

**De rol van regionale parlementen in het proces van
subsidiariteitsanalyse binnen het systeem voor
vroegtijdige waarschuwing
van het Verdrag van Lissabon**

**Het onderzoek is geschreven door
het Europees Instituut voor bestuurskunde (EIPA) en
het Europees Centrum voor de Regio's (ECR)
(auteurs: Gracia Vara Arribas en Delphine Bourdin).
Het vertegenwoordigt niet het officiële standpunt
van het Comité van de Regio's.**

Meer informatie over de Europese Unie en het Comité van de Regio's is online verkrijgbaar op respectievelijk <http://www.europa.eu> en <http://www.cor.europa.eu>.

Catalogusnummer: QG-30-11-060-NL-C
ISBN : 978-92-895-0546-8
DOI : 10.2863/37808

© Europese Unie

Gedeeltelijke overname is toegestaan, maar enkel met uitdrukkelijke bronvermelding.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	1
1.1 DOEL VAN HET ONDERZOEK	1
1.2 METHODOLOGIE	4
2. ANALYSE VAN PROCEDURES DIE TEN AANZIEN VAN SUBSIDIARITEITSTOETSING BINNEN HET SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE WAARSCHUWING SVW ZIJN VASTGESTELD IN LIDSTATEN MET REGIONALE PARLEMENTEN	5
2.1 FEDERALE STATEN	5
2.1.1 <i>Oostenrijk</i>	5
2.1.2 <i>België</i>	21
2.1.3 <i>Duitsland</i>	40
2.2 GEREGIONALISEERDE STATEN	58
2.2.1 <i>Italië</i>	58
2.2.2 <i>Spanje</i>	71
2.3 ASYMMETRISCHE GEREGIONALISEERDE STATEN	87
2.3.1 <i>Finland</i>	87
2.3.2 <i>Portugal</i>	98
2.3.3 <i>Het Verenigd Koninkrijk</i>	108
3. LEIDT HET SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE WAARSCHUWING (SVW) TOT EEN NIEUWE ROL VOOR NATIONALE PARLEMENTEN VAN DE EUROPESE UNIE EN REGIONALE PARLEMENTEN MET WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN?.....	131
3.1 PERCEPTIE VAN HET SVW OP NATIONAAL EN REGIONAAL NIVEAU	132
3.2 HET SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE WAARSCHUWING: EEN OMSTREDEN NOVITEIT IN HET VERDRAG VAN LISSABON	134
3.3 UITDAGINGEN VOOR DE REGIONALE PARLEMENTEN MET WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN	136
3.4 BESTE WERKWIJZEN	139
4. OPTIMALISATIE VAN HET NETWERK VOOR TOEZICHT OP DE NALEVING VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL VAN HET CVDR.....	143
4.1 HET NETWERK VOOR TOEZICHT OP DE NALEVING VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL (SMN)	143
4.2 PERCEPTIE VAN HET SMN BIJ NATIONALE EN REGIONALE PARLEMENTEN.....	154
4.3 BEHOEFTE EN VERWACHTINGEN VAN REGIONALE PARLEMENTEN MET WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN TEN AANZIEN VAN HET SMN	159
4.4 HET SMN BEVORDEREN ALS DOELTREFFEND INSTRUMENT VOOR REGIONALE PARLEMENTEN MET WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN IN VERBAND MET HET SYSTEEM VOOR VROEGTIJDIGE WAARSCHUWING	160
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	165
BIBLIOGRAFIE	171
BIJLAGEN	175

Lijst van afkortingen

Algemeen

CALRE: Conferentie van Europese regionale wetgevende parlementen

HvJ: Hof van Justitie van de Europese Unie

COSAC: Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden

CvdR: Comité van de Regio's

EC: Europese Commissie

EP: Europees Parlement

EU: Europese Unie

SVW: systeem voor vroegtijdige waarschuwing

EGTS: Europese groepering voor territoriale samenwerking

IAC: effectbeoordelingsadvisering (*Impact Assessment Consultation*)

IPEX: Interparlementaire uitwisseling van EU-informatie

LEP: leden van het Europees parlement

PL: parlementsleden

NGO's: niet-gouvernementele organisaties

REGLEG: Conferentie van de Europese regio's met wetgevende bevoegdheid

SMN: netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (*Subsidiarity Monitoring Network*)

TC: gerichte advisering (*Targeted Consultation*)

Oostenrijk

NR: *Nationalrat* – federale kamer van het nationale parlement

BR: *Bundesrat* – regionale kamer van het nationale parlement

BVG: *Bundesverfassungsgesetz* – federale grondwet

L-BN: *Lissabon Begleitnovelle* – Lissabon-amendement bij de federale grondwet

België

COCOF: *Commission communautaire française* (Franse Gemeenschapscommissie)

GGC: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie

Duitsland

GG: *Grundgesetz* (Duitse federale grondwet)

IntVG: *Integrationsverantwortungsgesetz* (Wet inzake het aanvaarden van verantwoordelijkheid voor EU-integratie)

EUZBBG: *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, EU-Zusammenarbeitsgesetz* (Wet betreffende de samenwerking tussen de federale regering en de Duitse Bondsdag in EU-aangelegenheden)

EUZBLG: *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (Wet betreffende de samenwerking tussen de bond en de deelstaten in EU-aangelegenheden)

Italië

CIACE: Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (Interministerieel comité voor EU-aangelegenheden)

Portugal

EAC: Commissie voor Europese aangelegenheden

COSAC: Conferentie van parlementsvoorzitters

Spanje

COPREPA: Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles (Conferentie van voorzitters van de regionale parlementen)

Verenigd Koninkrijk

HoC: *House of Commons* (Lagerhuis)

HoL: *House of Lords* (Hogerhuis)

1. Inleiding

1.1 Doel van het onderzoek

In 2006 kondigde de Commissie-Barroso aan alle nieuwe Commissievoorstellen en raadplegingsdocumenten rechtstreeks naar de nationale parlementen te zullen doorsturen, zelfs indien hiervoor geen Verdragsverplichtingen bestaan, en hen uit te nodigen hierop te reageren en aldus het beleidsvormingsproces te verbeteren.¹ Deze praktijk is nu geformaliseerd in het Verdrag van Lissabon, dat per 1 december 2009 in werking is getreden, voor wat betreft het subsidiariteitsbeginsel. Met het Verdrag van Lissabon werd formeel het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (*Early Warning System*) geïntroduceerd dat alle nationale parlementen het recht verschaft betrokken te raken bij het Europese wetgevingsproces door hen toe te staan binnen een periode van acht weken bezwaar aan te tekenen tegen een wetsontwerp van de Commissie indien zij van mening zijn dat het subsidiariteitsbeginsel hierdoor wordt geschonden. In Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (hierna "Protocol nr. 2" genoemd) van het Verdrag staat: "Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, in de officiële talen van de Unie, een met redenen omkleed 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".

De volgende twee procedures kunnen voortkomen uit het systeem voor vroegtijdige waarschuwing:

"Gele kaart": Indien **een derde** (of een kwart in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van de nationale parlementen zich tegen de ingebrachte subsidiariteitsargumenten verzet, kan de Commissie, een groep lidstaten of enige andere initiator van wetgeving besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Elk besluit moet met redenen worden omkleed.

De **"oranje kaart"** is alleen van toepassing op EU-ontwerpen van wetgevingshandeling in het kader van de gewone wetgevingsprocedure, voorheen de medebeslissingsprocedure. Indien meer dan **50 procent** van de nationale parlementen zich om redenen van subsidiariteit tegen een dergelijke ontwerp verzet, moet dat worden herzien. De Europese Commissie kan dan besluiten het voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Indien de

¹ COM (2006) 211 Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad. Een agenda voor de burger. Concrete resultaten voor Europa.

Europese Commissie besluit haar voorstel te handhaven, dient zij met redenen omkleed te verantwoorden waarom zij van mening is dat het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Op basis daarvan en de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen besluit de Europese wetgever (met een meerderheid van 55 % van de leden van de Raad of een meerderheid van de uitgebrachte stemmen in het Europees Parlement) of het voorstel van de Commissie al dan niet geblokkeerd moet worden.

Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing is in het verleden al getest via de proefprojecten van de COSAC².

De Duitse *Bundestag* en de Duitse deelstaten (*Länder*) zijn van oudsher de meest prominente voorstanders van het versterken van subsidiariteitstoetsing in Europese besluitvorming. De Duitse deelstaten hebben hun verzoeken aan de federale regering en aan de EU-belanghebbenden voortdurend laten lopen via de Conferentie van ministers-presidenten (*Ministerpräsidentenkonferenz*) – een informeel overlegorgaan op federaal niveau voor de hoofden van alle Duitse deelstaatregeringen. De met het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde bepalingen inzake subsidiariteitstoetsing en de rol van nationale parlementen in de EU komen grotendeels voort uit de bijdragen van de Duitse leden van de in 2002-2003 gehouden Conventie over de toekomst van Europa, die met name naar voren werden gebracht door Werkgroep I voor subsidiariteit en Werkgroep IV voor de rol van de nationale parlementen.

In dit kader deed het Comité van de Regio's (CvdR)³ de aanbeveling dat het proces voor subsidiariteitstoezicht vergezeld zou moeten gaan van een intern hervormingsproces binnen de lidstaten, overeenkomstig bestaande constitutionele structuren, teneinde de betrokkenheid van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden te consolideren in de mechanismen zoals voorzien bij Protocol nr. 2. In zijn advies over "De rol van de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheid in het democratisch bestel van de Unie"⁴ pleit het CvdR ervoor dat er in lidstaten waar er een verdeling van bevoegdheden is tussen nationale en regionale niveaus, een interne dwingende afspraak wordt gemaakt over de procedure inzake handhaving van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, zodat een duidelijke en transparante procedure verzekerd is. Bovendien stelde het Comité voor deze procedureafspraken, die op het niveau van de lidstaten gemaakt worden, in kaart te brengen.

² <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning>.

³ Het Comité van de Regio's is het politieke orgaan dat de regionale en lokale overheidsinstanties een stem geeft in de Europese beleidsontwikkeling en wetgeving.

⁴ CdR 221/2004 fin

In 2007 stelde het Comité het SMN op, een netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel⁵, waarmee informatie over EU-initiatieven en wetgevingsvoorstellen die rechtstreeks op regionale en lokale overheden van invloed zijn, makkelijker tussen die overheden en de EU-instellingen kan worden uitgewisseld. Het zou graag zien dat zijn rol versterkt en vergroot wordt.

Het doel van dit verslag is achtergrondinformatie verstrekken voor de regionale parlementen en de partners van het SMN over de handhaving van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (SVW) in elke lidstaat met regio's met wetgevende bevoegdheden en, meer in het bijzonder, antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

Welke rol kunnen de regionale parlementen vervullen binnen de context van het nieuwe systeem voor vroegtijdige waarschuwing dat bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd?

Wat zijn de uitdagingen voor regionale parlementen en voor het SMN binnen de context van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing?

Verandert het Verdrag van Lissabon de rol van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in de EU?

Hoe kan het SMN zo optimaal mogelijk werken voor de leden waarop dit mechanisme van toepassing is?

De eerste drie onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 3, nadat in hoofdstuk 2 per land een analyse is gemaakt. De laatste onderzoeksvraag komt aan bod in hoofdstuk 4 van dit verslag.

De te analyseren landen zijn:

Federale staten: Oostenrijk, België en Duitsland.

Geregionaliseerde staten: Italië en Spanje.

⁵ "Het netwerk is op verschillende niveaus actief: de politieke deelname van lokale en regionale overheden aan het toezicht op de tenuitvoerlegging van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen mogelijk maken, het bewustzijn over de praktische toepassing van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen verhogen, rapporteurs en leden van het Comité van de Regio's op de hoogte houden van de inbreng van een representatief netwerk van lokale en regionale spelers met betrekking tot subsidiariteit en evenredigheid, maatregelen identificeren voor verbeterde wetgeving, bureaucratie verminderen en de acceptatie van EU-beleid door EU-burgers verhogen."

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>.

Asymmetrische geregionaliseerde staten: Finland (Ålandseilanden), Portugal (Madeira en de Azoren) en het Verenigd Koninkrijk (Schotland, Wales en Noord-Ierland).

1.2 Methodologie

Er is een kwalitatieve basisonderzoeksmethodologie gebruikt in het kader waarvan de informatie als volgt is verzameld:

Bureauonderzoek: het identificeren en verzamelen van relevant materiaal over de tenuitvoerlegging van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing binnen de acht geanalyseerde lidstaten, en met name over de betrokkenheid van de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden bij het SVW. Gezien het feit dat het Verdrag van Lissabon onlangs in werking is getreden, is de academische en institutionele literatuur over de rol van regionale parlementen in het systeem zeer beperkt. Er werd aandacht besteed aan de bestaande onderzoeken/theorieën over dit thema met een breder perspectief op nationale parlementen.

Vragenlijst: er is een vragenlijst opgesteld met instemming van de eenheid Netwerken en subsidiariteit van het Comité van de Regio's en deze is naar alle relevante betrokkenen bij het proces verzonden: ambtenaren en leden van commissies die verantwoordelijk zijn voor het SVW in nationale en regionale parlementen, afgevaardigden van nationale parlementen in Brussel, leden van CALRE en REGLEG evenals academici of leden van denktanks die gespecialiseerd zijn in subsidiariteitsvraagstukken. De lijst van regio's die geantwoord hebben op onze vragenlijst en het percentage antwoorden per lidstaat zijn te vinden in bijlage I.

Interviews: op basis van de ontvangen antwoorden op de vragenlijsten en tijdens het opstellen van de voorlopige bevindingen van het onderzoek, zijn er meer diepte-interviews gehouden met een aantal van de relevante betrokkenen waarop het onderzoek zich richt.

2. Analyse van procedures die ten aanzien van subsidiariteitstoetsing binnen het systeem voor vroegtijdige waarschuwing SVW zijn vastgesteld in lidstaten met regionale parlementen

2.1 Federale staten

2.1.1 Oostenrijk

Algemene achtergrond

Oostenrijk heeft een federaal parlement met twee kamers: de federale kamer van het nationaal parlement (*Nationalrat*, NR) en de regionale kamer van het nationaal parlement (*Bundesrat*, BR). De rechten en institutionele verplichtingen die voor deze kamers voortvloeien uit het EU-lidmaatschap van Oostenrijk zijn ingebed in de federale grondwet (*Bundesverfassungsgesetz*, BVG). De 183 leden van de *Nationalrat* worden voor een periode van vijf jaar verkozen via algemene verkiezingen. De 63 leden van de *Bundesrat* worden door de regionale parlementen (*Landtage*) verkozen voor de duur van het mandaat van het regionale parlement in kwestie, hetgeen meestal vijf jaar is (zes in Opper-Oostenrijk). Elke regio wordt in de *Bundesrat* vertegenwoordigd door minimaal drie en maximaal twaalf leden, afhankelijk van de bevolkingsgrootte van de regio in kwestie. In beide kamers zitten leden in fracties en genieten ze een vrij mandaat.

Er zijn bestaande procedures en goede werkwijzen voor de uitwisseling van informatie ten aanzien van algemene politieke toetsing in EU-aangelegenheden tussen de federale regering enerzijds en de NR en BR anderzijds. Deze zijn gebaseerd op de bepalingen van de BVG. De rechten en verplichtingen van het parlement die voortvloeien uit de nieuwe instrumenten voor het uitvoeren van een subsidiariteitscontrole zijn in de BVG ingebed met een wijzigingswet: *Lissabon-Begleitnovelle* (L-BN), die door het Oostenrijkse parlement is vastgesteld op 8 juli 2010. In de L-BN wordt de plicht van samenwerking tussen de federale regering en het parlement in de zin van uitwisseling van informatie en deskundigheid vastgesteld (nieuw art. 23 e, lid 1, en nieuw art. 23 g, lid 2, BVG), wordt het recht van beide kamers om een subsidiariteitstoetsing uit te voeren als gevolg van de Verdragen en het Protocol (idem, nieuw art. 23 f, lid 1,

en art. 23 h), evenals de samenwerkingsplicht tussen de *Bundesrat* en de regio's (idem, art. 23 g, lid 3) vastgesteld.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

De vaststelling van de L-BN in juli 2010 was de grootste aanpassing die door het parlement is doorgevoerd om de procedure van subsidiariteitstoetsing een wettelijk kader te geven.

Het Oostenrijkse parlement geniet een uitgebreid recht op informatieverstrekking door de federale regering, waardoor het verantwoordelijke ministerie verplicht is de *Nationalrat* en de *Bundesrat* voor elk EU-wetsontwerp te voorzien van alle relevante informatie, waaronder begrepen een subsidiariteitsanalyse (art. 23 e, lid 1, BVG). Bovendien stelt een verantwoordelijk ministerie voor elk kalenderjaar aan het parlement de lijst ter beschikking van geplande wetgevingsinitiatieven van de Europese Commissie, in overeenstemming met haar jaarlijkse werkprogramma. Momenteel vinden er besprekingen plaats over een Wet op EU-informatie, tot vaststelling van gedetailleerde bepalingen voor samenwerking tussen het parlement en de federale ministeries; deze zou in 2011 moeten worden vastgesteld.

De stappen die zijn ondernomen om het nieuwe mechanisme voor subsidiariteitstoezicht op federaal niveau ten uitvoer te leggen, kunnen als volgt worden samengevat:

De procedure via de L-BN in de BVG inbedden;

Uitgebreide informatierechten instellen voor het parlement met speciale verplichtingen voor federale ministeries;

De procedure voor subsidiariteitstoetsing delegeren aan een gespecialiseerde EU-commissie/subcommissie;

Een meer gedetailleerde regeling opstellen voor informatie- en samenwerkingsmechanismen tussen de uitvoerende macht en het parlement, vaststelling hiervan is beoogd in 2011.

Procedures voor subsidiariteitstoetsing

Met uitzondering van het delegeren van de procedure aan EU-commissies/-subcommissies zonder dat het noodzakelijk is daar de plenaire vergadering bij te betrekken, is er voor de toetsing nog geen specifiek mechanisme vastgesteld. Er zijn de reguliere procedures voor besluitvorming van toepassing en beide kamers vertrouwen op hun bestaande reglementen. De noodzaak van efficiëntie en strakke termijnen vormde de motivering voor het delegeren van de subsidiariteitstoets aan een (sub-)commissie.

De toetsprocedures in het Oostenrijkse parlement kunnen als volgt worden samengevat:

***Nationalrat* (federale kamer)**

Alle EU-wetgevingsvoorstellen worden automatisch door de Europese Commissie naar de kanselarij (*Parlamentsdirektion*) gezonden. In aanvulling daarop stuurt een verantwoordelijk federaal ministerie ook de voorstellen, samen met eventuele relevante informatie en desbetreffende subsidiariteitsanalyses, door naar de kanselarij. De kanselarij van het parlement dient zowel de *Nationalrat* als de *Bundesrat* via twee afzonderlijke diensten – de NR-dienst en de BR-dienst.

De subsidiariteitstoetsing namens de *Nationalrat* is formeel gezien een privilege van de algemene commissie (*Hauptausschuss*) van de *Nationalrat*. Omwille van efficiëntie heeft die commissie een gespecialiseerde EU-subcommissie ingesteld waaraan het uitvoeren van de subsidiariteitstoets namens de *Nationalrat* permanent gedelegeerd is. Besluiten van de EU-subcommissie zijn definitief en worden rechtstreeks aan de desbetreffende institutionele gesprekspartners doorgegeven. De algemene commissie heeft het recht de delegatie te allen tijde te herroepen en de procedure zelf uit te voeren. In dergelijke gevallen moet zij verslag uitbrengen aan de plenaire vergadering, en moet de plenaire een formele motie moet aannemen om een met redenen omkleed advies uit te brengen of, nadat wetgeving op EU-niveau is vastgesteld, een procedure aanhangig te maken bij het Hof van Justitie (HvJ) vanwege schending van het subsidiariteitsbeginsel. Tot dusverre heeft de EU-subcommissie alle gevallen van subsidiariteitstoetsing behandeld. De formele procedure voor informatie-uitwisseling tussen de EU-subcommissie, de plenaire vergadering en het ministeriële niveau is vastgelegd in het reglement van orde. Er zijn reguliere modi van toepassing voor de besluitvorming (gewone meerderheid).

Besluiten die in het kader van subsidiariteitstoetsing worden vastgesteld, worden gepubliceerd via IPEX en medegedeeld aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Bovendien geeft het verbindingskantoor van het Oostenrijkse parlement in Brussel, gewoonlijk via informele brieven, besluiten van het parlement door aan de vertegenwoordigingen van andere Europese parlementen.

Bundesrat

Alle EU-wetgevingsvoorstellen worden automatisch door de Europese Commissie naar de kanselarij van het parlement gezonden. In aanvulling daarop verstrekt een verantwoordelijk ministerie volledige informatie over het voorstel,

samen met eventuele overige relevante informatie en een subsidiariteitsanalyse. De BR-dienst van de kanselarij stuurt de voorstellen door naar de leden van de *Bundesrat* en ook automatisch naar alle regionale parlementen (art. 23 g, lid 3, BVG) via het nationale contactpunt van de deelstaten (*Verbindungsstelle der Bundesländer*).

