

Vergaderjaar 2009–2010

30 389

Toepassing subsidiariteitstoets

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2010

In het Verdrag van Lissabon hebben de parlementen van de lidstaten de mogelijkheid gekregen beroep in te stellen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wanneer zij van mening zijn dat een vastgestelde wetgevingshandeling in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. Het recht van de parlementen om beroep in te stellen is geregeld in artikel 8, eerste alinea van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (hierna: het Protocol). Het beroep wordt toegezonden aan het Hof door de lidstaat namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement.

In deze brief geeft het kabinet aan hoe het van zijn kant zal omgaan met deze nieuwe bevoegdheid. Hierbij neemt het kabinet het advies van de voormalige Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 389, nr. 1, blz. 28, paragraaf 4.8), zo veel mogelijk als vertrekpunt.

Analyse

Deze nieuwe bevoegdheid van de nationale parlementen kan worden beschouwd als een pendant van de bevoegdheid om bezwaren wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel aan het begin van de wetgevingsprocedure kenbaar te maken (de zgn. gele of oranje kaart). Wanneer het parlement van mening is dat onvoldoende rekening is gehouden met haar bezwaren kan het de wetgevingshandeling ter toetsing voorleggen aan het Hof van Justitie. Maar ook zonder zo'n gele of oranje kaart kan het parlement het beroep instellen.

Het gaat om een laatste mogelijkheid, nadat de wetgevingshandeling is vastgesteld, om die handeling door het EU-Hof te laten toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel, hetgeen kan leiden tot nietigverklaring van de wetgevingshandeling.

Wetgevingshandelingen

Het beroep van de nationale parlementen kan alleen worden ingesteld tegen wetgevingshandelingen. Dat zijn alle handelingen die tot stand komen door een gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure. Het is niet mogelijk voor het parlement beroep bij het Hof van Justitie in te stellen tegen voorstellen van de Commissie of andere incidenten in het totstandkomingsproces van wetgevingshandelingen. Pas nadat de wetgevingshandeling is vastgesteld kan daartegen beroep worden ingesteld. Tegen andere maatregelen dan wetgevingshandelingen kan door een parlement geen beroep worden ingesteld op grond van artikel 8 van het Protocol.

Beroepsgronden

De grond waarop een nationaal parlement beroep kan instellen bij het Hof van Justitie is beperkt tot beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Er kan op grond van deze bepaling niet geklaagd worden over schending van het proportionaliteitsbeginsel of andere gronden. Opmerking in dit verband verdient dat artikel 263 van het EU-Werkingsverdrag het voor lidstaten in het algemeen mogelijk maakt beroep in te stellen tegen een handeling van de EU-instellingen. Indien een lidstaat zelf, dus niet namens het parlement, beroep instelt tegen een handeling kan over meer aspecten worden geklaagd dan alleen schending van het subsidiariteitsbeginsel, een zgn. «vol beroep». Een lidstaat kan klagen over onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

Wie stelt beroep in?

Het beroep van het parlement kan door een lidstaat namens het parlement of namens een kamer van het parlement worden toegezonden aan het Hof. Dat betekent dat de Tweede Kamer of de Eerste Kamer ieder voor zich bij motie de regering kan verzoeken om beroep in te stellen namens die Kamer.

Het Protocol staat echter niet toe dat het parlement of een kamer van het parlement zonder tussenkomst van de lidstaat beroep instelt bij het Hof. De lidstaten worden bij het Hof vertegenwoordigd door hun regeringen. De Nederlandse regering wordt bij het Hof van Justitie vertegenwoordigd door de als gemachtigde («agent») aangewezen medewerkers van de Afdeling Europees Recht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De gemachtigde van de regering van een lidstaat kan zich laten bijstaan door een raadsman of een advocaat (artikel 19 Statuut Hof van Justitie). Het parlement zou een «raadsman» of een advocaat kunnen aanwijzen die de gemachtigde van de regering «bijstaat». Als zodanig zal die raadsman of advocaat gerechtigd zijn het woord te voeren tijdens de zitting van het Hof van Justitie waarop het verzoek mondeling wordt behandeld.

Uitwerking

Uitgaande van de wenselijkheid dat de bijzondere positie van het parlement in subsidiariteitsberoepen zo veel mogelijk recht moet worden gedaan en het bovengenoemde advies van de voormalige Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, staat het kabinet de volgende werkwijze voor ogen:

- Uw Kamer zal haar wens om een beroep in te stellen bij het Hof van Justitie kenbaar maken door het aannemen van een motie.
- Uw Kamer bepaalt zelfstandig de inhoud van het beroepsschrift en van het pleidooi.

- De gemachtigde van de regering vervult slechts een procureursrol. Deze controleert op formele eisen, zoals de inachtneming van termijnen, juiste handtekeningen, mandaat etc. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats.
- Het pleidooi ter zitting wordt gehouden door een raadsman of advocaat van uw Kamer die de gemachtigde van de regering bijstaat.
- Wanneer de regering daarvoor aanleiding ziet, stelt de gemachtigde van de regering vol beroep in, samen met het subsidiariteitsberoep van uw Kamer.

Nota Bene

Wat de termijnen betreft wordt het volgende opgemerkt. Het beroep moet binnen twee maanden na de publicatie van de wetgevingshandeling in het Publicatieblad van de EU worden ingediend. Bovendien moet bedacht worden dat het beroepschrift alle, volledig uitgewerkte, argumenten moet bevatten waarop het beroep steunt. Het is niet mogelijk een «formeel» beroepschrift in te dienen en de argumenten naderhand aan te vullen. Gelet op bovenstaande formaliteiten en termijnen geeft het Kabinet in overweging dat het voornemen om beroep in te stellen niet pas na publicatie van de wetgevingshandeling in het Publicatieblad kenbaar wordt gemaakt, maar al in een eerder stadium waarin over de uiteindelijk tot stand te brengen EU-wetgevingshandeling een duidelijk omljnd beeld is ontstaan. Dit zou bijvoorbeeld in de gewone wetgevingsprocedure het moment van vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt kunnen zijn, en in de bijzondere wetgevingsprocedures het moment waarop de Raad een voorlopig standpunt heeft bepaald. Het overleg met de procesgemachtigde van de regering kan dan in een zo vroeg mogelijk stadium worden gestart waardoor het indienen van het beroepschrift geen onnodige vertraging hoeft op te lopen. Het voornemen tot het instellen van een beroep kunt u aan de beleidsverantwoordelijke minister en aan mij kenbaar maken.

Over de gang van zaken tijdens de mondelinge behandeling van het beroep kunnen na de indiening van het beroepsschrift rechtstreekse afspraken worden gemaakt tussen de gemachtigde van de regering en de raadsman of advocaat van het parlement.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen