautair* niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan *duidelijke voordelen* opleveren ten opzichte van een nationaal optreden? (d.w.z. is het optreden op Unieniveau effectiever vergeleken met:
      i. Gezamenlijk of afzonderlijk nationaal optreden,
      ii. optreden in andere internationale fora (zoals in internationale fora overeengekomen regelgeving waaraan het grootste deel van de lidstaten al is gebonden),
      iii. in het geheel niet optreden (zelfregulering, afspraken - codes - tussen marktpartijen of sociale partners)

   Als toetsing aan de hierboven genoemde elementen een overwegend negatief resultaat oplevert, kan in beginsel worden volstaan met de conclusie "negatief".
   Bij twijfel of bij een positief resultaat moet vervolgens worden getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel (vraag 4 e.v.)

4. Nu de wenselijkheid en de mogelijkheid tot enige vorm van Unie-optreden zijn vastgesteld, moet vervolgens gevraagd worden of een juridisch algemeen verbindende regeling *gerechtvaardigd* is. daarbij moet in overweging genomen worden of het voorstel uitvoerbaar, handhaafbaar of fraudebestendig is:
   - Nee, dan ligt een Aanbeveling van de Commissie of een Raadsresolutie meer voor de

hand
- Ja, ga verder naar vraag 5

5. Is de vorm van het optreden van de Unie *zo eenvoudig mogelijk* zonder een bevredigende verwezenlijking van de doelstelling en een doeltreffende tenuitvoerlegging in de weg te staan? (Voorkeur voor kaderwet boven wet)

6. Laat de maatregel van de Unie voor wat betreft aard en omvang van het optreden zoveel mogelijk *ruimte voor nationale besluiten*, in overeenstemming met het doel van de maatregel en met inachtneming van de voorschriften van de Grondwet?

7. Zijn alle, *financiële of administratieve lasten* tot een minimum beperkt en staan deze in verhouding tot het te bereiken doel? Het gaat om lastenbeperking voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers.

Bijlage 1 - de bij de werkzaamheden gehanteerde vragenlijst van de gemengde commissie

Cluster 1 Betrekken van andere organisaties (17 februari 2004)

Subsidiariteitstoets
- Hoe organiseer je dat - binnen zes weken - ook het oordeel van decentrale overheden betrokken kan worden?
- Hoe organiseer je dat je – binnen zes weken - een oordeel kan krijgen van maatschappelijke organisaties en wetenschappers?
- Moeten er structureel hoorzittingen georganiseerd worden?
- Moeten er oproepen in de Staatscourant of andere media gepubliceerd worden?

Cluster 2 Relatie met kabinet (9 maart 2004)

Subsidiariteitstoets
- Wordt van de regering verlangd dat BNC-fiches sneller beschikbaar komen, opdat ook het subsidiariteitsoordeel van de regering mee kan wegen?

Parlementaire behandeling
- Is behandeling van BNC-fiches n.a.v. de agenda van de Raad niet een te laat moment?
- Wordt afgewacht hoe de regering het wetgevingstraject in wil gaan of wordt de regering al richting meegegeven door het parlement?

Cluster 3 Samenwerking met andere parlementen (23 maart 2004)

Subsidiariteitstoets
- Hoe organiseer je dat je het oordeel van parlementen van andere lidstaten in je overwegingen kan betrekken?

Contacten met andere parlementen
- Zou het wenselijk zijn bijvoorbeeld de bespreking van werkprograma's te synchroniseren?
- Zouden bijvoorbeeld vaste "contactweken" gepromoot moeten worden?
- Opvattingen over de rol van COSAC?
- Zou t.b.v. transparantie van opvattingen van nationale parlementen per initiatief een internetvoorziening moeten worden tot stand gebracht om een aantal kerngegevens op te kunnen nemen (bijvoorbeeld vakcommissie, contactpersoon vakcommissie, wel/niet subsidiariteitsbezwaar, "ranking" hoe intensief een vakcommissie behandelt)?
- Is een Europees "kamerstuk"nummer denkbaar, om de behandeling van initiatieven transparanter te maken dan tot nu toe, waarbij de nationale parlementen dit nummer (met een nationale extensie) ook gebruiken in hun eigen parlementaire behandeling.

Cluster 4 Constitutioneel (6 april en 18 mei 2004)

Subsidiariteitstoets
- Vergaderen de commissies van Eerste en Tweede Kamer afzonderlijk of gezamenlijk?
- Moet er een gezamenlijke commissie uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer ingesteld worden, speciaal belast met de subsidiariteitstoets?
- Worden er onderwerpen verdeeld tussen beide Kamers?
- Wordt, indien er afzonderlijk vergaderd wordt, vergaderd over die initiatieven waarover de Kamers tot een afwijkend oordeel komen?

- Zal de Europese Commissie verlangen dat een subsidariteitsbezwaar beargumenteerd kenbaar gemaakt wordt binnen zes weken, of zou nadere onderbouwing ook in een later stadium mogelijk zijn.

Parlementaire behandeling

- Kan er een soort rolverdeling komen tussen Eerste en Tweede Kamer, qua op te pakken initiatieven (bijvoorbeeld Tweede Kamer in de breedte en Eerste Kamer een select aantal onderwerpen in de diepte, Tweede Kamer meer nadruk beleidsontwikkeling, Eerste Kamer meer nadruk kwaliteit wetgeving)
- Zou er bijvoorbeeld jaarlijks een gezamenlijk debat van Eerste en Tweede kamer gehouden kunnen worden over het werkprogramma van de Europese Commissie en het voorzitterschap?

Cluster 5 Intern organisatorisch (6 april en 18 mei 2004)

Subsidiariteitstoets

- Welke commissie moet een eerste oordeel vormen, de Europese of wordt er direct doorverwezen naar een vakcommissie waar meer expertise voorhanden is betreffende de nationale wet- en regelgeving?
- Welk vergaderritme is nodig?
- Hoe wordt dit administratief verwerkt?
- Hoe wordt omgegaan met de openbaarheid.
- Worden er kamerstukken gedrukt, geordend per initiatief?
- Wat voor ondersteuning wordt er verwacht van de ambtelijke staf?
- Moet een subsidiariteitsbezwaar plenair vastgesteld worden?

Parlementaire behandeling

- Kan er een soort rolverdeling komen tussen Eerste en Tweede Kamer, qua op te pakken initiatieven (bijvoorbeeld Tweede Kamer in de breedte en Eerste Kamer een select aantal onderwerpen in de diepte, Tweede Kamer meer nadruk beleidsontwikkeling, Eerste Kamer meer nadruk kwaliteit wetgeving)
- Kan er een soort "ranking"aangebracht worden om het gewicht van het onderwerp aan te geven (e.e.a. bijvoorbeeld te koppelen aan de mate van ambtelijke ondersteuning qua opbouw van een informatiedossier)
- Moeten er procedures komen voor de behandeling in vakcommissies?

Contacten met andere parlementen

- Is een Europees "kamerstuk"nummer denkbaar, om de behandeling van initiatieven transparanter te maken dan tot nu toe, waarbij de nationale parlementen dit nummer (met een nationale extensie) ook gebruiken in hun eigen parlementaire behandeling.

Bijlage 2a, advies prof.mr. C.A.J.M. Kortmann

Geachte heer Van Dijk,

Bij brief van 18 december verzocht u mij advies uit te brengen inzake een aantal in die brief genoemde kwesties. Bij deze voldoe ik aan uw verzoek. Ik heb getracht het een en ander te coördineren met mr. Geelhoed, doch dit is niet gelukt.
Mijn advies beperkt zich voornamelijk tot de staatsrechtelijke aspecten van de gestelde vragen. Op het terrein van de politicologie en de "organisatiekunde" acht ik mij niet deskundig. Voorts laat ik buiten beschouwing de vraag of de subsidiariteitskwestie van juridische dan wel (vooral) politieke aard is. Naar mijn oordeel is het laatste het geval. De tekst van het aan de orde zijnde protocol veronderstel ik bij uw commissie bekend. In het onderstaande komen de volgende themata aan de orde:
1) de besluitvorming inzake de subsidiariteit in het licht van het Nederlandse tweekamer-stelsel
2) de positie van de decentrale overheden
3) de relatie tot de parlementen van de lidstaten
4) de relatie tot het Europees parlement.

1. De besluitvorming inzake de subsidiariteit in het licht van het Nederlandse tweekamer-stelsel

Bij de besluitvorming inzake de subsidiariteit is een aantal elementen van belang:
a) het tweekamerstelsel
b) de (grond)wettelijke eisen
c) de aard van de besluiten
d) de tijdslimiet

ad a. het tweekamerstelsel
Nederland bezit, zoals bekend, twee Kamers. In een aantal gevallen, en met name bij de wetgeving, is besluitvorming door beide Kamers afzonderlijk, dit volgens een vastgelegde procedure, voorgeschreven. In enkele gevallen schrijft de Grondwet besluitvorming door de verenigde vergadering (VV) voor. Voor het overige bezitten de Kamers ieder voor zich bevoegdheden (bijv.enquete,interpellatie).

Het protocol schrijft niet voor hoe de parlementen van de lidstaten hun advies uitbrengen. Het bepaalt slechts dat parlementen met één Kamer twee stemmen hebben, en dat parlementen met twee Kamers per Kamer één stem hebben. Deze regeling lijkt er van uit te gaan dat in staten met een tweekamerstelsel de Kamers altijd afzonderlijk advies uitbrengen. Zo deze lezing van het Protocol de juiste is, zou een lidstaat met een tweekamerstelsel, waarin slechts één kamer of "het parlement" advies uitbrengt, één stem verliezen.
Een andere lezing is dat, indien één van de Kamers geen advies uitbrengt, de stem van die Kamer overgaat op de Kamer die dat wel doet. In deze interpretatie bezit een lidstaat, ongeacht zijn interne wijze van besluitvorming, altijd twee stemmen.
Ik adviseer uw commissie na te (doen) gaan welke lezing de juiste is. Indien de laatste lezing de juiste is, behoudt Nederland zonder verlies van stemmen de mogelijkheid advies uit te laten brengen door hetzij beide Kamers, hetzij een van beide Kamers, hetzij de "Staten-Generaal". Hierbij zij aangetekend dat het (bijzonder) onwenselijk voorkomt als Nederland met twee monden zou spreken. Zou gekozen (moeten) worden voor een model met adviezen van de beide Kamers afzonderlijk, dan waren deze op elkaar af te stemmen.

Deze kwestie komt hierna nog aan de orde.

ad b. de (grondwettelijke) eisen
Zoals reeds is opgemerkt, bezit Nederland een tweekamerstelsel. De Kamers beraadslagen en besluiten in principe afzonderlijk. In een aantal gevallen schrijft de Grondwet echter beraadslaging en besluitvorming VV voor. Blijkens de grondwetsgeschiedenis zijn deze gevallen - afgezien van ceremoniële bijeenkomsten - limitatief bedoeld. De Kamers zijn volgens die geschiedenis niet vrij zelf te besluiten tot beraadslaging en besluitvorming in VV. Wel bestaat de mogelijkheid van beraadslaging en besluitvorming in gemengde commissies, hetzij permanente hetzij tijdelijke (zie o. a. C.A.J.M: Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, blz. 199, 200). Gemengde commissies komen in de praktijk ook voor (zie: uw commissie en de art. 23 en 24 RvOTK). Besluiten van gemengde en niet-gemengde commissies kunnen de Kamer(s) echter niet binden (zie art. 67 Gw).

Ter wille van de "eenheid" van het advies dat Nederland onder het protocol uitbrengt, lijkt het onwenselijk dat beide Kamers ongecoördineerd tot advisering overgaan. Overleg in een gemengde commissie kan dit tegengaan. Mede gezien de tijdsdruk die op de advisering staat (waarover later) komt het gewenst voor dat een concept-advies van een gemengde commissie vervolgens niet door een van beide of beide Kamers wordt "onderuitgehaald". Juridisch is dit niet geheel te voorkomen, maar de Reglementen van orde van beide Kamers zouden inzake een concept-advies van een gemengde commissie een procedure kunnen opnemen, die lijkt op die van de stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Ik veronderstel deze bij uw commissie bekend. Naar verwachting zal in zo'n stelsel het merendeel van de concept-adviezen stilzwijgend door beide Kamers worden goedgekeurd, waarna het concept-advies het gelijkluidend advies van ieder der Kamers is geworden.

ad c. de aard van de besluiten
Het reeds genoemde protocol bezigt de term advies. Gesteld kan worden dat een advies geen besluit is, daar het niet is gericht op een rechtsgevolg. Getransponeerd op het nationale recht, zou er dan ook geen sprake (hoeven te) zijn van besluiten van de (Kamers der) Staten-Generaal en zouden de Kamers wel in VV mogen beraadslagen en adviseren. Naar het voorkomt, is dit niet de bedoeling van de Nederlandse (grondwettelijke) regeling. Zo zijn moties geen besluiten met rechtsgevolg. Niettemin kent ons recht geen moties van de VV, behalve in de grondwettelijk toegestane gevallen. Het is dus aannemelijk dat ook als de Kamers slechts adviseren, er sprake is van beraadslagen en besluiten in grondwettelijke zin.

ad d. de tijdslimieten
De in het protocol vervatte termijn voor advisering is kort, te weten zes weken vanaf de datum van toezending (niet: ontvangst!) van een wetgevingsvoorstel van de Commissie. Als de tijd die met diverse administratieve handelingen "verloren" gaat, hiervan wordt afgetrokken, blijven er voor de inhoudelijke advisering slechts vier of vijf weken over. Het hoeft geen betoog dat deze periode, zeker bij gecompliceerde wetgevingsvoorstellen zeer kort is. Daar komt nog bij dat het protocol stelt dat de (Kamers der) nationale parlementen, waar van toepassing, de regionale parlementen "met wetgevingsbevoegdheid" raadplegen.
De vraag is of Nederland dergelijke regionale parlementen kent. Nederland kent geen regio's of "Länder", wel provinciale staten en gemeenteraden. Deze bezitten in ieder geval verordenende bevoegdheid. De vraag is of het protocol ook op deze

"parlementen" doelt. Vooralsnog is aan te nemen dat de door het protocol voorgeschreven raadpleging van "regionale parlementen" geen betrekking heeft op de Nederlandse decentrale "parlementen", doch slechts op staten met een federale of federatie-achtige structuur, zoals de BRD, België, Italië, Oostenrijk en Spanje. Dit betekent dat potentieel tijdrovende raadpleging van het decentrale niveau niet verplicht is. Desondanks is de genoemde periode (zeer) kort. Dit is een reden te meer om de advisering van den beginne te coördineren via een eenvoudige procedure. Onder b is een dergelijke procedure beschreven.
Wellicht verdienen ook de statutaire verhoudingen nog aandacht, ook al zijn de Nederlandse Antillen en Aruba niet onderworpen aan het gemeenschapsrecht. Deze kwestie laat ik verder rusten.

2. De positie van de decentrale overheden

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, verplicht het protocol naar is aan te nemen niet tot raadpleging van decentrale "parlementen". Het kan niettemin zinvol zijn een dergelijke raadpleging te verrichten. Mede gezien de korte tijdspanne voor advisering, lijkt deze raadpleging alleen te realiseren via de VNG, het IPO (en de Unie van Waterschappen). Er zij overigens op gewezen dat de Provinciewet en de Gemeentewet diverse bepalingen bevatten inzake de raadpleging van de gedecentraliseerde besturen (zie bijv. art. 112 e.v. Gem.wet).

3. De relatie tot de parlementen van de lidstaten

Naar het mij voorkomt, is het onbegonnen werk telkens ad hoc de of een aantal parlementen van de lidstaten bij de advisering te betrekken. Hoe structurele oplossingen voor samenwerking gerealiseerd zouden kunnen worden, onttrekt zich aan mijn waarneming. In ieder geval spelen de tijdsdruk en de taalproblematiek hier een niet te verwaarlozen rol. Vooralsnog lijkt een structurele samenwerking inzake de advisering meer dan een brug te ver. Hierbij zij wel aangetekend dat een gebrek aan coördinatie tussen de parlementen van de lidstaten kan leiden tot toepassing of juist niet-toepassing van art. 6, derde lid, van het protocol. Het lijkt dan ook zaak tijdig te achterhalen of de daar genoemde gedeelten van de uitgebrachte stemmen (waarschijnlijk) zullen worden gehaald of niet.

4. De relatie tot het Europees Parlement

Over dit thema kan ik kort zijn. Het komt mij raadzaam voor bij de beraadslagingen van de voornoemde gemengde commissie, zo praktisch enigszins mogelijk, een of meer leden van het Europees Parlement te betrekken of deze over een concept-advies van de commissie hun licht te doen schijnen. Er is geen regel van nationaal recht die daaraan in de weg staat.

In de hoop u met dit advies van dienst geweest to zijn, hoogachtend,

Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann

Bijlage 2b, advies prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen

Een notitie in vogelvlucht, zonder aanvullend onderzoek gebaseerd op parate empirische kennis en observaties, met nadruk op praktijkgegevens, in antwoord op verzoek van dr. JJ van Dijk, voorzitter Gemengde Commissie 'Toepassing Subsidiariteit', Nederlands parlement, d.d. 18-12-2003.

Prof. Rinus van Schendelen

Centrale vragen: hoe kan ons nationale parlement (NP) (a) zich vroegtijdig informeren over door de Commissie voorgestelde wet- en regelgeving, met name m.b.t. subsidiariteit, (b) de regeringsopstelling in de Raad beïnvloeden en (c) interparlementair samenwerken m.b.t. a en b? De vragen bevatten impliciet de algemene norm of wens dat NP meer greep krijgt op EU besluitvorming en de specifieke dat subsidiariteit wordt bevorderd. Hieronder gaan wij primair in op die algemene context, want subsidiariteit is 'species' daarbinnen.
Voetnoot bij 'subsidiariteit': dit begrip is nu een beleidsbeginsel ('bestuur op zo laag mogelijk niveau') met binnenlandse strijdpunten van decentralisatie en privatisering; via de Conventie wordt het ook een procedure, waarbij éénderde van de NP's binnen zes weken de Commissie kan adviseren tot wijziging van een wetsvoorstel aan de Raad, hetgeen deze NP's beperkte hindermacht geeft, geen doorduwmacht.

Is ons NP nu een factor van bindende EU besluitvorming?
Het korte antwoord is: zelden. Het NP is gefixeerd op de Raad, dus op globaal 15% ('secundaire') wetgeving, niet op ook de 85% (gedelegeerde) wetgeving; wij zien hier verder af van de 'wetgeving' door het Hof via zijn jurisprudentie. Van die 15% bespreekt het NP incidenteel vooral de krap éénderde B-punten, die zelden direct tot besluiten leiden. Globaal 95% EU wet- en regelgeving gaat dus aan het NP voorbij. Zijn bespreking heeft gewoonlijk plaats op de valreep van Raadsbijeenkomsten. Het effect ervan op de kabinetsopstelling is onbekend en die op vervolgens het Raadsbesluit onder QMV en codecisie vrijwel afwezig; een klein land geeft zelden of nooit de doorslag in de Raad, die zijn medewetgeving bovendien 'ex aequo' deelt met het Parlement. In naar schatting 90% van de gevallen is sowieso de eindtekst van de Raad voor ongeveer 95% identiek aan Commissievoorstel; een belangrijke factor hiervan is de anticipatie van de Commissie op Parlement en Raad. Voor de mening dat die kleine marges politiek gewichtig zijn ('high politics') is, bij gebrek aan een objectief gewichtscriterium, geen empirisch bewijs. De procedures van zowel BNC met haar subsidiariteitstoets als CoCo maken bij de NL-Raadsopstelling vrijwel alleen soms verschil in de schaarse gevallen van unanimiteit; de CoCo heeft als primair product coherentie van departementale standpunten, nauwelijks coördinatie van gedrag en volstrekt niet 'nationale' coördinatie.

Conclusie: wie invloed wil uitoefenen, bijvoorbeeld pro of contra meer subsidiariteit, moet primair binnen de Commissie de A4-tjes voor secundaire én gedelegeerde besluiten zowel vergaren als inspireren, maar ons NP is in deze zowel direct als indirect (via regering of anderszins) nagenoeg geheel passief.

Is NL een factor?
Dat ons NP nauwelijks meespeelt, betekent niet dat NL geen factor is. Niet meegerekend de formele posities van landgenoten binnen de instellingen en de honderden informele lobbyacties vanuit ons land, participeren (geschat) 3.200 Nederlanders in de (vermoedelijk 1.800) semi-formele expertencomités ter inspiratie van al die A4-tjes en in de ongeveer 450 comités van comitologie voor de gedelegeerde besluitvorming. Zij komen voor ongeveer éénderde uit de Rijksoverheid en voor het overige uit 'de rest van ons land'. De experten van Rijkswege opereren in hoge mate naar eigen inzicht, zonder 'briefing' vooraf en 'debriefing'

achteraf; zelfs hun namen zijn vaak nauwelijks bekend. Vele internationale bedrijven en NGO's hebben nu een goede invloedsreputatie, de lagere overheden (territoriaal en functioneel) zijn druk doende, terwijl de ministeries en brancheorganisaties een wisselvallig beeld tonen. De ministeries opereren zelfredzaam vooral onder Directieniveau, schaal 13 en 14; de ABD is vaak afwezig. Op weg naar 'Brussel' gaan zelfredzame NL-organisaties, al of niet namens burgers, dus stelselmatig het NP voorbij; uitzonderingen zijn vooral organisaties die met 'Brussel' onbekend zijn (amateurs), daar op verlies staan en/of een belang hebben bij Raadsdossiers onder unanimiteit. Anno 2004 beginnen ook enkele NL-massamedia 'Brussel' intensiever te bewerken. Inzake subsidiariteit hebben al deze binnenlandse lobbygroepen diverse en wisselende voorkeuren, zowel pro als contra; indien pro dan vaak met als 'mits' een verdergaande subsidiariteit naar decentraal en/of privaat niveau. Deze voorkeuren streven zij al volop binnen de Commissie na.

Conclusie: binnenlandse lobbygroepen verplaatsten zich steeds meer en met gevarieerd resultaat naar 'Brussel' en pogen daar hun diverse belangen al binnen de Commissie te scoren, bij welk proces het NP achterblijver is.

Kan het NP ook speler worden?