Evenals de *Nationalrat* heeft de *Bundesrat* een gespecialiseerde EU-commissie ingesteld met het mandaat subsidiariteitstoetsing uit te voeren namens de *Bundesrat*. De EU-commissie van de *Bundesrat* neemt een besluit met gewone meerderheid van stemmen en gaat daarbij uit van de reguliere bepalingen van het reglement van de *Bundesrat*. Elk lid van de *Bundesrat* mag zonder stemrecht assisteren bij het werk van de EU-commissie. Indien de helft van de vertegenwoordigers van ten minste drie regio's erom verzoekt, moet de EU-commissie de procedure tot bij de plenaire vergadering verleggen. In dergelijke gevallen is de EU-commissie verplicht een verslag over de zaak te presenteren.

In beide kamers kunnen besluiten over het direct bij het HvJ aanhangig maken van een procedure vanwege schending van het subsidiariteitsbeginsel alleen door de plenaire vergadering worden genomen. Dit mag niet worden gedelegeerd aan de commissies of subcommissies.

Besluiten van de *Bundesrat* ten aanzien van EU-aangelegenheden worden ter kennis gebracht van de Europese Commissie en van alle leden van de *Bundesrat*, de voorzitter van de *Nationalrat*, alle regionale parlementen, deelstaatpresidenten, en Oostenrijkse leden van het EP.

Besluiten van de kamers worden automatisch langs formele weg door de kanselarij aan de desbetreffende instellingen, en bovendien langs informele weg door het verbindingskantoor in Brussel aan andere parlementen meegedeeld.

Samenwerking tussen de kamers

De twee kamers werken onafhankelijk van elkaar, hoewel zij de goede praktijk bezigen, met elkaar informatie uit te wisselen. Informele contacten tussen de kamers vinden plaats op fractieniveau. Wederzijdse informatie-uitwisseling over officiële besluiten vindt plaats langs administratieve weg. Beide kamers ontvangen hetzelfde pakket documenten ten aanzien van een wetsontwerp van het desbetreffende ministerie, inclusief subsidiariteitsbeoordelingen. De *Nationalrat* en de *Bundesrat* zijn niet verplicht elkaar te raadplegen of elkaars standpunten in beraad te nemen. Vanwege bepalingen van de BVG en de reglementen van beide kamers zijn ze echter verplicht om informatie uit te wisselen als er een met redenen omkleed advies wordt afgegeven of als men voornemens is een zaak voor te leggen aan het HvJ.

De kamers breiden het recht op informatie over hun besluiten in EU-aangelegenheden uit naar Oostenrijkse leden van het Europees Parlement. De deelstaatparlementen worden systematisch op de hoogte gehouden door de kanselarij van de *Bundesrat*.

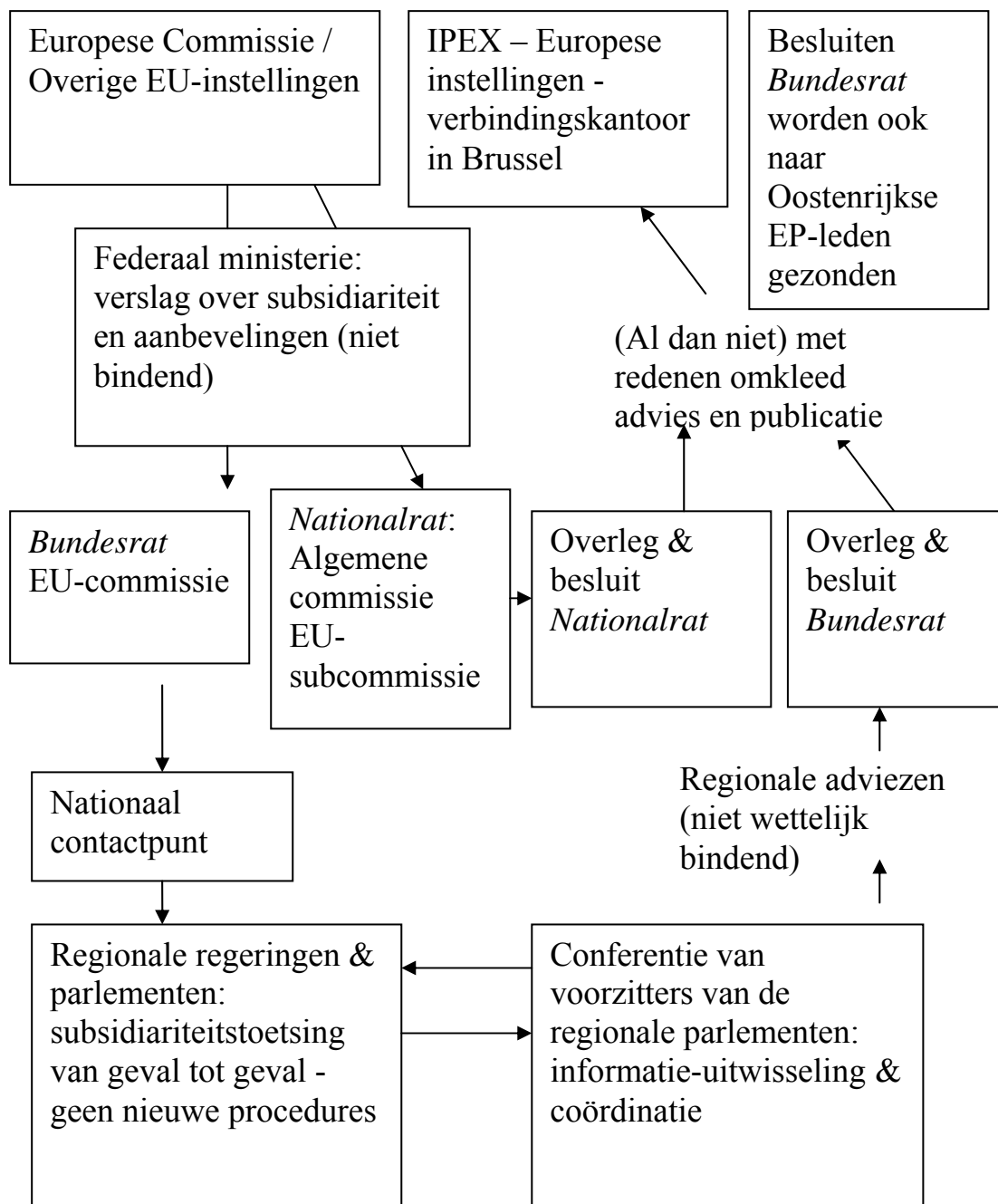
Deelstaatparlementen (*Landtage*)

In het algemeen voeren deze parlementen subsidiariteitstoetsing van geval tot geval uit. De redenen daarvoor zijn de nieuwheid van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (SVW) op zich, de hoge algemene werklast van de regionale parlementen en de beperkte ervaring met subsidiariteit.

Samenwerking met regionale regeringen bestaat, hoewel deze geen formele rol hebben voor subsidiariteitstoetsing. Hun betrokkenheid bestaat uit het uitwisselen van informatie en deskundigheid. Het nationale contactpunt zendt van federale instellingen ontvangen documentatie met betrekking tot subsidiariteitstoets door naar de regionale regeringen en deze zenden deze documenten weer door naar hun parlementen. De regeringen steunen hun parlementen door deskundigheid te leveren en mee te werken aan het opstellen van subsidiariteitsanalyses. Op dit moment heeft geen van de regio's speciale coördinatieprocedures tussen regionale regeringen en regionale parlementen ingevoerd. Vanwege de betrekkelijke nieuwheid van het systeem stellen de meeste regio's het vaststellen van nieuwe procedures uit en vertrouwen ze op de bestaande procedures tot de ervaring zal leren welke concrete uitdagingen moeten worden aangepakt.

Er zit geen duidelijke lijn in de ervaringen met het uitvoeren van subsidiariteitstoetsing door de verschillende deelstaten. Tot nu toe heeft nog maar een gering aantal regionale parlementen zelf subsidiariteitstoetsen gedaan, terwijl andere uitgegaan zijn van de inbreng en analyses afkomstig van anderen. Niet alle regionale parlementen (bijv. het parlement van Wenen) hebben een gespecialiseerde EU-commissie. De parlementen van Tirol en Vorarlberg hebben de subsidiariteitstoetsingsprocedure gedelegeerd aan hun respectievelijke EU-commissies.

Stappen in de procedures voor subsidiariteitstoetsing van de *Bundesrat* en het regionale niveau in Oostenrijk:



Filterprocedures

Op federaal niveau bestaat er geen filterprocedure voordat het EU-wetsontwerp het commissieniveau bereikt. De kanselarij van het parlement noch de desbetreffende verantwoordelijke ministeries hebben enige zeggingskracht over de relevantie van EU-wetgevingsvoorstellen op subsidiariteitsgebied. Alle documentatie wordt automatisch behandeld en doorgezonden. De selectie vindt plaats in de *Nationalrat* en de *Bundesrat* op het commissieniveau waar voorstellen aan een politieke discussie worden onderworpen. De aanbevelingen van de ministeries en de subsidiariteitsanalyses die zij verstrekken zijn voor de *Nationalrat* en *Bundesrat* een belangrijke bron van informatie; ze zijn echter niet bindend.

Bovendien is er ook geen filterprocedure tussen het federale en het regionale niveau. Alle informatie wordt automatisch via het nationale contactpunt naar de regio's doorgestuurd door middel van een elektronische nieuwsbrief "*Neues von der Europäischen Union*"⁶. In aanvulling daarop sturen de verantwoordelijke federale ministeries voor elk kalenderjaar de regio's informatie over de toekomstige wetgevingsplanning van de Europese Commissie in de desbetreffende beleidssector. Het nationale contactpunt (*Verbindungsstelle der Bundesländer*) coördineert de verspreiding van deze informatie naar de regio's. Het kantoor van het nationale contactpunt is ingebed binnen het regeringskantoor van Neder-Oostenrijk in Wenen. De hoofdtaak van het nationale contactpunt is de regio's ondersteunen bij het coördineren van hun standpunten en het rondsturen van informatie in het kader van nationale regelgeving en besluitvorming. Aangezien het nationale contactpunt al lang actief is en een stevig netwerk van regionale instellingen heeft, is het prima geschikt voor de coördinatie, ook waar het zaken in verband met subsidiariteitstoetsing betreft. Het bevordert de uitwisseling en het rondsturen van documenten, informatie en standpunten en draagt zo bij aan betere voorbereiding en coördinatie van werk binnen de *Bundesrat*.

Op regionaal niveau vindt filtering plaats via het bureau van de voorzitter van het parlement of via de kanselarijen van de parlementen. Landelijk zijn zij georganiseerd in de conferentie van voorzitters van de deelstaatarlamenten (*Landtagspräsidentenkonferenz*) en de conferentie van directeuren van de regionale parlementen (*Landtagsdirektorenkonferenz*) waar zij relevante informatie uitwisselen over zaken die mogelijk van belang zijn met het oog op subsidiariteit.

⁶ <http://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/EUMAIL/>.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

De kanselarij van het (federale) parlement doet het momenteel met de bestaande middelen. Het vertegenwoordigende bureau van het parlement in Brussel is ook betrokken bij de uitwisseling van informatie en documentatie. Uitbreiding van de personele middelen wordt in de toekomst beoogd, overeenkomstig de ontwikkeling van de werklust, maar er is nog niets concreets gepland.

Binnen de administratie van de kanselarij hebben zowel de NR-dienst als de BR-dienst een eenheid die verantwoordelijk is voor ondersteuning van het werk van de parlementaire commissies. De EU-commissies van elke kamer hebben hun eigen administratief secretariaat dat uit twee of drie specialisten bestaat.

De meeste regionale parlementen doen het met de bestaande middelen. Zij hebben interne aanpassingen doorgevoerd door hun medewerkers op de hoogte te brengen van en te scholen in de werking van de bepalingen van het nieuwe Verdrag. Tot nu toe zijn de ervaringen met subsidiariteitstoetsing nog zeer beperkt. Zij werpen onvoldoende licht op de daadwerkelijke behoeften en organisatorische uitdagingen van een soepele werking van subsidiariteitstoetsing. Sommige regio's benadrukken dat hun personeel sowieso onvoldoende en overbelast is, maar vanwege financiële beperkingen kunnen zij niet meer mensen aannemen. Daarom wordt in de meeste regio's een uitbreiding van de bestaande middelen en het invoeren van specifieke procedures uitgesteld tot zij meer praktijkervaring hebben opgedaan met subsidiariteitstoetsing.

Veel regionale parlementen noemen specifiek de samenwerking met en de steun die zij van hun regeringen ontvangen bij het voorbereiden en uitvoeren van de subsidiariteitsanalyse. Deze samenwerking vindt plaats ongeacht het feit dat deelstaatregeringen geen formele rol vervullen bij de subsidiariteitstoetsing in Oostenrijk (zij kunnen ten hoogste hun zorgen kenbaar maken aan hun parlement, of rechtstreeks aan de *Bundesrat*).

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Met uitzondering van de uitwisseling van informatie via IPEX zijn er geen andere formele vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de twee kamers en andere nationale parlementen. In aanvulling op de bekendmaking op de IPEX-website worden andere nationale parlementen geïnformeerd via informele mededelingen over met redenen omklede adviezen die door het Oostenrijkse parlement via het verbindingsbureau in Brussel worden uitgebracht. Op vergelijkbare wijze worden dergelijke adviezen en beschikbare subsidiariteitsanalyses van andere nationale parlementen verspreid onder de leden van de *Nationalrat* en de *Bundesrat*. De *Bundesrat* neemt ook

deel aan het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (SMN) en verspreidt alle via dit netwerk ontvangen documenten onder zijn leden.

De regio's zouden het ook handig vinden als ze toegang hadden tot de subsidiariteitsanalyses van andere parlementen in de EU, zowel nationaal als regionaal. De mogelijkheid dergelijke analyses tijdig in te zien zou een welkome hulp zijn voor het werk van de Oostenrijkse regionale parlementen inzake subsidiariteit.

Afgezien van de *Bundesrat* als parlementair uitwisselingsforum kunnen de Oostenrijkse deelstaten ook adviezen uitwisselen en hun acties inzake subsidiariteit coördineren via een nationaal contactpunt (*Verbindungsstelle der Bundesländer*). Het kantoor van het nationale contactpunt is ingebed in het regeringskantoor van Neder-Oostenrijk in Wenen. De hoofdtak van het nationale contactpunt is de regio's ondersteunen bij het coördineren van hun standpunten en informatie rondsturen in het kader van nationale regelgeving en besluitvorming. Aangezien het nationale contactpunt al lang actief is en een gevestigd netwerk heeft van regionale instellingen, is het prima geschikt voor het coördineren, ook waar het zaken ten aanzien van subsidiariteitstoetsing betreft. Het bevordert de uitwisseling en het rondsturen van documenten, informatie en standpunten en draagt zo bij aan betere voorbereiding en coördinatie van werk binnen de *Bundesrat*.

Bovendien helpen de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen (*Landtagspräsidentenkonferenz*) en de conferentie van de directeuren van de regionale parlementen (*Landtagsdirektorenkonferenz*) het werk tussen parlementen te coördineren. Zij zorgen voor de extra informatie-uitwisseling tussen sleutelfiguren in de regionale parlementen en kunnen een "vroegtijdige waarschuwing" afgeven over EU-wetgevingsvoorstellen die relevant kunnen zijn voor subsidiariteitstoetsing. Beide conferenties hebben een belangrijke rol in het bepalen van de agenda's van de regionale parlementen met betrekking tot subsidiariteitskwesties.

Het parlement van Vorarlberg werkt op individuele basis samen met de regionale parlementen van Beieren en Baden-Württemberg. Het parlement van Tirol werkt individueel samen met het regionale parlement van Trentino-Alto Adige (Zuid-Tirol).

Antwoorden op de vragenlijst gaven verschillende beoordelingen te zien van de bestaande coördinatiemechanismen. Volgens het parlement van Wenen is de samenwerking via de *Bundesrat*, het nationale contactpunt, de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen en de conferentie van directeuren van de regionale parlementen voldoende en werkt deze samenwerking goed. Grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's van verschillende lidstaten

zou welkom zijn, hoewel dit moeilijk ten uitvoer te leggen is vanwege kosten, taalbarrières, verschillende regionale structuren en het krap bemeten tijdschema dat in het Verdrag is vastgesteld voor het uitbrengen van adviezen. De parlementen van Tirol en Vorarlberg verwelkomen het idee van betere coördinatie en samenwerking, maar noemen geen specifieke details over hoe zij dit precies zien.

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse

Alle besluiten van de *Nationalrat* en de *Bundesrat*, notulen van vergaderingen en de ingediende moties zijn voor het publiek beschikbaar via de elektronische site van het Oostenrijkse parlement. Besluiten en documentatie ten aanzien van subsidiariteitstoetsing worden bekendgemaakt in de officiële mededelingen van het parlementaire informatiebureau ("*Aussendungen der Parlamentskorrespondenz*").

De *Bundesrat* onderstreepte dat van CALRE ontvangen documentatie en informatie een gewaardeerd middel is, maar verklaart dat de doelgroep toch vooral de regio's en hun wetgevende organen zijn. Het is aan de regionale parlementen of ze deze analyses en informatie al dan niet in overweging nemen in hun besluitvorming. De *Bundesrat* ontvangt niet rechtstreeks de ondersteuning en informatie die verstrekt wordt door CALRE, REGLEG of het Comité van de Regio's. De inbreng van deze netwerken en organisaties wordt door de regionale parlementen verwerkt en via hun vertegenwoordigers opgenomen in de beraadslagingen van de *Bundesrat*.

Uit de antwoorden op de vragenlijst van de deelstaatparlementen blijkt duidelijk dat de informatieprocedure voldoende transparant en toegankelijk is. De leden van die parlementen hebben onbeperkt toegang tot alle informatie die relevant is voor de procedure van subsidiariteitstoetsing. Afgevaardigden van het parlement van Wenen opperen dat er zelfs te veel informatiebronnen beschikbaar zijn en dat de overvloed aan bronnen en informatiekkanalen evenals een gebrek aan centrale coördinatie in feite tot verwarring leiden.

Samenwerking tussen het federale parlement en de deelstaatparlementen

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

Regionale parlementen hebben – zoals hierboven uitgelegd – het grondwettelijke recht op volledige informatie over EU-wetgevingsvoorstellen en relevante documenten (bijv. deskundigenverslagen van de federale ministeries), maar ook op informatie over termijnen en andere belangrijke formele en

procedureregels. Voor zover de regionale parlementen weten, wordt alle informatie onverwijld en zonder voorafgaande filtering aan hen doorgegeven.

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

De regionale parlementen worden in elk individueel geval op de hoogte gesteld van de termijnen die van toepassing zijn op de *Bundesrat* voor het indienen van het met redenen omkleed advies. Het delegeren van de subsidiariteitstoetsing aan de EU-commissie van de *Bundesrat* is een reactie op de korte termijn van acht weken, terwijl de regionale parlementen tegelijkertijd gelegenheid moeten hebben om hun adviezen uit te brengen. De commissieprocedure verloopt sneller dan de plenaire procedure en zou een langer tijds kader mogelijk moeten maken waarin de regionale parlementen hun bijdragen kunnen uitwerken en presenteren. Er is geen formele termijn waarbinnen de regio's dit moeten doen. Dit heeft te maken met wederzijds begrip van de urgentie en de noodzaak van goede samenwerking. De vooruitgang wordt voor alle deelstaten gecoördineerd door de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen (*Landtagspräsidentenkonferenz*).

Aandacht voor het regionaal advies

Aangezien de *Nationalrat* en de *Bundesrat* besluiten ten aanzien van subsidiariteitstoetsing onafhankelijk van elkaar nemen is de *Nationalrat* bij zijn besluitvorming geenszins verplicht rekening te houden met het advies van de *Bundesrat*, laat staan met de adviezen van de regio's. Volgens de BVG dient de *Bundesrat* de adviezen van de regionale parlementen in overweging te nemen; deze adviezen zijn echter niet bindend voor de *Bundesrat*, en hoeven door de respectievelijke vertegenwoordigers van de regio's in de *Bundesrat* niet te worden opgevolgd. Leden van de *Bundesrat* beschikken over een vrij mandaat en zij mogen er daarom een ander standpunt op na houden dan hun parlementen. Deze kwestie is relevant vanuit het gezichtspunt van de politieke samenstelling van de *Bundesrat*. Leden van de *Bundesrat* hebben zitting in fracties die kunnen verschillen van fracties die de meerderheid uitmaken in de regionale parlementen. Een lid van de *Bundesrat* kan vanwege een afwijkende politieke overtuiging daarom een andere mening zijn toegedaan dan verwoord wordt in het standpunt van zijn/haar parlement.

De voorzitter van de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen kan worden uitgenodigd om namens de regionale parlementen de EU-commissie van de *Bundesrat* toe te spreken, maar zijn rol is zuiver adviserend. Het nationale contactpunt is verantwoordelijk voor het onder de regionale parlementen verspreiden van de agenda's van de komende commissievergaderingen van de *Bundesrat*. Zo worden de regionale

parlementen op de hoogte gehouden van subsidiariteitsgerelateerde discussies die gepland zijn in de *Bundesrat* en kunnen zij via hun voorzitters trachten de voorzitter van de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen namens hen te laten spreken als zij dit nodig achten.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

Tot nu toe hebben er zich nog geen meningsverschillen voorgedaan tussen de regionale en nationale niveaus (volgens informatie van het parlement van Wenen: dit merkte op dat er nog veel te weinig ervaringen met subsidiariteitstoetsing zijn opgedaan om de efficiëntie en bruikbaarheid ervan te kunnen beoordelen).