Als bijna-noodzakelijke voorwaarden tot medespel worden beschouwd: (a) ambitie, (b) cohesie, (c) mogelijkheden en (d) kennis. Ons NP scoort alleen hoog op *mogelijkheden,* die het bovendien veelal onderbenut. Budgettair en juridisch kan het NP desgewenst ook nu de 'Brusselse' A4-tjes vroegtijdig vergaren en beïnvloeden. Enigerlei (grondwets-)wijziging is daartoe onnodig. Voor beide kan het bijvoorbeeld bij de griffie een eigen 'early warning unit' inbedden en/of coalitie aangaan met 'stakeholders' binnenslands (waaronder het kabinet) én Europees (Cosac, bilateraal), precies zoals andere organisaties ook doen. Op *cohesie* scoort het NP naar democratische natuur zeer slecht: een altijd verdeelde maatschappij vertegenwoordigende is het ook zelf verdeeld naar voorkeuren, ook inzake subsidiariteit. Hooguit hebben de partijen in het NP eenzelfde belang bij vergaring van informatie, niet bij het gebruik ervan; de grote bedrijven tonen voor de Haagse 'monitoring' dat zo'n formule goed kan werken. Als vaste of wisselende coalitie kunnen partijen ook via de regering opereren, hoewel deze een beperkt bereik in de EU heeft. De partijen zullen dus de beïnvloeding van EU in essentie zelf ter hand moeten nemen, vooral ook transnationaal via zusterpartijen. Op *ambitie* scoort ons NP heel zwak, met name de Tweede Kamer (TK). De TK-cie voor Europese Zaken zit vanaf haar begin laag in de pikorde. Slechts enkele TK-leden tonen nu een verhoogde ambitie tot Europees medespel, zoals ook een enkele fractie. De richting van de TK-ambitie is sinds 1992 veranderd van dominant 'pro-Europa' naar verdeeld 'pro/contra'. Op *kennis*, ten slotte, schieten de NP-leden zeer tekort. Bijna allen hebben een parodisch beeld van EU-besluitvorming: beperkt tot het formeel-juridische 'skelet' en tot de Raad en CoCo, met miskenning van zowel 'het vlees en bloed' als de importantie van Commissie, gedelegeerde wetgeving en Hof. Het NP benadert EU vooral normatief en problematiserend, maar zonder voldoende valide kennis bedenkt het aldus vooral dagdromen en nachtmerries en kan het niet kansrijk spelen, niet pro en nóg minder contra. Ook de stafleden behoeven meer realistische kennis van het 'Brusselse' speelveld en spel (PA expertise).

Conclusie. De praktische mogelijkheden zijn voldoende en onderbenut. Gebrek aan cohesie is een partijpolitiek gegeven bij de beïnvloeding van EU, maar niet bij informatievergaring. De ernstigste weerstanden zijn gebrek aan ambitie en vooral kennis. Zij hangen vermoedelijk samen. Wie niet wil leren, zal nooit beter kunnen spelen. Een realistische training kan leergierigheid en ambitie losmaken, tot betere benutting van de mogelijkheden pro of contra EU.

Terug naar de centrale vragen

(1) *Vroegtijdige informatie.* De enige en elders alom gebezigde oplossing is om diep binnen de Commissie informatie te vergaren. De websites van en over EU, dat meer open en transparant is dan Den Haag, kan men benutten. Naar onder meer Deens voorbeeld kan een eigen voorpost in Brussel helpen. Veel informatie is verkrijgbaar via 'stakeholders' en hun experten in de Brusselse comités. Naar Frans voorbeeld verdient ook het in ons land verwaarloosde 'corporate memory' eerherstel; wie weinig terugblikt, kijkt meestal ook weinig vooruit. Vroegtijdige vergaring van informatie is primair een kwestie van ambitie en kennis. Andere lobbygroepen slagen daarin. De informatie kan elke partij of gekozene op belangrijk geachte aspecten van subsidiariteit selecteren. De reactietermijn van zes weken kan men dus simpelweg verlengen met vele maanden en, bij de nu 21 maanden gemiddelde productietijd van secundaire wetten, zelfs met enkele jaren.

(2) *Controle op regering.* Zij is nu gewoonlijk niet veel meer dan 'praten op de valreep' van een Raadsbijeenkomst met een bewindspersoon, die zelf een beperkt 'Brussels' bereik heeft. De controle kan evolueren naar tussentijdse medesturing indien, naast de verbeterde eigen informatievergaring van het NP, de regering haar ambtelijke experten in de comités van de Commissie, waar men alle A4-tjes vult en 85% van de wetgeving maakt, stelselmatig een '(de-)briefing' zou geven (hetgeen wel een capabele ABD vergt) én indien zij deze informatie (vertrouwelijk) deelt met het NP. De nu vrijwel afwezige '(de-)briefing' volgt, naar Britse ervaring, bijna spontaan bij een personeelsbeleid dat ambtelijke beloning en bevordering afhankelijk maakt van 'Brusselse' ervaringsjaren en prestaties. De ex-ante aansturing van de regering, die nu beperkt geschiedt via Haagse activiteiten (regeeraccoord, moties, instemmingen), kan men uitbreiden met eigen invloedsacties binnen EU, zij het minder vanuit het verdeelde NP dan vanuit de diverse partijen.

(3) *Interparlementaire samenwerking.* Bij intensievere samenwerking met andere parlementen kan het NP het meeste leren van branchevorming op Europees niveau. Bijvoorbeeld Cosac is functioneel niet anders dan een Europese federatie (EuroFed) van parlementen. Een EuroFed functioneert meestal vooral voor gemeenschappelijke informatievergaring, beschikbaar stelling van experten aan de Commissie en onderlinge netwerking. Voor gemeenschappelijke beïnvloeding is zij vaak slecht geschikt vanwege haar interne gebrek aan cohesie ofwel gemeenschappelijk belang. Dit laatste mag ook rond subsidiariteit worden verwacht. Belangengroepen belobbyen de EU gewoonlijk via een handvol wegen tegelijk, waaronder de EuroFed, en met name via een ad-hoc coalitie van gelijkgezinden uit ook andere sectoren. Dit is een kwestie van organisatie, met randvoorwaarden als ambitie, kennis en vroegtijdigheid, zoals boven beschreven.

Slotopmerking

Bovenstaande is een korte notitie in vogelvlucht. Daadwerkelijke positionering van het NP als kansrijke Europese lobbygroep vergt zowel nader onderzoek van vergelijkende aard (andere parlementen in zowel EU als USA en binnen Duitsland alsmede niet-parlementaire belangengroepen) als kennistraining van leden en personeel van het NP.

Rinus van Schendelen is hoogleraar politicologie aan Erasmus Universiteit Rotterdam, publiceerde onlangs 'Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU' (AUP, Amsterdam, 2002) en 'The Unseen Hand: Unelected EU Legislators' (Cass, London, 2003) en traint onverdroten talloze publieke en private belangengroepen uit binnen- en buitenland voor het EU speelveld.

Bijlage 2c advies van prof. mr. L.A. Geelhoed

Iets over subsidiariteit[i]

I De wet van het tegenvallend resultaat

1. Het bij het verdrag van Maastricht van 1992 in artikel 5, alinea 2, EG neergelegde subsidiariteitsbeginsel beloofde veel en bracht weinig. Op zichzelf klinkt de formule dat de Gemeenschap "slechts optreedt indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt" heel vanzelfsprekend, maar haar praktische toepassing blijkt veel problemen op te leveren. Vast staat het in ieder geval dat deze fraaie formule zeker niet heeft gefunctioneerd als een juridische, beleidsmatige of politieke barrière tegen de voortschrijdende opmars van de gemeenschapswetgeving in de nationale rechtssfeer. Het staat eveneens vast dat ook afgezien van de juridische bindingen die uit het gemeenschapsrecht voor de nationale wetgever voortvloeien, de feitelijke marges waarover die wetgever beschikt door de maatschappelijke gevolgen van het gemeenschapsrecht steeds verder worden beperkt.

2. Het hoeft daarom geen verbazing te wekken dat het teleurstellende effect van het subsidiariteitsbeginsel al in de aanloop naar het Verdrag van Amsterdam aanleiding gaf tot – vooral Britse en Duitse – initiatieven om de bewoordingen van artikel 5, alinea 2, EG-Verdrag aan te scherpen. Dat bleek niet eenvoudig, omdat het vanzelfsprekende moeilijk nog vanzelfsprekender is op te schrijven. Naar hieronder nader zal worden toegelicht, veel zou dat ook niet hebben geholpen. Uiteindelijk resulteerde deze tweede aanloop in een Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, dat aan het verdrag van Amsterdam van 1997 is gehecht. Zoals de titel ervan al doet vermoeden gaat het in dit Protocol vooral om de procedures die de gemeenschapsinstellingen moeten volgen om de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te verzekeren.

3. Ook nadien bleef het subsidiariteitsbeginsel het object van grote – politieke – verwachtingen en tegenvallende resultaten, zo moet althans worden afgeleid uit een aan het Verdrag van Nice – van december 2000 – gehechte Verklaring betreffende de toekomst van de Europese Unie. Deze Verklaring die de grondslag vormde van het proces dat heeft geleid tot het Ontwerp-Grondwettelijk Verdrag (hierna: "OGV"), bepaalde in haar punt 5: "Dat proces dient onder meer op de volgende thema's betrekking te hebben:
   - hoe een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, die strookt met het subsidiariteitsbeginsel. [...]"

   Aan dit onderdeel van de verklaring lag overigens opnieuw Duitse en Britse pressie ten grondslag. Deze nieuwe aanloop naar een verbetering van de afbakening tussen de bevoegdheden van de tot Europese Unie omgedoopte Gemeenschap en die van de lidstaten resulteerde uiteindelijk in een nieuwe omschrijving van de bevoegdheden van de Unie, die in hoofdzaak is neergelegd in de artikelen I-9 tot en met I-17 van het

1) Noten zijn eindnoten

OGV. In het bijzonder voor het subsidiariteitsbeginsel en de toepassing ervan zijn van belang artikel 9, lid 3, OGV, het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

4. Indien de hierboven aangehaalde Verklaring bij het Verdrag van Nice beoogde de bevoegdheden van de Unie te beperken, dan moet worden vastgesteld dat dit blijkens de competentiecatalogus van de artikelen I-12 tot en met I-17 OGV, en de uitwerking die daaraan in deel III OGV is gegeven, allerminst is gelukt. Zowel naar omvang als, hier en daar, naar intensiteit (d.w.z. de juridische bindingsgraad) zijn de Uniebevoegdheden groter geworden. Ruimer zijn ze geworden doordat de Unie nieuwe bevoegdheden heeft gekregen voor het energiebeleid, het ruimteonderzoek, sport en de civiele bescherming. Intensivering is, onder meer, te vinden op het gebied van de sociale politiek, het immigratie- en justitiële beleid en de coördinatie van de economische politiek: op al deze terreinen is de drempel voor Unieoptreden verlaagd (gekwalificeerde meerderheid) onder een gelijktijdige stroomlijning van het interventie-instrumentarium

5. Daartegenover staat weliswaar dat de procedurele drempels voor de Uniewetgever wat zwaarder zijn geworden, doordat ingevolge artikel 9, lid 3, OGV de nationale parlementen erop toe zien dat het subsidiariteitsbeginsel wordt gehandhaafd, maar het is de vraag of het in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid neergelegde mechanisme effectief zal blijken. Daartegen spreken, behalve de in de praktijk heel moeilijk hanteerbare procedure van dit Protocol, ook de ervaringen van de afgelopen 12 jaar met de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De oorzaken van dit steeds opnieuw tegenvallende resultaat verdienen een verdere analyse.

II Subsidiariteit: recht of politiek?

6. Wie denkt dat na ruim 10 jaar toepassing van het subsidiariteitsbeginsel de jurisprudentie van het Hof van Justitie wel de nodige aanknopingspunten biedt voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, komt bedrogen uit. Ofschoon voor het Hof regelmatig tegen gemeenschapswetgeving is aangevoerd dat zij strijdig met het subsidiariteitsbeginsel zou zijn, is de Europese rechter uitermate terughoudend bij de toetsing aan dat beginsel.[ii] Daarvoor zijn in hoofdzaak twee redenen: in de meeste gevallen komt hij aan de toetsing überhaupt niet toe, en in de weinige gevallen waarin dat wel het geval is toont hij zich heel terughoudend om een oordeel te geven over de bij uitstek politiek afweging van de Europese wetgever.

7. Het Hof komt aan het subsidiariteitsbeginsel meestal niet toe, omdat de toetsing daaraan onvermijdelijk betrekking heeft op het gebruik dat de Uniewetgever van zijn bevoegdheden heeft gemaakt. Welnu, bij de beantwoording van die vraag moet eerst worden nagegaan òf de Uniewetgever überhaupt bevoegd is: is hij gebleven binnen de grenzen van de competenties die hem in, of krachtens, het Verdrag zijn toegekend? Het antwoord op die vraag is heel vaak niet, of niet helemaal, uit de letter van het Verdrag af te leiden, omdat veel, en heel belangrijke, Uniebevoegdheden in termen van resultaten zijn omschreven, zoals de eenheid en (goede) werking van de interne markt in artikel 95 EG. Iedere wettelijke regeling van de Unie in de vorm van een verordening (wet) of richtlijn (kaderwet) die – mede– ertoe strekt de eenheid en goede werking van de interne markt te bevorderen valt in deze door het Hof gevolgde

benadering onder de bevoegdheden van de Unie. Zo achtte het betrekkelijk onlangs een communautaire richtlijn waarbij vèrstrekkende beperkingen aan en voorschriften[iii] voor de productie, het in de handel brengen, de samenstelling en de etikettering van sigaretten werden ingevoerd, in overeenstemming met artikel 95 EG. Ook al diende deze maatregel vooral de volksgezondheidsbelangen die met het terugdringen van de tabaksconsumptie gemoeid zijn, de omstandigheid dat van de eenheid van en gelijke concurrentievoorwaarden op de interne markt voor sigaretten geen sprake kon zijn bij uiteenlopende nationale voorschriften daarover was voldoende om hier de Uniewetgever bevoegd te achten. In een wat eerder gewezen arrest over een richtlijn over tabaksreclame achtte het Hof de gemeenschapswetgever echter niet bevoegd, omdat in dat geval niet viel aan te tonen dat uiteenlopende nationale reclamevoorschriften nadelige gevolgen zouden hebben voor de eenheid en werking van de interne markt.[iv]

8. Als er over de vraag òf de Unie bevoegd is geen juridische twijfel – meer – mogelijk is, pleegt in de regel de vraag te worden gesteld of het gebruik dat van de bevoegdheid is gemaakt wel rechtmatig is; is de betrokken maatregel überhaupt wel geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken, is de maatregel niet ruimer dan nodig is en brengt zij geen verdergaande beperkingen mee dan vereist wordt door het te beschermen belang. Deze toets aan het evenredigheidsbeginsel vindt bijna altijd plaats in zaken waar de bevoegdheid van de Unie èn de uitoefening van die bevoegdheid in het geding zijn. Zij is ook toegepast in de eerste van de hierboven als voorbeeld genoemde tabakszaken. Daar kon het Hof zonder veel omslag vaststellen, dat het bereiken van een aanmerkelijke reductie van het tabaksgebruik binnen de interne markt de vrij vergaande maatregelen van die richtlijn rechtvaardigde. De maatregelen bleken doelmatig èn proportioneel.

9. De volgende vraag rijst nu of er, wanneer eenmaal is vastgesteld dat de Unie bevoegd is en dat zij van haar bevoegdheden geen onredelijk gebruik heeft gemaakt, nog ruimte kàn zijn voor een toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel. Uit de uiterst terughoudende manier waarop het Hof aan het subsidiariteitsbeginsel toetst, moet worden afgeleid dat die ruimte in ieder geval heel beperkt is. Namelijk de vraag òf het tabaksgebruik moet worden beperkt is een bij uitstek politieke, waarop de wetgever het antwoord toekomt. Indien binnen de Europese context de wetgever alleen effectief kàn optreden binnen het kader van de interne markt, dat impliceert de politieke keuze van het beleidsdoel bijna automatisch ook de – politieke– keuze voor de Unie als de schaal waarop de wettelijke maatregelen moeten worden genomen. Volgens de onder constitutionele juristen bekende doctrine van het Amerikaanse Supreme Court gaat het hier om "political questions", waaromtrent de rechter zich in beginsel van een oordeel moet onthouden.[v]

10. Het subsidiariteitsbeginsel behelst bij uitstek de vragen naar de politieke en maatschappelijke opportuniteit van het optreden van de wetgever. Uit de daaromtrent gemaakte keuzen vloeit vervolgens weer de vraag voort op welke schaal en op welk niveau die keuzen kunnen – soms: moeten – worden verwezenlijkt. Een voorbeeld: indien om welke reden dan ook wordt besloten dat de liberalisatie van de elektriciteitssector beleidsmatig wenselijk is, volgt uit die keuze dat zij tot activering van de Uniewetgever zal leiden, omdat de keuze voor liberalisering, dus voor marktallocatie, een zekere ordening van een interne markt voor energie zal meebrengen. Hoe die ordening eruit moet zien, is op haar beurt ook weer een

beleidsmatige of politieke vraag. het antwoord daarop zal de rechter in beginsel moeten respecteren. In beginsel, want de juridische instrumentering van Uniebeleid blijft uiteraard onderworpen aan marges die "hogere" regelingen als Verdrag en grondrechtencatalogi stellen. Evenwel die juridische beperkingen vloeien als zodanig niet uit de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voort. Zij gelden voor ieder optreden van de Unie.

11. Uit het bovenstaande valt af te leiden dat het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is neergelegd in artikel I-9, lid 3, OGV geen rechtsbeginsel is, waarvan de toepassing zich leent voor een rechterlijke toetsing. Het is bij uitstek een politiek beginsel dat gestalte krijgt in politieke doeleinden, hun uitwerking en vormgeving. Dat verklaart ook waarom in de politieke en beleidsmatige praktijk van de Unie de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel steeds heeft geleid tot politieke meningsverschillen, tussen de lidstaten onderling, tussen sommige lidstaten en gemeenschapsinstellingen en tussen de belangrijkste politieke hoofdstromingen binnen de Unie. Steeds opnieuw blijkt dat achter die meningsverschillen verschillen van politieke opvatting schuilgaan of het waarom en het hoe van het optreden van de wetgever. Indien men het daarover eens is, blijkt de vraag of de nationale, dan wel de Uniewetgever moet optreden vooral op grond van functionele doelmatigheidsoverwegingen te worden beantwoord.

12. Dat laatste verklaart ook waarom de bevoegdheden van de Unie naar reikwijdte en intensiteit, het subsidiariteitsbeginsel ten spijt, sinds 1992 zijn toegenomen. Zo kan men op politieke gronden van oordeel zijn dat het vreemdelingenbeleid een bij uitstek nationale bevoegdheid moet blijven, maar indien het vrije verkeer van personen binnen de Unie tot gevolg heeft dat de "eigenheid" van het nationale immigratiebeleid en het nationale handelingsvermogen worden uitgehold, dan blijft er weinig anders over dan op het Unieniveau een compenserende regeling te treffen. Voor het nationale strafrecht en het voorkomen van grootschalige grensoverschrijdende criminaliteit – terrorisme, mensenhandel, een dergelijke – gelden vergelijkbare overwegingen.
Er is, kortom, geen vaste canon voor de competentieverdeling en voor het gebruik van de competenties tussen de Unie en de lidstaten.

13. De in essentie politieke strekking van het subsidiariteitsbeginsel komt ook tot uiting in de procedurele uitwerking die in het hierboven al genoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid aan de toepassing van dat beginsel is gegeven. In artikel 4 van dit Protocol wordt aan de Commissie een uitvoerige motiveringsverplichting opgelegd, die echter in grote trekken niet wezenlijk verschilt van de eisen waaraan ingevolge de Nederlandse Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek de motivering van een wetsvoorstel moet voldoen. Hoe adequaat ook gemotiveerd, de volksvertegenwoordiging zal, als politiek orgaan, het voorstel primair op zijn politieke mérites beoordelen. Dat zal bij de beoordeling van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie niet wezenlijk anders zijn. Het is daarom heel goed denkbaar dat in de nationale parlementen over de vraag of optreden van de Uniewetgever nodig is en, zo ja, waartoe dat optreden moet strekken en hoe het wordt vormgegeven, de oordeelsvorming van de nationale parlementen langs vergelijkbare politieke scheidslijnen zal gaan verlopen als dat bij de beoordeling van nationale wetgeving het geval is. Kortom, louter digitale reacties in de zin van: "dit optreden van de Unie willen wij aan de nationale wetgever voorbehouden", zullen tamelijk zeldzaam blijven.

14. Hierbij moet nog worden aangetekend dat de krappe termijn voor de oordeelsvorming door de nationale parlementen, alsmede de hoge eisen waaraan een "horizontale" afstemming met andere parlementen zal moeten voldoen, het niet eenvoudig zullen maken tijdig een duidelijke blokkerende minderheid als bedoeld in artikel 6 van het Protocol te organiseren. Daarvoor zal in ieder geval de vorming van goed functionerende gremia waarin gezaghebbende parlementariërs uit de lidstaten hun opvattingen kunnen afstemmen een noodzakelijke prealabele voorwaarde zijn. Het voldoen aan deze noodzakelijke voorwaarde volstaat echter niet. De ervaring leert dat een formele presentie op Unieniveau alleen dàn effectief is, indien aandacht, inspanning en tijd wordt geïnvesteerd in de nodige netwerkvorming. Slechts dan is er een kans op de vorming van coalities die enig politiek gewicht kunnen geven aan het optreden van de nationale Parlement bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

15. Van het beroep op het Hof wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel is, op de hierboven al aangegeven gronden, weinig te verwachten. Het Hof is niet de geadresseerde van politieke organen en groeperingen die in het doorzetten van hun politieke oordeel binnen een politiek besluitvormingsproces niet succesvol zijn gebleken. Hoogstens kan het Hof nagaan of de Commissie zich in formeel opzicht aan de procedures van het Protocol heeft gehouden.

III Ter afsluiting: het subsidiariteitsbeginsel, een "blessing in disguise"?

16. Met het voorgaande wil niet gezegd zijn, dat de subsidiariteitsdiscussie in het verband van de Europese Conventie zinledig is geweest. In tegendeel, artikel I-9, lid 3 OGV in combinatie met het Protocol kan ertoe leiden dat de – kritische – betrokkenheid van de nationale parlementen bij het Europese wetgevingsproces toeneemt en dat de politieke dialoog daarover tussen regering en volksvertegenwoordiging meer inhoud krijgt. Immers, indien de nationale parlementen structureel en systematisch worden betrokken bij het wetgevingsproces van de Unie, waaromtrent zij tot politieke oordelen worden geroepen, ligt het voor de hand dat zij die politieke oordelen ook tot uitdrukking willen doen brengen door de nationale vertegenwoordigers in de Raad.

17. Indien het Protocol dat gevolg zou hebben, wordt het Europese integratieproces ook in de nationale sfeer wat meer een politiek proces en verliest het zijn – te – technocratische karakter. Voor de legitimiteit van dat proces is dat als winst te beschouwen.

18. Een tweede bijkomend voordeel van de thans voorliggende regeling in het OGV is, dat de nationale parlementen, als zij tenminste hun potentiële invloed willen benutten, gedwongen zijn zich meer, diepgaander en systematischer rekenschap te geven van de vèrstrekkende en diepgaande maatschappelijke consequenties van het Europese integratieproces. Bovendien zullen zij zich in de specifieke constitutionele en institutionele eigenaardigheden van dat proces moeten verdiepen. Ook dat is, in termen van professionaliteit, als winst te beschouwen.