Tijdens de beraadslagingen over de L-BN uitten veel regionale parlementen de wens dat van de regio's afkomstige subsidiariteitsverklaringen vergezeld zouden moeten gaan van de met redenen omklede adviezen en door de *Bundesrat* vastgestelde besluiten ten aanzien van subsidiariteit. Ook betreuren veel regionale parlementen het feit dat alleen de *Bundesrat* het recht heeft een procedure in te leiden bij het HvJ vanwege subsidiariteitsschending. Een van de ideeën die geopperd werden tijdens de besprekingen over de LB-N was een "minderheidsprocedure" bij het Hof (Salzburg, Neder-Oostenrijk) toe te staan. Verzoeken van die strekking hebben uiteindelijk geen vervolg gekregen.

Follow-up en feedback van het nationaal parlement

Momenteel is de *Nationalrat* niet verplicht zijn besluiten ten aanzien van subsidiariteit aan regionale parlementen mee te delen. De regionale parlementen bevestigden dat zij tot nu toe niet bekend zijn en/of geen ervaring hebben met door de *Nationalrat* afgegeven met redenen omklede adviezen. Aan de regionale parlementen worden echter wel alle door de *Bundesrat* vastgestelde besluiten en moties ten aanzien van subsidiariteit meegedeeld. Dit recht wordt gegarandeerd door de BVG via de amendementen die geïntroduceerd zijn met de L-BN en dit wordt extra versterkt in het reglement van orde. Besluiten ten aanzien van subsidiariteit worden ook meegedeeld aan de Oostenrijkse leden van het Europees Parlement.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Er lijkt onder de Oostenrijkse regio's zelf geen vraag te zijn naar het opzetten van aanvullende samenwerkingsfora of -organisaties. Zij kunnen vertrouwen op de *Bundesrat* en op de coördinatie die wordt geboden via het nationale contactpunt voor de regio's en de conferentie van voorzitters van de regionale parlementen. De regio's die de vragenlijst hebben beantwoord opperen echter

wel dat er een soort van samenwerking of informatie-uitwisseling zou moeten worden ontwikkeld tussen de regio's en de *Nationalrat*, evenals met andere parlementen binnen de EU.

De door het Verdrag opgelegde termijnen zijn erg krap en moeilijk na te leven binnen een systeem dat uit meer niveaus bestaat. De haalbaarheid van actieve en reguliere betrokkenheid van de betrokken partijen bij subsidiariteitstoetsing is zeer beperkt. Als gevolg daarvan zouden regionale parlementen het waarderen als meer tijd zou worden uitgetrokken voor de mogelijkheid hen bij de subsidiariteitstoetsing te betrekken.

Overzichtstabel: de toepassing van het SVW in Oostenrijk

	Nationaal niveau		Regionaal niveau
Procedures van het nationaal parlement en de regionale parlementen			
	<i>Nationalrat</i>	<i>Bundesrat</i>	
Procedures voor subsidiariteitstoetsing	Ja	Ja	Ja, input voor de Bundesrat
Filterprocedures	Nee	Nee	Via invloed van kanselarij en bureau op vaststelling agenda
Personele middelen en capaciteitsopbouw	Geen aanpassingen, voorlopig gebruik maken van bestaande middelen	Geen aanpassingen, voorlopig gebruik maken van bestaande middelen	Diverse antwoorden: momenteel geen aanpassingen in afwachting van eerste resultaten die de noodzaak van aanpassingen zouden moeten laten zien
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	Alleen via IPEX	Via IPEX en SMN	Diverse antwoorden: ad-hoccontacten met geselecteerde regio's in Duitsland en het buitenland samenwerking via CALRE en SMN geen significante of zeer sporadische samenwerking
Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse	Voldoende	Voldoende	In het algemeen voldoende

Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen			
	<i>Nationalrat</i>	<i>Bundesrat</i>	
Toezening EU-ontwerpwetgeving	Automatische procedure	Automatische procedure voor de regionale regeringen via national contactpunt	Automatische procedure, documenten ontvangen door regionale regeringen via nationale contactpunten en doorgezonden naar regionale parlementen
Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies of regionale adviezen	Acht weken volgens Verdrag	Acht weken volgens Verdrag	Geen termijnen; regionale parlementen worden erover ingelicht dat zij hun adviezen tijdig bij de <i>Bundesrat</i> moeten indienen zodat de <i>Bundesrat</i> zich aan de termijn kan houden
Aandacht voor het regionaal advies	-	Expliciet: gem. advies van alle regio's gevormd door meerderheid in <i>Bundesrat</i>	Regionale adviezen dienen als input voor het debat in de <i>Bundesrat</i>
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Onafhankelijk besluit met gewone meerderheid	Onafhankelijk besluit met gewone meerderheid	Onafhankelijke besluiten door elk regionaal parlement als bijdrage aan een meerderheid in de <i>Bundesrat</i>
Follow-up en feedback van het nationale parlement	Geen verplichting om de regionale parlementen te informeren	Automatisch informatie naar regio's, alle leden van	Informatie van <i>Bundesrat</i> wordt via het nationale contactpunt

		de <i>Bundesrat</i> en Oostenrijkse leden van het Europees Parlement	overgebracht naar regionale regeringen en vandaaruit naar regionale parlementen
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	Huidig systeem wordt gezien als voldoende, verdere tenuitvoerleggingsmaatregelen onder discussie	Huidig systeem wordt gezien als voldoende	Diverse reacties: noodzaak van ontwikkelen verdere kaders van samenwerking niet nodige nieuwe structuren te ontwikkelen, informatie-uitwisseling is altijd welkom

2.1.2 België⁷

Algemene achtergrond

Het Belgische federale parlement bestaat uit twee kamers. De Kamer van volksvertegenwoordigers telt 150 rechtstreeks verkozen leden. De Senaat bestaat uit 71 senatoren⁸ (en drie leden van het koninklijk huis). De Kamer van volksvertegenwoordigers is de politieke kamer *par excellence*. De Kamer vraagt de regering om rekenschap, stemt over moties van vertrouwen en is de belangrijkste wetgever. De Senaat is meer een assemblee voor langdurige reflectie en het is tevens een kamer waarin de gemeenschappen vertegenwoordigd zijn (niet de gewesten) en waarop een beroep kan worden gedaan bij spanningen tussen gemeenschappen, met name waar het wetgevingsinitiatieven betreft die door één van de gefedereerde entiteiten als schadelijk worden beschouwd.

De Belgische Staat is vanwege een aantal opeenvolgende constitutionele hervormingen als een complexe federale staat gestructureerd. België is gemodelleerd op basis van twee typen politieke entiteiten, namelijk gemeenschappen (Vlaams, Frans en Duits) en gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Elk van de gewesten en gemeenschappen heeft een parlement. Het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap hebben ervoor gekozen hun instellingen samen te voegen in één Vlaamse regering en één Vlaams parlement. Daarom zijn er zeven wetgevende vergaderingen⁹ in België. Bovendien worden binnen het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest gemeenschapsaangelegenheden afgehandeld door een Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), een Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en een Gemeenschappelijke

⁷ De lezer dient in het achterhoofd te houden dat wij voor België antwoorden op onze vragenlijst hebben ontvangen van de Belgische Senaat en het Vlaams Parlement. Dit gedeelte is vooral gebaseerd op de ontvangen informatie en weerspiegelt niet het standpunt van het Belgische Federaal Parlement op zich, noch de standpunten van alle wetgevingsassemblees van alle gewesten/gemeenschappen. Aanvullende informatie is verkregen aan de hand van telefoongesprekken met functionarissen van de diverse parlementen en uit academische bronnen. Twee publicaties bieden een interessante analyse van de rol van de Belgische parlementen in Europese besluitvormingsprocessen: *F. Delpérée, F. Dopagne (2010) Le dialogue parlementaire Belgique- Europe*. Bruylant, Brussel, blz. 154. en *L. Van Looy (2007) Het Vlaams Parlement als 'Nationaal Parlement' in de Europese Unie (Ceci n'est pas une fiction)*. Tijdschrift voor Wetgeving: Omnilegie, blz. 28-49.

⁸ 40 senatoren worden rechtstreeks verkozen, 21 senatoren worden benoemd door de Gemeenschappen en 10 senatoren worden door hun medesenatoren gekozen.

⁹ *De Federale Kamer van Volksvertegenwoordigers*: 150 rechtstreeks verkozen leden; *de Federale Senaat*: 71 (+3 leden van het koningshuis) senatoren; *het Vlaams Parlement*: 124 rechtstreeks verkozen leden; *de Waalse Gewestraad* (het Waalse Parlement): 75 rechtstreeks verkozen leden; *de Brusselse Hoofdstedelijke Raad* (het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement): 89 rechtstreeks verkozen leden (waarvan er 72 worden verkozen op Franstalige partijlijsten en 17 op Vlaamse partijlijsten); *de Franse Gemeenschapsraad* (Parlement van de Franse Gemeenschap): 94 leden, waarvan er 75 lid zijn van het Waals parlement en 19 leden verkozen worden door de Franstalige groep in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement; *de Raad van de Duitstalige Gemeenschap* (Parlement van de Duitstalige Gemeenschap): 25 leden, rechtstreeks verkozen door de stemgerechtigden uit het Duitse taalgebied van België.

Gemeenschapscommissie (GGC). De leden van de taalgroepen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad vormen uit hun midden de verschillende gemeenschapscommissies¹⁰. België neemt in zekere mate een bijzondere positie in omdat het de enige lidstaat is die een specifieke unilaterale verklaring¹¹ bij het Verdrag van Lissabon heeft geformuleerd waarin verklaard wordt dat de parlementaire vergaderingen van de gewesten en gemeenschappen als nationale parlementen worden beschouwd indien een EU-wetsontwerp binnen hun bevoegdheden valt. Er was de Belgische autoriteiten duidelijk veel aan gelegen dat gewest- en/of gemeenschapsparlementen een significante rol zouden spelen in de subsidiariteitsanalyse zoals vastgesteld in het Verdrag van Lissabon. Dit is het gevolg van het niet-aflatende streven in België om mogelijkheden veilig te stellen voor een significante betrokkenheid van de gewesten/gemeenschappen bij de Europese besluitvorming.

In afwachting van de subsidiariteitscontrole zoals voorzien in het verworpen ontwerp van een Grondwettelijk Verdrag hebben de Belgische parlementaire assemblees in 2005 een interparlementair samenwerkingsakkoord opgesteld¹². Dit akkoord, dat werd ondertekend door de voorzitters van alle wetgevende assemblees, organiseerde de deelname van de gewestelijke en gemeenschapsparlementen aan de toepassing van het mechanisme van subsidiariteitstoetsing. In aanvulling op het mislukte ratificatieproces voor het Grondwettelijk Verdrag, constateerde de Raad van State¹³ interne juridische obstakels voor het uitvoeren van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord uit 2005. De juridische kwesties waarop de Raad van State wees waren:

Er was geen expliciete rechtsgrondslag op basis waarvan parlementen interinstitutionele samenwerkingsakkoorden konden aangaan. Een dergelijke rechtsgrondslag bestaat voor de uitvoerende macht (op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau) in de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, maar het is onduidelijk of deze bevoegdheden ook voor

¹⁰ Bijvoorbeeld 72 leden van COCOF, 17 leden van VGC.

¹¹ "(51) Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen. Het Koninkrijk België verduidelijkt dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat van het federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement". Verklaringen gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft goedgekeurd, Publicatieblad van de Europese Unie, C 83 van 30.3.2010, blz. 355. Verklaring nr. 51 is unilateraal en maakt geen deel uit van de EU-verdragen op zich.

¹² Ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa

http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/europe&language=nl&story=sub.xml&rightmenu=right_pri

¹³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State geeft kwalitatieve adviezen af over de tekst van bindende maatregelen en verifieert of zij voldoen aan bestaande regelgevende maatregelen.

parlementen gelden. De Raad van State adviseerde het creëren van een expliciete rechtsgrondslag via een wijziging van genoemde Bijzondere Wet. Die wijzigingen vereisen een tweederde meerderheid en een meerderheid van elke taalgroep. Het samenwerkingsakkoord van 2005 voorzag in een door de Raad van State te geven advies indien parlementaire vergaderingen zouden overgaan tot betwisting van elkaars bevoegdheden om in het kader van het SMN een met redenen omkleed advies uit te brengen. Deze uitbreiding van de rol van de Raad van State vereiste weer een wijziging van de gecoördineerde wetten betreffende die Raad. De Raad zou, door het beoordelen van bevoegdheidsgeschillen tussen parlementen, in feite een nieuwe taak uitoefenen waarvoor bepalingen moesten worden opgenomen in zijn Statuut.

De onmiddellijke relevantie en toepasselijkheid van het samenwerkingsakkoord van 2005 verviel, aangezien het ontwerp van het Grondwettelijk Verdrag niet geratificeerd werd. Toch is het de moeite waard voor dit onderzoek om naar de inhoud van dat akkoord te kijken, aangezien deze een uitgebreide blauwdruk biedt voor de mogelijke uitvoering van subsidiariteitscontroles in België. Het samenwerkingsakkoord voorzag in een systeem van stemmentoe wijzing tussen de parlementen en een systeem voor het beslechten van bevoegdheidsgeschillen (zie hieronder).

Het vraagstuk van het aanpassen van de interne Belgische structuren aan een subsidiariteitscontrole kwam weer naar boven met het Verdrag van Lissabon. Er werden besprekingen gevoerd over een nieuw interparlementair samenwerkingsakkoord en in juli 2008 werd dit tussen de parlementen op bestuurlijk niveau vastgesteld¹⁴. In dit nieuwe akkoord werden de meeste aspecten van het voorgaande akkoord van 2005 overgenomen, maar er werd ook een aantal nieuwe elementen geïntroduceerd zodat het samenwerkingsakkoord zou overeenstemmen met de inhoud van het Verdrag van Lissabon. De exacte status van het samenwerkingsakkoord van 2008 is echter niet helemaal duidelijk. Het akkoord werd op bestuurlijk niveau goedgekeurd, maar is nooit daadwerkelijk ondertekend door de voorzitters van alle betrokken parlementen. Het samenwerkingsakkoord van 2008 is dus nog niet in werking getreden. Het interparlementair samenwerkingsakkoord van 2008 is geblokkeerd vanwege aanhoudende juridische en politieke problemen:

een duidelijke rechtsgrondslag op basis waarvan de parlementen samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten is er nog niet. Dit vraagstuk was al gesignaleerd door de Raad van State met betrekking tot het samenwerkingsakkoord van 2005, maar het is dus nog niet opgelost;

¹⁴ *Vlaams Parlement*, Gedachtewisseling over de stand van zaken aangaande het intra-Belgische samenwerkingsakkoord noodzakelijk voor de operationalisering van een aantal bepalingen van het verdrag van Lissabon. *Stuk 1807 (2007-2008) – nr. 1, blz. 1-33.*

de samenwerkingsakkoorden van 2005 en 2008 voorzien beide in een belangrijke rol voor de Raad van State om adviezen uit te brengen over bevoegdheidsgeschillen tussen parlementen ten aanzien van subsidiariteitscontroles. De gecoördineerde wetten betreffende de Raad van State zouden gewijzigd moeten worden om de bevoegdheden van de Raad op dit gebied uit te breiden.

Wetgevingsvoorstellen voor het wijzigen van de Bijzondere Wet en de wetten inzake de Raad van State zijn in 2008 ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Vanwege de door de bancaire crisis veroorzaakte regeringsinstabiliteit en de voortdurende, maar mislukte, inspanningen om tot een algemeen akkoord te komen over een uitvoerige institutionele hervorming is het herzieningsproces vertraagd. Sinds de verkiezingen van juni 2010 zijn er voortdurend coalitieonderhandelingen om tot een nieuwe regering te komen, maar zonder veel succes; intussen wordt het land door een demissionaire federale regering geregeerd. Dit heeft geleid tot vertraging bij de uitvoering van de subsidiariteitsbepalingen van het Verdrag van Lissabon. De vereiste herziening van de Bijzondere Wet vergt bijzondere meerderheden (bijv. een twee derde meerderheid en een meerderheid in elke taalgroep) die moeilijk te halen lijken vanwege het ontbreken van een algemeen institutioneel hervormingspakket, waarvoor de afgelopen drie jaar tevergeefs politieke consensus is gezocht. In aanvulling op de problemen met betrekking tot de rechtsgrondslag die van een meer juridische/technische aard zijn, brachten de problemen met het samenwerkingsakkoord van 2008 ook een betrekkelijk nieuw politiek knelpunt aan het licht. De vereenvoudigde herzieningsprocedure zoals voorzien in artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, staat het nationale parlementen toe hun weerstand tegen het gebruik van zogeheten 'passerelles' naar voren te brengen. Aangezien België haar gewestelijke en gemeenschapsparlamenten als een deel van het nationale parlementaire stelsel beschouwt, zou dit met zich kunnen meebrengen dat elk van de zeven parlementen (en mogelijk ook de COCOF) de toepassing van een 'passerelle'-clausule kunnen blokkeren. Dit vraagstuk is nog niet opgelost en met name het Vlaams parlement lijkt veel belang te hechten aan het hebben van een mogelijkheid om zich tegen de aanvraag van 'passerelle'-maatregelen te kunnen uitspreken.

Hoewel Belgische parlementen al in een zeer vroeg stadium gestart zijn met de voorbereidingen van de subsidiariteitscontroles en met het betrekken van gewestelijke en gemeenschapsparlamenten bij deze werkzaamheden, is de conclusie vandaag helaas dat de inspanningen grotendeels stil zijn komen te staan. De combinatie van juridische beperkingen, politieke onenigheid en de algemene sfeer van een politieke patstelling hebben een effectieve uitvoering van een systeem van subsidiariteitscontroles belemmerd.

Op nationaal en subnationaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

Kamer van volksvertegenwoordigers

Na het Barroso-initiatief van september 2006 scheidt het secretariaat van het Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden nu relevante Europese wetgevingsvoorstellen en stelt het een synthesesnota op die vervolgens naar de verantwoordelijke parlementaire commissies wordt gezonden.

Indien het document een volledig nieuw wetgevingsvoorstel betreft, redigeert het secretariaat een ontwerp van subsidiariteitsadvies, dat naar de verantwoordelijke commissie wordt doorgezonden. Het is vervolgens aan die commissie om te beslissen, een definitief subsidiariteitsadvies te formuleren. Het subsidiariteitsadvies kan worden aangenomen in de bevoegde commissie of, indien een derde van de commissieleden het vraagt, ter goedkeuring worden voorgelegd aan de plenaire vergadering.

Senaat

De Belgische Senaat heeft al een procedure vastgesteld voor het uitvoeren van de subsidiariteitscontrole in het kader van het SVW. Alle EU-documenten worden ontvangen in een specifieke postbus¹⁵ die beheerd wordt door de dienst Europese Aangelegenheden van de Senaat. Deze documenten worden automatisch doorgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers en naar alle gewestelijke en gemeenschapparlementen.

In de Senaat doet de dienst Europese Aangelegenheden een voorstel voor een selectie van documenten, afhankelijk van wat op dat moment het meest relevant is, of het federale niveau verantwoordelijkheid heeft voor de kwestie, en de mate waarin de kwestie relevant is voor de instelling of haar leden. De selectie wordt naar de voorzitter van het comité voor Europese Aangelegenheden gezonden voor diens goedkeuring. Na goedkeuring worden de documenten door de dienst Europese Aangelegenheden, met een juridische nota over de bevoegdheid van de Senaat, naar de desbetreffende gespecialiseerde commissie(s) verzonden. Indien één lid erom verzoekt het document op de agenda van de commissie te plaatsen, dan moet de voorzitter van de desbetreffende commissie dat doen.

Indien het document niet geagendeerd wordt, wordt het geacht te voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Indien het geagendeerd wordt maar niet besproken wordt, of er geen opmerkingen worden gemaakt, wordt het document geacht te voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Als een van deze scenario's zich voordoet, stopt de procedure.

¹⁵ eurodoc@belgoparl.be.

Indien er echter opmerkingen worden gemaakt, formuleert de commissie een advies over dit dossier dat, na te zijn goedgekeurd, moet worden aangenomen door de plenaire van de Senaat ten einde te kunnen worden aangemerkt als advies van de Senaat.

Het advies wordt vervolgens doorgestuurd naar het secretariaat van de conferentie van voorzitters van de Belgische wetgevende assemblees. Dit secretariaat verzamelt eventuele overige adviezen van andere Belgische parlementen over dit dossier en stuurt deze naar de desbetreffende Europese instellingen.

De manier waarop deze adviezen behandeld en beoordeeld worden is momenteel onderwerp van discussie. Deze procedure wordt gebruikt voor subsidiariteit- en evenredigheidscontrole en weerhoudt de Senaat er niet van adviezen te formuleren over de documenten (al dan niet van wetgevende aard), die onder het zogeheten "Barroso-initiatief" vallen.

De Belgische Senaat heeft geen specifieke procedure voor communicatie met de EU-instellingen uit hoofde van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing vastgesteld, aangezien de Senaat gebruikmaakt van de communicatiekanalen die hiervoor zijn ingesteld door de EU-instellingen.

De procedures voor subsidiariteitscontrole in het Belgische parlement kunnen als volgt worden samengevat:

Alle EU-documenten worden ontvangen in een specifieke postbus die beheerd wordt door de Belgische Senaat en worden automatisch doorgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers en de gewestelijke en gemeenschapsparlamenten.

Kamer van volksvertegenwoordigers

Geen informatie

Senaat

De dienst Europese Aangelegenheden doet een voorstel voor een selectie van documenten die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Na goedkeuring worden de documenten naar de relevante gespecialiseerde commissie(s) gezonden. Een dossier wordt alleen maar op de agenda van de bevoegde commissie geplaatst als een lid hierom verzoekt.

Indien er opmerkingen worden gemaakt over het geagendeerde document, stelt de commissie een advies op over in hoeverre het document voldoet aan het

beginsel van subsidiariteit. Het advies wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de commissie en vervolgens aan de Plenaire Vergadering van de Senaat.

Het advies wordt vervolgens doorgestuurd naar het secretariaat van de conferentie van voorzitters van de Belgische wetgevende assemblees. Dit secretariaat verzamelt dan eventuele overige adviezen van andere Belgische parlementen over dit dossier en stuurt deze naar de desbetreffende EU-instellingen.

Samenwerking tussen kamers

De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat hebben een Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Dat bestaat uit tien leden van de Kamer, tien senatoren en tien leden van het Europees Parlement.

Gewestelijke en gemeenschapsparlementen

Volgens Verklaring 51 heeft elk parlement dat deel uitmaakt van het Belgische parlementaire stelsel het recht zelfstandig een subsidiariteitstoets uit te voeren op de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen die binnen hun bevoegdheid vallen. Dit betekent dat de meeste gemeenschaps- en gewestelijke parlementen overwegen hun reglementen van orde te wijzigen en ze aan te passen aan het SVW, maar in de meeste gevallen bevinden de besprekingen zich in een voorbereidend stadium en zijn ze nog niet geformaliseerd of nog niet definitief.

De Franse Gemeenschapsraad heeft zijn interne procedures met het oog op het subsidiariteitstoetsingsproces¹⁶ al gewijzigd. De subsidiariteitscontrole wordt uitgevoerd door het comité voor internationale betrekkingen en Europese aangelegenheden. De met redenen omklede adviezen kunnen door deze commissie of door de plenaire vergadering worden goedgekeurd.

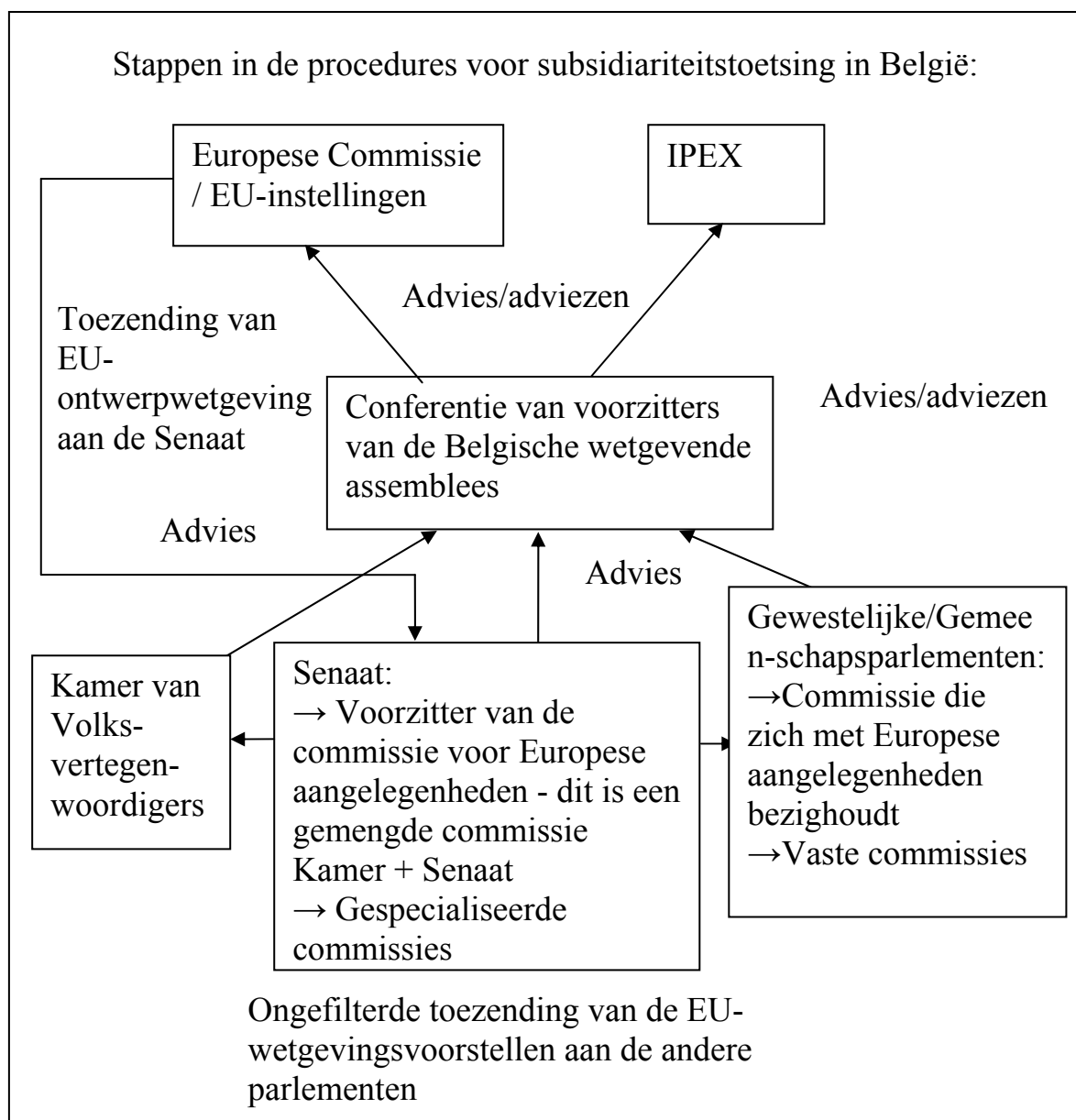
De administratie van het Vlaams parlement ontwikkelt momenteel een subsidiariteitsprocedure die nog moet worden goedgekeurd door het parlement. Kortweg: het ontwerp van Europese wetgeving wordt besproken door de permanente commissie van het Vlaams parlement die ter zake verantwoordelijk is (bijv. Europese ontwerpwetgeving over het milieu wordt besproken door de permanente commissie voor milieuzaken). Zodra de interne subsidiariteitsprocedure ontwikkeld en goedgekeurd is, wordt het subsidiariteitsbeginsel verder onder de aandacht van de parlementsleden gebracht. Bovendien heeft de administratie van het Vlaams parlement gemeld

¹⁶ Zie zijn reglement van orde, artikel 29:
http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/documentation/reglement.html#SEC-id5727709.

dat het geen specifieke procedure voor communicatie met de EU-instellingen uit hoofde van het SVW heeft vastgesteld.

Er zijn na het Verdrag van Lissabon nog geen formele subsidiariteitscontroles uitgevoerd door gemeenschaps- en/of gewestelijke parlementen. Het Vlaams parlement gaf echter aan twee subsidiariteitstoetsen te hebben uitgevoerd, beide uit hoofde van het SMN van het Comité van de Regio's. Er zijn evenwel geen gegevens beschikbaar over eventuele subsidiariteitsanalyses die door het gewestelijke parlement zijn uitgevoerd uit hoofde van het SVW.

Wat betreft afstemming met de gewestregering, hoopt de administratie van het Vlaamse Parlement te kunnen samenwerken met de Vlaamse regering aangezien zij de informatie en deskundigheid heeft op alle terreinen waarop de administratie subsidiariteitstoetsen zal moeten uitvoeren. De parlementsadministratie wees er met name op meer informatie te willen ontvangen over de uitwerkingen van de voorgestelde EU-wetgeving. Een effectbeoordeling, met name voor Vlaanderen, zou zeer nuttig zijn voor het parlement en hierin zou kunnen worden voorzien door de Vlaamse administratie en de Vlaamse regering. Het Vlaams parlement deelde ook mede, regelmatig NGO's, deskundigen en belanghebbenden voor zittingen in het kader van beraadslagingen over een wetsontwerp uit te nodigen en stelde dat het dit waarschijnlijk ook zou doen om de subsidiariteitsanalyses op te stellen.



Filterprocedures

De Belgische Senaat is de enige vergadering die documenten van de Europese instellingen ontvangt en filtert niet: alle ontvangen documenten worden automatisch doorgezonden naar de Kamer van volksvertegenwoordigers en de overige parlementen.

Het Vlaams parlement is nog altijd aan het werken aan de interne subsidiariteitsprocedure, maar gaf aan dat de administratie van het parlement – waarschijnlijk het Europees Bureau – de documenten waarschijnlijk zou filteren en dat alleen de meest relevante documenten voor Vlaanderen naar de vaste commissies zouden worden doorgezonden.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

Om voorbereid te zijn op de nieuwe taken uit hoofde van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, heeft het Vlaams Parlement in 2005 een Europees Bureau opgezet. Dit bureau zou meer bekendheid geven aan de leden en medewerkers van het parlement bij de EU door er de aandacht op te vestigen dat het Vlaams parlement nauw betrokken was bij het Europese besluitvormingsproces en de subsidiariteitsprocedure. Het bureau is momenteel bezig met het ontwikkelen van een subsidiariteitsprocedure.

Wat betreft het deskundigheidsniveau van het Vlaamse Parlement op het gebied van subsidiariteit en zijn administratieve en financiële capaciteit om taken uit hoofde van het SVW uit te voeren, onderstreepte het Vlaams parlement dat het te vroeg is om hierover een standpunt in te nemen. Het wenste ondersteuning door de administratie van de Vlaamse regering. Volgens het Parlement is een van de grootste uitdagingen de interesse van parlementsleden te wekken voor Europese aangelegenheden.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

De Senaat werkt samen met nationale parlementen in andere lidstaten via persoonlijke contacten die via het netwerk van afgevaardigden van nationale parlementen bij het Europees Parlement zijn opgedaan. Via publicaties op de IPEX-website worden nationale parlementen in andere lidstaten ook op de hoogte gesteld van het standpunt van de Belgische Senaat.

Het Vlaams parlement zei dat het geen mechanismen voor informatie/coördinatie met de andere Belgische gewestelijke/gemeenschapsparlementen had opgezet, noch met regionale parlementen in andere lidstaten, uitgezonderd het SMN van het Comité van de Regio's. Het Parlement denkt wel dat dit soort samenwerking een aanvullende bron van informatie en deskundigheid zou kunnen zijn. Verder woont het de door CALRE georganiseerde bijeenkomsten bij, evenals de jaarlijkse plenaire vergadering van CALRE.

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses

De Belgische Senaat onderstreepte dat het transparantiebeleid dat op alle wetgevingsprocedures in het parlement (openbare debatten, officiële documenten beschikbaar op de website etc.) van toepassing is, ook voor de subsidiariteitsanalyse geldt: de EU-instellingen en de nationale parlementen van andere lidstaten zijn zodoende voldoende op de hoogte van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse. Het Parlement meldde tevens dat het de procedure zo

transparant en voor het publiek zo toegankelijk mogelijk zou maken. Het wil alle documenten en met redenen omklede adviezen op de eigen website plaatsen.

Samenwerking tussen het nationale parlement en de gewestelijke en gemeenschapsparlementen

Het samenwerkingsakkoord tussen alle Belgische parlementen van 2008 is nog niet in werking getreden, maar het kan al gebruikt worden als kader voor subsidiariteitscontroles. De gewestelijke en gemeenschapsparlementen waren betrokken bij de totstandkoming van het akkoord.

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

Zoals hierboven al is vermeld, is de toezending van EU-documenten georganiseerd via een specifieke postbus die beheerd wordt door de Senaat. Informatie wordt automatisch en gelijktijdig naar alle overige parlementen gezonden. De parlementen geven binnen twee weken aan of ze van oordeel zijn dat een wetsontwerp binnen hun bevoegdheid valt. Andere parlementen kunnen vervolgens de bevoegdheid betwisten van het parlement dat kennis heeft gegeven van zijn belang bij een specifiek voorstel.

Termijn voor het uitbrengen van advies door een subnationaal parlement

Belgische gewestelijke en gemeenschapsparlementen hebben zeven weken¹⁷ de tijd om hun subsidiariteitstoets uit te voeren. Indien een parlement van oordeel is dat het subsidiariteitsbeginsel geschonden is, dient het uiterlijk op de laatste dag van de zevende week een met redenen omkleed advies uit te brengen aan de conferentie van voorzitters van de zeven parlementaire vergaderingen.

Aandacht voor het subnationaal advies

De instelling van een mechanisme op nationaal niveau voor het coördineren van het werk van de gewestelijke/gemeenschapsparlementen als hun belangen in het gedrang komen door een EU-wetgevingshandeling is momenteel onderdeel van het debat tussen de Belgische wetgevende vergaderingen. Het vraagstuk hoe het federaal parlement rekening gaat houden met de gezichtspunten/zorgen die door gewestelijke/gemeenschapsparlementen in hun subsidiariteitsanalyse geuit worden, wordt daarbij ook in overweging genomen, evenals het vraagstuk hoe het definitieve besluit over het met redenen omkleed advies genomen zal worden.

¹⁷ Het Vlaams Parlement verklaarde te hopen dat, aangezien de periode van zeven weken aanvangt vanaf het moment waarop de ontwerpwetgeving in alle officiële talen van de Europese Unie is bekendgemaakt, het in de praktijk meer tijd heeft dan die zeven weken.

Volgens de samenwerkingsakkoorden van 2005 en 2008 zijn de twee Belgische subsidiariteitsstemmen voor de gemengde wetgevingsvoorstellen (die zowel federale als gewestelijke/gemeenschapsbevoegdheden betreffen) verdeeld tussen het federale en het subfederale niveau. Consensus per niveau is echter niet nodig om gebruik te maken van de subsidiariteitsstem. Zodra één kamer (op federaal niveau) van mening is dat een wetsontwerp het subsidiariteitsbeginsel schendt, wordt er ten minste één subsidiariteitsstem gebruikt. De tweede subsidiariteitsstem wordt gebruikt als er (ten minste) één subfederaal parlement dezelfde mening is toegedaan. Alle met redenen omklede adviezen van de zeven parlementen worden samen met de subsidiariteitsstemmen namens de Belgische parlementen naar de Europese Commissie gestuurd, waarbij duidelijk wordt gemaakt welk advies van welk parlement afkomstig is.

Voor de zogeheten exclusieve wetgevingsvoorstellen (die hetzij federale, hetzij subfederale bevoegdheden raken), is het bevoegde niveau de houder van de twee Belgische subsidiariteitsstemmen. Wederom is consensus niet nodig. In theorie kunnen de belangen van vijf subnationale parlementen geraakt worden door een wetgevingsvoorstel, maar om de twee Belgische subsidiariteitsstemmen naar de Europese Commissie te sturen is het voldoende als twee subfederale parlementen met een verschillende taalstatus (bijv. het Vlaams parlement (Nederlands sprekend) en de Waalse Gewestraad (Frans sprekend) van mening zijn dat een voorstel het subsidiariteitsbeginsel schendt.

Een verder belangrijk element van het samenwerkingsakkoord houdt verband met de mogelijkheid een zaak op subsidiariteitsgronden aanhangig te maken bij het HvJ. Het samenwerkingsakkoord van 2008, dat – let wel – niet door alle parlementen ondertekend is, stelt dat een zaak bij het HvJ aanhangig gemaakt zou worden indien één bevoegd parlement hierom verzoekt. In beide versies van de samenwerkingsakkoorden van 2005 en 2008 blijft er echter nog veel te besluiten over de gang naar Luxemburg. Het is niet duidelijk of al dergelijke soorten subsidiariteitszaken door de (sub)federale regering of door de parlementen zelf aanhangig zullen worden gemaakt. Interne Belgische juridische en administratieve procedures voor de gang naar het HvJ zouden ook moeten worden afgestemd op de Europese vereisten. Tot dusverre is deze kwestie in kaart gebracht door de desbetreffende administraties, maar er zijn nog geen conclusies over bereikt. De Belgische Senaat onderstreepte het feit dat alle relevante documenten en adviezen in overweging worden genomen bij het onderzoeken van zorgpunten inzake subsidiariteit en evenredigheid, waaronder eventueel deels de standpunten van Europese verenigingen als REGLEG en CALRE.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en subnationaal niveau

Volgens het hierboven beschreven systeem is er geen consensus nodig: alle met redenen omklede adviezen, zelfs indien ze elkaar tegenspreken, worden naar de

Europese Commissie gestuurd. De kwestie van de stemrechten maakt echter deel uit van een breder debat over hoe deze rechten verdeeld zou moeten worden tussen alle wetgevingsassembles op nationaal en gewestelijk/gemeenschappelijk niveau. De uitkomst van dit debat zal deel uitmaken van de staatshervorming.

Het interparlementaire samenwerkingsakkoord van 2008 verandert niets aan de toewijzing van de stemmen zoals vastgesteld in het akkoord van 2005: een parlement kan de bevoegdheid van een ander parlement voor het uitbrengen van een met redenen omkleed advies betwisten. De Raad van State moet worden geraadpleegd over bevoegdheidsgeschillen. Indien de kwestie niet beslecht is nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht, wordt het geschil doorverwezen naar de conferentie van voorzitters van de zeven parlementaire assembles. Er wordt één stem over de subsidiariteitscontrole uitgebracht als één bevoegd parlement een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht. Indien verschillende bevoegde parlementen meer dan één met redenen omkleed advies uitbrengen, worden de stemmen afhankelijk van de bevoegdheden in kwestie en de taalregimes van de betrokken parlementen toegewezen.

Dit laatste punt dient nader te worden toegelicht, aangezien er in het samenwerkingsakkoord van 2005 een relatief complex systeem voor stemmentoe wijzing is ontwikkeld. Om zeker te stellen dat de interne verdeling van bevoegdheden overeenstemt met de stemmen voor parlementen volgens het subsidiariteitstoetsingsmechanisme, is de stemmentoe wijzing volgens het interparlementaire akkoord als volgt:

- 1) Exclusief federale bevoegdheden: inzake ontwerpen van Europese wetgevingshandeling die exclusief betrekking hebben op de bevoegdheden van het federale niveau worden twee stemmen uitgebracht wanneer zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers als de Senaat een met redenen omkleed advies uitbrengen.
- 2) Gemengde federale en gemeenschaps-/gewestelijke bevoegdheden: inzake ontwerpen van Europese wetgeving die betrekking hebben op de bevoegdheden van zowel het federale niveau als de bevoegdheden van de gemeenschappen en/of gewesten worden twee stemmen uitgebracht wanneer minstens één federale kamer en één gemeenschaps- of gewestelijk parlement een met redenen omkleed subsidiariteitsadvies uitbrengen.
- 3) Gemeenschaps- en/of gewestelijke bevoegdheden: inzake ontwerpen van Europese wetgeving die uitsluitend betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen of gewesten, worden twee stemmen uitgebracht wanneer minstens twee bevoegde parlementen met een verschillend taalregime een met redenen omkleed subsidiariteitsadvies uitbrengen.

4) Exclusieve bevoegdheden van één parlement: wanneer de onderzochte ontwerpen van Europese wetgeving aangelegenheden regelen die tot de exclusieve bevoegdheid behoren van één parlement, kan dit parlement de twee stemmen uitbrengen. Voor scenario (3) geldt dat indien een wetsontwerp uitsluitend gemeenschaps- en/of gewestelijke bevoegdheden raakt, er aanvullende regelingen worden getroffen om erop toe te zien dat één taalgroep niet beide stemmen kan uitbrengen. Om in dit scenario beide stemmen uit te kunnen brengen, moet een parlement van ten minste één ander taalregime een met redenen omkleed advies uitbrengen. In de onderstaande tabel vindt u een overzicht van de stemmencombinaties en het bijbehorende aantal stemmen zoals toegewezen volgens het Belgische interparlementaire samenwerkingsakkoord¹⁸:

¹⁸ De volgende voorbeelden dienen als verdere uitleg bij de tabel: indien het Vlaams Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een advies uitbrengen worden er twee stemmen uitgebracht. Het Vlaams parlement valt onder het Vlaamse taalregime, terwijl de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een tweetalig regime kent; indien de Waalse Gewestraad en het Vlaams parlement een advies uitbrengen worden er ook twee stemmen uitgebracht. Het Vlaams parlement valt onder het Vlaamse taalregime, de Waalse Gewestraad onder het Franse regime; indien de Waalse Gewestraad en de Franse Gemeenschapsraad een advies uitbrengen, wordt er slechts één stem uitgebracht. Deze beide parlementen vallen onder het Franse taalregime.