19. Tenslotte nodigt het Protocol de nationale parlementen ertoe uit na te gaan welke consequenties de wetgevingsvoorstellen van de Commissie hebben voor de territoriaal gedecentraliseerde overheden. Waar het overgrote deel van de Uniewetgeving in een quasi-medebewind door de nationale overheden moet worden uitgevoerd en, op Nederland toegesneden, decentrale overheden daarin groeiende taken moeten

vervullen, dient het Parlement die uitvoeringsconsequenties grondig door te meten bij zijn beoordeling van de Unievoorstellen. Daaraan heeft het, althans in Nederland, ontbroken. Ernstige juridische en financiële risico's waren daarvan het gevolg (Securitel, ESF, nitraat). Indien het Protocol de nationale volksvertegenwoordiging ook tot een prealabele beoordeling van de uitvoeringslasten zou weten te activeren, levert dat voor de Nederlandse belangen bij het integratieproces zonder meer winst op.

20. Zo opgevat, is de belangrijkste verborgen zegening van het subsidiariteitsdebat en de daaraan gegeven uitwerking, dat de nationale parlementen binnen de EU uit hun betrekkelijke isolement worden gehaald. Of en in hoeverre zij de daaruit voortvloeiende kansen zullen benutten, hangt uiteindelijk van hun eigen creativiteit en inzet af.

Voetnoten

i. De juridische en economische literatuur over het subsidiariteitsbeginsel is zeer omvangrijk. Recente overzichten zijn te vinden in Kapteyn-VerLoren vanThemaat, Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen, 6e druk, Kluwer Deventer 2003, blz. 116-120 en Lenaerts en Van Nuffel, Europees Recht in hoofdlijnen, Makla, Antwerpen/Apeldoorn, 2002, blz. 126-130.

ii. Enkele voorbeelden waaruit van die terughoudendheid blijkt zijn te vinden in:
H.v.J., 13 mei 1997, Duitsland/Europees Parlement en Raad, C-233/94, Jur. 1997, I-2405, r.o. 22-29;
H.v.J. 9 oktober 2001, Nederland/Europees Parlement en Raad, C-377/98, Jur. 2001, I-7079, r.o. 32 en
H.v.J. 10 december 2002, BAT, C-491/01, Jur. 2002, I-11453, r.o. 177-185.

iii. De zaak BAT, C-491/01, aangehaald in noot 2.

iv. H.v.J. 5 oktober 2000, Duitsland/Europees Parlement en Raad, C-376/98, Jur. 2000, I-8419.

v. Zie hierover o.m. Nowak, Rotanda, Young, Constitutional Law, West publishing, 3e druk, St.Paul, Minnesota, USA, blz. 148-156.

Bijlage 3

Verslag van de bijeenkomst van de Gemengde Commissie met genodigden uit diverse maatschappelijke organisaties, wetenschap en decentrale overheden op 11 mei 2004

Aanwezig:
Gemengde Commissie: J.J. van Dijk (voorzitter), E.P. van Heemst, E.C.M. Jurgens, P.R.H.M. van der Linden, A. Broekers-Knol.
Griffiers: F.H. Mittendorff, W.A.J.M. van Dooren.
Stagiaires: B. Wegelin, M. Knoors.
Genodigden: F.N.M. Hilterman (VNG), H.J.I. van Leeuwen (IPO), H. Dijksma (Comité van de regio's), D. Poos (Unie van waterschappen), J.K. Wiebenga (Europa decentraal) , E. van Velsen
(CNV), R. van Splunder (CNV), L. van Hoogstraten (VNO/NCW), A. Wigger (VU), P. Kapteyn (UvA), B. Hoetjes (UM), N.M. Verbraak (HBO-Raad), D. Curtin (KNAW), R. Hallo (Stichting natuur en milieu)

Er zijn 3 vragen voorgeld aan de genodigden die afkomstig zijn uit diverse maatschappelijke organisaties, de wetenschap en de decentrale overheden.
Deze vragen betreffen achtereenvolgens de instelling van een gemengde commissie en het gebruik van het instrument van de verenigde vergadering. Ten tweede de vormgeving van input uit het maatschappelijk middenveld en hoe zij inspelen op wetgeving uit Brussel. Ten derde zullen de criteria voor de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets worden besproken.

1. Wel of geen gemengde commissie en eventueel verenigde vergadering.

Van Dijk, voorzitter, licht het belang van een unaniem advies afkomstig uit 1ste en 2de kamer toe, het instrument bij uitstek om tot zo'n advies te komen is een paritaire gemengde commissie.

Hoetjes, UM, wil graag weten welke overwegingen hebben geleid tot het instellen van een gemengde commissie. Gaat het alleen om efficiency voordelen, die er inderdaad zijn? Is het verschil in taak van de 1ste en 2de kamer niet relevant? Het Nederlandse parlement moet niet verwachten dat andere lidstaten de zaken ook zo zullen aanpakken.

Van Splunder, CNV, vindt een gemengde commissie een goede zaak met het oog op de termijn van 6 weken en eensgezindheid. Een gemengde commissie zal ook leiden tot expertise bevordering. Maar wat als men er binnen de gemengde commissie niet uitkomt? Een verenigde vergadering is geen logisch gevolg, het ligt wellicht meer voor de hand om het primaat bij de 2de kamer te leggen?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, kan zich ook vinden in een gemengde commissie maar twijfelt bij het instrument van de verenigde vergadering. Wordt de dossierkennis zo niet voorbehouden aan de gemengde commissie alleen?

Hallo, Stichting natuur en milieu, ziet de efficiency voordelen van de gemengde commissie maar benadrukt de verschillende werkwijzen van de 2 kamers. Is het niet beter om wel samen te werken maar niet samen te beslissen? De stemming zou uit elkaar getrokken moeten worden. Wanneer is er precies een subsidiariteitsprobleem?

Curtin, KNAW, vindt het zinnig om een gemengde commissie in te stellen met het oog op de andere parlementen en de korte termijn. Is er al nagedacht over de houding van het Nederlandse parlement t.o.v. de andere parlementen?

Dijksma, Comité v/d regio's, vindt de termijn van 6 weken niet reëel, Brusselse wetgeving is veel eerder te beïnvloeden, de wetgevingmoet na deze beïnvloeding zodanig zijn dat de subsidiariteitstoets overbodig wordt.

Wiebenga, Europa decentraal, vindt de verenigde vergadering een gevoelig onderwerp omdat het ingrijpt in de verhouding tussen de 1ste en 2de kamer. De 1ste kamer zal bij een verenigde vergadering weggestemd worden. Daarnaast verdient aantekening dat de Europese gerichtheid van de 1ste kamer veel beter is dan die van de 2de kamer.

De commissie reageert op deze vragen en commentaren:
Jurgens licht toe dat de vaste kamercommissies een rol zullen krijgen in de toets, de subsidiariteit wordt door de gemengde commissie getoetst, de proportionaliteit door de vaste kamercommissies.

Van der Linden vindt dat niet vergeten mag worden dat de senaat ook 1 stem heeft. In antwoord op de vraag van Dijksma stelt hij dat de vele lobbyisten in Brussel weinig invloed hebben. In antwoord op de vraag van Curtin, moet de verhouding met de andere nationale parlementen beter geregeld worden. De nationale parlementen raken steeds meer naar binnen gericht, de subsidiariteitstoets moet dat proces omkeren.

Broekers-Knol zegt dat het nog niet zeker is of bij een verenigde vergadering 2 of 1 stem telt, dit moet nog goed uitgezocht worden. Dit is één van de redenen waarom een verenigde vergadering zoveel mogelijk voorkomen moet worden.

Van Dijk, voorzitter, benadrukt dat een gemengde commissie zal zorgen voor effectiviteit, een sterke stem en efficiency. De gemengde commissie zal niet zelf al het werk doen, de betrokkenheid bij Europa moet niet bij een kleine club blijven. Daarnaast is het interessant dat andere nationale parlementen n.a.v. de enquête van het Nederlandse parlement zelf begonnen zijn met een discussie over subsidiariteit.

2. Hoe reageren decentrale overheden en maatschappelijke organisaties binnen 6 weken?

Van Dijk, voorzitter, licht toe dat hoorzittingen niet mogelijk zijn, gelet op de aantallen wetgevingsvoorstellen en de termijn. Het voorstel is dat het parlement laat weten dat er een voorstel is binnen gekomen en aan de organisaties zelf overlaat hoe zij daarop reageren.

Dijksma, Comité v/d regio's, kan ermee leven dat er niet altijd een hoorzitting georganiseerd wordt, maar zou dit graag wel bij belangrijke onderwerpen zien. Deze bijeenkomst zou gehouden moeten worden voordat de wetgeving is afgetikt binnen het EP. Hoe behoud je anders de multi-disciplinariteit?

Van Leeuwen, IPO, wil weten hoe men anders bereikt dat de decentrale opvatting in de mening van de gemengde commissie doorklinkt?

Hilterman, VNG, zegt dat slechts 10% van de wetsvoorstellen betrekking hebben op decentrale overheden maar dat dit nou juist de wetsvoorstellen zijn die veel met subsidiariteit te maken hebben.

Hoetjes, UM ziet de meerwaarde van de subsidiariteitstoets naast het lobby-werk. Hoorzittingen zijn niet handig, wel zouden de wetsvoorstellen tijdig voldoende openbaar zijn, eventueel via publicatie in de staatscourant.

Kapteyn, UvA zou graag een concreet voorbeeld van een probleem uit subsidiariteits-oogpunt krijgen.

Van Dijk, voorzitter, noemt de ontwerprichtlijn diensten, de regelgeving omtrent het rijbewijs. Van der Linden noemt zijn initiatief om gelijktijdige debatten na bekendmaking van het wetgevingsprogramma van de EC te houden.

Van Heemst wil graag weten of alle organisaties niet veel sneller zijn met het bijhouden van Brusselse ontwikkelingen dan de politiek?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, antwoordt hierop dat organisaties meestal wel binnen 3 weken in staat zijn om hun standpunt te bepalen dankzij de voorinformatie waar zij over beschikken maar dat sommige voorstellen (zoals de ontwerprichtlijn diensten) zo complex zijn dat dat een probleem wordt.

Verbraak, HBO raad, stelt dat lobbyorganisaties naar de inhoud kijken en niet naar de subsidiariteit. Het subsidiariteitsdenken blokkeert ook veel goede (onderwijs-) wetgeving. Subsidiariteit is een instrument om inhoudelijk te lobbyen. De procedure van de gemengde commissie zou bekend gemaakt moeten worden zodat de organisaties ingangen hebben.

Hallo, Stichting natuur en milieu, zegt dat subsidiariteit beperkt is en dat maatschappelijke organisaties inhoudelijk veel breder te werk willen gaan. Een e-mail notificatie aan de relevante maatschappelijke organisaties bij bekendwording van het wetsvoorstel is een goed idee. Hoe vaak zal er een subsidiariteitsprobleem voorkomen?

Van Heemst wil weten of de Stichting natuur en milieu de EC voorstellen altijd van te voren aan ziet komen.

Hallo, Stichting natuur en milieu, zegt dat dat niet altijd zo is en dat hem daarom een debat n.a.v. het wetgevingsprogramma een goed idee lijkt.

Curtin, KNAW, zegt dat de KNAW wel vaak op de hoogte is van aankomende wetgeving. Een website vanuit het parlement is ene uitstekende manier om op de hoogte te blijven. Men moet opletten bij de 6 weken termijn, het gaat hier om 6 weken vanaf de datum van toezending.

Wigger, VU, benadrukt dat de gemengde commissie de toets niet op alle EC wetsvoorstellen hoeft uit te voeren, slechts op die voorstellen die de gemengde bevoegdheden betreffen..

Van Dijk, voorzitter, bevestigt dat subsidiariteit inderdaad niet relevant is bij de exclusieve bevoegdheden maar de proportionaliteit wel.

Jurgens vraagt zich af of gewerkt zou kunnen worden met een piepsysteem, de organisaties 'piepen' als zij een probleem voorzien of moet het parlement het voortouw nemen en om advies vragen?

Van Dijk, voorzitter, vat samen dat de termijn van 6 weken voor de meeste organisaties geen probleem lijkt te zijn. Daarnaast is het belangrijk te onthouden dat de decentrale overheden in Nederland niet medewetgevend zijn. Het Nederlandse parlement zal ook met rapporteurs in Brussel gaan werken.

3. Criteria voor een subsidairiteitstoets

Van Dijk, voorzitter, leidt in door te stellen dat subsidiariteit niet een juridisch maar een politiek beginsel is en dat het derhalve moeilijk is criteria te ontwikkelen.

Van Hoogstraten, VNO/NCW, definieert subsidiariteit als besluitvorming op het laagst mogelijke niveau en somt de 3 criteria voor subsidiariteit die ook in de schriftelijke bijdrage van VNO/NCW staan op (grensoverschrijdend, anders beschadiging belangen lidstaten, geen zelfregulering mogelijk).

Hallo, Stichting natuur en milieu, voegt hier het criterium van bevordering van de interne markt aan toe.

Curtin, KNAW, zegt dat subsidiariteit wel een juridisch begrip is getuige de (marginale) rol van het HvJ. De 3 criteria van VNO/NCW zijn uitstekend maar men zou moeten toevoegen dat het niet ondernemen van actie schadelijk is niet alleen voor de belangen van de lidstaten maar ook voor die van de burger.

Kapteyn, UvA, stelt dat subsidiariteit misbruikt zal worden om de inhoud van wetgeving tegen te houden, een nieuw vetomechanisme.

Hoetjes, UM, zegt dat subsidiariteit zowel juridisch als politiek is, er zijn geen objectieve criteria vast te stellen. Subsidiariteit draait om de doelstelling van de regeling en de achterliggende beleidsproblemen. De subsidiariteitsmemoranda's van de EC zouden door het Nederlandse parlement niet klakkeloos overgenomen moeten worden.

Van Splunder, CNV, zegt dat het naast de doelstelling en de beleidsproblemen ook over de consequenties gaat.

Wiebenga, Europa decentraal, benadrukt dat er al criteria binnen het protocol worden genoemd.

Jurgens antwoordt dat je die criteria kan misbruiken naar gelang je een euroscepticus of positivist bent. Wiebenga Europa decentraal, is het hiermee eens.

Verbraak, HBO raad, stelt dat soms nationale doorbraken worden bereikt dankzij Europese wetgeving.

Dijksma, Comité v/d regio's, zegt dat er grote verschillen in de houding vand e diverse Europese parlementen zijn.

Van der Linden antwoordt dat allesbepalend is hoe je naar Europese integratie kijkt. Meer kaderwetgeving zou een goed idee zijn.

Jurgens wil weten hoeveel procent van reeds bestaande wetgeving door de organisaties zou zijn afgeschoten op grond van subsidiariteit door het nieuwe mechanisme te gebruiken?

Van Hoogstraten, VNO/NCW, durft hier geen uitspraak over te doen maar proportionaliteit is het belangrijkst. Ook al is subsidiariteit een politiek begrip, dan moeten er nog objectieve criteria vastgesteld worden.

Hoetjes, UM, denkt dat een piepsysteem prima zou werken maar alleen als dat in transparantie gaat en als de gemengde commissie niet te veel let op de subsidiariteitsmemoranda's van de EC.

Van Dijk, voorzitter, bedankt hierop alle aanwezigen en sluit de vergadering.

Avis de la Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne l'examen parlementaire des projets d'actes législatifs européens

Table des matières

1. Avant-propos
1.1. Convention européenne
1.2. Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

2. Mandat et méthode de travail de la commission mixte
2.1. Mandat
2.2. Méthode de travail
2.2.1. Au plan national
2.2.2. Au plan international

3. Analyse des protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que des compétences de l'Union
3.1. Introduction
3.2. Analyse des protocoles: les règles de procédure régissant le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

4. Avis de la commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité
4.1. Introduction
4.2. Avis sur les protocoles
4.3. Organisation du contrôle de la subsidiarité
4.4. Transparence
4.5. Composition de la commission
4.6. Fréquence des réunions
4.7. Support
4.8. Procédure du carton rouge
4.9. Coopération avec d'autres parlements nationaux
4.10. Quelques remarques pour conclure
4.11. Exercice du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

Annexe **Questionnaire destinés aux parlements nationaux des États membres de l'Union européenne**

1. Avant-propos

1.1 Convention européenne

Lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2001 à Laeken, le Conseil européen a constaté que l'Union européenne devait de toute urgence procéder à une révision approfondie de ses structures en raison de l'élargissement prochain de l'Union à 25 États membres. Les efforts déployés auparavant avaient donné peu de résultats. C'est ainsi que l'on a envisagé une méthode de travail autre que la méthodologie habituellement suivie pour la révision des traités. Cette nouvelle méthode a pris la forme d'une Convention européenne, c'est-à-dire un organe consultatif ouvert, composé de membres des parlements nationaux et du Parlement européen, de représentants de la Commission européenne et des gouvernements nationaux. Il existait déjà une certaine expérience de cette méthode, qui avait été utilisée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux. L'une des missions confiées à la Convention consistait à élaborer des propositions visant à rapprocher les citoyens du projet européen et des institutions européennes. La Convention a rendu sa copie le 10 juillet 2003. Sur la base de ce texte, les chefs d'État et de gouvernement ont ensuite mené des négociations et la Conférence intergouvernementale est parvenue, le 18 juin 2004, à un accord sur un traité établissant une Constitution pour l'Europe, ci-après dénommée «*Constitution pour l'Europe*».

Au cours des travaux de la Convention, s'est notamment posée la question de savoir comment rapprocher les citoyens des institutions européennes et comment renforcer l'aspect démocratique de l'UE. De l'avis de la Convention, les parlements nationaux auraient un grand rôle à jouer à cet égard. Dans le projet de Constitution pour l'Europe, la Convention a proposé de renforcer le rôle des parlements nationaux et d'améliorer l'application et le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ces propositions se sont traduites par deux protocoles joints au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il s'agit:

- du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et
- du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans ces deux textes, les parlements des États membres de l'Union européenne sont, pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, officiellement impliqués dans le processus législatif européen. Cette participation porte (exclusivement) sur le contrôle du respect par les projets d'actes législatifs européens des principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est ce que l'on appelle le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité.

1.2 Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

Lors de la phase finale des travaux de la Convention européenne, la commission des affaires étrangères de la Deuxième Chambre et les commissions Instances de coopération européenne et Affaires étrangères ainsi que la commission spéciale chargée du Conseil JAI de la Première Chambre ont organisé, le 10 juin 2003, une rencontre commune et simultanée avec le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et le secrétaire d'État aux affaires étrangères[1]. Lors de cette concertation, M. Van Dijk, membre de la Deuxième Chambre, a présenté une motion

[1] Il s'agissait officiellement d'une concertation simultanée de la commission permanente des affaires européennes de la Deuxième Chambre et d'une concertation publique des commissions des instances de coopération européenne et des affaires étrangères ainsi que de la commission spéciale sur le Conseil JAI de la Première Chambre avec les personnalités susvisées.

(28473, 13) et une motion similaire (28473, 158g) a été annoncée par M. Van de Beeten, membre de la Première Chambre. Cette motion a été présentée lors de la séance plénière de la Première Chambre le 17 juin 2003. Les deux motions appellent les présidents des deux Chambres à mettre en place une commission mixte. Elles considèrent que les propositions avancées par la Convention en ce qui concerne le renforcement du rôle des parlements nationaux, dans le cadre du contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité, requièrent une révision approfondie du mode de fonctionnement des deux Chambres des États-Généraux (Parlement néerlandais). Pour ce faire, une modification de la Constitution n'est pas exclue d'emblée. La commission à instituer devrait présenter des propositions sur les modifications nécessaires et souhaitables du fonctionnement du parlement. Les deux motions ont été adoptées par chacune des chambres à l'unanimité des voix.

La commission mixte a été mise en place le 18 novembre 2003 et se nomme «Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit» (Commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité), ci-après désignée sous le nom de «commission mixte». La commission est paritaire et se compose des membres suivants des Première et Deuxième Chambres:

Dr. J.J. van Dijk (président)	Deuxième Chambre
Prof. E.C.M. Jurgens (vice-président)	Première Chambre
Me J.C. van Baalen	Deuxième Chambre
Me A. Broekers-Knol	Première Chambre
M. E.P. van Heemst	Deuxième Chambre
Me L.W.S.A.L.B. van der Laan	Deuxième Chambre
Dr P.H.R.M. van der Linden	Première Chambre
Dr A.A.G.M. van Raak	Première Chambre

Greffiers:

Me W.A.J.M. van Dooren	Première Chambre
M. F.H. Mittendorff	Deuxième Chambre

Le chapitre 2 analyse la méthode de travail de la commission mixte. Le chapitre 3 examine le contenu des deux protocoles. Sur la base du contenu des protocoles, le chapitre 4 présente une proposition concernant la manière dont le parlement néerlandais pourrait contrôler l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. Mandat et méthode de travail de la commission mixte

2.1 Mandat

La commission mixte s'est fixé la mission suivante:

- élaborer des propositions afin que le parlement néerlandais puisse mieux s'acquitter de son travail de contrôle. La légitimité démocratique des institutions européennes et, en particulier du Conseil de ministres, s'en trouvera renforcée;
- présenter des propositions concrètes afin que le parlement néerlandais soit prêt à appliquer les deux protocoles dès la ratification du traité.

2.2 Méthode de travail

Au cours de ses travaux, la commission a suivi une voie nationale et internationale. Ces deux voies sont décrites ci-dessous.

2.2.1 Au plan national

Au plan national, trois lignes d'action ont été suivies.

- Tout d'abord, la commission s'est engagée dans une discussion interne sur la base d'un questionnaire élaboré par elle. (Ce questionnaire est joint en *annexe* 1 au présent avis.)
- Ensuite, la commission a demandé l'avis de plusieurs professeurs, MM. C.A.J.M. Kortmann, M.P.C.M. Van Schendelen et L.A. Geelhoed. (Ces avis sont joints en *annexes 2a, 2b et 2c* au présent avis).
- Enfin, le 11 mai 2004, la commission a organisé une rencontre avec la société civile. Les organisations suivantes ont participé à cette audition publique: IPO-VNG, Europa decentraal, CNV, VNO/NCM, Vrije Universiteit, Université d'Amsterdam, Université de Maastricht, Université de Leiden, Académie royale néerlandaise des sciences, HBO-Raad, Stichting Natuur en Milieu. Le compte rendu de la réunion est joint en *annexe 3* au présent avis.

2.2.2 Au plan international

Au plan international, une enquête a été menée auprès des 25 parlements des États membres et des pays (alors encore) candidats à l'Union européenne. Cette enquête s'appuyait sur un questionnaire élaboré par la commission mixte, qui a été envoyé aux différents parlements par l'intermédiaire de l'European Centre for Parliamentarian Research and Development (ECPRD. Les parlements étaient invités à décrire l'état actuel du contrôle parlementaire sur l'application du principe de subsidiarité. Par ailleurs, des questions concernaient également la forme que devrait revêtir le contrôle futur. Dix-huit États membres ont répondu à l'enquête. (Le questionnaire et la synthèse des résultats de l'enquête sont joints en *annexe 4* au présent avis).

3. Analyse des protocoles sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que des compétences de l'Union

3.1 Introduction

L'article 5 du traité actuel instituant la Communauté européenne décrit comme suit le principe de subsidiarité:

> PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPES
>
> *Article 5*
> La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.
>
> Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.
>
> L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

La *Constitution pour l'Europe* décrit les compétences de l'Union dans sa partie I, Titre III. Les principes fondamentaux sont repris à l'article I-11 et se lisent comme suit (version CIG87/04 du 6 août 2004).

> TITRE III - LES COMPÉTENCES DE L'UNION
>
> ARTICLE I-11
> Principes fondamentaux
>
> 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
>
> 2. En vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans la Constitution pour atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux États membres.
>
> 3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.
>
> Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.
>
> 4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

Dans les faits, la *Constitution pour l'Europe* ne modifie pas le contrôle de la subsidiarité tel qu'il existe déjà, bien qu'elle adopte une formulation légèrement différente et ajoute un critère supplémentaire pour l'exercice du contrôle de la proportionnalité.

Les deux protocoles suivants, joints à la *Constitution pour l'Europe*, complètent le dispositif (version CIG 87/04 add. 1).

1. PROTOCOLE SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DÉSIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs européens ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique:

TITRE I - INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX

ARTICLE 1
Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

ARTICLE 2
Les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux. Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif européen», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.
Les projets d'actes législatifs européens émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.
Les projets d'actes législatifs européens émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.
Les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

ARTICLE 3
Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

ARTICLE 4
Un délai de six semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à

l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces six semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif européen à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

ARTICLE 5
Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

ARTICLE 6
Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article I-444, paragraphe 1 ou 2, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision européenne ne soit adoptée.

ARTICLE 7
La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

ARTICLE 8
Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

TITRE II – COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

ARTICLE 9
Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

ARTICLE 10
Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

2. PROTOCOLE SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article I-11 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité établissant une Constitution pour l'Europe:

ARTICLE 1
Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article I-11 de la Constitution.

ARTICLE 2
Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En

cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

ARTICLE 3
Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif européen», les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

ARTICLE 4
La Commission transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union. Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs européens ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.
Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs européens émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux. Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

ARTICLE 5
Les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

ARTICLE 6
Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.
Si le projet d'acte législatif européen émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.
Si le projet d'acte législatif européen émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

ARTICLE 7
Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements. Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.
Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.
À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif européen émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

ARTICLE 8
La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un

acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.
Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs européens pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

ARTICLE 9
La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article I-11 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social

À l'avenir, la Commission européenne devra joindre à chaque proposition d'acte législatif une fiche sur la subsidiarité et la proportionnalité. Celle-ci devra contenir une explication détaillée de sorte que le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité puisse être jugé (par les parlements nationaux).

Dans la pratique actuelle, on parle généralement de manière elliptique du principe de subsidiarité, expression raccourcie dans laquelle il convient également d'inclure le principe de proportionnalité. Les protocoles déterminent également que les parlements nationaux ne peuvent s'adresser directement à la Commission européenne qu'en cas de problème lié à la subsidiarité. Les problèmes relatifs à la proportionnalité pourraient encore faire l'objet d'un examen plus approfondi durant les négociations.

3.2 Analyse des protocoles: les règles de procédure régissant le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité

La Commission européenne produit différents types de documents. En vertu du protocole 1, les documents suivants doivent être transmis aux parlements nationaux:

- les documents de consultation (livres verts, livres blancs et communications);
- le programme législatif annuel;
- les projets d'actes législatifs;
- les documents de stratégie politique que la Commission soumet éventuellement au Parlement européen et au Conseil.

Le protocole prévoit que les documents de consultation doivent être communiqués aux parlements nationaux dès leur publication. Les trois autres types de documents doivent être transmis aux parlements nationaux au moment où ils sont soumis au Parlement européen et au Conseil.

Le protocole sur les parlements nationaux précise également que ces derniers peuvent adresser au président du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne un avis motivé sur la question de savoir si le projet d'acte législatif est conforme au principe de subsidiarité. La portée du contrôle de la subsidiarité s'en trouve limité. Le contrôle ne peut en effet porter que sur les projets d'actes législatifs et pas sur les autres types de documents précités de la Commission.

La procédure à suivre est détaillée dans le protocole 2. Elle sera décrite ci-dessous en se fondant autant que faire se peut sur le système parlementaire néerlandais.

Tout comme le prévoit le protocole 1, la Commission européenne transmet les projets d'actes législatifs et les projets modifiés simultanément aux parlements nationaux et au législateur européen, c'est-à-dire au Conseil de ministres et au Parlement européen.

La Commission est tenue par un devoir de motivation. Elle doit motiver son projet en tenant compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Chaque projet d'acte législatif doit être accompagné d'une fiche sur la subsidiarité et la proportionnalité, contenant une explication détaillée des éléments sur la base desquels l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité peut être apprécié. Cette fiche doit également contenir d'autres éléments, comme les conséquences financières du projet, son effet sur la législation à adopter par les États membres, voire, le cas échéant, sur la réglementation régionale. Ces éléments ne sont pas pris en considération dans la mesure où ils ne font pas partie, au sens strict, du contrôle de la subsidiarité. Les raisons qui ont conduit à la conclusion qu'un objectif de l'Union peut être mieux réalisé par l'Union doivent être mesurées à l'aune d'indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. La Commission doit tenir compte du fait que toutes les charges financières et/ou administratives doivent être aussi limitées que possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. Il s'agit d'une limitation des charges pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques et les citoyens.

Ensuite, les parlements nationaux ou les chambres d'un parlement national peuvent adresser, dans un délai de six semaines à partir de la date de transmission du projet d'acte législatif de la Commission dans toutes les langues communautaires, un avis motivé aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cet avis doit préciser les raisons pour lesquelles le projet d'acte législatif envisagé n'obéirait pas au principe de subsidiarité.
Le Parlement européen, le Conseil et la Commission doivent tenir compte de ces avis motivés. C'est la raison pour laquelle la procédure du «early warning mechanism» ou «mécanisme d'alerte précoce» a été insérée dans le protocole.

Carton jaune
Le protocole prévoit que chaque parlement national dispose de deux voix. Dans un système bicaméral, chacune des chambres possède une voix. La Commission doit réexaminer son projet si les avis motivés précités représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix des parlements nationaux. Ce seuil est fixé à au moins un quart des voix lorsque le projet émane de la Commission ou est une initiative d'un groupe d'États membres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.
Dans l'actuelle Union de 25 États membres, 50 voix peuvent être exprimées au total.
Le seuil d'un tiers est atteint si 17 voix s'opposent à un projet d'acte législatif. Le seuil d'un quart représente 13 voix.
Après réexamen du projet, la Commission peut décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. La Commission doit motiver sa décision.

Carton rouge
Si la Commission décide néanmoins de maintenir le projet, la Cour de justice peut être saisie d'un recours. Aux termes du protocole, la Cour de justice est compétente pour statuer sur les recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif. La question de savoir si le gouvernement dispose d'un délai de réflexion pour décider de former ou non un recours devant la Cour de justice n'a pas été tranchée. Ce point n'a pas non plus été abordé par la Convention[2].

[2] Durant l'assemblée plénière des 17 et 18 mars 2003, la Convention a débattu de la possibilité d'un recours direct des parlements nationaux devant la Cour de justice. Les avis divergeaient. Un grand nombre de membres de la Convention déclaré que les parlement devaient pouvoir s'adresser directement à la Cour de justice sans passer par un État membre. D'autres se sont opposés à cette solution au motif que, selon eux, les États membres devraient détenir le monopole de la représentation devant la Cour.

Sur la base du texte du protocole, on peut conclure que la mise en place de la procédure est une question qui relève des États membres. En effet, «la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur les recours (...) formés (...) par un État membre *conformément à son ordre juridique* au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.». Cette conclusion a recueilli l'assentiment de collaborateurs de M. Ponzano, ancien membre suppléant de la Convention et fonctionnaire de la Commission. M. Crum a, lui aussi, déclaré dans le cadre du projet WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ou Conseil scientifique sur la politique gouvernementale) sur la Convention que cette dernière était revenue de l'idée de proposer des dispositions pour l'organisation des rapports entre les gouvernements et les parlements nationaux. La principale raison de ce renoncement est qu'il s'agit, en fin de compte, d'une question qui concerne les États membres eux-mêmes. Une autre raison est que si les parlements nationaux devaient recevoir un trop grand pouvoir de contrôle sur l'action de leur gouvernement au Conseil de ministres (comme dans le modèle danois), la prise de décision au sein de cette instance deviendrait quasiment impossible[3].

Lors de l'introduction du recours devant la Cour, la réglementation du rapport entre le gouvernement national et le parlement est donc une question qui relève de la compétence des États membres.
La question de savoir si le gouvernement servira simplement de courroie de transmission ou s'il disposera d'un pouvoir autonome d'évaluation devra donc également trouver une réponse dans chaque État membre. La commission mixte revient sur ce point à la section 4.8.

[3] Document de la série du WRR «De Nederlandse stem in de Europese Conventie» (La voix des Pays-Bas dans la Convention européenne), Dr. B. Crum, «Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden» (Démocratie représentative en Europe. Une reconnaissance des possibilités institutionnelles). Document destiné à la conférence du WRR intitulée «De Nederlandse stem in de Europese Conventie», 21 mai 2003, La Haye.

4 Avis de la commission mixte sur l'application du principe de subsidiarité

4.1 Introduction

Dans ce chapitre, la commission mixte prendra appui sur les informations contenues dans les sections précédentes pour répondre au mandat énoncé au chapitre 2:

- élaborer des propositions afin que le parlement néerlandais puisse mieux s'acquitter de son travail de contrôle. La légitimité démocratique des institutions européennes et, en particulier du Conseil des ministres, s'en trouvera renforcée;
- présenter des propositions concrètes afin que le parlement néerlandais soit prêt à appliquer les deux protocoles dès la ratification du traité.

Au point 2, la commission mixte analyse les deux protocoles par rapport au régime parlementaire néerlandais. Au point 3, elle présente une proposition concrète pour donner corps à l'exercice du contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité par le Parlement néerlandais. Ensuite, elle aborde certains aspects pratiques comme la coopération avec d'autres autorités et organisations sociales (point 4), la composition de la commission à mettre en place sur le contrôle de l'application de la subsidiarité (point 5), la fréquence des réunions (point 6), le support administratif (point 7), la procédure du carton rouge (point 8) et la coopération avec d'autres parlements nationaux (point 9). Enfin, un questionnaire a été élaboré à l'intention des commissions parlementaires permanentes afin de pouvoir contrôler l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4.2 Avis sur les protocoles

La commission accueille favorablement les protocoles, tels qu'ils sont repris dans la *Constitution pour l'Europe*. Les deux protocoles donnent aux parlements nationaux un rôle important dans le processus décisionnel européen, en leur offrant l'occasion de faire connaître très tôt dans la procédure leur avis sur les projets d'actes législatifs de la Commission. Les parlements nationaux devront se forger une opinion sur deux questions:

1. dans quelle mesure le projet présenté cadre-t-il avec la définition de la subsidiarité?
2. dans quelle mesure les projets sont-ils proportionnels au problème que l'Union européenne veut résoudre?

S'agissant de la première question, il conviendra d'examiner tout d'abord les compétences de l'UE. Trois situations peuvent se présenter:

1. en cas de compétences exclusives de l'Union européenne: il est clair que l'Union est compétente. L'attention devra alors entièrement se concentrer sur la question de la proportionnalité;
2. dans le cas d'un projet fondé sur les compétences complémentaires de l'UE: dans ce cas, l'UE n'est pas compétente pour présenter des projets d'actes législatifs;
3. en cas de compétence partagée: la question de la subsidiarité revêt alors toute son importance. Il s'agit dans ce cas d'une considération politique.

Dans la première et la troisième situation, l'attention (politique sera essentiellement axée sur la question de la proportionnalité.

Afin de pouvoir procéder à un contrôle de l'application de la subsidiarité et de la proportionnalité dans un délai de six semaines, une organisation rationnelle s'impose en raison du volume escompté de documents. La commission mixte présente quelques propositions et recommandations à ce sujet dans ce chapitre.
Avant d'en venir à ces recommandations, selon la commission mixte, certaines observations s'imposent en ce qui concerne l'impact des deux protocoles.

La coopération européenne a des effets profonds sur la législation néerlandaise. Des rumeurs affirmant que 60 % de la législation néerlandaise se décident à Bruxelles circulent depuis des années. Savoir si ce chiffre est exact ne présente aucun intérêt. En revanche, il est intéressant de savoir que le législateur européen a une influence considérable sur les limites de la législation nationale. Deuxième constatation: de nombreux hommes politiques nationaux ne prennent connaissance des projets d'actes législatifs européens que lorsque la décision a déjà été prise au Conseil. Les membres de la Première et de la Deuxième Chambre ne sont pratiquement pas impliqués dans la procédure décisionnelle qui peut être influencée. Des changements devraient intervenir à la suite de l'adoption de ce protocole, ce dont la commission mixte se réjouit. L'application du protocole aboutira à une plus grande participation de tous les parlementaires à la construction de l'Europe, car personne ne pourra plus échapper au processus décisionnel européen. Ce n'est pas seulement une constatation, c'est également un objectif de la commission mixte. La manière dont cela pourra se traduire dans les faits est décrite dans le présent chapitre.

4.3 Organisation du contrôle de la subsidiarité

La commission mixte est d'avis que le parlement néerlandais devrait créer une Commission chargée du contrôle de la subsidiarité afin d'assurer le contrôle de l'application de ce principe. Les raisons en sont les suivantes:

1. la complexité du processus législatif européen,
2. la pression due au fait que l'avis doit être rendu dans les six semaines,
3. le souhait de pouvoir adresser des avis unanimes à Bruxelles, dans la mesure du possible.

Les membres des deux Chambres devraient y siéger.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement de la Commission Contrôle de la subsidiarité, les questions suivantes ont leur importance:

1. quelle doit être la relation entre la Commission Contrôle de la subsidiarité et la commission permanente des instances de coopération européenne (Première Chambre) et la commission permanente des affaires européennes (Deuxième Chambre)?
2. dans quelle mesure les différentes commissions spécialisées doivent-elles être impliquées?
3. quelles sont les mesures préparatoires qui doivent être prises par le personnel?
4. comment assurer la transparence et l'efficacité du processus?

Pour répondre à ces questions, il conviendra de tenir compte des éléments suivants.

Tout d'abord, de l'avis de la commission mixte, le contrôle de la subsidiarité (ainsi que celui de la proportionnalité) n'est et ne saurait être une tâche et une responsabilité de l'administration. En d'autres termes, la commission mixte estime que (les membres de) la Commission Contrôle de la subsidiarité doivent arrêter une décision sur chaque projet d'acte législatif.
Deuxièmement, la commission mixte est consciente qu'un nombre élevé de projets d'actes législatifs sera transmis régulièrement – sur une base hebdomadaire. Le contenu de ces projets couvre des domaines si divers qu'il est quasiment impossible que les membres de la commission possèdent les compétences spécialisées suffisantes dans tous les domaines pour pouvoir contrôler le respect de la subsidiarité de manière autonome.
Troisièmement, la commission mixte considère le contrôle de la subsidiarité comme un instrument permettant de renforcer l'implication de tous les parlementaires dans les questions européennes. L'exercice du contrôle ne doit donc pas être limité aux seuls membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité, mais devra également faire participer les porte-parole

des commissions consacrées aux sujets abordés. Enfin, la Commission mixte s'attend à ce que le débat politique se concentre essentiellement sur le contrôle de la proportionnalité.

À la lumière de ces considérations, la commission mixte propose la procédure suivante:

Moment	Action	Objectif	Par qui	Fini avant
Jour 1	Publication du projet d'acte législatif et transmission au parlements nationaux	Déclenchement du contrôle de la subsidiarité	Commission européenne	
Jour 2	Réception du projet d'acte législatif	Mise en route de la procédure	Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Jour 3
Jour 3	Annonce de l'arrivé du projet d'acte législatif aux membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité et convocation d'une réunion de la commission. Le secrétariat procédera au contrôle de la subsidiarité dans le respect des fondements juridiques et rédigera un avis préliminaire.		Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Jour 4
Avant jour 6	Réunion de la Commission Contrôle de la subsidiarité (ou prise de décision par écrit dans un délai donné, en raison de la fréquence en principe bihebdomadaire des réunions)	Approbation de l'avis préliminaire. Décision sur la commission parlementaire permanente qui devra rédiger un avant-projet d'avis sur le projet d'acte législatif et approbation de l'avant-projet.	Membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 6
Avant jour 8	Information de la commission parlementaire permanente concernée.	Élaboration d'un avis technique. La commission peut rendre différents avis: - un avis clairement positif ou négatif, - une autre mesure à prendre par la Commission Contrôle de la subsidiarité, comme une audience publique, etc.	Membres de la commission parlementaire permanente concernée	Avant jour 20
Avant jour 26	Transmission de l'avis à la Commission Contrôle de la subsidiarité	Examen de l'avis de la commission parlementaire permanente. Il peut aboutir à des travaux complémentaires ou à la reprise de l'avis des commissions concernées.	Membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 35
Avant jour 35	Soumission de l'avis de la Commission Contrôle de la subsidiarité aux membres des deux Chambres.	Recueillir le soutien des parlementaires	Le secrétariat de la Commission s'occupe du dépôt auprès du Greffe des deux Chambres. Les membres organisent un groupe de soutien	Avant jour 39
Avant jour 42	Vote dans les deux Chambres	Adoption de l'avis de la Commission Contrôle de la subsidiarité.	Greffe des deux Chambres	Avant jour 42
Avant jour 42	Transmission de l'avis à la Commission européenne	Transmission de l'avis du Parlement néerlandais à Bruxelles	Secrétariat de la Commission Contrôle de la subsidiarité	Avant jour 42

L'axe central de cette méthodologie est que les travaux préparatoires sont menés conjointement par les deux Chambres. La décision finale est prise par les Chambres individuellement. Si un avis concordant est adopté, comme l'espère la commission mixte, une lettre commune pourra être envoyée.

Le profane remarquera peut-être que les commissions parlementaires permanentes des affaires européennes et des instances de coopération européenne ne jouent pas un rôle spécifique dans cette procédure, hormis les cas où le sujet concerne le domaine de compétence normal de ces commissions. Cette idée est conforme aux postulats de départ formulés plus haut, à savoir que tous les parlementaires néerlandais doivent participer au processus de contrôle de l'application de la subsidiarité. Afin d'éviter que ce dernier ne devienne un processus entièrement national, perdant de vue les contacts avec d'autres questions européennes et d'autres parlements nationaux, la commission mixte estime que les membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité devraient, de préférence, être très au fait des débats européens en cours. L'appartenance à la commission parlementaire permanente des affaires européennes ou des instances de coopération européenne semble aller de soi.

L'attribution des divers dossiers aux commissions parlementaires permanentes est normalement décidée par le Présidium ou le College van Senioren. Dans le cadre de la procédure visée ici, cette tâche sera confiée à la Commission Contrôle de la subsidiarité. Si le Présidium ou le College van Senioren doit se prononcer, une semaine supplémentaire sera perdue, un temps précieux qui ne peut être gaspillé en raison des délais serrés qui nous sont imposés.

4.4 Transparence

Le protocole sur la subsidiarité nécessitera non seulement une participation accrue des membres du parlement aux affaires européennes, mais il en sera de même pour les organisations sociales et les autorités régionales et locales. Elles chercheront également à user de la possibilité de faire entendre leur voix sur les nouveaux projets d'actes législatifs au début du processus. En raison du délai – très court - dans lequel ces organisations doivent arrêter leur position, il est indispensable que la mise en place de ce processus par le parlement soit transparente. Nous préconisons donc que:

1. les projets à traiter soient mis sur le site Web de la Commission Contrôle de la subsidiarité. En outre, pour chaque projet, la suite de la procédure sera précisée;
2. informer par un message électronique ou une lettre un grand nombre d'organisations sociales et d'autorités régionales et locales des nouveaux projets qui seront traités. S'il s'agit d'organisations de coordination, il leur appartiendra de diffuser les informations à leurs propres membres. La commission pourrait également attirer l'attention sur les sites Web consultés par un grand nombre d'organisations. Nous pensons ici, par exemple, au site Web d'Europa Decentraal.

4.5 Composition de la commission

La section 4.3 traitait de la Commission Contrôle de la subsidiarité qui doit être créée. Toutefois, il n'a pas encore été question de la composition qu'elle devrait avoir, hormis le fait qu'elle devrait de préférence se composer de membres qui font également partie de la commission parlementaire permanente des affaires européennes (EUSA)(Deuxième Chambre) ou de la commission permanente des instances de coopération européenne (ESO)(Première Chambre). Les mesures doivent être examinées par rapport à la législation nationale et européenne existante. Les commissions spécialisées mettront l'accent sur la législation nationale, tandis que les deux commissions précitées s'intéresseront surtout à la législation

européenne. Un argument supplémentaire en faveur du fait que la Commission Contrôle de la subsidiarité rende l'avis final est qu'elle doit juger de la cohérence de l'ensemble des avis émis. Il convient d'éviter que la subsidiarité et la proportionnalité soient interprétées différemment selon les projets d'actes législatifs.

Plusieurs facteurs interviennent dans la réponse à la question de savoir quelle doit être la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité. Dans la pratique, cette commission devra se réunir toutes les deux semaines, parce que la Commission européenne présentera de nouveaux projets d'actes législatifs toutes les semaines. L'attribution des projets aux commissions spécialisées pourra souvent se faire par écrit. Ce qui n'est pas le cas de l'adoption de l'avis définitif. Afin de pouvoir bien guider et orienter le projet, il est nécessaire que la commission se réunisse toutes les deux semaines.

La commission devra aussi faire preuve d'efficacité. Cette obligation a des conséquences. Pour que la commission puisse travailler efficacement, elle devra pouvoir compter sur un soutien suffisant en faveur de son avis dans les deux Chambres. C'est pourquoi tous les partis politiques devront participer aux travaux de la Commission Contrôle de la subsidiarité. Enfin, la procédure doit se dérouler sans heurts, ce qui signifie que la commission ne doit pas être trop nombreuse.