	Vlaams parlement	Franstalige Parlementen (Waalse Gewestraad, Franse Gemeenschaps- raad, COCOF)	Brusselse Hoofdstede- lijke Raad	Raad van de Duitstalige Gemeenschap
Vlaams parlement	1	2	2	2
Franstalige Parlementen (Waalse Gewestraad, Franse Gemeenschaps- raad, COCOF)	2	1	2	2
Brusselse Hoofdstedelijk Raad	2	2	1	2
Raad van de Duitstalige Gemeenschap	2	2	2	1

Follow-up en feedback van het nationaal parlement

De Senaat vermeldt dat het volgende vraagstuk momenteel onderwerp van debat tussen de Belgische parlementen is: het informeren van gewestelijke/gemeenschapsparlementen over het definitieve met redenen omkleed advies van het federaal parlement over de mate waarin een bepaald EU-wetsontwerp in overeenstemming is met subsidiariteit.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Volgens het Vlaams parlement zouden de nieuwe bepalingen van het SVW vanaf het begin van het besluitvormingsproces een interessante gelegenheid

kunnen bieden voor het bespreken van Europese wetgeving in het nationale en de subnationale parlementen.

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in België

	Nationaal niveau		Regionaal niveau
Procedures die worden gevolgd door het nationaal parlement en de subnationale parlementen			
	Kamer van volksvertegenwoordigers	Senaat	Gewestelijke/ Gemeenschapsparlementen
Procedures voor Subsidiariteitstoetsing	-	Ja	De Franse Gemeenschapsraad heeft de interne procedures al herzien met het oog op de procedure voor subsidiariteitstoetsing. Het Vlaams parlement is momenteel bezig met het ontwikkelen van een procedure voor subsidiariteitstoetsing.
Personele middelen en capaciteitsopbouw	-	-	Het Vlaams parlement heeft in 2005 een Europees Bureau opgezet en wil graag steun krijgen van de Vlaamse regering.
Filterprocedure	-	Geen	Het Vlaams parlement heeft aangegeven dat het zeer waarschijnlijk is dat de administratie van het Vlaams parlement (waarschijnlijk het Europees Bureau) EU-documenten gaat filteren.
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	-	Ja, via persoonlijke contacten opgedaan via het	Het Vlaams parlement heeft nog geen mechanismen vastgesteld voor de uitwisseling van informatie of voor

		<p>netwerk van afgevaardigden van nationale parlementen bij het Europees Parlement en via de IPEX-website.</p>	<p>coördinatie met de andere Belgische gewestelijke / gemeenschapsparlementen, of met regionale parlementen in andere lidstaten, behalve in het kader van het SMN van het Comité van de Regio's. Er wordt echter wel gesteld dat dit soort samenwerking nuttig zou kunnen zijn als aanvullende bron van informatie en deskundigheid. Het Vlaams parlement woont ook CALRE-bijeenkomsten bij.</p>
<p>Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses</p>	-	<p>Voldoende zichtbaarheid met openbare debatten en officiële documenten beschikbaar op de website.</p>	<p>Het Vlaams parlement probeert de procedure voor subsidiariteitstoetsing zo transparant en voor het publiek zo toegankelijk mogelijk te maken. Het zal alle documenten en met redenen omklede adviezen op de eigen website plaatsen.</p>
<p>Samenwerking tussen het nationale parlement en de subnationale parlementen</p>			
	<p>Kamer van volksvertegenwoordigers</p>	<p>Senaat</p>	<p>Gewestelijke/Gemeenschapsparlementen</p>
<p>Toezending van ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen</p>	<p>EU-documenten worden automatisch onmiddellijk en tegelijkertijd aan alle overige parlementen toegezonden zodra ze ontvangen zijn in de speciale, door de Senaat beheerde postbus.</p>		
<p>Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies</p>	-	<p>7 weken</p>	<p>Het Vlaams Parlement verklaarde te hopen dat, aangezien de</p>

			periode van zeven weken aanvangt vanaf het moment waarop de ontwerpwetgeving in alle officiële talen van de Europese Unie is bekendgemaakt, het in de praktijk meer tijd heeft dan die zeven weken.
Aandacht voor subnationaal advies	Het interparlementaire samenwerkingsakkoord uit 2008. Voor gemengde wetgevingsvoorstellen zullen alle met redenen omklede adviezen van de zeven parlementen (met de subsidiariteitsstemmen) naar de Europese Commissie worden gestuurd. Voor exclusieve wetgevingsvoorstellen worden de twee Belgische subsidiariteitsstemmen beheerst door het bevoegde niveau		
Verschillen van inzicht tussen nationaal en subnationaal niveau	Het regime voor toewijzing van stemmen is vastgesteld in het interparlementaire samenwerkingsakkoord. Alle met redenen omklede adviezen, zelfs indien ze elkaar tegenspreken, worden naar de Europese Commissie gestuurd.		
Follow-up en feedback van het nationaal parlement	Hierover vindt momenteel een debat plaats tussen de Belgische wetgevende assemblees.		
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	-	-	Voor het Vlaams parlement zouden de nieuwe bepalingen van het SVW vanaf het begin van het besluitvormingsproces een interessante gelegenheid kunnen bieden voor het bespreken van Europese wetgeving in de nationale en subnationale parlementen.

2.1.3 Duitsland

Algemene achtergrond

De wetgevingsfuncties op federaal niveau (hierna 'Bonds niveau') zijn in Duitsland in twee instellingen ondergebracht: een rechtstreeks verkozen federale vergadering, ofwel het federaal parlement (*Bundestag*), en de vertegenwoordiging van de deelstaatregeringen met wetgevingsbevoegdheden op federaal niveau, ofwel de federale raad (*Bundesrat*). Hun rechten en institutionele verplichtingen als gevolg van het Duitse lidmaatschap van de EU zijn vastgelegd in de federale grondwet (*Grundgesetz, GG*), in de wet op verantwoordelijkheid voor EU-integratie (*Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG*) van 2009, en in wetten houdende vaststelling van voorwaarden voor interinstitutionele samenwerking inzake EU-aangelegenheden tussen de federale regering (*Bundesregierung*, hierna 'Bondsregering') en de *Bundestag* (*EUZBBG*, 1993), en tussen de Bondsregering en de regio's of 'deelstaten' (*EUZBLG*, 1993).

De ca. 598 leden van de *Bundestag* (het exacte aantal leden van de *Bundestag* verschilt elke zittingstermijn iets) worden elke vier jaar rechtstreeks verkozen via algemene verkiezingen. De *Bundestag* bestaat uit verschillende fracties. De 69 leden van de *Bundesrat* worden niet rechtstreeks verkozen. Elke deelstaat wordt vertegenwoordigd door ten minste drie en maximaal zes afgevaardigden van de deelstaatregering en kan zijn stemmen alleen *en bloc* uitoefenen. Hoewel de termen "wetgevende tak" of "kamer" in de federale grondwet niet gebezigd worden, fungeert de *Bundesrat* in het kader van subsidiariteitstoetsing als de tweede federale wetgevende kamer en heeft hij één stem toegewezen gekregen.

Dit juridische kader kent procedures voor de uitwisseling van informatie en voor algemene politieke toetsing inzake EU-aangelegenheden tussen de Bondsregering enerzijds en de *Bundestag* en *Bundesrat* anderzijds. De subsidiariteitscontrole zal bovenop de bestaande taken en verantwoordelijkheden van de *Bundesrat* en *Bundestag* komen, maar zou moeten kunnen profiteren van de gevestigde goede praktijken en deskundigheid van beide kamers inzake EU-aangelegenheden.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn er wijzigingen aangebracht in de (hierboven genoemde) wetten inzake EU-integratie en interinstitutionele samenwerking, evenals in de reglementen van orde van de *Bundestag* en de *Bundesrat*. Dit zorgt voor een expliciete rechtsgrondslag voor de subsidiariteitscontrole en voor een duidelijke

formulering van de rechten en plichten van de *Bundestag* en *Bundesrat* op het gebied van subsidiariteit¹⁹.

Op deelstaatniveau gaat de zoektocht naar het meest geschikte systeem voor subsidiariteitstoetsing nog altijd door. Er zijn allerlei reacties geweest van verschillende instellingen en de procedures voor subsidiariteitscontroles variëren in de verschillende deelstaten.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing van subsidiariteit

Op Bonds niveau is de subsidiariteitscontrole geïntegreerd in het reguliere besluitvormingsproces. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kent elk EU-wetsontwerp dat ter bespreking wordt voorgelegd aan de *Bundestag* en de *Bundesrat* een deel A en een deel B, waarbij deel A de subsidiariteitstoetsing en deel B reguliere politieke toetsing betreft. Voor besluiten voor deel B is de doelstelling dat elke kamer een standpunt inneemt over de inhoud van het wetsontwerp waarmee de Bondsregering rekening moet houden tijdens de onderhandelingen op EU-niveau. Wat betreft deel A hebben de commissies voor EU-aangelegenheden van zowel de *Bundestag* als de *Bundesrat* een speciale rol voor de subsidiariteitscontrole. Die commissies moeten worden geraadpleegd voordat een motie voor het uitbrengen van een met redenen omkleed advies wordt voorgelegd aan de plenaire vergadering of voordat een zaak vanwege schending van het subsidiariteitsbeginsel aanhangig wordt gemaakt bij het HvJ.

De procedures voor subsidiariteitstoetsing in de Duitse wetgevende assemblees (*Bundestag* en *Bundesrat*) kunnen als volgt worden samengevat:

Bundestag

EU-wetgevingsvoorstellen worden door het verbindingsbureau van de *Bundestag* in Brussel naar het presidium van de *Bundestag* en naar het bevoegde Bondsministerie gezonden. Na een voorbereidend debat in de plenaire

¹⁹ De *EUZBBG*, die met name de rechten van de *Bundestag* betreft, is in september 2009 en december 2009 gewijzigd. De *EUZBLG*, inzake de rechten van de *Bundesrat*, is ook in september 2009 gewijzigd, en in juli 2010 hebben de deelstaten en de Bondsregering een aanvullend samenwerkingsakkoord goedgekeurd. Wijzigingen aan deze wetten betroffen voornamelijk a) het uitbreiden van het informatierecht van beide kamers ten aanzien van de Bondsregering inzake alle EU-aangelegenheden, mededelingen en documenten die verband houden met de subsidiariteitstoetsing en b) procedurele vragen en wettelijke vertegenwoordiging voor het uitbrengen van een "gemotiveerd advies" of als een van de kamers een zaak aanhangig maakt bij het HvJEU.

vergadering worden de documenten ter bespreking doorgezonden naar de sectorcommissies.

De sectorcommissies onderzoeken in welke mate het voorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als een commissie voornemens is een met redenen advies uit te brengen of een zaak vanwege subsidiariteitsschending aanhangig te maken bij het HvJ, dient zij de commissie voor EU-aangelegenheden te raadplegen. Er moet een subsidiariteitsanalyse worden voorgelegd aan de plenaire vergadering, samen met het verslag van de sectorcommissie en de aanbeveling voor een resolutie. Deze analyse wordt op verzoek van de EU-commissie door de EU-dienst van de *Bundestag*-administratie (*Referat PI*) opgesteld. De sectorcommissie zou kunnen besluiten de verantwoordelijkheid voor het beheer van de kwestie over te dragen aan de commissie voor EU-aangelegenheden en vervolgens een verslag en het voorstel voor de resolutie aan de plenaire vergadering te presenteren.

De eindstemming vindt na de aanbeveling van de commissie met gewone meerderheid in de plenaire vergadering plaats. Het presidium van de *Bundestag* is daarna verantwoordelijk voor de administratieve taken die bestaan uit het communiceren van het besluit aan de institutionele belanghebbenden (*Bundesregierung*, *Bundesrat*, EU-instellingen, IPEX).

Bundesrat

Het presidium doet EU-wetgevingsvoorstellen aan alle leden toekomen. De voorzitter van de *Bundesrat* besluit naar eigen oordeel of EU-wetgevingsvoorstellen een subsidiariteitstoetsing moeten ondergaan. Het is ook mogelijk dat dit besluit wordt genomen op verzoek van een lid van de *Bundesrat* of van een deelstaat. De voorzitter van de *Bundesrat* zendt de voorstellen vervolgens afhankelijk van het onderwerp toe aan de desbetreffende sectorale commissies. Een en dezelfde kwestie kan door meer commissies worden besproken. De EU-commissie is altijd de leidende commissie voor EU-wetgevingsvoorstellen en brengt als laatste haar advies uit. Alle leden van de *Bundesrat* hebben het recht op inzage in informatie en debatten van alle *Bundesrat*-commissies (maar hebben geen stemrecht). De EU-commissie vergadert normaliter op vrijdag, nadat alle sectorale commissies de kans hebben gehad de EU-wetgevingsvoorstellen te bespreken en hebben bepaald of deze aan het proces van subsidiariteitstoetsing moeten worden onderworpen.

De EU-commissie legt het verslag aan de plenaire vergadering voor, samen met een aanbeveling voor een resolutie. Het verslag kan met stilzwijgende goedkeuring, of via een formele stemming, met gewone meerderheid van stemmen na aanbeveling door de desbetreffende commissie worden aangenomen.

De deelstaten kunnen hun stemmen (drie tot zes) alleen maar *en bloc* uitbrengen en volmachtstemmen zijn niet toegestaan (d.w.z. dat alleen de stemmen van de aanwezigen gelden). Het presidium van de *Bundestag* is daarna verantwoordelijk voor de administratieve taken die bestaan uit het mededelen van het besluit aan de belanghebbenden in de verschillende instellingen.

In geval van nood mag de voorzitter van de *Bundesrat* besluiten dat een speciale Europese kamer (*Europakammer*), die bestaat uit één lid van de *Bundesrat* van elke deelstaat, namens de *Bundesrat* besluiten kan nemen.

Samenwerking tussen de *Bundestag* en de *Bundesrat*

De *Bundestag* en de *Bundesrat* werken onafhankelijk en zijn niet verplicht elkaar te raadplegen of elkaars standpunten in beraad te nemen. Het is echter gebruikelijk dat de *Bundestag* en de *Bundesrat* informatie met elkaar uitwisselen.

De *Bundestag* en de *Bundesrat* ontvangen beide het oorspronkelijke ontwerp dat rechtstreeks door de Europese Commissie wordt aangeleverd en krijgen een identiek pakket documenten over een EU-wetsontwerp van het desbetreffende Bondsministerie, met daarin subsidiariteitsbeoordelingen. Als de *Bundestag* of de *Bundesrat* voornemens is een met redenen omkleed advies uit te brengen of de zaak aanhangig te maken bij het HvJ, wordt de andere kamer onmiddellijk daarvan op de hoogte gebracht, hoewel daartoe geen formele verplichting bestaat.

Deelstaatparlementen (*Landtage*)

De individuele ervaringen met en percepties van het subsidiariteitsbeginsel variëren momenteel in de verschillende deelstaten. Afgaande op de ontvangen antwoorden hebben de grotere deelstaten (d.w.z. Beieren, Noordrijn-Westfalen en Baden-Württemberg) al een uitgebreide procedure ten uitvoer gelegd en zijn zij van oordeel te beschikken over afdoende besluitvormingsprocedures, personele middelen en deskundigheid voor het afhandelen van de subsidiariteitstoetsing. Andere deelstaten, bijv. Hessen en Saksen, zijn bezig procedures te ontwikkelen om beter te kunnen voorzien in de samenwerking tussen de deelstaatregeringen en de parlementen, hetgeen noodzakelijk is voor de subsidiariteitscontrole. Bremen en Hamburg hebben gekozen voor een afwachtende houding: voorlopig vertrouwen hun parlementen op bestaande mechanismen en dit blijven ze doen totdat de praktische noodzaak ontstaat om wijzigingen door te voeren.

In het algemeen hebben de deelstaten een aantal juridische, procedurele en organisatorische aanpassingen doorgevoerd, teneinde de samenwerking tussen

regeringen en parlementen te vergemakkelijken, zoals vereist is voor subsidiariteitstoetsing:

Wettelijke/constitutionele middelen:

- het opnemen van het proces van subsidiariteitstoetsing in de grondwet van de deelstaat;
- het sluiten van akkoorden over de uitwisseling van informatie en wederzijdse samenwerking tussen de uitvoerende en wetgevende takken of het wijzigen van bestaande akkoorden hierover.

Procedurele middelen:

- het aan de desbetreffende parlementaire commissie toestaan de subsidiariteitstoetsing uit te voeren door de hele procedure aan die commissie toe te wijzen;
- het tot stand brengen van een praktijk van samenwerking tussen de verschillende commissies die betrokken zijn bij de procedure voor subsidiariteitstoetsing;
- het stellen van termijnen voor de verschillende fasen van de procedure, met name wat betreft de uitwisseling van informatie en de samenwerking met de uitvoerende macht;
- het vaststellen van een speciale procedure voor noodgevallen.

Organisatorische middelen:

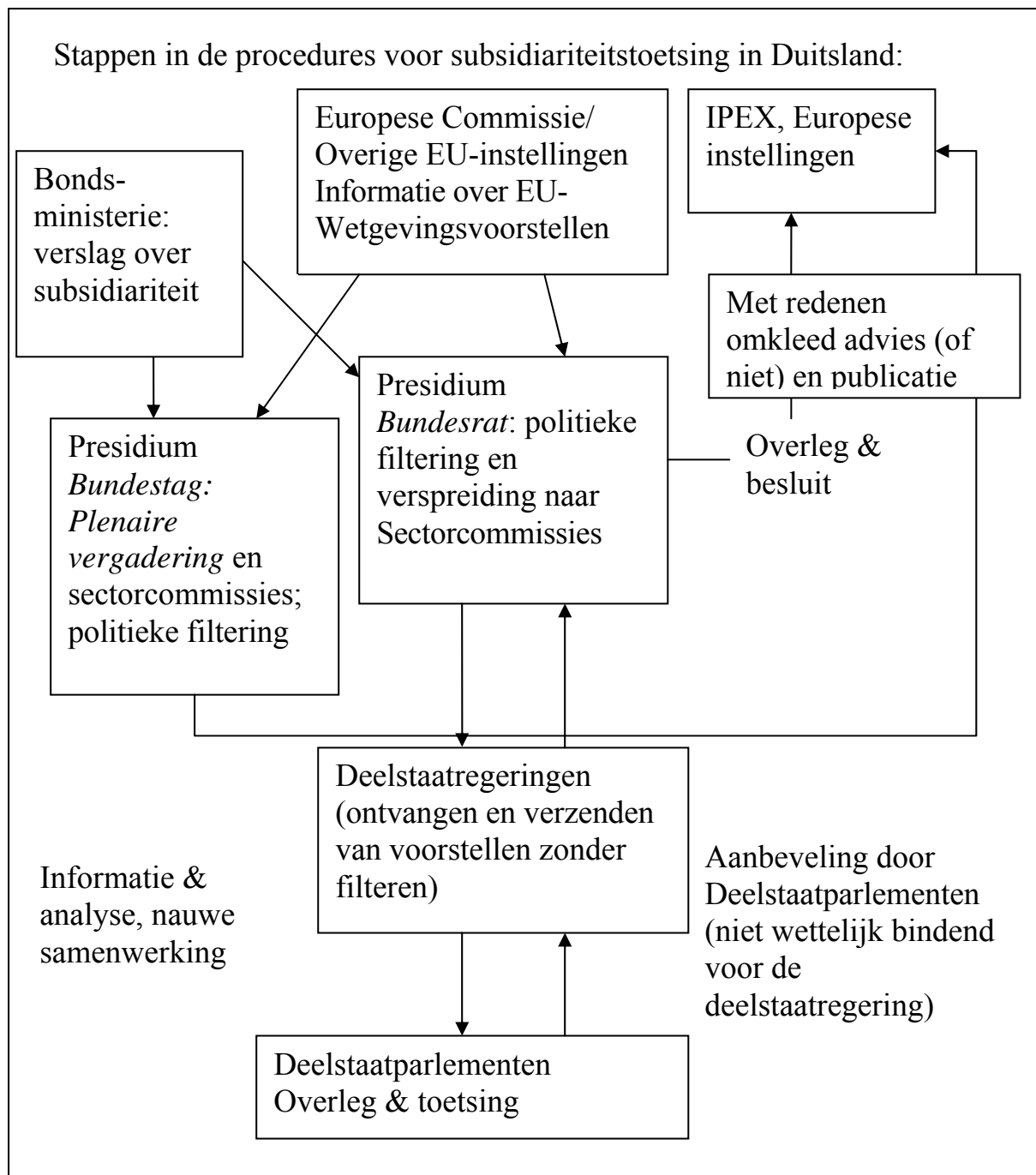
- het instellen van een commissie die verantwoordelijk is voor subsidiariteitstoetsing.

Tot nu toe is het voor geen enkel deelstaatparlement nodig geweest zijn reglement aan te passen vanwege taken en verplichtingen als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de subsidiariteitscontrole.

Gezien het feit dat de belangen van de deelstaten op Bondsniveau behartigd worden door de deelstaatregeringen (waarvan geselecteerde leden of aangewezen afgevaardigden in de *Bundesrat* zitten) en niet door afgevaardigden van hun parlementen, is de invloed van die parlementen op het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (SVW) afhankelijk van hun betrekkingen met hun regeringen. Aangezien hetzelfde beginsel van toepassing is op de toetsing van de Duitse federale wetgeving, kan de procedure voor de subsidiariteitstoetsing van Europese wetgeving profiteren van gevestigde praktijken en is deze simpelweg een aanvulling op de lijst van taken die tijdens het federale wetgevingsproces door de deelstaatparlementen en de deelstaatregeringen gedeeld worden.