En outre, se pose la question de savoir si les délégations des deux Chambres doivent avoir la même taille ou non. Pour répondre à cette question, il y a lieu de prendre en compte plusieurs considérations parfois contradictoires. D'un côté, on constate que la Deuxième Chambre compte 150 membres et la Première 75. On peut donc en déduire que la Deuxième Chambre devrait déléguer deux fois plus de membres que la Première. Un argument supplémentaire pourrait être que la primauté politique, dans la chronologie de la procédure, appartient à la Deuxième Chambre.
On peut opposer à ces considérations les arguments suivants. Étant donné que la législation européenne doit être intégralement transposée par le législateur néerlandais, les deux Chambres ont un rôle identique à jouer. En effet, toutes deux doivent approuver les textes, comme c'est le cas pour la législation néerlandaise. Ensuite, les protocoles prévoient que les deux Chambres disposent chacune d'une voix dans un système bicaméral.
À la lumière de ces considérations, nous proposons que la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité soit paritaire.

Les différents facteurs à prendre en compte dans la composition de la Commission Contrôle de la subsidiarité ayant été énoncés, nous pouvns maintenant formuler une proposition concrète. La commission mixte propose que les partis politiques ayant plus de 20 sièges dans la Deuxième Chambre se voient attribuer un siège dans la Commission Contrôle de la subsidiarité, pour autant qu'ils soient représentés dans les deux Chambres. Ils devront consulter les autres partis afin d'assurer une répartition équitable entre la Première et la Deuxième Chambre. Cela donne la composition suivante en fonction de la composition actuelle des Chambres.

Parti	Sièges 1ère Ch.	Sièges 2ème Ch.	Sièges CM
CDA	23	44	1+1
PvdA	19	42	1+1
VVD	15	27	1+1
SP	4	8	1
Groen Links	5	8	1
LPF	1	8	1
D66	3	6	1
Christen Unie	2	3	1
SGP	2	2	1
OSF	1		0
Groep Lasrak		1	0
Groep Wilders		1	0
Total	75	150	12

4.6 Fréquence des réunions

À l'heure actuelle, la Commission se prononce chaque semaine sur de nouveaux projets d'actes législatifs. Selon toute vraisemblance, la Commission maintiendra cette pratique. Néanmoins, la commission mixte propose que la Commission Contrôle de la subsidiarité se réunisse toutes les deux semaines. L'attribution des projets aux commissions spécialisées peut, le cas échéant, se faire par procédure écrite. Ce n'est pas le cas de l'adoption des avis. Si le calendrier est bien suivi, cela devrait constituer un cycle de deux semaines. Toutefois, la Commission Contrôle de la subsidiarité se heurtera à des problèmes, étant donné que les congés parlementaires de la Première et, surtout, de la Deuxième Chambre ne correspondent à la dynamique de la Commission européenne. Il n'existe qu'une solution: la Commission Contrôle de la subsidiarité devra continuer à travailler au même rythme durant les périodes de congés parlementaires. Elle doit rendre un avis définitif sur l'avis formulé par la commission parlementaire permanente. Il n'est pas toujours possible ni souhaitable de régler certaines choses par écrit. Dans ces cas, les réunions devront se poursuivre. Si les avis ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, la réunion pourra être annulée. Les membres de la Commission Contrôle de la subsidiarité doivent être conscients de cette situation: la commission continuera à se réunir durant les périodes de congés parlementaires.
Ce rythme aura non seulement des conséquences pour la Commission Contrôle de la subsidiarité, mais également pour les commissions spécialisées chargées de cette nouvelle responsabilité. En effet, leurs avis devront être préparés et ce travail devra également se poursuivre durant les congés parlementaires.

Il convient toutefois de relativiser les choses. La procédure n'entrera en vigueur que lorsque le projet d'acte législatif sera disponible dans toutes les langues communautaires. La pratique nous apprend que la mise à disposition de toutes les versions linguistiques prend en général quatre semaines à compter de la décision de la Commission. Dans l'intervalle, la Commission Contrôle de la subsidiarité peut travailler sur les documents anglais, ce qui atténue quelque peu la pression et rend moins stricts certains des éléments critiques susvisés. À cela s'ajoute le fait que le Parlement néerlandais a un avant-poste à Bruxelles, ce qui lui permettra peut-être de disposer d'informations sur les nouveaux projets d'actes législatifs encore plus tôt.

4.7 Support

Il est malaisé d'évaluer les effets que cette nouvelle responsabilité aura sur le support. Actuellement, un contrôle de l'application de la subsidiarité est déjà réalisé par le groupe de travail interdépartemental Évaluation des nouvelles propositions de la Commission (BNC). Ses avis sont transmis à tous les parlementaires et à tous les partenaires concernés. Si la proposition peut avoir des effets pour elles, les autorités locales et régionales sont impliquées dans ce processus. Les avis sont transmis aux Chambres sous la forme de fiches BNC. Ces fiches sont publiées en moyenne tous les trois mois après la publication du nouveau projet d'acte législatif. Pour cette seule raison déjà, la Commission Contrôle de la subsidiarité n'attendra pas la fiche BNC. Mais il existe un autre argument beaucoup plus fondamental pour travailler en marge des fiches BNC. Les fiches BNC reprennent en effet la position du gouvernement néerlandais. Dans le cadre de la dualisation et de la détermination d'une position indépendante, la Commission Contrôle de la subsidiarité doit mettre en œuvre une procédure autonome. Toutefois, le gouvernement néerlandais peut être invité à rendre rapidement (dans les deux semaines) son avis sur le contrôle de la subsidiarité.
Afin de pouvoir évaluer réellement la charge de travail pour l'organisation administrative, une enquête a été menée auprès du secrétariat du BNC. Sur la base de ces informations et de notre contribution, à savoir un rôle important attribué aux commissions parlementaires permanentes, la Commission mixte recommande ce qui suit:

- l'accent doit être davantage placé sur la législation européenne dans les tâches confiées aux collaborateurs administratifs actuels des commissions parlementaires permanentes et au greffe de la Première Chambre;
- recrutement de personnel administratif supplémentaire pour les commissions parlementaires permanentes. Pour certaines commissions, il s'agira d'un demi-équivalent temps plein (Santé publique, bien-être et sport; Affaires étrangères; Défense; Dépenses publiques; Enseignement, culture et sciences; Affaires intérieures, Affaires sociales et emploi) et pour d'autres d'un équivalent temps plein (Affaires économiques, Finances; Logements, aménagement du territoire et environnement; Agriculture, nature et alimentation; Transports et Voies hydrauliques, Affaires européennes; Justice). Il s'agit d'une estimation provisoire, fondée sur le nombre de projets d'actes législatifs présentés ces dernières années[4];
- recrutement de deux personnes pour la maintenance du site Web et le support de la Commission Contrôle de subsidiarité au plan du contenu.

Afin de préciser ces données chiffrées, la commission propose de lancer la procédure rapidement, même si la *Constitution pour l'Europe* n'est pas encore entrée en vigueur. Ainsi, au moment où le traité sera d'application, nous posséderons une expérience suffisante pour disposer d'un support approprié[5]. Dans le même temps, les problèmes qui seront apparus auront pu être résolus avant l'entrée en vigueur de la *Constitution pour l'Europe.*

4.8 Procédure du carton rouge

Cette procédure est exposée à la section 3.2. Elle permet aux parlements nationaux d'engager une action devant la Cour de justice des Communautés européennes par l'entremise du gouvernement national. De l'avis de la commission mixte, cela signifie, dans l'ordre constitutionnel néerlandais, que le gouvernement sert uniquement de boîte aux lettres: il reçoit la requête du parlement national et la transmet ensuite à la Cour. Il n'appartient plus au

[4] Ces chiffres se fondent en partie sur les données propres de la commission BNC.
[5] Une évaluation d'un échantillon courant avec la procédure des fiches BNC à la Première Chambre et, par la suite, l'évaluation de la procédure d'essai proposée ici peut donner lieu à des ajustements sur la base de données pratiques.

gouvernement de se prononcer sur la requête. Si le gouvernement néerlandais pouvait le faire, la requête ne pourrait plus être considérée comme une requête du parlement.
La question qui se pose est de savoir quel sera l'impact de cette procédure. En effet, le juge est invité à se prononcer sur la question de savoir si la Commission a suffisamment tenu compte du principe de subsidiarité. Si le juge veut éviter de s'engager dans le domaine politique, il ne peut répondre à cette question que dans le cadre de la définition des compétences telle qu'elle apparaît dans le traité. Nous pouvons supposer que la Commission aura soigneusement examiné cette question dans son projet initial d'acte législatif. S'agissant du contrôle de la proportionnalité, la situation est différente. Il s'agit d'une prise de position politique, sur laquelle le juge fera généralement montre de réserve.

4.9 Coopération avec d'autres parlements nationaux
Si un tiers des parlements nationaux rend un avis négatif sur un projet, la Commission doit réexaminer son projet. C'est la raison pour laquelle il est important d'entretenir des contacts étroits avec les autres parlements nationaux afin de connaître leurs points de vue.
Le secrétariat de la COSAC (Conférence des commissions des affaires européennes des parlements des États membres de l'Union européenne) souhaite jouer un rôle de coordination et de mobilisation. Une définition de cette tâche dépasse le mandat de la commission mixte.
De l'avis de la Commission mixte, il est impératif que tous les parlements nationaux émettent leur avis en toute indépendance. Il est bon que chaque parlement ait une idée du point de vue et des résultats des délibérations des autres parlements. La commission tient donc à ce que des informations concernant les positions prises sur les projets d'actes législatifs soient mises sur un site Web, qui serait sécurisé et pourrait être alimenté par les parlements nationaux eux-mêmes. Un groupe de travail interparlementaire a été créé afin d'élaborer des propositions en vue de l'échange d'informations entre les parlements par l'Internet (IPEX). Les propositions seront examinées durant la conférence régulière des présidents des parlements et au sein de la COSAC.

4.10 Quelques remarques pour conclure
Chaque année paraît le programme de travail de la Commission européenne. Dans ce document, publié en novembre, sont annoncés les principaux projets d'actes législatifs qui seront présentés l'année suivante. Durant la Convention, les parlementaires néerlandais MM. Van der Linden (Première Chambre) et Timmermans (Deuxième Chambre) ont fait une déclaration contenant une proposition afin que tous les parlements nationaux de l'Union européenne discutent du programme de travail avec leur gouvernement et que le Parlement européen fasse de même avec la Commission. Durant la séance plénière de la COSAC en novembre 2004, il sera proposé d'inviter par écrit tous les présidents des parlements à prendre les mesures nécessaires pour traduire cette déclaration dans les faits, en se mettant d'accord sur une période au cours de laquelle le programme de travail pourrait être discuté.
De l'avis de la commission mixte, aux Pays-Bas, ce programme de travail doit être discuté par le parlement néerlandais. Les solutions suivantes sont envisageables:

- un débat en séance plénière à la Deuxième Chambre, suivi par un débat en séance plénière à la Première Chambre le mardi suivant;
- une concertationentre les commissions Affaires européennes et Instances de coopération européenne.

Afin d'accroître la transparence et d'alléger le travail de la Commission Contrôle de la subsidiarité, la commission mixte propose d'entamer une concertation avec le SDU afin d'attribuer des numéros de Chambre européens aux nouvelles propositions de la Commission européenne. Cela faciliterait l'archivage de ces documents et la consultation des débats

parlementaires, ce qui, à tout le moins lors de la mise en œuvre nationale, pourrait se révéler utile.

4.11 Exercice du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité
Cette section analyse l'exercice concret du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
L'objectif est de parvenir à un fil conducteur, définissant les éléments de subsidiarité et de proportionnalité afin de déterminer si ces deux principes ont été respectés.

Ainsi que cela a déjà été dit, le projet de Constitution ne modifie pas fondamentalement le contrôle existant de la subsidiarité et de la proportionnalité sur le plan du contenu. Le protocole sur l'application du principe de subsidiarité énonce un critère supplémentaire pour l'exercice du contrôle de proportionnalité, à savoir la limitation de la charge financière ou administrative et le rapport entre cette charge et l'objectif à atteindre. Ceci implique que le contrôle continuera à être régi par le protocole joint au traité d'Amsterdam concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce protocole contient les critères fondamentaux relatifs à l'application de ces deux principes. Les questions ci-dessous en vue de déterminer si les deux principes sont respectés lui sont également empruntées.

Le règlement des compétences de l'Union et le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité établissent une hiérarchie de principes: d'abord, le principe d'attribution; ensuite, le principe de subsidiarité et enfin, le principe de proportionnalité. Sur la base de cette hiérarchie, les questions suivantes peuvent être posées pour déterminer si ces principes sont ou non respectés.

1. Attribution des compétences: la Constitution attribue-t-elle une compétence pour l'objectif à atteindre du projet d'acte législatif précité?
   - Non, le contrôle est terminé (en d'autres termes, il est négatif).
   - Oui, passez à la question 2.

2. Applicabilité de la subsidiarité au sens strict:
   L'acte précité relève-t-il de la *compétence exclusive* de l'Union?
   - Non, passez à la question 3.
   - Oui, passez à la question 4.

3. L'action de l'Union ne se justifie que si les deux aspects du principe de subsidiarité sont respectés:
   - l'objectif de l'action envisagée ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et
   - peut donc être mieux réalisé par l'Union.

   Afin de déterminer si ces conditions sont satisfaites, les lignes directrices suivantes sont appliquées:
   a. La question comporte-t-elle des aspects *transnationaux* qui ne pourraient pas être réglés de manière satisfaisante par une action des États membres?
   b. L'action des États membres uniquement ou l'absence d'action de l'Union est-elle *contraire aux dispositions de la Constitution* (comme la nécessité d'éviter toute distorsion de concurrence ou les restrictions déguisées du commerce ou de renforcer la cohésion économique et sociale) ou porterait-elle considérablement préjudice d'une autre manière aux intérêts des États membres?
   c. Une action au niveau *communautaire* présentera-t-elle des *avantages clairs* par rapport à une action nationale en raison de ses dimensions ou de ses effets (en d'autres termes, une action communautaire sera-t-elle plus efficace que:
      i. une action commune ou une action nationale autonome,
      ii. une action dans d'autres enceintes internationales (comme dans les accords conclus dans des enceintes internationales auxquels la plupart des États membres sont déjà parties),
      iii. l'absence totale d'action (autoréglementation, conventions ou codes entre opérateurs du marché ou partenaires sociaux).

   Si le contrôle des éléments susvisés aboutit à un résultat majoritairement négatif, la conclusion «négative» peut en principe suffire.
   En cas de doute ou de résultat positif, il convient de procéder au contrôle du principe de proportionnalité (questions 4 et suivantes).

4. Une fois établies l'opportunité et la possibilité d'une forme quelconque d'action de l'Union, il convient de se demander si une règle juridique générale contraignante est justifiée. Pour ce faire, il faut déterminer si le projet est réalisable, durable et résistant à la fraude:
   - Non, alors une recommandation de la Commission ou une résolution du Conseil est plus appropriée.

- Oui, passez à la question 5.

5. La forme de l'action de l'Union est-elle *aussi simple que possible* sans entraver une réalisation satisfaisante de l'objectif et une mise en œuvre efficace? (Primauté de la loi-cadre sur la loi).

6. S'agissant de la nature et de la portée de l'action, l'action de l'Union laisse-t-elle suffisamment de *place pour des décisions nationales*, conformément à l'objectif de l'action et compte tenu des dispositions de la Constitution?

7. Toutes les *charges financières ou administratives* sont-elles limitées autant que possible et à la mesure de l'objectif à atteindre? Il s'agit d'une limitation des charges pour l'Union, les gouvernements nationaux, les autorités régionales ou locales, les opérateurs économiques et les citoyens.

Opinion of the Joint Committee Application Subsidiarity concerning the parliamentary procedure for European draft legislative acts

Contents

1. Backdrop
- 1.1. European Convention
- 1.2. Institution Joint Committee Application Subsidiarity

2. Mandate and working method of Committee:
- 2.1. Mandate
- 2.2. Working method
  - 2.2.1. National
  - 2.2.2. International

3. Analysis of the Protocols concerning the role of national parliaments in the European Union and concerning the application of the principles of subsidiarity and proportionality, as well as the competences of the Union
- 3.1. Introduction
- 3.2. Analysis of the Protocols ;the procedural organisation of the subsidiarity and proportionality review

4. Opinion of the Joint Committee Application Subsidiarity
- 4.1. Introduction
- 4.2. The appraisal of the protocols
- 4.3. The organisation of the subsidiarity review
- 4.4. Transparency
- 4.5. The composition of the committee
- 4.6. Frequency of meetings
- 4.7. Support
- 4.8. The red card procedure
- 4.9. Interparliamentary cooperation
- 4.10. Conclusions
- 4.11. Implementing the subsidiarity and proportionality review

Annex **Questionnaire national parliaments of the Member States of the European Union**

1. Backdrop

1.1 European Convention

At its meeting on December 14 and 15 2001 in Liege, the European Council concluded that it was high time to thoroughly adjust the structure of the European Union, in view of the imminent enlargement of the Union to 25 Member States. Recent attempts had borne insufficient fruit, which is why an unusual method was considered for revising treaties. This new method materialised in the so called Convention, a public consultation body consisting of members of national parliaments and the European Parliament, representatives of the European Commission and the national governments. Some experience had already been acquired during the drafting of the charter of Fundamental Rights. One of the instructions to the Convention was to make proposals for enhancing the involvement of citizens in the European project and European institutions.
The Convention submitted its final text on July 10 2003. Heads of government subsequently negotiated on the basis of the text and the Intergovernmental Conference reached an agreement regarding a Convention to adopt a Constitution for Europe on June 18 2004 , hereinafter to be referred to as *the Constitution for Europe.*

The Convention i.a. addressed the question as to how citizens could become more closely involved in European Institutions and how the democratic processes in the European Union could be enhanced. The Convention believed that national parliaments could play an important role in this respect. In the draft text for the Constitution for Europe, the Convention proposed to strengthen the role of the national parliaments and to improve the application and review of the principle of subsidiarity and proportionality. These proposals led to two protocols attached to the proposal for a draft convention to adopt a Constitution for Europe, namely:

- Protocol concerning the role of the national parliaments in the European Union and
- Protocol concerning the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

These protocols, for the first time in the history of the European integration process, formally involve the national parliaments of the European Union in the European legislative process. This involvement (exclusively) concerns the process of reviewing European draft legislative acts against the principles of subsidiarity and proportionality. This is also referred to as the subsidiarity and proportionality review.

1.2 Joint Committee Application Subsidiarity

In the final stages of the European Convention, on June 10 2003 the committee European Affairs of the Dutch House of Representatives and the committees European Cooperation organisations and Foreign Affairs and the special committee for the JHA-council of the Senate consulted jointly and simultaneously with the prime minister, the minister of Foreign Affairs and the parliamentary state secretary for Foreign Affairs[1]. It was during this consultation that MP Van Dijk et al. submitted a resolution (28473, 13) and Member of the Senate Van de Beeten et al. announced a concurrent resolution (28473, 158g). This resolution was submitted in the plenary meeting of the Senate on June 17 2003. Said resolutions call

[1] This was formally a simultaneous memorandum consultation of the permanent committee for European Affairs in Parliament and a public oral consultation of the committees for European Cooperation organisations, Foreign Affairs and the special committee for the JHA council of the Senate with aforementioned members of the cabinet.

upon the presidents of both Chambers to set up a joint committee. It was considered that the proposals made by the Convention to strengthen the role of national parliaments, particularly in the subsidiarity and proportionality review require a detailed revision of the procedure of both Chambers of the States General. Adjusting the constitution was not precluded beforehand. The joint committee which was to be set up, was to submit proposals on the necessary and desired adjustments to the procedures of the States General. Both resolutions were adopted unanimously in the respective chambers

The joint committee was inaugurated on November 18 2003 and now calls itself Joint Committee Application Subsidiarity, hereinafter to be referred to as the Joint Committee. The committee is a reflection of equal representation of members of the Senate and the House of Representatives:

Dr. J.J. van Dijk (chair)	House of Representatives
Prof. E.C.M. Jurgens (deputy chair)	Senate
Mr. J.C. van Baalen	House of Representatives
Mrs. A. Broekers-Knol	Senate
Mr. E.P. van Heemst	House of Representatives
Mrs. L.W.S.A.L.B. van der Laan	House of Representatives
Mr. P.H.R.M. van der Linden	Senate
Dr. A.A.G.M. van Raak	Senate

The designated registrars are:

Mrs. W.A.J.M. van Dooren	Senate
Mr. F.H. Mittendorff	House of Representatives

Chapter 2 provides further details on the working method of the joint committee. Chapter 3 will discuss the content of both protocols. Based on the content of the protocols, chapter 4 will offer a proposal as to how Dutch parliament can implement the subsidiarity and proportionality review.

2. Mandate and working method of the committee

2.1 Mandate

The committee has defined the following mandate:

- Draft proposals for Dutch parliament to be able to better perform its monitoring task. This will enhance the democratic legitimacy of the European institutions, and particularly the Council of Ministers;
- Draft specific proposals to prepare Dutch parliament for the implementation of both protocols as soon as the Convention has been ratified.

2.2 Working method

In its work, the committee followed an international and a national route. Both routes are described below.

2.2.1 National

The national route was followed along three lines.

- First, the committee held an internal debate based on a questionnaire which had been drafted by the committee proper. (This questionnaire has been enclosed with this Opinion as *annex 1*).
- Furthermore, the committee asked messrs. prof. C.A.J.M. Kortmann, prof. dr. M.P.C.M. Van Schendelen and prof. L.A. Geelhoed for an opinion. (This opinion has been enclosed as *annex 2a, 2b and 2c* to this opinion.)
- Finally, on May 11 2004 the committee met with community-based organisations. The following organisations participated in this hearing: IPO-VNG (Interprovincial Consultative Body-Association Dutch Municipalities), Europa decentraal, CNV (Christian National Trade Union), VNO/NCW (Employers' Organisation), Vrije Universiteit, University of Amsterdam, University of Maastricht, University of Leiden, Koninklijke Nederlandse Academie voor de Wetenschappen (Royal Dutch Academy of Sciences), HBO-Raad (Polytechnics Council), Stichting Natuur en Milieu (Foundation for Nature and Environment). The report of the hearing has been enclosed as *annex 3* to this opinion.

2.2.2 International

An international study was conducted in the 25 national parliaments of the Member States and the (then) accessing member states of the European Union. This study was based on a questionnaire which had been drafted by the Joint Committee and was forwarded to the parliaments via the European Centre for Parliamentarian Research and Development (ECPRD). Parliaments were requested to outline the current state of affairs concerning the parliamentary implementation of the subsidiarity review. Parliaments are also requested to outline how they believe the subsidiarity review should be implemented in the future. 18 Member States responded to the study. (The questionnaire and the (schematic) outline of the results have been enclosed as *annex 4* to this opinion)

3. Analysis of the Protocols concerning the role of national parliaments in the European Union and concerning the application of the principles of subsidiarity and proportionality as well as the competences of the Union

3.1 Introduction

The current Treaty establishing the European Community defines subsidiarity as follows in article 5:

PART ONE - THE PRINCIPLES
Article 5

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.

The *Constitution for Europe* provides the competences of the Union in Part I, Title III. The fundamental principles thereof have been incorporated in article I-11 and read as follows (text version CIG87/04 dated August 6 2004).

TITLE III
UNION COMPETENCES
ARTICLE I-11

Fundamental principles

1. The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

2. Under the principle of conferral, the Union shall act within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Constitution to attain the objectives set out in the Constitution. Competences not conferred upon the Union in the Constitution remain with the Member States.

3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence,
the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level. The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments shall ensure compliance with that principle in

accordance with the procedure set out in that Protocol.

4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Constitution. The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

The *Constitution for Europe* does not entail a material change to the already existing subsidiarity review, although the *Constitution for Europe* does contain a slightly amended wording and an additional criterion particularly for implementing the proportionality review.

A specification of the implementation has been incorporated in the following two protocols to the *Constitution for Europe*
(text version CIG 87/04 add.1)

1. PROTOCOL
ON THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS
IN THE EUROPEAN UNION

THE HIGH CONTRACTING PARTIES,
RECALLING that the way in which national Parliaments scrutinise their governments in relation to the activities of the Union is a matter for the particular constitutional organisation and practice of each Member State;
DESIRING to encourage greater involvement of national Parliaments in the activities of the European Union and to enhance their ability to express their views on draft European legislative acts as well as on other matters which may be of particular interest to them,
HAVE AGREED UPON the following provisions, which shall be annexed to the Treaty establishing a Constitution for Europe and to the Treaty establishing the European Atomic Energy Community:

TITLE I
INFORMATION FOR NATIONAL PARLIAMENTS

ARTICLE 1
Commission consultation documents (green and white papers and communications) shall be forwarded directly by the Commission to national Parliaments upon publication. The Commission shall also forward the annual legislative programme as well as any other instrument of legislative planning or policy to national Parliaments, at the same time as to the European Parliament and the Council.

ARTICLE 2
Draft European legislative acts sent to the European Parliament and to the Council shall be forwarded to national Parliaments. For the purposes of this Protocol, "draft European legislative acts" shall mean proposals from the Commission, initiatives from a group of Member States, initiatives from the European Parliament, requests from the Court of Justice, recommendations from the European Central Bank and requests from the European Investment Bank for the adoption of a European legislative act. Draft European legislative acts originating from the Commission shall be forwarded to national Parliaments directly by the Commission, at the same time as to the European Parliament and the Council. Draft European legislative acts originating from the European Parliament shall be forwarded to national Parliaments directly by the European Parliament. Draft European legislative acts

originating from a group of Member States, the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank shall be forwarded to national Parliaments by the Council.

ARTICLE 3
National Parliaments may send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion on whether a draft European legislative act complies with the principle of subsidiarity, in accordance with the procedure laid down in the Protocol on the
application of the principles of subsidiarity and proportionality. If the draft European legislative act originates from a group of Member States, the President of the Council shall forward the reasoned opinion or opinions to the governments of those Member States. If the draft European legislative act originates from the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank, the President of the Council shall forward the reasoned opinion or opinions to the institution or body concerned.

ARTICLE 4
A six-week period shall elapse between a draft European legislative act being made available to
national Parliaments in the official languages of the Union and the date when it is placed on a provisional agenda for the Council for its adoption or for adoption of a position under a legislative procedure. Exceptions shall be possible in cases of urgency, the reasons for which shall be stated in the act or position of the Council. Save in urgent cases for which due reasons have been given, no agreement may be reached on a draft European legislative act during those six weeks. Save in urgent cases for which due reasons have been given, a ten-day period shall elapse between the placing of a draft European legislative act on the provisional agenda for the Council and the adoption of a position.

ARTICLE 5
The agendas for and the outcome of meetings of the Council, including the minutes of meetings
where the Council is deliberating on draft European legislative acts, shall be forwarded directly to national Parliaments, at the same time as to Member States' governments.

ARTICLE 6
When the European Council intends to make use of Article IV-444(1) or (2) of the Constitution, national Parliaments shall be informed of the initiative of the European Council at least six months before any European decision is adopted.

ARTICLE 7
The Court of Auditors shall forward its annual report to national Parliaments, for information, at the same time as to the European Parliament and to the Council.

ARTICLE 8
Where the national Parliamentary system is not unicameral, Articles 1 to 7 shall apply to the component chambers.

TITLE II
INTERPARLIAMENTARY COOPERATION

ARTICLE 9
The European Parliament and national Parliaments shall together determine the organisation and promotion of effective and regular interparliamentary cooperation within the Union.

ARTICLE 10
A conference of Parliamentary Committees for Union Affairs may submit any contribution it deems appropriate for the attention of the European Parliament, the Council and the Commission. That conference shall in addition promote the exchange of information and best practice between national Parliaments and the European Parliament, including their special committees. It may also organise interparliamentary conferences on specific topics, in particular to debate matters of common foreign and security policy, including common security and defence policy. Contributions from the conference shall not bind national Parliaments and shall not prejudge their positions.

2. PROTOCOL ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY

THE HIGH CONTRACTING PARTIES,
WISHING to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizens of the Union;
RESOLVED to establish the conditions for the application of the principles of subsidiarity and
proportionality, as laid down in Article I-11 of the Constitution, and to establish a system for monitoring the application of those principles,
HAVE AGREED UPON the following provisions, which shall be annexed to the Treaty establishing a Constitution for Europe:

ARTICLE 1
Each institution shall ensure constant respect for the principles of subsidiarity and proportionality, as laid down in Article I-11 of the Constitution.

ARTICLE 2
Before proposing European legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for its decision in its proposal.

ARTICLE 3
For the purposes of this Protocol, "draft European legislative acts" shall mean proposals from the Commission, initiatives from a group of Member States, initiatives from the European Parliament, requests from the Court of Justice, recommendations from the European Central Bank and requests from the European Investment Bank for the adoption of a European legislative act.

ARTICLE 4
The Commission shall forward its draft European legislative acts and its amended drafts to national Parliaments at the same time as to the Union legislator. The European Parliament shall forward its draft European legislative acts and its amended drafts to national Parliaments.
The Council shall forward draft European legislative acts originating from a group of Member States, the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank and amended drafts to national Parliaments. Upon adoption, legislative resolutions of the European Parliament and positions of the Council shall be forwarded by them to national Parliaments.

ARTICLE 5
Draft European legislative acts shall be justified with regard to the principles of subsidiarity and proportionality. Any draft European legislative act should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality. This statement should contain some appraisal of the proposal's financial impact and, in the case of a European framework law, of its implications for the rules to be put in place by Member States, including, where necessary, the regional legislation. The reasons for concluding that a Union objective can be better achieved at Union level shall be substantiated by qualitative and, wherever possible, quantitative indicators. Draft European legislative acts shall take account of the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Union, national governments, regional or local authorities, economic operators and citizens, to be minimised and commensurate with the objective to be achieved.

ARTICLE 6
Any national Parliament or any chamber of a national Parliament may, within six weeks from the date of transmission of a draft European legislative act, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national Parliament or each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers. If the draft European legislative act originates from a group of Member States, the President of the Council shall forward the opinion to the governments of those Member States. If the draft European legislative act originates from the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank, the President of the Council shall forward the opinion to the institution or body concerned.

ARTICLE 7
The European Parliament, the Council and the Commission, and, where appropriate, the group of Member States, the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank, if the draft legislative act originates from them, shall take account of the reasoned opinions issued by national Parliaments or by a chamber of a national Parliament. Each national Parliament shall have two votes, shared out on the basis of the national Parliamentary system. In the case of a bicameral Parliamentary system, each of the two chambers shall have one vote. Where reasoned opinions on a draft European legislative act's non-compliance with the principle of subsidiarity represent at least one third of all the votes allocated to the national Parliaments in accordance with the second paragraph, the draft must be reviewed. This threshold shall be a quarter in the case of a draft European legislative act submitted on the basis of Article III-264 of the Constitution on the area of freedom, security and justice. After such review, the Commission or, where appropriate, the group of Member States, the European Parliament, the Court of Justice, the European Central Bank or the European Investment Bank, if the draft European legislative act originates from them, may decide to maintain, amend or withdraw the draft. Reasons must be given for this decision.

ARTICLE 8
The Court of Justice of the European Union shall have jurisdiction in actions on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a European legislative act, brought in accordance with the rules laid down in Article III-365 of the Constitution by Member States, or notified by them in accordance with their legal order on behalf of their national Parliament or a chamber of it. In accordance with the rules laid down in the said Article, the Committee of the Regions may also bring such actions against European legislative acts for the adoption of which the Constitution provides that it be consulted.

ARTICLE 9
The Commission shall submit each year to the European Council, the European Parliament, the
Council and national Parliaments a report on the application of Article I-11 of the Constitution.
This annual report shall also be forwarded to the Committee of the Regions and to the Economic and Social Committee.

In the future, the European Commission will have to attach a subsidiarity and proportionality statement to every draft legislative act. Such a statement shall include an extensive explanatory note so that compliance with the principles of subsidiarity and proportionality can be appraised (by national parliaments).
Currently, one tends to refer to the principle of subsidiarity, for the sake of brevity, which then also encompasses the principle of proportionality. The protocols, nonetheless, specify that national parliaments can only apply to the European Commission directly if they object against subsidiarity. Objections against proportionality could be further addressed in the course of the negotiations.

3.2 Analysis of the Protocols: the procedural organisation of the subsidiarity and proportionality review
The European Commission produces different types of documents. Pursuant to protocol 1, the following documents are to be forwarded to the national parliaments:
- consultation papers (green and white papers and communications);
- the annual legislative programme
- draft legislative acts;
- texts concerning the policy strategy which the Commission might submit to the European Parliament and the Council

The protocol stipulates that the consultation papers are to be forwarded directly to the national parliaments upon publication. The three other types of documents are to be forwarded to the national parliaments at the same time as their submission to the European Parliament and the Council.
The protocol concerning the national parliaments also determines that the national parliaments can forward a reasoned opinion, on the question whether the draft legislative act is in compliance with the principle of subsidiarity, to the president of the European Parliament, the Council and the European Commission. This defines the limits of the scope of the subsidiarity review. The review can only be applied to draft legislative acts and not to other types of documents the Commission produces, as stated above.

The procedure to be followed has been laid down in protocol 2, which will be elaborated below, insofar as possible, on the basis of the Dutch parliamentary system.

As stated in protocol 1, the European Commission sends draft legislative acts and amended drafts at the same time to the national parliaments and the legislator of the Union, i.e. the Council of Ministers and the European Parliament.
The Commission has an obligation to provide a statement of reasons. It shall justify its draft acts with regard to the principles of subsidiarity and proportionality. Any draft European legislative act should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality. This statement shall also contain

several other elements such as the assessment of the proposal's financial impact, the implications for the rules to be adopted by member states, including – where necessary – regional legislation. These elements will not be considered any further since they are not part of the subsidiarity review. The reasons for concluding that an objective of the Union can be better accomplished by the Union shall be substantiated with qualitative or, if possible, quantitative indicators. The Commission shall take account of the fact that all financial and/or administrative burdens are to be minimised and must be commensurate with the objective to be achieved. Minimising burdens applies to the Union, the national governments, the regional or local authorities, business and citizens.

Subsequently, the national parliaments or the individual chambers of a national parliament can, within a period of six weeks as from the date the draft legislative act of the Commission is forwarded in all community languages, submit a reasoned opinion to the presidents of the European parliament, the Council of Ministers and the Commission. This opinion shall contain the reasons why the draft legislative act concerned would not comply with the principle of subsidiarity.
The European Parliament, the Council and the Commission must take the reasoned opinions into account. The following procedure, also called the "early warning mechanism", has been included in the protocol to that effect.

Yellow card
The protocol stipulates that every national parliament has two votes. In bicameral systems, the individual chambers each have one vote. The Commission shall reconsider its proposal if aforementioned reasoned opinions represent at least one third of the votes of the national parliaments. This threshold amounts to at least one fourth if the draft legislative act originates from the Commission or of a group of Member States in the framework of the space of freedom, safety and justice.
A total of 50 votes may be cast in the current Union of 25 Member States.
The threshold of one-third is reached if 17 votes are cast against the draft legislative act concerned. The threshold of one-fourth is reached with 13 votes against.
On the basis of the reconsideration, the Commission can decide to maintain, amend or withdraw its proposal. The Commission shall justify its decision.

Red card
Should the Commission, nonetheless, decide to maintain the proposal, an appeal can be brought to the Court of Justice. Pursuant to the protocol, the Court is competent to take cognizance of any appeal claiming that a draft legislative act infringes the principle of subsidiarity. There are no arrangements as to whether the government can at some point

independently decide whether or not to bring the appeal to the Court. This element has not been addressed in the Convention.[2]

On the basis of the text of the Protocol one may conclude that the procedural organisation is a matter of the Member States themselves, since "The Court of Justice is competent to take cognizance of any appeal (..) which (..) is *forwarded by the Member States in accordance with the national rule of law* on behalf of their national parliament to a chamber of that parliament". This conclusion is endorsed by staff of mr. Ponzano, former deputy member of the Convention on behalf of the Commission. Mr. Crum also argued, in the framework of the WRR project (Advisory Council on Government Policy) that the Convention was reticent to propose provisions regarding the organisation of the relations between national governments and parliaments. The main reason is that this is deemed to be a matter of the Member States themselves. Another reason is that decision-making would become almost impossible in this body[3] should national parliaments have too much control over the actions of their governments in the Council of Ministers (as for instance in the Danish model).

In the organisation of the appeal procedure before the Court, the arrangement of the relation between the national government and the parliaments is a matter of the Member States themselves.
The question as to whether, in this respect, the government will act as a letterbox or whether the government shall have an independent power of consultation, will also have to be addressed per individual Member State. The Joint Committee shall elaborate this in paragraph 4.8.

[2] At the plenary session on March 17 and 18 2003 the Convention did, however, discuss the possibility of national parliaments filing an appeal directly to the Court. There were diverging opinions. Many members of the Convention suggested that parliaments should be able to address the Court directly, without the intervention of a Member State. Others objected against such a solution and argued that the Member States should have a monopoly on representation before the Court.

[3] WRR-paperseries 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie': Dr. B. Crum, "Vertegenwoordigende democratie in Europa. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden." Paper voor de WRR-Conferentie 'De Nederlandse stem in de Europese Conventie', 21 mei 2003, Den Haag

4 Opinion of the Joint Committee Application Subsidiarity

4.1 Introduction

In this chapter, based on the information in previous chapters, the committee shall respond to the mandate detailed in chapter 2:

- Draft proposals for Dutch parliament to be able to better perform its monitoring task. This will enhance the democratic legitimacy of the European institutions, and particularly of the Council of Ministers;
- Draft specific proposals to prepare Dutch parliament for the implementation of both protocols as soon as the Convention has been ratified.

In the second paragraph, the committee shall offer its views on both protocols from the perspective of the Dutch parliamentary system. In the third paragraph, we shall make a specific proposal in order to detail the implementation of the subsidiarity and proportionality review by the Dutch parliament. Subsequently, several practical issues shall be addressed such as the cooperation with other authorities and civil society organisations (paragraph 4), the composition of a Subsidiarity Review Committee (paragraph 5), the frequency of meetings (paragraph 6), staff support (paragraph 7), the red card procedure (paragraph 8) and the interparliamentary cooperation (paragraph 9). Finally, the permanent parliamentary committees are offered a questionnaire with which the subsidiarity and proportionality review can be carried out.

4.2 The appraisal of protocols

The committee welcomes the protocols, as incorporated in the *Constitution for Europe.* Both protocols grant national parliaments an important position in the European decision-making process, by offering the parliaments the opportunity to give their opinion on the Commission's draft legislative acts very early on in the procedure. The national parliaments shall offer their views on two questions:

1. to which extent does the proposed measure comply with the ideas on subsidiarity;
2. to which extent are the measures proportional to the problem the EU wishes to address?

The first question will first involve looking at the EU competences. In this case three situations are to be differentiated:

1. in the case of the exclusive competences of the European Union: it is evident that the Union is competent. One shall then entirely focus on the issue of proportionality;
2. in the case of a proposal based on the additional competences of the EU: in this case the EU has no competence to submit draft legislative acts.
3. in the case of a shared competence. In this case the question regarding subsidiarity is of eminent importance. It shall be a political consideration.

In the first and third situation, there will be a – political- emphasis on proportionality.

Carrying out the subsidiarity and proportionality review within six weeks requires a streamlined organisation – given the expected flow of documents. The committee will present several proposals and recommendations in this chapter.
Before rendering its opinion, the committee feels it is appropriate to make a few comments on the impact of both protocols.
European cooperation has far reaching consequences for Dutch legislation. For years rumour has had it that 60% of Dutch legislation would originate from Brussels. It is hardly interesting

to check whether this figure is accurate: it is, however, interesting that the European legislator has significant influence on the boundaries of the national legislation. A second conclusion is that many national politicians are faced with European draft legislative acts only after the Council has concluded its decision-making process. Members of the Senate and the House of Representatives are hardly ever involved in decision-making procedures which can still be influenced. The Joint Committee applauds the fact that this protocol could change this situation. It will lead to greater involvement of all MPs with Europe: no-one shall be able to shy away from the European decision-making procedure. This is not only a conclusion, but also one of the Joint Committee's objectives. This chapter describes how this will take shape.

4.3 The organisation of the subsidiarity review

The Joint Committee believes that a Subsidiarity Review Committee should be set up in Dutch parliament to implement the subsidiarity review, for the following reasons:

1. The complexity of the European legislative procedure
2. The time pressure on issuing an opinion within six weeks
3. The desire to be able to, insofar as possible, submit a unanimous opinion to Brussels;

Members of the Senate and House of Representatives should take part in such a committee.

The following issues are relevant in the procedure concerning the Subsidiarity review:

1. what should be the relation between the Subsidiarity Review Committee and the permanent committee European Cooperation Organisations (Senate) and the permanent parliamentary committee European Affairs (House of Representatives)?
2. what should be the involvement of the various special committees?
3. which preparations should staff make?
4. how can the procedure evolve in a transparent and effective way?

The following premises shall be taken into account when answering these questions.

First and foremost, the Joint Committee is of the opinion that the subsidiarity review ((incl. proportionality review) may not be nor become merely an official activity and responsibility. This means that the Joint Committee believes that the (members of the) Subsidiarity Review Committee must take a decision on every proposal.
Second, the Joint Committee is aware that there are very many draft legislative acts and that they will be submitted regularly – on a weekly basis. The proposals cover a vast area and it is almost impossible for the members to develop sufficient expertise in all fields in order to be able to carry out the subsidiarity review independently.
Third, the Joint Committee considers the subsidiarity review as an instrument to enhance the involvement of all MPs regarding European issues. The subsidiarity review should, therefore, not only be carried out by the Subsidiarity Review Committee, but the spokespersons for the subject concerned must also be involved in the process. Finally, the Subsidiarity Review Committee expects the political debate to concentrate particularly on the proportionality review.

On the basis of these considerations, the committee proposes the following procedure:

Time	Action	Objective	By whom	Deadline
Day 1	Publication of the draft legislative act and forwarding to national parliaments	Starting the subsidiarity review	European Commission	
Day 2	Receipt of draft legislative act	Put procedure into effect	Staff Subsidiarity Review Committee	Day 3
Day 3	Reporting the receipt of the draft legislative act to the members of the Subsidiarity Review Committee and convening a committee meeting. The staff will carry out the subsidiarity review pursuant to the legal basis and write a preliminary opinion to that effect.		Staff Subsidiarity Review Committee	Day 4
Prior to day 6	Meeting Subsidiarity Review Committee (or decision-making by means of letter, given the two-weekly meeting frequency)	Endorsement of preliminary opinion. Taking decision on the question as to which permanent committee will draft a preliminary opinion on this draft legislative act and endorsement of preliminary opinion	Members Subsidiarity Review Committee	Prior to day 6
Prior to day 8	Informing the permanent parliamentary committee concerned	Drafting a technical opinion. The committee can issue different opinions: - an unequivocal positive or negative appraisal; - further action to be taken by the Subsidiarity Review Committee, such as hearing etc…	Members of the permanent parliamentary committee concerned	Prior to day 20
Prior to day 26	Issue opinion to the Subsidiarity Review Committee	Appraisal of the opinion of the permanent parliamentary committee. This may lead to further action or to endorsement of the opinion of the committees concerned	Members of the Subsidiarity Review Committee	Prior to day 35
Prior to day 35	Putting the opinion of the Subsidiarity Review Committee to the members of the Senate and House of Representatives	Organising support among members of parliament	Staff of the Committee takes care of reporting to the Registry of the Chambers. Members organise support.	Prior to day 39
Prior to day 42	Voting in Senate and House of Representatives	Ascertaining consent on opinion of the Subsidiarity Review Committee	Registry of both Chambers	Prior to day 42
Prior to day 42	Forwarding opinion to the European Commission	Communicating the position of the Dutch Parliament to Brussels	Staff of Subsidiarity Review Committee	Prior to day 42

The gist of this procedure is that the preparatory work is conducted jointly by both Chambers. The final decision is taken independently by the individual Chambers. A joint letter will be sent should both chambers have reached the same opinion, which is what the Joint Committee hopes will happen.
It may strike the outsider that the permanent committees European Affairs and European Cooperation Organisations do not have a specific role in this procedure, except when it concerns a subject that pertains to the regular scope of the relevant committee. This perspective coincides with the premises specified earlier, namely that the subsidiarity review should be a process that affects all members of Dutch parliament. In order to avoid that the procedure becomes an entirely national process, in which one looses sight of links with other European issues and other national parliaments, the Joint Committee believes that the members of the Subsidiarity Committee should preferably be closely involved in current European debates. It seems evident that the members of the Committee should be members of the Permanent Parliamentary Committee European Affairs or European Cooperation Organisations, respectively.
The Presidium or the "College van Senioren" (group of the leaders of all political parties represented in parliament) is ordinarily in charge of the attribution of the different dossiers to the permanent parliamentary committees. This task shall have to be mandated to the Subsidiarity Review Committee in this procedure, because if it has to be done by the Presidium or the "College van Senioren" another week will be lost: time we cannot do without given the tight schedule.

4.4 Transparency
The protocol on subsidiarity will not only require greater involvement from the members of parliament in European issues, but will also require greater involvement from civil society organisations and local and regional authorities since they will also want to benefit from the possibility to give their opinion on the draft legislative acts at an early stage. Since the period within which these organisations must draft their responses is very short, it is necessary to be transparent about the way the parliament organises this procedure. We therefore advocate:

1. posting the draft legislative acts on the website of the Subsidiarity Review Committee. Per legislative act the procedure to be followed will be indicated;
2. Keeping a large number of civil society organisations and local and regional authorities abreast, by email/newsletter, of the new proposals to be addressed in the procedure. Should umbrella organisations be involved, these organisations shall be responsible for informing their constituencies. The Committee could also raise awareness regarding the existing websites which are being consulted by many organisations, such as the website of "Europa Decentraal", for instance.