Officieel verloopt de communicatie over subsidiariteitstoetsing tussen het deelstaat- en het EU-niveau via de *Bundesrat*. Alle deelstaten hebben ook eigen vertegenwoordigingen bij EU-instellingen in Brussel, waarvan zij gebruik kunnen maken voor individuele contacten met de EU-instellingen. Slechts enkele deelstaten (Beieren, Baden-Württemberg, Hessen) hebben een gedeelte van hun personele middelen toegewezen voor het vertegenwoordigen van de specifieke belangen van hun parlementen.

Processen voor het werken met niet-gouvernementele netwerken en organisaties, zoals CALRE en REGLEG, verschillen ook van deelstaat tot deelstaat. Bepaalde deelstaten zijn zeer actief in deze structuren (bijv. Beieren en Baden-Württemberg); terwijl andere deelstaten aan geen enkel netwerk of organisatie van dit type (bijv. Bremen) actief hebben deelgenomen.



Filterprocedures

Op deelstaatniveau is er geen voorafgaand selectieproces waarbij wordt gekeken of EU-wetgevingsvoorstellen relevant zijn voor de subsidiariteitscontrole. Alle voorstellen worden automatisch doorgezonden naar de *Bundestag* en de *Bundesrat*, zowel door de Europese Commissie als door het desbetreffende Bondsministerie. In de *Bundestag* markeert de administratieve dienst voor EU-aangelegenheden eenvoudigweg de voorstellen die volgens deze dienst relevant zijn voor de subsidiariteitscontrole, alvorens ze door te sturen naar het presidium. In de *Bundesrat* is het vooral de voorzitter die besluit over hoe

wetgevingsvoorstellen moeten worden verdeeld tussen de commissies, maar de deelstaten mogen ook een verzoek indienen voor bespreking van een bepaald voorstel. De commissies in de *Bundestag* en *Bundesrat* screenen EU-wetgevingsvoorstellen om te controleren of deze stroken met het subsidiariteitsbeginsel en kunnen een aanbeveling doen tot het uitbrengen van een met redenen omkleed advies of het bij het HvJ aanhangig maken van een zaak. De definitieve besluiten worden genomen door de plenaire vergadering.

Er zijn geen mechanismen voor het filteren van documenten vanaf het Bonds niveau naar de deelstaten: alle documenten die bedoeld zijn voor bespreking in de *Bundesrat*, waaronder begrepen EU-wetgevingsvoorstellen, moeten worden doorgezonden naar de deelstaatregeringen.

Ook op deelstaatniveau zijn er geen filtermechanismen. Volgens deelstaatwetten, of interinstitutionele akkoorden, moeten de regeringen hun parlementen volledig en tijdig op de hoogte houden van alle aangelegenheden die besproken zullen worden in de *Bundesrat* en moeten ze aan de parlementen ook alle relevante documenten, waaronder EU-wetgevingsvoorstellen, beschikbaar stellen. In de praktijk voorzien deelstaatregeringen de ministeries van hun parlementen met EU-wetsontwerpen samen met adviezen ten aanzien van subsidiariteit via een deelstaat die dit aangaat. In sommige gevallen (bijv. Bremen) markeert de regering vraagstukken die mogelijk relevant zijn, teneinde zo vroegtijdig te waarschuwen, maar de deelstaatregering heeft geen formele agenderings- of documentselectiebevoegdheden jegens haar parlement.

Aangezien de deelstaatparlementen inzage hebben in al deze informatie, is het aan hen te besluiten welke EU-wetgevingsvoorstellen zij willen toetsen en zij kunnen een resolutie vaststellen waarin ze de regering vragen een verzoek bij de *Bundesrat* in te dienen voor het uitbrengen van een met redenen omkleed advies. Indien de regering van een deelstaat voornemens is een motie voor een met redenen omkleed advies in de *Bundesrat* in te dienen, dient zij haar parlement op de hoogte te brengen van de gronden waarop zij dat wil doen. De deelstaatparlementen hebben het recht hun afkeuring uit te spreken over het advies van de regering, maar de parlementaire aanbevelingen zijn niet wettelijk bindend voor deelstaatregeringen; dit komt voort uit de grondwettelijke regel van de eigen politieke verantwoordelijkheid van de regeringen ("*Prinzip der Eigenverantwortung der Regierung*"). De regering moet haar eigen standpunt uitleggen indien zij besluit de parlementaire aanbeveling niet over te nemen.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

Op federaal niveau zijn de *Bundestag* en *Bundesrat* aparte instellingen die ondersteund worden door hun eigen administratieve structuren, waaronder in

Europese aangelegenheden gespecialiseerde diensten. Deze diensten moeten onder leiding staan van een seniorjurist. *Bundestag*- en *Bundesrat*-commissies hebben ook hun eigen secretariaten, die door medewerkers met een juridische achtergrond worden bemenst.

Indien een *Bundestag*-commissie voornemens is een aanbeveling te doen voor een met redenen omkleed advies, is de dienst voor EU-aangelegenheden (*Referat PI*) verantwoordelijk voor het voorbereiden van de juridische subsidiariteitsanalyse. Ook moet deze dienst een subsidiariteitsanalyse voorbereiden indien een fractie hierom verzoekt. De dienst werkt vanuit twee locaties: een bureau in Berlijn en een vertegenwoordigend bureau voor de *Bundestag* in Brussel. Ook is de dienst verantwoordelijk voor het beheer van de communicatie tussen de EU-instellingen en de *Bundestag*, het beheer van contacten via IPEX en het fungeren als punt voor vroegtijdige waarschuwing voor alle EU-aangelegenheden die een snelle reactie of bijzondere aandacht van de *Bundestag* vragen.

De *Bundesrat* heeft geen apart vertegenwoordigend bureau op EU-niveau. In plaats daarvan hebben alle deelstaten hun eigen vertegenwoordigingen bij de EU in Brussel. De delegaties van enkele deelstaten (Beieren, Baden-Württemberg, Hessen) hebben een parlementaire dienst die de specifieke belangen van het parlement behartigt.

Alle deelstaatparlementen hebben commissies die verantwoordelijk zijn voor (onder andere of uitsluitend) EU-aangelegenheden. De verplichting van de federale regering om alle EU-documenten door te zenden naar de *Bundesrat*, d.w.z. *de facto* naar de deelstaatregeringen, is in 1993 geformaliseerd (*EUZBBG* en *EUZBLG*). Door deze praktijk zijn de deelstaatparlementen bekend geraakt met Europese besluitvorming en hebben ze in de loop der tijd zelf aanzienlijke deskundigheid kunnen opbouwen. Alle parlementen hebben administratieve medewerkers die gespecialiseerd zijn in EU-aangelegenheden. Deze werken bij het algemene secretariaat van het parlement, of in een gespecialiseerde dienst of in de administratie van de desbetreffende commissie.

Gezien de ervaring die bij de deelstaatregeringen en -parlementen aanwezig is over EU-aangelegenheden, is men geneigd de bestaande structuren en middelen te handhaven totdat blijkt dat deze niet meer voldoen aan de eisen van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing. Uit het onderzoek blijkt dat alleen het parlement van Sleeswijk-Holstein heeft besloten nieuwe medewerkers aan te werven die zich uitsluitend bezighouden met subsidiariteit en het SVW (parttime). Saarland en Sleeswijk-Holstein hebben gezegd dat de personeelscapaciteit tot het uiterste belast werd met de werklust vanwege het verwerken van de instroom van documenten over EU-aangelegenheden.

Vanwege financiële beperkingen was het echter niet mogelijk geweest het aantal medewerkers uit te breiden.

Wat betreft scholing en het op peil houden van kennis over subsidiariteitscontroles, meldde het merendeel van de deelstaatparlementen dat er kleine interne wijzigingen waren doorgevoerd. De meeste deelstaatparlementen hadden erop toegezien dat de medewerkers op de hoogte waren gebracht van het nieuwe juridische kader en de nieuwe vereisten – in Saarland waren ook de leden van de desbetreffende commissie weer volledig op de hoogte gebracht. Uitgezonderd in Beieren en Noordrijn-Westfalen, waar het systeem als volledig operationeel werd beschouwd, bevond de subsidiariteitscontrole zich nog altijd in de eerste fases van tenuitvoerlegging en was nog niet vastgesteld welke aanpassingen nodig zouden zijn – zowel in de zin van procedures als middelen.

Sommige deelstaten overwogen een speciale gezant aan te stellen, op het vertegenwoordigend bureau van de deelstaat in Brussel (Bremen), of als onafhankelijke vertegenwoordiging van het deelstaatparlement (Noordrijn-Westfalen). Beieren, Baden-Württemberg en Hessen hadden al bestaande vertegenwoordigingen van hun parlementen in Brussel. Andere deelstaatparlementen hadden geen eigen vertegenwoordiging bij de EU-instellingen en vertrouwden op de vertegenwoordiging van de deelstaat in zijn geheel.

Ten slotte zouden de diensten van de *Länderbeobachter*²⁰ (waarnemende instelling voor de deelstaten) gebruikt kunnen worden voor subsidiariteitstoetsing tijdens een latere fase van het EU-wetgevingsproces.

Via een akkoord uit 1988 (dat vervolgens gewijzigd is in 1996) hebben de Duitse lidstaten die gezamenlijke waarnemende instelling (de *Länderbeobachter*²¹) in het leven geroepen. Deze heeft als belangrijkste taken de afvaardiging van de Bondsregering bij te staan bij alle vergaderingen van de Raad en de diverse organen daarvan (en afgevaardigden van de Bondsregering te assisteren bij comitologiecomités) en hiervan verslag uit te brengen bij de deelstaten. De *Länderbeobachter* is daarmee de hoeder van de rechten en belangen van deelstaten en moet toezien op kwesties ten aanzien van de Europese besluitvorming waarbij de deelstaten belang hebben en ervoor zorgen dat de Bondsregering tijdens onderhandelingen rekening houdt met deelstaatbelangen. De *Länderbeobachter* kan tijdens het EU-wetgevingsproces een waarschuwing uitbrengen met de strekking dat een EU-maatregel het subsidiariteitsbeginsel zou kunnen schenden. Deze mogelijke schendingen die

²⁰ <http://www.laenderbeobachter.de/>.

²¹ <http://www.laenderbeobachter.de/>.

gesignaleerd worden door de *Länderbeobachter* zouden ertoe kunnen leiden dat de deelstaten later na goedkeuring van de maatregel een procedure tot nietigverklaring aanhangig maken bij het HvJ. Hiervoor is het nodig dat een besluit van die strekking wordt genomen door de *Bundesrat*.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Met uitzondering van de uitwisseling van informatie via IPEX zijn er geen andere formele vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de *Bundestag* en de *Bundesrat* en de parlementen van andere EU-lidstaten. Van oudsher heeft de *Bundesrat* nauwe banden met de Franse senaat (informele samenwerking en informatie-uitwisseling), en de *Bundestag* werkt nauw samen met de assemblees van de landen in de Weimardriehoek (Frankrijk en Polen). Deze contacten zijn niet geïnstitutionaliseerd en ook niet geformaliseerd.

De deelstaten, die vertegenwoordigd worden door hun regeringen, werken regelmatig met elkaar samen in de *Bundesrat*. Ook buiten de *Bundesrat* werken de deelstaatregeringen samen en wisselen ze informatie en praktijken uit via de intergouvernementele Conferentie van ministers-presidenten. Momenteel is er geen formeel of informeel platform voor samenwerking tussen de deelstaatarlementen. Er is ook geen algehele consensus over de noodzaak van nauwere samenwerking tussen de deelstaatarlementen. Baden-Württemberg heeft voorgesteld een constructie of mechanisme te ontwikkelen om de uitwisseling en coördinatie van informatie over subsidiariteitstoetsing te vergemakkelijken. Andere deelstaten hebben deze noodzaak op Bonds niveau niet genoemd en ook niet uitgelegd of het door de *Bundesrat* verstrekte kader – waartoe deelstaatregeringen wel en deelstaatarlementen geen toegang hebben – voldoende is. In plaats daarvan stelden zij dat er betere coördinatie tussen regionale parlementen in de hele EU zou moeten zijn en zij stellen voor een centrale databank op te zetten voor hun adviezen over subsidiariteit die bijv. door het Comité van de Regio's beheerd zou kunnen worden.

Er vindt een bepaalde mate van uitwisseling (ook op uitvoerend niveau) plaats via de Conferentie van EU-ministers op deelstaarniveau (*Europaministerkonferenz*), die fungeert als permanente werkgroep van de Conferentie van minister-presidenten (*Ministerpräsidentenkonferenz*). Er is ook een aantal informele, ad-hoccontacten tussen deelstaten, die plaatsvinden op initiatief van de betrokken deelstaten.

Op Europees niveau zijn alle regionale parlementen formeel gezien lid van CALRE, maar de mate waarin de deelstaten daaraan deelnemen, wisselt van deelstaat tot deelstaat. Sommige regio's nemen ook deel aan het SMN van het Comité van de Regio's. In het algemeen spraken zelfs de parlementen die

momenteel niet actief zijn binnen deze organisaties/netwerken de wens uit feedback en informatie over subsidiariteit te ontvangen. Saarland zei echter vanwege de geringe omvang van het parlement van deze deelstaat en de beperkte capaciteiten ervan niet aan de hierboven bedoelde netwerken deel te nemen, en deze deelstaat wenste ook geen aanvullende informatie van deze netwerken over subsidiariteit te ontvangen. Volgens de voorzitter van de EU-commissie van het parlement van Saarland waren samenwerking en coördinatie tussen de Duitse deelstaten, gekoppeld aan de door het vertegenwoordigend bureau van Saarland in Brussel gegeven ondersteuning, voldoende om een redelijk niveau van efficiëntie en informatie te onderhouden. Het uitbreiden van de netwerken van de deelstaat en het gebruikmaken van nog meer informatiebronnen zou alleen maar tot verwarring en een overdaad aan informatie leiden.

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses

Op Bondsniveau zijn alle documenten, besluiten, notulen en dossiers van de *Bundestag* en de *Bundesrat* openbaar toegankelijk via websites, parlementaire bladen of via het publicatieblad. De respondenten op de vragenlijst die zowel de *Bundestag* als de *Bundesrat* vertegenwoordigden, zeiden dat de procedures voor subsidiariteitstoetsing voldoende transparant, zichtbaar en toegankelijk waren voor het grote publiek.

Op deelstaatniveau was men het er algemeen over eens dat de subsidiariteitscontrole deel uitmaakte van het reguliere politieke besluitvormingsproces en onderworpen was aan dezelfde vereisten en procedures. De controle was derhalve voldoende transparant en toegankelijk.

De deelstaatparlementen volgen hun interne regels over openbare toegang tot plenaire vergaderingen, commissiezittingen en toegang tot officiële documenten. Wat betreft het bekendmaken van informatie was de subsidiariteitscontrole aan dezelfde regels als de reguliere parlementaire procedure onderworpen. Deelstaatparlementen zeiden vaak dat ze online databanken met parlementaire documentatie hadden.

Er waren twijfels over of de procedure in de *Bundesrat* ertoe leidde dat de individuele adviezen van de deelstaten voldoende duidelijk werden gemaakt aan de EU-instellingen. Indien de *Bundesrat* een advies vaststelde dat afweek van het advies van een bepaalde deelstaat, was er geen formele procedure waarlangs die deelstaat zijn standpunt krachtens het systeem voor vroegtijdige waarschuwing onder de aandacht van de EU-instellingen kon brengen.

Samenwerking tussen de *Bundesrat* en de regionale parlementen

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

De desbetreffende dienst van het *Bundesrat*-secretariaat is belast met het doorzenden van alle EU-gerelateerde documenten aan de deelstaatregeringen. Overeenkomstig Protocol nr. 1. betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie ontvangt de *Bundesrat* alle wetgevingsvoorstellen, ongeacht door welke instelling deze zijn opgesteld (art. 2), en alle documenten van de Raad (art. 5). Krachtens de *EUZBLG* worden al deze documenten aan deelstaatregeringen ter beschikking gesteld. Documenten worden onmiddellijk (zonder filteren) doorgezonden, zodra ze van de EU-bron ontvangen worden. De deelstaatregeringen zijn verantwoordelijk voor het doorzenden van de documenten naar hun parlementen. Er is geen directe koppeling tussen de *Bundesrat* en de deelstaatparlementen.

Er is geen specifieke nieuwe procedure voor de overdracht van documenten opgesteld voor subsidiariteitstoetsing. De Bondsregering moet sinds 1993 alle EU-documenten doorzenden naar de *Bundestag* en *Bundesrat*. Bovendien moet de Europese Commissie sinds 2006 alle nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten doorzenden naar nationale parlementen in de EU²². Dit initiatief komt voort uit het streven van de Commissie-Barroso naar transparantie en goede samenwerking met lidstaten en hun parlementen.

Het initiatief van 2006 was een vrijwillig initiatief van de Commissie dat zich voordeed voordat het Verdrag van Lissabon geratificeerd werd. De Europese Commissie besloot het toezenden van documenten in aanvulling op de informatieverplichtingen van het Verdrag van Lissabon (de Protocollen nr. 1 en 2) voort te zetten.

Deelstaatparlementen ontvangen van de deelstaatregeringen informatie over EU-aangelegenheden en documenten die verband houden met EU-wetgevingsvoorstellen. In de meeste gevallen wordt deze samenwerking formeel opgenomen in interinstitutionele akkoorden of wetten betreffende informatierechten op deelstaatniveau.

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

Gezien het feit dat in de *Bundesrat* afgevaardigden van deelstaatregeringen (en niet van deelstaatparlementen) bij elkaar komen, is het de verantwoordelijkheid van deelstaatregeringen hun parlementen voldoende tijd te bieden om een advies

²² COM(2006) 211, Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad - Een agenda voor de burger - Concrete resultaten voor Europa.

uit te brengen. Elke deelstaat heeft een eigen regime voor samenwerking tussen de regering en het parlement. Op deelstaatniveau genomen besluiten worden door de *Bundesrat* op Bonds niveau meegenomen. De deelstaten zelf moeten erop toezien dat hun procedures in het tijds kader passen dat is opgenomen in Protocol nr. 2. betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

De termijn varieert afhankelijk van de grootte en de werklust van het deelstaatparlement. Sommige deelstaten hebben geen vaste termijnen waarbinnen het deelstaatparlement de subsidiariteitstoets moet uitvoeren en de procedure maakt deel uit van de routinematige stroom van parlementaire werkzaamheden (dit geldt voor de meeste deelstaten). Andere deelstaten zijn vaste termijnen overeengekomen voor het afronden van de verschillende fasen van het proces van subsidiariteitstoetsing (Beieren, Baden-Württemberg²³).

Aandacht voor het regionaal advies

De *Bundesrat* beslist bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen, waarbij het individuele deelstaten niet is toegestaan stemmen te splitsen. Er is geen minimumaantal deelstaten vereist om een motie te laten slagen. Met adviezen van afwijkende deelstaten wordt geen rekening gehouden, maar als er een formele stemming heeft plaatsgevonden, kunnen deelstaten verzoeken dat er opnieuw gestemd wordt. Dit verzoek moet door minimaal twee deelstaten worden ingediend. Het EU-recht biedt geen oplossing voor een deelstaatparlement wanneer het advies van dat parlement niet is overgenomen door de *Bundesrat*, of indien dit niet of niet afdoende in overweging wordt genomen door de eigen deelstaatregering. Regionale overheden, ongeacht of dit regeringen of parlementen zijn, kunnen in het algemeen geen zaken bij het HvJ aanhangig maken. Alleen de *Bundesrat* kan zich, als federale instelling met wetgevende bevoegdheden, vertegenwoordigd door de Bondsregering, vanwege subsidiariteitsschending tot het HvJ wenden. Regionale overheden kunnen ervoor kiezen om via het Comité van de Regio's een procedure voor nietigverklaring aanhangig te maken.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

De *Bundestag* en *Bundesrat* brengen hun advies over subsidiariteit onafhankelijk van elkaar uit. Dit betekent dat het advies van de *Bundestag* niet van invloed is op de deelstaten; zij hoeven alleen een gemeenschappelijk standpunt te vinden binnen de *Bundesrat*.

²³ De regeringen van Beieren en Baden-Württemberg hebben vanaf het moment dat een EU-voorstel aan hen wordt toegezonden maximaal twee weken de tijd om alle relevante documenten en subsidiariteitsanalyses voor toetsing aan hun parlement te overleggen.

Follow-up en feedback van het nationaal parlement

Alle besluiten van de *Bundesrat*, waaronder begrepen besluiten over subsidiariteit, worden door de regionale regeringen aan de deelstaatparlementen voorgelegd. Officiële documentatie van het *Bundesrat*-secretariaat wordt automatisch naar de deelstaatregeringen doorgezonden. De deelstaatregeringen brengen hun parlementen op de hoogte, conform de interne bepalingen.