4.5 The composition of the committee
Paragraph 4.3 discussed setting up a Subsidiarity Review Committee, without identifying the ideal composition of such a committee, only indicating that the proposed Subsidiarity Review Committee should preferably consist of people who are also members of the Permanent Parliamentary Committee European Affairs (House of Representatives) or the permanent committee European Cooperation Organisations (Senate). The measures are to be appraised in view of already existing national and European legislation. The special committees shall mainly focus on national legislation, whereas ECO and European Affairs will concentrate on European legislation. An additional reason for the Subsidiarity Review Committee to issue an opinion in the final stages of the procedure, is that the committee will also appraise the consistency of the opinions. We must avoid divergence in the implementation of subsidiarity and proportionality in different draft legislative acts.

Several important elements come into play in the composition of the Subsidiarity Review Committee. In practice, the Subsidiarity Review Committee will meet every two weeks, since the Commission will submit new legislative acts on a weekly basis. The attribution of draft legislative acts to special committees will often occur in writing. A written procedure shall, however, not be followed for determining the final opinion. The Committee is required to meet every two weeks in order to adequately monitor and steer the procedure.

Second, it will have to be an effective and efficient committee. This has the following consequences: for the committee to be effective, it must assume that its opinion has sufficient support in the Senate and House of Representatives, which means that all political parties must be involved in the work of the Subsidiarity Review Committee. Third, the procedure shall evolve efficiently, which means that the committee shouldn't be too large.

Besides these issues, the question arises whether the delegations from the Senate and the House of Representatives should be equally large. There are several, at times conflicting, considerations to make in this respect. On the one hand, the House of Representatives has 150 members and the Senate has 75: one may therefore argue that the House of Representatives should delegate twice as many members as the Senate. An additional argument could be that the House of Representatives has political primacy in the chronology of debate.
There are the following counter-arguments. Since European legislation must be completely transposed, the Senate and the House of Representatives have equal role to play: both chambers must be able to grant their approval as is the case with Dutch legislation. Second, if there is a bicameral system, the protocols stipulate that both Chambers have one vote.
On the basis of all these considerations, we propose an equal representation, i.e. parity in the composition of the Subsidiarity Review Committee.

Since we have provided the various ingredients for the composition of the Subsidiarity Review Committee, we shall now proceed to the proposal proper. The Joint Committee proposes that political parties with more than 20 seats in the House of Representatives are entitled to 1 seat in the Subsidiarity Review Committee. In the Senate the threshold is 10 seats. Other parties will get 1 seat, provided they are represented in both Chambers. They shall consult with other parties in order to ensure a well balanced representation of the Senate and the House of Representatives. Given the current composition of the Chambers this implies the following:

Party	Seats Senate	Seats House of Representatives	Seats JC
CDA	23	44	1+1
PvdA	19	42	1+1
VVD	15	27	1+1
SP	4	8	1
Groen Links	5	8	1
LPF	1	8	1
D66	3	6	1
Christen Unie	2	3	1
SGP	2	2	1
OSF	1		0
Groep Lasrak		1	0
Groep Wilders		1	0
Total	75	150	12

4.6 Frequency of meetings

At the moment, the European Commission takes weekly decisions on new draft legislative acts. It is to be expected that the Commission will continue to follow said practice. Nonetheless, the Joint Committee proposes that the Subsidiarity Review Committee meet every two weeks. The attribution of proposals to the special committees can, if necessary, occur in writing, but this is not an option for the opinions. Provided the planning is followed scrupulously, it should be possible to follow a two week cycle. The Subsidiarity Review Committee does, however, face a problem here since the parliamentary recess of the Senate, but particularly of the House of Representatives, does not coincide with the swift decisiveness of the European Commission. There is only one solution: The Subsidiarity Review Committee will have to keep up its frequency of meetings throughout the parliamentary recess periods. The Subsidiarity Review Committee shall provide a final opinion on the opinion submitted by the Permanent Parliamentary Committee. It is neither always possible nor desirable to do so in writing, which is why the committee should continue to meet in these cases. Should the agenda not provide for such opinions, the meeting can be cancelled. The members of the Subsidiarity Review Committee must be aware of this: the Subsidiarity Review Committee shall have to continue to meet during the parliamentary recess.
But the Subsidiarity Review Committee is not the only committee to follow this frequency of meetings. The special committees will feel the implications of such a new responsibility since they will have to prepare their opinion and this work will have to continue during parliamentary recess.

We should, however, put things into perspective. The procedure shall only enter into force once the draft legislative act is available in all EU languages. In practice the acts are only available four weeks after the decision-making procedure in the Commission has been finalised. Until then, the Subsidiarity Review Committee can work with the English language documents, which alleviates some of the pressure and makes some of the aforementioned bottlenecks somewhat less difficult to overcome. Furthermore, the Dutch parliament has a detached post in Brussels, which could facilitate the flow of information on new draft legislative acts into the procedure at an earlier stage.

4.7 Support

It is difficult to assess what the implications of the new responsibility could be in terms of support. At the moment, a subsidiarity review of sorts is being implemented by the interministerial working group Assessment New Commission Proposals (BNC). This opinion is made available to all MPs and all other relevant partners. The local and regional authorities are involved in the process if the proposal could have implications for them. The opinions are submitted to the Chambers in the form of so called BNC-files. These files appear on average three months after a new draft legislative act has been issued. If only for this reason, the Subsidiarity Review Committee does not wish to wait for the BNC-file. But there is also another stronger matter of principle and that is to want to operate independently from the BNC files since they comprise the opinion of the Dutch government. In the framework of the separation of powers and independent positions, the Subsidiarity Review Committee must organise its own procedure. The Dutch government can, however, be requested to offer its views on the subsidiarity review as quickly as possible (within 2 weeks).
The BNC secretariat has been requested to provide further information in order to be able to realistically assess the work load for the staff organisation. Based on this information and pursuant to our approach, namely a more significant role for the permanent parliamentary committees, the Joint Committee makes the following recommendations:

- greater emphasis on European legislation in the work portfolio of current staff of the permanent parliamentary committees and the Registry of the Senate;
- employing additional staff for the permanent parliamentary committees. Some committees require half an FTE (Health, Wellbeing and Sports, Foreign Affairs, Defence, Government Expenditure, Education Culture and Sciences, Home Affairs, Social Affairs and Employment) others require a full FTE (Economic Affairs, Finance, Housing, Spatial Planning and Environment, Agriculture, Nature and Fisheries, Transport, European Affairs, European Affairs and Justice). This is a provisional assessment based on the number of draft legislative acts that have been presented over the past few years.[4]
- two staff members for monitoring the website and for providing content support to the Subsidiarity Review Committee.

In order to further specify such numbers, the committee suggests to start the procedure shortly, despite the fact that the *Constitution for Europe* will not yet have entered into force. Hence, as soon as the Convention has entered into force, there will be enough experience data to provide adequate support[5]. Any bottlenecks that may have appeared can thus be solved before the Constitution for Europe enters into force.

4.8 The red card procedure

This procedure has been detailed in paragraph 3.2 . and gives national parliaments the possibility to address the European Court of Justice through the national governments. The joint committee believes that Dutch constitutional relations imply that the government would merely act as a letterbox since it would receive the request of the national parliament and subsequently forward it to the Court. It is no longer up to the government give its views on the request. Should the Dutch government, nonetheless, provide its views, it can no longer be considered as a request of the parliament.
The question, however, is what the implications of the procedure will be, since a judge is requested to decide on the question whether the Commission has taken sufficient account of

[4] These numbers are partly based on experience data of the BNC Committee.
[5] An evaluation of an ongoing pilot regarding the procedure for BNC-files in the Senate and subsequently the evaluation of the pilot procedure hereby proposed can lead to adjustments for practical reasons.

the principle of subsidiarity. If the judge wants to avoid putting himself in the position of politicians, he can merely answer the question on the basis of the description of competences as incorporated in the Treaty. We can assume that the Commission will have considered this carefully in its original draft legislative act. However, the situation is different for the proportionality review. This involves a political opinion, in which respect the judge will tend to be reticent.

4.9 Interparliamenty cooperation.

If one third of the national parliaments present a negative opinion concerning the draft acts, the Commission will have to reconsider its proposals. It is therefore important to maintain close contact with other national parliaments regarding their opinions and views.
The secretariat of the COSAC (the Conference of Community and European Affairs Committees of the parliaments of the European Union) is interested in playing a coordinating and mobilising role in this respect. The Joint Committee is of the opinion that such an approach would be taking things a bit too far. The Joint Committee believes it is of the utmost importance that all national parliaments can formulate their views and opinions independently. It is, however, wise to allow every parliament to understand the views and opinions of other parliaments, which is why the committee is in favour of using a website to this effect. By means of a safe structure, national parliaments themselves can define the content of the website and thus make information available on the ideas behind the draft legislative acts. An interparliamentary working group has been set up to develop proposals concerning the interparliamentary exchange of information via the internet (IPEX). The proposals will be discussed at the periodical conference of presidents of parliaments, as well as in the COSAC.

4.10 Conclusions

The work schedule of the European Commission is published annually in November and announces the main draft legislative acts for the following calendar year. During the Convention, Dutch MPs Van der Linden (Senate) and Timmermans (House of Representatives) submitted a statement proposing to discuss the work schedule in all parliaments of the European Union and the European Parliament with their governments and the Commission, respectively, during the same period. This statement was widely endorsed and was subsequently discussed on several occasions in the COSAC . The plenary meeting of the COSAC in November 2004 will propose to send a letter to all presidents of parliament calling upon them to undertake the necessary action to implement this statement, by fine-tuning positions regarding a proposal for a period in which such a work schedule discussion could take place.
The Joint Committee feels that in The Netherlands, such a work schedule should be discussed by the Dutch Parliament. The following possibilities can be considered:

- a plenary debate in the House of Representatives, followed by a plenary debate in the Senate on the following Tuesday;
- a joint meeting of the committees for European Affairs and European Cooperation Organisations.

In order to enhance transparency and to alleviate the work of the Subsidiarity Committee, the Joint Committee proposes to consult with the SDU in order to allocate European parliamentary numbers to new European commission draft legislative acts, which will make it easier to file such documents and to check parliamentary discussion to that effect. This can prove particularly helpful in the stage of national execution and implementation.

4.11 The implementation of the subsidiarity and proportionality review
This paragraph will discuss the material implementation of the subsidiarity and proportionality review.
The objective is to provide a guideline which identifies the elements of subsidiarity and proportionality to be considered for forming an opinion as to whether both principles have been fulfilled.

As stated above, the draft Constitution will not have a material effect on the existing content of the subsidiarity and proportionality review, although the draft constitution does contain a slightly amended wording. The subsidiarity protocol offers an additional criterion, particularly, for implementing the proportionality review, i.e. restricting the financial and administrative burden and the proportionality of said burden as compared to the intended objective. This means that the review will continue to be governed by the protocol attached to the Treaty of Amsterdam concerning the application of the principle of subsidiarity and proportionality, which comprises content criteria for the implementation of both principles. The questions formulated below to verify whether both principles are being fulfilled, have indeed been derived from said protocol.

ANNEXE 5

BIJLAGE 5

Foreseen models for the Early Warning Mechanism in national Parliaments [51]

Table 3:

Member State - *Chamber*	Not yet decided	Committee(s) foreseen to be entrusted with the task of monitoring the compliance with the subsidiarity principle	Body foreseen to be responsible for adoption of the formal reasoned opinion	Foreseen coordination of views in case of two chamber systems?
1. Austria				
- Nationalrat		European Affairs Committee	European Affairs Committee	Not yet decided
-Bundesrat		European Affairs Committee	European Affairs Committee	Not yet decided
2. Belgium				
- Chamber	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
-Senate				
3. Cyprus		European Affairs/Plenary	European affairs Committee/Sector Committee	Unicameral
4. Czech Republic				
- Chamber		European affairs committee	Plenary	No
- Senate		European affairs Committee/Foreign affairs Committee.	Plenary	No
5. Denmark		European Affairs Committee/Sector Committees	European affairs Committee	Unicameral
6. Estonia	X	Not yet decided	Not yet decided	Unicameral
7. Finland		European affairs Committee/Sector Committees	European affairs Committee	Unicameral
8. France				
- Chamber	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
- Senate	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
9. Germany				
- Bundestag	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
- Bundesrat		NOT REPLIED		
10. Greece	X	Not yet decided	Not yet decided	Unicameral
11. Hungary		European affairs Committee	Plenary	Unicameral
12. Ireland				
- Dáil	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
- Senate	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
13. Italy ***- Chamber***	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided

[51] The table is based on replies given by contacts in national parliaments of EU-25 to a questionnaire, which was distributed prior to the XXXII COSAC.

-Senate	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
14. Latvia	X	European Affairs Committee/Sector Committees	European Affairs Committee	Unicameral
15. Lithuania		European affairs Committee	Plenary	Unicameral
16. Luxembourg	X	Not yet decided	Not yet decided	Unicameral
17. Malta		Foreign and European Affairs Committee	Not yet decided	Unicameral
18. Poland				
- Sejm	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
-Senate	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
19. Portugal	X	European Affairs committee/sector committees	Plenary	Unicameral
20. Netherlands ***- Chamber*** ***- Senate***	x	Newly to be installed Joint Committee of Senate and HoR	Plenary of both chambers	Yes in the Joint Committee on subsidiarity
21. Slovakia	X	European Affairs Committee	Not yet decided	Unicameral
22. Slovenia ***- National Assembly*** ***- National Council***		European affairs Committee/Sector committee	European affairs Committee	No, but representatives of the National Council is invited to attend meetings of the European Affairs Committee to present and explain opinions adopted or issued.
23. Spain				
- Congress	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
- Senate	X	Not yet decided	Not yet decided	Not yet decided
24. Sweden	X	Not yet decided	Not yet decided	Unicameral
25. United Kingdom				
-House of Commons	X	European scrutiny Committee proposes a system whereby the ECS would draw up a reasoned opinion.	European scrutiny Committee proposes that the reasoned opinion should be endorsed by the House	Not yet decided
- House of Lords	X	The European Committee may recommend that it is charged with the task, but that would be for the House to decide.	Not yet decided	Not yet decided

ANNEXE 6

BIJLAGE 6

CONCLUSIONS

La Haye
XXXIIe COSAC, MARDI 23 novembre 2004

La COSAC:

Constitution pour l'Europe

1. se réjouit de la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et de sa ratification par la Lituanie et appelle les parlements des autres États membres ainsi que les citoyens d'Europe à adopter ce Traité, qui est nécessaire au bon fonctionnement d'une Union européenne de 25 membres, voire plus;

Commission européenne

2. se réjouit de la désignation de la nouvelle Commission européenne et du rôle important qu'a joué le Parlement européen dans sa nomination, en renforçant la démocratie européenne dans son ensemble;

Stratégie de Lisbonne

3. invite instamment tous les États membres à faire preuve d'une vraie détermination politique dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne telle qu'elle a été présentée dans le rapport Kok. La COSAC appelle les gouvernements de l'UE à respecter la stratégie de Lisbonne en garantissant des marchés du travail plus flexibles et performants dans le respect de la cohésion sociale, davantage d'investissements dans l'éducation et la recherche, la création d'emplois plus nombreux et meilleurs et la poursuite des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, en permettant aux États membres de conserver ou d'adopter une législation environnementale plus stricte afin de donner corps au principe de développement durable, et insiste sur la nécessité d'une participation active des parlements nationaux;

Rapport biannuel

4. se réjouit du dernier rapport bisannuel du secrétariat de la COSAC sur *l'évolution récente des procédures et des pratiques communautaires relatives au contrôle parlementaire national* et considère ce rapport comme une source utile d'information pour les parlements nationaux dans l'exercice de leurs fonctions en matière d'affaires européennes;

Principe de subsidiarité

5. se réjouit de la création du mécanisme d'alerte précoce prévu par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité joint au projet du Traité constitutionnel. La COSAC a décidé de mener une expérience en appliquant le principe de subsidiarité à une proposition d'acte législatif de la Commission européenne. Les résultats de cette expérience pratique seront examinés lors de la réunion des présidents de la COSAC préalable à la XXIIIe réunion de la COSAC qui se tiendra à Luxembourg;

Échange d'information

6. se prononce en faveur du principe de coopération avec le groupe de travail permanent sur l'échange d'information entre les parlements de l'UE (IPEX); prend note que son rapport sera présenté à la Conférence des Présidents des assemblées en mai 2005 et

invite la Présidence luxembourgeoise à tenir compte de ce rapport lors de la XXIIIe réunion de la COSAC;

Débat sur l'Europe dans les États membres

7. a pris note de la déclaration sur la sensibilisation aux affaires européennes dans les parlements nationaux et invite la Conférence européenne des Présidents des assemblées à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre rapide en présentant, en consultation avec le Parlement européen, une proposition concernant la semaine précise au cours de laquelle tous les parlements nationaux débattront du programme de travail et du programme législatif annuel de la Commission européenne.

Suite
Page 2

CONCLUSIONS

The Hague
XXXII COSAC, Tuesday 23 November 2004

COSAC:

Constitution for Europe

1. welcomes the signing of the Treaty establishing a Constitution for Europe and its ratification by Lithuania, and calls on the parliaments of the other Member States and the citizens of Europe to endorse the Treaty, which is necessary for the adequate functioning of an EU of 25 or more members;

European Commission

2. welcomes the new European Commission and the important role the European Parliament played in its appointment, thereby strengthening European democracy as a whole;

Lisbon Strategy

3. urges all Member States to show effective political determination in the implementation of the Lisbon Strategy as discussed in the Kok report. COSAC urges EU governments to live up to the Lisbon Strategy, by ensuring more flexibility and well-functioning labour markets while respecting social cohesion, more investment in education and research, more and better jobs, and further reductions in emissions of greenhouse gases, with full respect for the ability of Member States to maintain or enact stricter environmental legislation in order to live up to the principle of sustainable development, and highlights the need for active involvement by national parliaments;

Biannual report

4. welcomes the latest biannual report of the COSAC secretariat on *developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny* and considers that the report has provided a useful source of information for national parliaments in carrying out their functions in relation to European matters;

Subsidiarity principle

5. welcomes the early warning mechanism provided for in the Protocol on subsidiarity and proportionality in the draft Constitutional Treaty. COSAC decided to carry out an experiment applying the subsidiarity test to a legislative proposal from the European Commission. The practical experience of this experiment will be examined during the meeting of the COSAC chairpersons preceding the XXXIIIrd COSAC in Luxembourg;

Information exchange

6. decides on the principle of cooperation with the steering group on Inter-Parliamentary EU Information Exchange (IPEX); notes that its report will be submitted to the Conference of Speakers in May 2005 and asks the Luxembourg Presidency to take this report into account at the XXXIIIrd COSAC meeting;

Debating Europe in member states

7. took note of the declaration on European awareness in national parliaments, and calls on the European Conference of Speakers to provide for its prompt implementation by putting forward a proposal, in consultation with the European Parliament, on the specific week in which all the national parliaments will hold a debate on the annual legislative and work programme of the European Commission.

Vervolg
Bladzijde 2

DECLARATION ON THE UKRAINIAN ELECTIONS

The Hague
XXXII COSAC, Tuesday 23 November 2004

COSAC:

1. stresses the importance of fundamental European values and the central place of free and democratic elections therein;
2. is concerned that, according to the International Election Observation Mission, the second round of the presidential elections in the Ukraine did not meet a considerable number of OSCE, Council of Europe and other European standards for democratic elections. COSAC supports the declaration of the EU-presidency of 22 November 2004;
3. believes that these deficiencies undermine the legitimacy of the electoral process;
4. encourages the Ukrainian parliament to launch a thorough investigation into the election process;
5. urges the Ukrainian authorities to ensure that the election results are processed democratically and transparently.

ANNEXE 7

BIJLAGE 7

LIST OF PARTICIPANTS

COSAC MEETING

PER 22 NOVEMBER 2004

reg	Name	pref	gen	first name	titel	Institution	Country	Function	Category
205	Arabadjiev		M	Alexander		National Assembly	BALGARIJA	Member of Parliament	Participant
204	Doncheva		F	Juliana		National Assembly	BALGARIJA	Member of Parliament	Participant
189	Valtchev		M	Daniel		National Assembly	BALGARIJA	Chairman of the European Integration	Participant
12	De Croo		M	Herman		Chambre des représentants	BELGIQUE	Président	Participant
15	D'Hollander		M	Hugo		Chambre des représentants	BELGIQUE	Principal Advisor European Affairs ***	Participant
16	Lucion		M	Daniel		Chambre des représentants	BELGIQUE	Secretaire comite d'avis charge de questions ***	Participant
14	Verhaert		F	Inge		Chambre des représentants	BELGIQUE	Depute	Participant
19	Mahoux		M	Philippe		Sénat	BELGIQUE	Co-Président du Comité d'avis fédéral charge **	Participant
21	Talhaoui		F	Fauzaya		Sénat	BELGIQUE	Senator	Participant
22	Vandeborne		M	Michel		Sénat	BELGIQUE	Conseiller	Participant
102	Pitrova		F	Lenka		Chambre of Deputies	CESKA REPUBLIKA	Parliamentary Institute	Participant
45	Adamcová		F	Olga		Chamber of Deputies	CESKÁ REPUBLIKA	First Secretary of the European Affairs Committee	Participant
43	Krill		M	Petr		Chamber of Deputies	CESKÁ REPUBLIKA	Vice-Chairman of the European Affairs Committee	Participant
42	Kuzvart		M	Milos		Chamber of Deputies	CESKÁ REPUBLIKA	Member of European Affairs Comm / deputy	Participant
44	Lobkowicz		M	Jaroslav		Chamber of Deputies	CESKÁ REPUBLIKA	Memeber of the European Affairs Committee	Participant
41	Svoboda		M	Pavel		Chamber of Deputies	CESKÁ REPUBLIKA	Chairman of the European Affairs Committee	Participant
55	Rögnerova		F	Helena		Senate	CESKÁ REPUBLIKA	Deputy Chair - Committee on EU Affairs	Participant
56	Sedla'ckova'		F	Hana		Senate	CESKÁ REPUBLIKA	Head - Department on EU Affairs	Participant
54	Sefzig		M	Ludek		Senate	CESKÁ REPUBLIKA	Deputy Chair - Committee on EU Affairs	Participant
142	Boelt Möller		F	Lone		Folketinget	DANMARK	Head of Section	Participant
146	Hovmand		M	Sven		Folketinget	DANMARK	MP, Member of European Affairs Committee	Participant
141	Juul Larsen		M	Peter		Folketinget	DANMARK	Head of the EU Department	Participant
143	Larsen-Jensen		M	Claus		Folketinget	DANMARK	Chairman of the European Affairs Committee	Participant
158	Forrest		U	Mongin		Folketinget (EP)	DANMARK	Representative of the Folketing to the EU	Participant
171	Müller		F	Ute		Bundesrat	DEUTSCHLAND	Head of the Committee Secretariat	Participant
172	Veit		U	Andreas		Bundesrat	DEUTSCHLAND	Adviser	Participant
198	Bodewig		M	Kurt		Bundestag	DEUTSCHLAND	Member of Parliament	Participant
196	Gottschalk		F	Karin		Bundestag	DEUTSCHLAND	Advisor of EU-Comm secretariat	Participant
195	Heimbach		F	Margot		Bundestag	DEUTSCHLAND	Head od secretariat of the EU-committee	Participant
193	Schäfer		M	Axel		Bundestag	DEUTSCHLAND	Member of Parliament	Participant
194	Stübgen		M	Michael		Bundestag	DEUTSCHLAND	Member	Participant
36	Aarma		M	Olev		Riigikogu	EESTI	Head of the Secretariat of EU Affairs Committee	Participant
37	Alatalu		M	Toomas		Riigikogu	EESTI	Member of the EU Affairs Committee	Participant
40	Lang		M	Rein		Riigikogu	EESTI	Vice-Speaker of the Riigikogu, Chairman of **	Participant
38	Sester		M	Sven		Riigikogu	EESTI	Member of the EU Affairs Committee	Participant
39	Tonisson		U	Liina		Riigikogu	EESTI	Vice-Chairperson of the EU Affairs Committee	Participant
224	Adraktas		M	Panayiotis		Parliament	ELLAS	MP	Participant
259	Bali		F	Joanna		Parliament	ELLAS	Staff member, press office	Participant
222	Frangou		F	Anastasia		Parliament	ELLAS	European Relations Department	Participant
218	Hatzigakis		M	Sotirios		Parliament	ELLAS	Chairman; 1st Vice President of the parliament	Participant
223	Kalantzakou		F	Sofia		Parliament	ELLAS	MP	Participant
226	Leventis		M	Athanassios		Parliament	ELLAS	MP	Participant

260	Matsi		F	Aliki		Parliament	ELLAS	Staff member, press office	Participant
220	Pliakos		M	Asterios		Parliament	ELLAS	Director	Participant
219	Spiliopoulos		M	Constantinos		Parliament	ELLAS		Participant
221	Tsangadopoulos		M	Ioannis		Parliament	ELLAS	Vice President's Cabinet	Participant
240	Bonás		F	Rosa		Cortes Generales	ESPAÑA	MP	Participant
243	Delgado-Iribarren		M	Manuel		Cortes Generales	ESPAÑA	Official	Participant
244	Dominguez		F	Carmen		Cortes Generales	ESPAÑA	Secretary	Participant
242	Espasa		M	Ramon		Cortes Generales	ESPAÑA	Senator	Participant
241	Gasóliba		M	Carles		Cortes Generales	ESPAÑA	Senator	Participant
270	Moscoso		M	Juan		Cortes Generales	ESPAÑA	MP G.P. Socialista	Participant
238	Palacio		F	Ana		Cortes Generales	ESPAÑA	Chairwoman	Participant
239	Soravilla		M	Roberto		Cortes Generales	ESPAÑA	MP	Participant
26	Bloch		M	Jean-Pierre		Assemblee Nationale	FRANCE	Fonctionnaire - Directeur du Service des **	Participant
27	Herin		F	Marie-France		Assemblee Nationale	FRANCE	Fonctionnaire - Directrice adjointe, Chef du **	Participant
25	Lambert		M	Jérôme		Assemblee Nationale	FRANCE	Député	Participant
23	Philip		M	Christian		Assemblee Nationale	FRANCE	Député, Vice-Président de la Délégation pour **	Participant
28	Priollaux		M	François-Xavier		Assemblee Nationale	FRANCE	Fonctionnaire - Administrateur	Participant
71	Badré		M	Denis		Senat	FRANCE	Vice-president de la delegation pour l'union **	Participant
70	Frimat		M	Bernard		Senat	FRANCE	Vice-président de la délégation pour l'union **	Participant
72	Haenel		M	Hubert		Senat	FRANCE	President de la delegation pour l'union européenne	Participant
69	Laporte		M	Jean		Senat	FRANCE	Directeur du service des affaires européennes	Participant
68	Sicard		M	François		Senat	FRANCE	Conseiller au service des affaires européennes	Participant
47	Cikes		F	Lucija		Parliament	HRVATSKA	Member of the European Integration Committee	Participant
53	Doric'		M	Miyenko		Parliament	HRVATSKA	Member of the European Integration Committee	Participant
48	Mimica		M	Neven		Parliament	HRVATSKA	Chairman of the European Integration Committee	Participant
278	Wallace		M	Dan		Dáil Eireann	IRELAND	Member of the Joint Committee on Eur. Aff Comm	Participant
177	Malone		F	Siobhan		Houses of the Oireachtas	IRELAND	Clerk to Joint Committee on European Affairs	Participant
179	Bradford		M	Paul		Oireachtas	IRELAND	Senator	Participant
173	Deasy		M	John		Oireachtas	IRELAND	Chairman Joint Committee on European Affairs	Participant
199	Geiran		M	Myles		Oireachtas	IRELAND	Advisor	Participant
174	Mulcahy		M	Michael		Oireachtas	IRELAND	Deputy Irish Parliament	Participant
3	Bova		M	Domenico		Camera dei Deputati	ITALIA	Vice-Chairman of European Affairs Union Committee	Participant
104	Esposito		M	Antonio		Camera dei Deputati	ITALIA	Clerk	Participant
103	Neri		M	Gianfranco		Camera dei Deputati	ITALIA	Clerk	Participant
161	Petricone		M	Francesco		Camera dei Deputati	ITALIA	Advisor	Participant
2	Strano		M	Nino		Camera dei Deputati	ITALIA	Vice-Chairman of European Union Affairs Committee	Participant
1	Stucchi		M	Giacomo		Camera dei Deputati	ITALIA	Chairman of the European Union Affairs Committee	Participant
213	Capuano		M	Davide Alberto		Senato	ITALIA	EU-Relations Bureau	Participant
212	Gianniti		M	Luigi		Senato	ITALIA	Head EU-Relations Bureau	Participant
215	Girfatti		M	Antonio		Senato	ITALIA	Vice President EU-relations Comm	Participant
214	Greco		M	Mario		Senato	ITALIA	Chairman	Participant
216	Manzella		F	Andrea		Senato	ITALIA	Senatore	Participant
117	Agapiou		M	Ayis		House of Representatives	KYPROS	Member - House standing Comm on European Affairs	Participant

118	Anastassiades		F	Vassiliki		House of Representatives	KYPROS	Director of the European Affairs Service	Participant
116	Cleanthous		M	Nicos		House of Representatives	KYPROS	Chairman - House standing Comm on European Affairs	Participant
123	Parla		F	Hara		House of Representatives	KYPROS	International Relations Officer	Participant
200	Syllouris		M	Demetris		House of the Representatives	KYPROS	Member of Parliament	Participant
192	Kastens		M	Oskars		Saeima	LATVIJA	Chairperson of European Affairs Comm	Participant
110	Kriskane		U	Inese		Saeima	LATVIJA	Permanent Representative to the EU	Participant
115	Liepina		F	Liene		Saeima	LATVIJA	Member of Parliament	Participant
113	Serzane		F	Agita		Saeima	LATVIJA	Adviser of the EAC	Participant
279	Buneviciute		F	Ruta		Seimas	LIETUVA		Participant
269	Paleckis		M	Algirdas		Seimas	LIETUVA	MP	Participant
46	Raulinaityte		F	Loreta		Seimas	LIETUVA	Senior Advisor	Participant
101	Barra		F	Isabelle		Chambre des Députés	LUXEMBOURG	Secrétaire	Participant
93	Bausch		M	François		Chambre des Députés	LUXEMBOURG	Membre de la Délégation Lux. a la COSAC	Participant
87	Fayot		M	Ben		Chambre des Députés	LUXEMBOURG	Membre de la Délégation Lux. a la COSAC	Participant
98	Gibéryen		M	Gast		Chambre des Députés	LUXEMBOURG	Membre de la Délégation Lux. a la COSAC	Participant
89	Mosar		M	Laurent		Chambre des Députés	LUXEMBOURG	Président de la Délégation Luxemb. a la COSAC	Participant
33	Hörcsik		M	Richa'rd		National Assembly	MAGYARORSZÁG	Deputy - Chairman of the Committee on **	Participant
32	Horva'th		M	Zolta'n		National Assembly	MAGYARORSZÁG	Head of EU Department	Participant
31	Juha'sz		M	La'szló		National Assembly	MAGYARORSZÁG	Head of the Secretariat of the Committee on **	Participant
30	Kelemen		M	Andra's		National Assembly	MAGYARORSZÁG	Deputy Chairman of the Committee on European **	Participant
191	Bartolo		M	Evarist		House of Representatives	MALTA	Member of Parliament	Participant
190	Puli		F	Clyde		House of Representatives	MALTA	Member of Parliament	Participant
312	Trinthamer		M	Eric		European Parliament	NEDERLAND		Participant
293	Baalen	van	M	Hans		House of Representatives	NEDERLAND	COSAC delegation member	Participant
296	Beun		M	Herman		House of Representatives	NEDERLAND	Deputy Secretary	Participant
292	Dijk	van	M	Jan Jacob		House of Representatives	NEDERLAND	COSAC delegation member	Participant
290	Dijksma		F	Sharon		House of Representatives	NEDERLAND	Chairperson	Participant
298	Fawcett		F	Daphne		House of Representatives	NEDERLAND	Deputy Secretary	Participant
308	Jochemsen		M	Jos		House of Representatives	NEDERLAND		Participant
297	Kuile	ter	M	Maurits		House of Representatives	NEDERLAND	Deputy Secretary	Participant
295	Mattijssen		F	Christianna		House of Representatives	NEDERLAND	Secretary	Participant
299	Oemrawsingh		M	Lalita		House of Representatives	NEDERLAND	Cie-ass	Participant
294	Overbeeke	van	M	Jan Nico		House of Representatives	NEDERLAND	COSAC Secretariat	Participant
309	Savornin-Lohman	de	M	Jan Willem		House of Representatives	NEDERLAND		Participant
291	Timmermans		M	Frans		House of Representatives	NEDERLAND	COSAC delegation member	Participant
313	Brinkhorst		M	Mr. L.J.		Minister of Economic Affairs	NEDERLAND		Participant
314	Nicolaï		M	Mr. drs. A.		Minister of European Affairs	NEDERLAND		Participant
288	Weisglas		M	Mr. Frans W.		President - House of Representativ	NEDERLAND		Participant
289	Timmerman-Buck		F	Yvonne		President - Senate	NEDERLAND		Participant
281	Boddaert		M	Monique		Senate	NEDERLAND		Participant
287	Broekers-Knol		F	Ankie		Senate	NEDERLAND	COSAC delegation member	Participant
280	Dooren		M	Kim		Senate	NEDERLAND	Secretary	Participant
283	Iwaarden		F	Anneloes		Senate	NEDERLAND	EBEK	Participant

285	Jainandunsing		M	Sunita		Senate	NEDERLAND	EBEK	Participant
284	Klaassen		M	Leendert		Senate	NEDERLAND	Griffier EK	Participant
286	Linden	van der	M	René		Senate	NEDERLAND	Chairperson	Participant
282	Wittowski		M	Lara		Senate	NEDERLAND	EBEK	Participant
315	Gerards		M	Marisa			NEDERLAND	Ministry of Foreign Affairs	Participant
318	Hoekstra		M	Tsjeard			NEDERLAND	Tekstschrijver	Participant
319	Kempeneers		M	Jean-Pierre			NEDERLAND		Participant
320	Quarles		M	Herman			NEDERLAND		Participant
6	Einem		M	Caspar		Parliament	ÖSTERREICH	Dep. Chairman - EU-Committee of the Nat. Council	Participant
4	Fasslabend		M	Werner		Parliament	ÖSTERREICH	Chairman of the EU-Committee of the Nat. Council	Participant
7	Hagenhofer		F	Marianne		Parliament	ÖSTERREICH	Dep. Chair of the EU-Comm of the N.C.	Participant
5	Kneifel		M	Gottfried		Parliament	ÖSTERREICH	Chairman - EU-Committee of the Federal Council	Participant
10	Koller		M	Gerhard		Parliament	ÖSTERREICH	Head of European Affairs Division	Participant
9	Konrad		F	Eva		Parliament	ÖSTERREICH	MP, Member of the EU-Comm of Federal Council	Participant
11	Malicek		M	Heike		Parliament	ÖSTERREICH	Co-Secretray of Delegation	Participant
153	Ciemniak		F	Grazyna		Sejm	POLSKA	MP, member of the European Affairs Committee	Participant
155	Grzyb		M	Andrzej		Sejm	POLSKA	Deputy Chairman of the EU Affairs Committee	Participant
151	Kieniewicz		M	Leszek		Sejm	POLSKA	Secretary	Participant
154	Kotlinowski		M	Marek		Sejm	POLSKA	Dep chairman of the EU affairs committee	Participant
317	Krawczyk		M	Kaja		Sejm	POLSKA	Repres. of Chief of Chancellery of Polish Sejm EP	Participant
152	Skrzynska		F	Magdalena		Sejm	POLSKA	Secretary	Participant
156	Smolen		M	Robert.		Sejm	POLSKA	Chairman of the European Union Affairs Committee	Participant
58	Cybulski		M	Zygmunt		Senate	POLSKA	Chairman of the European Union Affairs Committee	Participant
59	Puzyna		M	Stanislaw		Senate	POLSKA	COSAC liaison officer	Participant
57	Wittbrodt		M	Edmund		Senate	POLSKA	Deputy Chairman of the European Union Affairs Comm	Participant
137	Anacoreta Correia		M	Miguel		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP	Participant
133	Azevedo		F	Maria Eduarda		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP - Vice-Président Commision	Participant
136	Costa		M	Alberto		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP	Participant
132	Gama		M	Jaime		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP - président - Commission Affairs Européennes **	Participant
217	Moura		M	Joad		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP	Participant
138	Paulo		F	Maria Teresa		Assembleia da Republica	PORTUGAL	Advisor	Participant
135	Toscano		F	Suzane		Assembleia da Republica	PORTUGAL	MP	Participant
272	Ionescu		F	Smaranda		Chamber of Deputies	ROMANIA		Participant
273	Mocearov		M	Andrei		Chamber of Deputies	ROMANIA	Councellor - Committee for European Integration	Participant
18	Militaru		F	Mihaela		Senate	ROMÄNIA	Counsellor	Participant
17	Popa		M	Nicolae Vlad		Senate	ROMÄNIA	Deputy-chairman-Committee for European Integration	Participant
232	Kokalj		M	Anton		National Assembly	SLOVENIJA	MP, Chairman of the Com on EU Affairs	Participant
231	Vehar		M	Primoz		National Assembly	SLOVENIJA	Adviser / Secretary	Participant
202	Jeraj		M	Jozef		National Council	SLOVENIJA	President of the Commission	Participant
201	Juvancic		M	Marko		National Council	SLOVENIJA	Member	Participant
203	Strus		M	Dusan		National Council	SLOVENIJA	Advisor	Participant
206	Blanár		M	Juraj		National Council	SLOVENSKÁ REPUBLIKA	Member of the Committee on European Affairs	Participant
210	Kicinová		F	Eva		National Council	SLOVENSKÁ REPUBLIKA	Director of dept for European Affairs	Participant

208	Ondrias		F	Karol		National Council	SLOVENSKÁ REPUBLIKA	Member of the Committee on European Affairs	Participant
209	Sárközy		F	Klára		National Council	SLOVENSKÁ REPUBLIKA	Member of the Committee on European Affairs	Participant
65	Hautala		F	Heidi		Parliament	SUOMI	MP, member of the Grand Committee	Participant
66	Kaikkonen		M	Anit		Parliament	SUOMI	MP, Vice Chairman of the Grand Committee	Participant
62	Kaukaoja		F	Sarita		Parliament	SUOMI	Représentant permanent ou parlement de **	Participant
67	Ojala		F	Outi		Parliament	SUOMI	MP, member of the Grand Committee	Participant
63	Pimia		F	Kirsi		Parliament	SUOMI	Counsel to the Grand Committee	Participant
60	Skinnari		M	Jouko		Parliament	SUOMI	MP, memeber of the Grand Committee	Participant
64	Thors		F	Astrid		Parliament	SUOMI	MP, Member of the Grand Committee	Participant
61	Vilén		M	Jari		Parliament	SUOMI	Chair of the Grand Committee, MP	Participant
185	Fridolin		M	Gustav		Riksdag	SVERIGE	MP	Participant
182	Gustafsson		M	Billy		Riksdag	SVERIGE	MP	Participant
186	Larén Marklund		F	Ingrid		Riksdag	SVERIGE	Secretary	Participant
183	Lindblad		M	Lars		Riksdag	SVERIGE	MP	Participant
181	Lindgren		F	Sylvia		Riksdag	SVERIGE	MP	Participant
188	Sterndal		F	Eva		Riksdag	SVERIGE	Principal Administrative Officer	Participant
184	Svensson		M	Ingvar		Riksdag	SVERIGE	MP	Participant
187	Törsleff Hertzberg		F	Pia		Riksdag	SVERIGE	Deputy secretary	Participant
180	Waidelich		M	Tommy		Riksdag	SVERIGE	Chairman	Participant
169	Dumanoglu		M	Aydin		Grand National Assembly	TÜRKIYE	Member of Parliament**	Participant
167	Elekdag		M	Sukru		Grand National Assembly	TÜRKIYE	Member of Parliament**	Participant
170	Kirli		M	Ulas Gonen		Grand National Assembly	TÜRKIYE	Secretary of the EU Harmonization Commission	Participant
168	Yakis		M	Yasar		Grand National Assembly	TÜRKIYE	Member of Parliament**	Participant
49	Atkins		M	Martyn		House of Commons	UNITED KINGDOM	Ambtenaar	Participant
52	Gerhold		M	Dorian		House of Commons	UNITED KINGDOM	Clerk of Committee	Participant
50	Hood		M	Jimmy		House of Commons	UNITED KINGDOM	MP	Participant
84	Osborne		F	Sandra		House of Commons	UNITED KINGDOM	MP	Participant
51	Tynan		M	Bill		House of Commons	UNITED KINGDOM	MP	Participant
162	Bowness		M	Peter	Lord	House of Lords	UNITED KINGDOM		Participant
165	Burton		M	Simon		House of Lords	UNITED KINGDOM	Clerk-EU Select Committee	Participant
164	Grenfell		M	Julian	Lord	House of Lords	UNITED KINGDOM	Chairman-EU Select Committee	Participant
166	McLean		M	Richard		House of Lords	UNITED KINGDOM	EU liason in Brussels	Participant
163	Woolmer		M		Lord	House of Lords	UNITED KINGDOM	Chairman-EU Sub-CommitteeB-Internal Market	Participant
85	Carl		M	Yves		COSAC Secretariat			Participant
229	Hochel		U	Dionyz		COSAC Secretariat		Administrator	Participant
157	Knudsen		M	Morten		COSAC Secretariat		Perm. off. of COSAC Secretariat	Participant
176	Leydon		M	Kevin		COSAC Secretariat		Member of Cosac Secretariat	Participant
252	No Name 1 ELDR		M			ELDR			Participant
271	Creste		F	Nathalie		EU Council		Administrateur Principal	Participant
235	Andersson		M	Jan		European Parliament		Member	Participant
247	Brok		M	Elmar		European Parliament		Chairman	Participant
140	Forrest		F	Jennifer		European Parliament		Assistant to vice-president of European Parliament	Participant
149	Grunert		M	Thomas		European Parliament		Head of Division	Participant

147	Jensen		M	Bo Manderup		European Parliament		Director	Participant
160	Leinen		M	Jo		European Parliament			Participant
139	McMillan-Scott		M	Edward		European Parliament		Vice-president of European Parliament	Participant
250	No Name EP 1		M			European Parliament			Participant
251	No Name EP 2		M			European Parliament			Participant
159	Ramstedt		M	Sten		European Parliament		Administrator	Participant
233	Schiffauer		M	Peter		European Parliament		Head of Secretariat EP-AFO-committee	Participant
148	Sulanko		F	Marika		European Parliament		Secretary	Participant
246	Zanella		F	Orietta		European Parliament		Assistant	Participant
150	Henriques		F	Maria Odilia		European Parliament - PES Group		Political Advisor	Participant
227	Forsberg		M	Anders		IPEX		Secretary General	Participant
228	Rydell		F	Charlotte		IPEX		Deputy Clerk	Participant
	OBSERVERS								
REG	**FAMILYNAME**	**PREFIX**	**GEN**	**FIRSTNAME**	**TITLE**	**COMPANY**	**CITY**	**JOBTITLE**	**CATEGORY**
274	Banica		M	Ilie		Embassy of Romania		First Secretary	Observer
275	Buga		M	Iulian		Embassy of Romania		Ambassador of Romania at the Hague	Observer
261	Sedivy		M	Radek		Embassy of the Czech Republic	CESKÁ REPUBLIKA	Third Secretary	Observer
248	Gsodam		M	Christian		EU-Committee of the Regions		Head of Unit	Observer
249	Munari		F	Liina		EU-Committee of the Regions		Administrator	Observer
35	Godts		M	Philippe		European Commission		Secrétariat Général de la Commission européenne	Observer
305	Boer	de	F	Gonnie		House of Representatives	NEDERLAND	Organising Committee	Organising Cie
262	Kolk		M	Wouter		House of Representatives	NEDERLAND		Observer
301	Kuyper		M	Frank		House of Representatives	NEDERLAND	Head Protocol	Organising Cie
306	Lange	de	M	Tim N.J.		House of Representatives	NEDERLAND	Organising Committee	Organising Cie
277	Mittendorff		M	Frank		House of Representatives	NEDERLAND		Observer
304	Rijn	van	M	Piet		House of Representatives	NEDERLAND		Organising Cie
307	Veldhuis	te	F	Marieke		House of Representatives	NEDERLAND		Organising Cie
276	Waasberger	van	M	Leo		IPB	NEDERLAND		Observer
245	Kiiver		M	Philipp		Maastricht University	NEDERLAND	Researcher	Observer
266	Tellegen		F	Ockje		Ministry of Foreign Affairs			Observer
303	Menninga		F	Hester		Senate	NEDERLAND	Organising Committee	Organising Cie
302	Kooijman		F	Wilma		States General	NEDERLAND	Organising Committee	Organising Cie
267	Taka'cs		F	Tamara		University of Utrecht		PhD Researcher	Observer
256	Gou	de	M	Floris		WEU		Political Counsellor	Observer