Als goede praktijk worden de besluiten van de *Bundestag* ook aan de *Bundesrat* voorgelegd. Deze worden ook weer doorgezonden aan de deelstaatregeringen en zo aan de deelstaatparlementen. Het enige doel van deze uitwisseling is informatie verstrekken. De uitwisseling tussen de *Bundestag* en *Bundesrat* is echter vrijwillig. Zodra een document is binnengekomen bij het *Bundesrat*-secretariaat, is de *Bundesrat* verplicht het door te zenden naar de deelstaatregeringen, die het weer doorzenden naar hun parlementen.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

De meeste respondenten geven aan dat tijdige informatie en een efficiënte uitwisseling van adviezen c.q. standpunten absoluut van essentieel belang zijn om de juiste werking van het totale mechanisme zeker te stellen. De parlementen van Beieren en Baden-Württemberg hebben aangegeven op de hoogte te zijn van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie en vanuit die bron zijn zij in staat te anticiperen welke toekomstige EU-wetgevingsvoorstellen een subsidiariteitstoetsing zouden vereisen.

Sommige regio's (Beieren, Noordrijn-Westfalen, Bremen en Hessen) kijken naar methoden om de informatie-uitwisseling en samenwerking buiten de procedure om in de *Bundesrat* te versterken.

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in Duitsland

	Nationaal niveau		Regionaal niveau
Procedures die gevolgd worden door de <i>Bundestag</i> , <i>Bundesrat</i> en de deelstaatparlementen			
	<i>Bundestag</i>	<i>Bundesrat</i>	Deelstaatparlementen (<i>Landtage</i>)
Procedures voor subsidiariteitstoetsing	Ja	Ja	Ja, dienen als input voor de <i>Bundesrat</i> via deelstaatregeringen
Personele middelen en capaciteitsopbouw	Geen aanpassingen, men maakt gebruik van bestaand <i>referat P1</i>	Geen aanpassingen, voorlopig gebruikmaken van bestaande middelen	Diverse antwoorden: momenteel geen aanpassingen in afwachting van de eerste resultaten die zouden moeten laten zien welke behoefte er is aan aanpassingen, interne training, nieuw personeel, vertegenwoordigd bureau in Brussel
Filterprocedure	nee	Nee	Nee
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	Informeel binnen de Weimar-driehoek, anders via IPEX	Informeel met de Franse senaat	Diverse antwoorden: ad-hoccontacten met geselecteerde deelstaat-/regionale parlementen in Duitsland en daarbuiten, samenwerking via CALRE, samenwerking via het SMN, geen significante of slechts sporadische samenwerking
Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses	Voldoende	Voldoende	In het algemeen voldoende

Samenwerking tussen de <i>Bundestag</i> , <i>Bundesrat</i> en de deelstaatparlementen			
	<i>Bundestag</i>	<i>Bundesrat</i>	<i>Landtage</i>
Toezening van EU-ontwerpwetgeving	Automatische procedure volgens art. 4 van Protocole nr. 2	Automatische procedure volgens art. 4 van Protocol nr. 2	Automatische procedure van het <i>Bundesrat</i> -secretariaat naar de deelstaatregeringen, vervolgens naar de deelstaatparlementen volgens deelstaatbepalingen
Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies	8 weken volgens het Verdrag	8 weken volgens het Verdrag	Diverse antwoorden: vaste termijnen voor het uitbrengen van een advies, geen vaste termijnen voor het uitbrengen van een advies zolang er voldoende tijd is om het advies over te dragen aan de <i>Bundesrat</i> geen vaste termijnen voor het uitbrengen van een advies zolang er voldoende tijd is om het advies te zenden aan de <i>Bundesrat</i> , maar efficiëntie en tijdigheid wettelijk vereist
Aandacht voor het regionaal advies	-	Deelstaten vertegenwoordigd door hun regeringen	Optie voor deelstaatparlementen om een advies uit te brengen over een EU-wetsontwerp, niet wettelijk bindend voor deelstaatregeringen
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Onafhankelijk besluit met gewone meerderheid	Onafhankelijk besluit met gewone meerderheid	Onafhankelijke besluiten door elk deelstaatparlement, hun gewicht in de

			<i>Bundesrat</i> hangt af van a) het standpunt van de deelstaatregering en b) de vorming van een meerderheid in de <i>Bundesrat</i>
Follow-up en feedback van het desbetreffende orgaan	Automatisch informatie naar <i>Bundesrat</i>	Automatisch informatie naar <i>Bundestag</i> en deelstaatregeringen	Informatie afkomstig van <i>Bundestag</i> en <i>Bundesrat</i> overgedragen via de deelstaatregeringen
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld	Bestaand systeem wordt als afdoende gezien	Bestaand systeem wordt als afdoende gezien	Diverse antwoorden: noodzaak van het verder ontwikkelen van kaders voor samenwerking, noodzaak van het ontwikkelen van betere kanalen voor informele coördinatie, niet nodig nieuwe structuren te ontwikkelen, maar uitwisseling van informatie altijd welkom

2.2 Geregionaliseerde staten

2.2.1 Italië

Algemene achtergrond

Overeenkomstig de grondwet van de Italiaanse republiek kent het Italiaanse parlement twee assemblees, de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat van de Republiek, beide met evenveel macht. Om de vijf jaar vinden er parlementsverkiezingen plaats in Italië waarbij de leden van de Kamer van Afgevaardigden worden verkozen door alle staatsburgers van 18 of ouder, en de Senaatsleden door alle burgers van 25 jaar of ouder.

Om bestuurlijke redenen is het land verdeeld in twintig regio's en twee autonome provincies. Vijf regio's, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardinië, Sicilië en Trentino-Alto Adige, zijn regio's met een speciaal statuut (*regioni a statuto speciale*). Vanwege hun specifieke etnische of geografische omstandigheden zijn deze regio's autonoom of semiautonoom en daarom zijn aan deze regio's speciale bevoegdheden verleend in de grondwet en beschikken zij over regionale assemblees (te vergelijken met parlementen) en uiteenlopende bestuurlijke en economische bevoegdheden. De overige vijftien regio's van Italië hebben weinig autonomie. De wetgevende bevoegdheid van de regio's is gebaseerd op Titel V van de Italiaanse grondwet, krachtens een grondwets hervorming uit 2001. Deze hervorming ging in op de noodzaak een middel in te stellen om te kunnen deelnemen aan de Europese processen. Volgens het gewijzigde artikel 117²⁴ behoort de wetgevende macht toe aan de staat en de regio's. Regionale organen voor dergelijke deelname aan wetgevingsprocessen zijn de *consiglio regionale* (regionale raad - wetgevende instantie), het regionale kabinet (uitvoerende macht) en de voorzitters daarvan. In 2005 is door de nationale wet 11/2005 het Italiaanse proces waardoor de staat en de regio's kunnen deelnemen aan de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces over Europese wetgeving herzien.

Maar de wetgevingswijziging naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon is nog altijd in voorbereiding: de XIV^e parlementaire commissie voor Europese aangelegenheden heeft onlangs een geconsolideerde ontwerp tekst opgesteld van de toekomstige wet die naar verwachting begin 2011 vastgesteld zal worden. De voorstellen voor hervorming van de wetgeving zijn erop gericht het Italiaanse

²⁴ Volgens artikel 117, lid 5, van de Italiaanse Grondwet zorgen de regio's en autonome provincies ook voor de omzetting en uitvoering van internationale verplichtingen en wetgeving van de Europese Unie ingevolge de in de staatswetgeving vastgestelde procedure. In de staatswetgeving zijn ook procedures vastgesteld die de staat de bevoegdheid geven in plaats van de regio's op te treden indien zij niet aan hun verantwoordelijkheden in dit opzicht voldoen.

wetgevings- en institutionele kader op één lijn te brengen met het nieuwe Verdrag van Lissabon. Een van de grootste uitdagingen is het instellen van specifieke instrumenten en procedures om effectieve coördinatie en samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus te realiseren en, meer in het bijzonder, het ten uitvoer leggen van het SVW.²⁵

Op het regionale niveau zijn er specifieke procedures en mechanismen ontwikkeld om een effectieve subsidiariteitstoetsing in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag van Lissabon mogelijk te maken. Zo heeft bijvoorbeeld, in 2009, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag, Emilia-Romagna regionale wet 16/2008 vastgesteld, waarvan artikel 7 verwijst naar het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel met betrekking tot Europese voorstellen die van invloed zijn op regionale bevoegdheden. Volgens deze wet wordt de regionale wetgevende vergadering belast met de subsidiariteitscontrole.²⁶ Ook Sardinië heeft onlangs een nieuwe regionale wet, 13/2010, vastgesteld met daarin een specifieke procedure voor de subsidiariteitsanalyse van EU-wetsontwerpen (artikelen 4 en 5).

Door het parlement op nationaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

Wet 96/2010²⁷ van 4 juni 2010 kan worden beschouwd als de eerste nationale Italiaanse wet inzake de tenuitvoerlegging van het SVW. Deze wet verwijst echter niet naar een specifieke en gedetailleerde procedure voor subsidiariteitstoetsing waarbij beide kamers van het nationale parlement betrokken zijn. De bepalingen van deze wet leggen de Italiaanse regering (met name het ministerie voor Europese aangelegenheden) een verplichting op, het nationale parlement op de hoogte te brengen van EU-wetgevingsvoorstellen. Vanaf het moment dat de parlementaire analyse aanvangt, moet de regering binnen drie weken afdoende informatie verstrekken aan beide kamers. Deze informatie moet een algemene beoordeling van de EU-wetsontwerpen omvatten, met speciale aandacht voor alle belangrijke aspecten van nationaal belang, door middel van een vergelijkende analyse van het voorstel en de nationale wetgeving.²⁸ Ook moet hierin verwezen worden naar de analyse van de eventuele gevolgen voor regionale en lokale bevoegdheden. Momenteel kunnen we alleen verwijzen naar de voorlopige procedures die door het bureau van het Congres en van de Senaat op 6 oktober 2009 en 14 juli 2010 zijn goedgekeurd.

²⁵ De verschillende wetgevingsvoorstellen die onderwerp van discussie zijn binnen het Italiaanse parlement richten zich op dat vraagstuk. Zie met name punt 1 van Voorstel nr. 2854 van afgevaardigde Buttiglione.

²⁶ Zie artikel 7 van wet 16/2008.

²⁷ Zie de *Legge Comunitaria annuale* van 2009. Dit is een jaarlijkse wet inzake de stand van zaken van de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving in Italië.

²⁸ Zie met name artikel 9 van wet 96/2010 houdende hervorming van wet 11/2005.

De gewijzigde wet 11/2005, die nog niet is goedgekeurd, verwijst alleen naar de mogelijkheid dat de voorzitters van de regionale assemblees en autonome provincies hun opmerkingen (tijdig) voorleggen aan het nationale parlement.

De Kamer van Afgevaardigden

Volgens de algemene bepaling van de wet 11/2005 inzake deelneming aan het EU-besluitvormingsproces moeten de minister-president en het ministerie voor EU-aangelegenheden alle ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen doorzenden naar de Kamer van Afgevaardigden. Bovendien bepaalt artikel 127 van het reglement van de Kamer van Afgevaardigden dat EU-wetgevingshandelingen (of de ontwerp teksten daarvoor), zodra deze bekend gemaakt zijn in het Publicatieblad van de EU, ter overweging dienen te worden voorgelegd aan de desbetreffende sectorale commissies en dan vergezeld dienen te gaan van het advies van de in Europese aangelegenheden gespecialiseerde XIV^e parlementaire commissie (de bevoegde commissie voor subsidiariteitsanalyse)²⁹. De analyse wordt rechtstreeks doorgezonden naar de sectorcommissies en naar de voorzitter van de kamer, die ook verantwoordelijk is voor het naar de EU-instellingen zenden van het definitieve besluit (waarin een negatief standpunt geuit wordt). In het reglement van orde (zowel het voorgaande als het huidige voorlopige reglement) van de Kamer van Afgevaardigden wordt geen rekening gehouden met het standpunt van de regionale assemblees.

De Senaat

Er wordt momenteel een voorlopige procedure toegepast ten aanzien van het SVW. Wanneer de Senaat ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen van de nationale regering ontvangt, worden deze ontwerpvoorstellen toegewezen aan specifieke commissies. Er wordt vervolgens een specifiek standpunt opgesteld op basis van het advies van de XIV^e parlementaire commissie voor EU-aangelegenheden. Dit bestaat uit twee delen: het ene deel gaat in op de merites van het EU-ontwerp van wetgeving, terwijl het andere ingaat naleving van de beginselen subsidiariteit en evenredigheid. Het reglement van orde van de Italiaanse Senaat voorziet nog niet in raadpleging van de regionale assemblees.

²⁹ Met het oog op aanpassing aan het Verdrag van Lissabon is er al een voorlopige procedure voor het subsidiariteitsbeginsel vastgesteld, maar deze kan nog gewijzigd worden bij een toekomstige herziening van het reglement van orde van de kamer. Momenteel heeft de XIV^e parlementaire commissie niet alleen de plicht een advies te verstrekken (zoals bepaald in het vorige reglement), maar ook een subsidiariteitscontrole uit te voeren.

Samenwerking tussen de kamers

Momenteel is er geen procedure voor samenwerking tussen de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat. Zij hoeven niet per se samen te werken aan dezelfde EU-wetsontwerpen. Dit zou kunnen veranderen wanneer beide kamers hun respectievelijke reglementen van orde herzien. De belangrijkste rol wordt nu vervuld door de XIV^e parlementaire commissie voor EU-aangelegenheden.

Regionale parlementen

Inmiddels hebben enkele Italiaanse regio's voorzien in een specifieke procedure voor subsidiariteitstoetsing, nog voordat het proces op nationaal niveau is afgerond. Zoals al eerder uitgelegd is dit bijvoorbeeld het geval voor Sardinië (regionale wet 13/2010), Emilia-Romagna (regionale wet 16/2008 en resolutie nr. 512/2010, Toscane (regionale wet 26/2009) en Marche (regionale wet 14/2006). Wat betreft de andere regio's, zoals Abruzzes, zal de regionale wet gewijzigd worden teneinde een ad-hocprocedure vast te stellen voor de subsidiariteitscontrole. In de meeste gevallen zien de bepalingen echter alleen op deelname aan Europese activiteiten, ten uitvoerlegging van artikel 5 van wet 11/2005. In andere gevallen is er op regionaal niveau geen specifieke procedure ten aanzien van subsidiariteitscontroles ingesteld.

Samenwerking met de regionale uitvoerende tak is cruciaal, aangezien gebrekkige mededeling tot problemen zou kunnen leiden. In sommige regio's, zoals Abruzzes, Calabrië, Emilia-Romagna, Sardinië³⁰ en Sicilië is er al bij regionale wet een specifiek coördinatiemechanisme ingesteld. In het geval van Emilia-Romagna zorgt een specifieke werkgroep, bestaande uit juridische deskundigen, voor coördinatie met de regionale uitvoerende tak: belangrijke technische elementen ten aanzien van subsidiariteitstoetsing vallen hieronder. In het algemeen lijkt het voorzien in een coördinatiemechanisme een valide instrument te zijn. In andere gevallen (Marche) gaat men het coördinatiemechanisme bestuderen. En andere regio's hebben nog geen mechanisme voor coördinatie tussen de regionale wetgevende en uitvoerende takken ingesteld (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardije, Molise, Piemonte en Toscane).

Filterprocedure

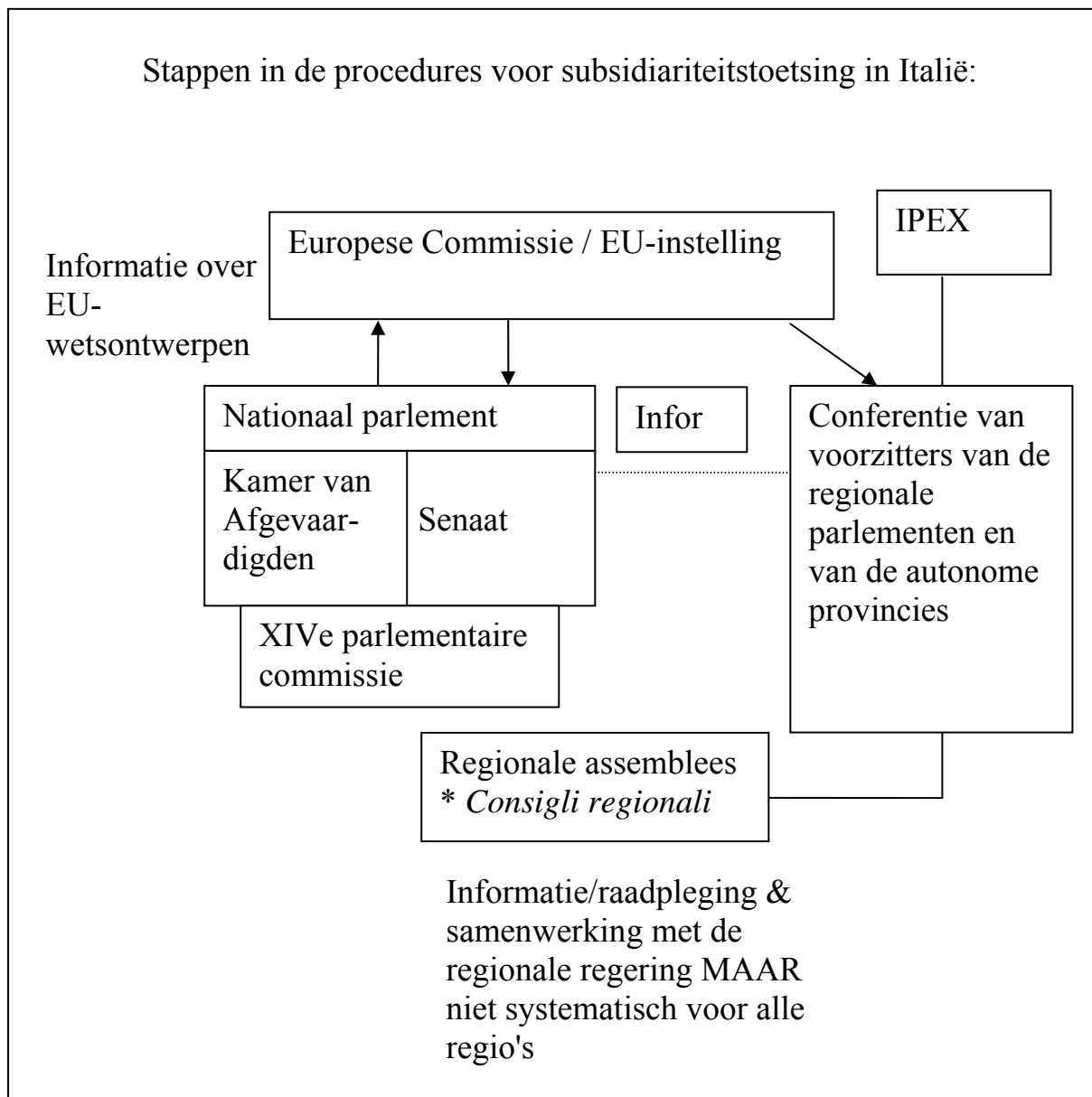
De Italiaanse regionale parlementen zijn formeel nog niet betrokken bij het SVW. De filterprocedure zal afhangen van de herziening van de reglementen van orde van beide kamers. Volgens wet 11/2005 en op basis van de Italiaanse

³⁰ Zie de regionale wet van Sardinië. L.R. 13/2010 "*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale del 15 Febbraio 1996 n. 12*".

Grondwet zendt de regering EU-wetgevingshandelingen naar de regionale assemblees door via de conferentie van voorzitters van de regionale assemblees en van de autonome provincies. De nationale dienst voor Europees beleid fungeert als eerste filter voor EU-wetsvoorstellen. Regionale assemblees kunnen hun bevindingen presenteren, maar het is niet verplicht dat het nationale parlement en de nationale regering hiermee rekening houden.

Op regionaal niveau heeft Emilia-Romagna in 2008 een specifiek mechanisme geïntroduceerd dat beschouwd kan worden als een "politieke filter" voor het bepalen welke EU-voorstellen van invloed zijn op regionale belangen en dus op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Regionale wet 16/2008 van Emilia-Romagna introduceerde een speciale algemene jaarvergadering over Europese aangelegenheden teneinde het programma van de Europese Commissie te toetsen. Dit levert een soort van voorlopige analyse op van de documenten die door de Italiaanse regering later verzonden moeten worden³¹. In het geval van Sardinië verzendt de studiedienst van de regionale raad (*Servizio Studi del Consiglio Regionale*) alle EU-wetgevingshandelingen die regionale belangen betreffen naar de diverse permanente commissies. In de regio Marche wordt de filterprocedure uitgevoerd door het voor subsidiariteit verantwoordelijke comité (comité voor EU-aangelegenheden), op basis van de verschillende kwesties in verband met de Europese voorstellen en overeenkomstig de bevoegdheden zoals geattribueerd krachtens artikel 117 van de Italiaanse grondwet. In andere regio's is er niet voorzien in een filterprocedure, maar in de toekomst zou dit de verantwoordelijkheid worden van het comité voor Europese aangelegenheden (Calabrië en Piemonte).

³¹ Op 7 oktober 2010 vond de laatste gezamenlijke zitting plaats in Emilia-Romagna, Resolutie 512/2010.



Personele middelen en capaciteitsopbouw

Het gebrek aan personele middelen en specifieke structuren wordt altijd als een uitdaging gezien op zowel nationaal als regionaal niveau.

De door het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde nieuwe perspectieven zullen zeker leiden tot een toename van de hoeveelheid werk voor de commissies die in de regionale assemblees aan Europese aangelegenheden werken, alsmede van hun deskundigheid. Dit zou aansluiten op de wens van bepaalde regio's dat die commissies een belangrijkere rol zouden moeten spelen. Zo overweegt Sardinië bijv. de parlementaire commissie voor Europese aangelegenheden een belangrijkere rol te geven.

Desalniettemin worden personele middelen gezien als het meest essentiële punt, met name gezien de strikte termijn van acht weken die wordt opgelegd door het Verdrag van Lissabon. Het analyseren van ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen, en met name de grote hoeveelheid van deze documenten, kan tot problemen leiden voor de regionale administraties aangezien deze zich niet altijd in de positie bevinden om deze rol op zich te nemen, zelfs waar dit als essentieel wordt beschouwd (Bolzano). Sommige Italiaanse regio's hebben zich individueel of met steun van verschillende structuren voorbereid op hun nieuwe taken die voortkomen uit het SVW. Zo heeft de regionale assemblee van Emilia-Romagna zich vooral voorbereid met behulp van het SMN van het Comité van de Regio's en heeft zij een specifieke commissie opgezet voor subsidiariteitsanalyse: de Commissie van de Assemblee (regionale wet 16/2008–artikel 7). In het algemeen zullen alle commissies voor Europese aangelegenheden versterkt worden, zoals wordt onderstreept door de regio Friuli-Venezia Giulia: het 5^e comité³² van de regionale assemblee zal betrokken worden bij subsidiariteitstoetsing. In Sardinië wordt in deze procedure voorzien door de regionale wet 13/2010 (regionale wet van 30 juni 2010 nr. 131 – artikel 5): het permanente comité voor Europese aangelegenheden heeft de hoofdverantwoordelijkheid voor subsidiariteit³³. In de meeste gevallen zal het reglement van de regionale assemblee moeten worden gewijzigd en dit zal organisatorische gevolgen hebben (Sardinië, Sicilië – regionale wet 10/2010 – artikel 2.4.).

De regio Emilia-Romagna onderstreepte het feit dat onvoldoende financiële middelen momenteel betekent dat er geen speciale structuur is voor de tenuitvoerlegging van het toezicht op het subsidiariteitsbeginsel³⁴. De regio Marche heeft een specifiek voorstel gedaan: het automatisch naar de regionale assemblees doorzenden van alle zaken die het systeem voor vroegtijdige waarschuwing betreffen, zou nuttig zijn om mogelijk te maken dat EU-voorstellen rechtstreeks naar het regionale niveau worden doorgezonden. Elke regio wees specifiek op de noodzaak van nauwere samenwerking, aangezien dit een meer democratische Europese samenleving oplevert. Deze samenwerking zou echter gestructureerd en georganiseerd moeten worden (Molise).

Een ander belangrijk punt is de steun die geboden wordt door het CIACE (*Comitato interministeriale per gli Affari Comunitari Europei*)³⁵. Zo kan technische documentatie die door dit comité wordt opgesteld, worden gehecht aan de EU-wetgevingsvoorstellen die door de Italiaanse regering verzonden worden. Dit soort bijdragen maakt het mogelijk betere informatie te verstrekken.

³² De 5^e commissie van de Regionale raad voor de regio Friuli-Venezia Giulia is een permanente commissie en is bevoegd voor zaken met betrekking tot de Europese Unie, en meer in het bijzonder het SVW.

³³ *Commissione permanente per le politiche comunitarie. Disegno di Legge nr.13 van 2010.*

³⁴ De regionale assemblee van Emilia-Romagna is met name betrokken bij de Commissie I (*potere deliberante*) van deze regio.

³⁵ <http://www.politichecomunitarie.it/attivita/?c=ciace>.

Dit comité wordt hervormd en verbeterd en krijgt dan de naam Interministerieel comité voor Europese aangelegenheden.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Er is geen procedure vastgesteld voor samenwerking met andere nationale parlementen binnen het kader van het SVW. Momenteel vinden de coördinatie en samenwerking plaats via het CIACE³⁶, het comité dat verantwoordelijk is voor het voorzien in en promoten van de regeringsrichtlijnen waardoor de Italiaanse positie in het EU-wetgevingsproces wordt vormgegeven; de *Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative e delle provincie autonome*³⁷ (conferentie van voorzitters van de regionale assemblees en van de autonome provincies); en de *Conferenza Stato Regioni* (Conferentie van staat en regio's) is de permanente conferentie voor de relatie tussen de staat en de regio's.³⁸

De conferentie van voorzitters van de wetgevende assemblees van de regio's en de autonome provincies zorgt voor coördinatie over alle Europese kwesties. Een werkgroep bestaande uit in Europese aangelegenheden gespecialiseerde ambtenaren is in 2009 in het leven geroepen met het oog op alle EU-gerelateerde kwesties. Deze werkgroep is verantwoordelijk voor het identificeren van EU-wetsontwerpen die met name van belang zijn voor de Italiaanse regio's, het signaleren van beste praktijken en het toezien op de informatie-uitwisseling. Al met al staat deze werkgroep positief tegenover coördinatie op regionaal niveau.

Volgens resolutie 512/2010, die Emilia-Romagna toepast, wordt het regionale parlement belast met het toezenden van de definitieve verslagen over EU-wetten en voorstellen aan de andere regionale wetgevende parlementen, het nationale parlement, het Europees Parlement en het Comité van de Regio's. Maar het standpunt van de regio Emilia-Romagna benadrukt dat samenwerking op informeel niveau, op basis van het IPEX-model, nuttig zou kunnen zijn en samenwerking mogelijk zou maken tussen de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in de verschillende lidstaten. Dat zou inderdaad dienstig zijn voor het vergelijken van gemeenschappelijke behoeften en problemen op regionaal niveau in de EU en voor het identificeren van beste praktijken, en om regionale parlementen/assemblees met wetgevende bevoegdheden aan te moedigen betrokken te raken bij het Europese

³⁶ Zie de website van het CIACE - Interministerieel comité voor EU-aangelegenheden: <http://www.politichecomunitarie.it/struttura/37/ciace>. De hervormde wet 11/2005 verwijst naar het CUE, het interministerieel comité voor aangelegenheden van de Europese Unie: dit is de nieuwe benaming.

³⁷ <http://www.parlamentiregionali.it/>.

³⁸ <http://www.statoregioni.it/>.

wetgevingsproces. Nauwere samenwerking met andere regionale parlementen zou het ook mogelijk maken regionale en lokale belangen te laten vertegenwoordigen in het nationale parlement en de Europese instellingen. Bovendien neemt het merendeel van de Italiaanse regionale assemblees die de vragenlijst beantwoord hebben actief deel aan de bijeenkomsten die georganiseerd worden door CALRE en REGLEG. De regio's Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia en Marche opperden dat het nuttig zou zijn te voorzien in een mechanisme voor samenwerking tussen regionale parlementen, te vergelijken met het mechanisme voor samenwerking waarin voorzien is voor de nationale parlementen (IPEX).

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses

De resultaten van de subsidiariteitsanalyse zijn in het algemeen niet voldoende zichtbaar. Toepassing van de reglementen van de nationale kamers zal leiden tot meer transparantie en betere toegankelijkheid van die informatie. In het algemeen keuren alleen parlementaire commissies de voorstellen goed, die later op het internet gepubliceerd worden. De procedure voor het opstellen van het definitieve besluit is niet gemakkelijk te volgen.

Zelfs indien momenteel niet gesproken kan worden van echte procedures voor subsidiariteitstoetsing, zouden transparantie van en openbare toegang tot de resultaten van de subsidiariteitsanalyse met name worden geboden door de website van het regionale parlement (Calabrië, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia en Piemonte). In andere regio's maken de resultaten van de subsidiariteitsanalyse deel uit van de in het publicatieblad van de regio en op de website van de regionale assemblee (Emilia-Romagna³⁹) bekendgemaakte resolutie. In het geval van Sardinië voorzag regionale wet 13/2010 in een hoger profiel voor subsidiariteitsanalyse waarbij bijv. de lokale autoriteiten betrokken zijn. In sommige andere gevallen is deze informatie onvoldoende zichtbaar en toegankelijk (Bolzano).

Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

Volgens artikel 5 van wet 11/2005 inzake algemene deelname aan het EU-besluitvormingsproces worden alle EU-wetgevingsvoorstellen door de Italiaanse regering aan de conferentie van voorzitters van de regionale assemblees en van de autonome provincies toegezonden. Alle regionale adviezen worden door

³⁹ Zie het gedetailleerde antwoord 16 van de door Emilia-Romagna ingevulde vragenlijst. Zie de volgende link: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/comm/I/index.htm>.

dezelfde conferentie weer naar de Italiaanse minister-president of naar het ministerie voor EU-aangelegenheden gezonden. Waar het regionale bevoegdheden betreft, is de regering verplicht de conferentie te raadplegen (artikel 5, lid 4, van deze wet).

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

Er bestaat momenteel geen termijn voor het uitbrengen van regionaal advies over subsidiariteit binnen het kader van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing. De hele procedure, inclusief de termijn voor het uitbrengen van regionaal advies, zal worden gedefinieerd nadat wijzigingswet 11/2005 in werking treedt en op regionaal niveau ten uitvoer wordt gelegd.

Aandacht voor het regionaal advies

Momenteel is de conferentie van voorzitters van de wetgevende assemblees van de regio's en de autonome provincies en de bovengenoemde, in 2009 opgerichte werkgroep daarvan de meest efficiënte manier waarop het Italiaanse parlement de regionale adviezen in overweging kan nemen. De conferentie is een middel voor coördinatie en staat positief tegenover de betrokkenheid van de regionale assemblees bij het Europese wetgevingsproces. Dit is van het allerhoogste belang aangezien het tegenwicht biedt tegen het ontbreken van een verplichting om rekening te houden met het regionale advies of om een met redenen omkleed advies uit te brengen in het geval het advies of de adviezen van de regio's niet worden opgevolgd of het nationale parlement hiermee geen rekening houdt in het definitieve besluit dat naar de EU-instellingen wordt gezonden.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

Er is nog geen specifieke procedure vastgesteld. Bovendien is het nationale parlement niet verplicht rekening te houden met de verschillende adviezen van de regionale assemblees of het zoeken naar een gemeenschappelijk standpunt te bevorderen, aangezien er geen wettelijke verplichting is hen hierin te betrekken.

Follow-up en feedback van het nationale parlement

Het nationale parlement kan de regionale parlementen op de hoogte brengen van het definitieve advies/besluit, maar is daartoe niet verplicht, zelfs indien geen rekening is gehouden met de standpunten van de regionale assemblees.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Nauwere samenwerking wordt met name door de Italiaanse regionale assemblees gezien als het cruciale punt dat binnen het kader van het SVW en het subsidiariteitstoezicht ontwikkeld moet worden, en dat als bron van positieve aspecten en bijdragen zou moeten fungeren. Rekening houden met regionale belangen, tot een gemeenschappelijk standpunt komen op regionaal en nationaal niveau, informatie en beste praktijken uitwisselen en deze bespreken worden gezien als de hoekstenen voor het opbouwen van een proactieve aanpak ten aanzien van deelname aan het Europese wetgevingsproces, waarbij men tegelijkertijd de balans in stand dient te houden tussen de verschillende belangen. Er zijn criteria nodig voor het definiëren van dergelijke samenwerking (Sardinië).

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in Italië

	Nationaal niveau		Regionaal niveau
Procedures die gevolgd worden door het nationale parlement en de regionale parlementen			
	Kamer van Afgevaardigden	Senaat	
Procedures voor toetsing van subsidiariteit	Door de wijziging van wet 11/2005 wordt het SVW ten uitvoer gelegd. Zie Wet 11/2005 inzake de deelname van de regionale assemblees aan het EU-wetgevingsproces	-	Sardinië (regionale wet 13/2010), Emilia Romagna (regionale wet 16/2008 en resolutie nr. 512/2010), Calabrië (reg. wet nr. 3/2007), Sicilië (reg. wet 10/2010), Abruzzes (reg. wet 22/2009), Toscane (reg. wet 26/2009), Marche (reg. wet 14/2006)
Filterprocedures	Niet vastgesteld	-	-
Personele middelen en capaciteitsopbouw	-	-	Niet voldoende. Er is behoefte aan een meer effectieve structuur
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	-	-	Conferentie van voorzitters van de wetgevende assemblees van de regio's en de autonome provincies. Conferentie van staat en regio's.
Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyses	-	-	Verbeterd door het huidige gebruik van websites
Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen			
	Kamer van Afgevaardigden	Senaat	Nog niet ontwikkeld, zou nuttig zijn
Toezening van EU-ontwerpwetgeving	-	-	Aan de conferentie van voorzitters en later gepresenteerd aan de

			regering
Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies	-	-	
Aandacht voor het regionaal advies	Niet vastgesteld	-	-
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Niet vastgesteld	-	Hiermee wordt rekening gehouden, maar er is geen specifieke wettelijke plicht
Follow-up en feedback van het nationale parlement	-	-	Ja, dit bestaat maar het zou verbeterd moeten worden
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	-	-	Ja, buitengewoon belangrijk

2.2.2 Spanje

Algemene achtergrond

Op nationaal niveau kiest Spanje een wetgevende macht: het Spaanse parlement (*Cortes Generales*), bestaande uit twee kamers. Het Congres van afgevaardigden (*Congreso de los Diputados*) is het lagerhuis en de Senaat (*Senado*) is het hogerhuis. Het Congres telt 350 afgevaardigden die rechtstreeks via algemene verkiezingen voor vier jaar verkozen worden, en wel per autonome gemeenschap (lees: deelstaat) en in functie van de omvang van de populatie. Het verkiezingsstelsel voor de Senaat is sinds 1977 niet meer gewijzigd. Senatoren worden deels rechtstreeks verkozen (als algemene regel vier senatoren per regio) en deels aangewezen (door de wetgevende vergaderingen van de autonome gemeenschappen – twee voor elke gemeenschap en nog één per miljoen inwoners daar). Hoewel de Senaat oorspronkelijk is ingesteld als territoriaal hogerhuis, wordt vaak beweerd dat het deze taak niet vervult. Er werd al minstens veertien jaar gesproken over voorstellen om de Senaat met ingang van november 2010 te hervormen.

Toen Spanje lid werd van de Europese Gemeenschappen was de betrokkenheid van het Spaanse nationale parlement bij Europese aangelegenheden geregeld door een basiswet (Wet 47/1985) waarbij de "Gemengde Commissie voor de Europese Gemeenschappen" (*Comisión Mixta para las Comunidades Europeas*) werd opgericht. De naam van deze commissie werd met het Verdrag betreffende de Europese Unie in 1993 (bij wet 8/94) veranderd in de "Gemengde Commissie voor de Europese Unie" (*Comisión Mixta para la Unión Europea*). Wet 8/94 is onlangs gewijzigd en aangepast aan het nieuwe Verdrag van Lissabon: zulks bij Wet 24/2009 en Wet 38/2010.

De Gemengde Commissie voor de Europese Unie garandeert passende betrokkenheid van het nationale parlement bij het opstellen van EU-wetgeving. Deze commissie oefent controlerende functies uit op het parlement en bestaat uit afgevaardigden en senatoren, aangezien alle fracties in deze commissie vertegenwoordigd zijn. De commissie houdt tijdens haar vergaderingen, meestal twee tot drie maal per maand, zij het op onregelmatige tijdstippen, bijeenkomsten met de woordvoerders en plaatsvervangende woordvoerders, een en ander hetzij bij gelegenheid van de plenaire vergadering, hetzij via het bureau (voorzitterschap, vicevoorzitterschappen en secretarissen).

Wet 47/85	Wet 8/94	Wet 24/2009 gewijzigd bij Wet 38/2010
Gemengde Commissie voor de Europese Gemeenschappen	Gemengde Commissie voor de Europese Unie	Gemengde Commissie voor de Europese Unie met verantwoordelijkheid voor het SVW

Via de op 22 december 2009 goedgekeurde Wet 24/2009, die werd uitgewerkt bij de resolutie van het Bureau van het Congres van afgevaardigden en de Senaat, zoals vastgesteld op 27 mei 2010, is de rol van de Gemengde Commissie in overeenstemming gebracht met de bepalingen van het nieuwe Verdrag van Lissabon, en met name met Protocol nr. 2.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

De bevoegdheden van de Gemengde Commissie voor de Europese Unie omvatten de verantwoordelijkheid voor subsidiariteitstoetsing, aangezien deze commissie verantwoordelijk is voor het namens het Spaanse parlement opstellen en goedkeuren van het met redenen omkleed advies ingeval het subsidiariteitsbeginsel geschonden is (zulks ten behoeve van de Gewone Spaanse rechter). De plenaire van beide kamers kan echter eisen dat het met redenen omkleed advies van de Gemengde Commissie voor bespreking en stemming wordt voorgelegd aan de plenaire vergadering.

De voorzitters van beide kamers zijn verantwoordelijk voor verzending, binnen de vastgestelde termijn van acht weken naar de Europese instellingen, van het met redenen omkleed advies, nadat dit is goedgekeurd. Zo nodig kan de Gemengde Commissie de regering verzoeken een verslag uit te brengen over de vraag of een bepaald voorstel van de Europese Commissie (of een ander voorstel) al dan niet aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet. In dat geval heeft de regering twee weken de tijd om het verslag met de noodzakelijke documentatie te overleggen. Bij schending van het subsidiariteitsbeginsel kan de Gemengde Commissie de regering ook vragen een procedure aanhangig te maken bij het HvJ.

Artikel 6 van Wet 24/2009 voorziet in de plicht van het nationale parlement om alle EU-ontwerpen van wetgeving toe te zenden aan de regionale parlementen, zonder filterprocedure. Indien het Spaanse parlement een initiatief van de Commissie ontvangt zonder aanwijzing dat het een wetgevingshandeling betreft, wordt het initiatief als niet-wetgevend initiatief in de databank opgenomen en wordt er geen toetsingsprocedure gestart. Er hoeft dan niets aan de regionale parlementen te worden gezonden. Pas als het nationale parlement tijdens een

tweede fase de mededeling over de aanvang van de periode van acht weken ontvangt, wordt het initiatief aangemerkt als wetgevingshandeling en naar de regionale parlementen gezonden. De debatten beginnen nooit voordat het bureau en de woordvoerders hun goedkeuring hebben gegeven.

Spanje telt zeventien regionale parlementen. Het is aan die parlementen te besluiten of ze al dan niet een met redenen omkleed advies naar het nationale parlement sturen wat betreft de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

Regionale parlementen hebben (vanaf de datum van verzending door het nationale parlement) vier weken de tijd om hun advies te geven. Deze vier weken (28 kalenderdagen) worden geteld vanaf het moment dat het regionale parlement de Europese documenten van het Spaanse parlement ontvangt. Volgens de resultaten van onze gesprekken zijn verschillende deskundigen en de fracties van de autonome gemeenschappen tijdens de voorbereidingen voor deze wet geraadpleegd. Regionale parlementen vinden het tijdsbestek erg kort, hoewel sommige regionale parlementen begrijpen dat het nationale parlement voldoende tijd moet worden geboden om de regionale inbreng te beoordelen. Uit de antwoorden die we hebben ontvangen op onze vragenlijst kunnen we afleiden dat geen regionaal parlement tijdens een eerdere fase iets met de Europese documenten doet, voordat ze officieel verzonden worden door het nationale parlement.

De Spaanse vertaling is een van de eerste vertalingen die gereed moet zijn waardoor er meer tijd beschikbaar moet zijn voor het opstellen van een met redenen omkleed advies. Maar het wettelijk vastgelegde mechanisme voor de subsidiariteitscontrole wordt pas officieel in gang gezet op het moment dat er een kennisgeving wordt ontvangen van de EU-instellingen, als alle officiële talen beschikbaar zijn en de periode van acht weken aanvangt.

Het nationale parlement kan het debat over een bepaald initiatief al voor genoemde periode van vier weken opstarten. Overeenkomstig de parlementaire praktijk zijn het bureau en de woordvoerders echter altijd op de hoogte van de termijn van vier weken voor het starten van het debat in Gemengde Commissie. Na afloop van die vier weken is het niet verplicht rekening te houden met de regionale adviezen (volgens de wet waarnaar verwezen is). Ook is het niet verplicht te reageren of commentaar te geven op de regionale adviezen: sommige autonome regio's (de Canarische Eilanden) zien dit als een handicap, aangezien het bemoedigender zou zijn als men van het nationale niveau feedback zou krijgen op de toegezonden adviezen.

Toch moet het parlement volgens de regering van de Canarische Eilanden, en overeenkomstig bestaande jurisprudentie, de adviezen van regionale parlementen opnemen in het met redenen omkleed advies dat naar Brussel wordt

gezonden, aangezien het EU-recht geen verandering kan brengen in de interne attributieregelingen.

Het nationale parlement neemt het alleen een verslag van de met redenen omklede adviezen van de regionale parlementen in de voor raadpleging benodigde referenties op indien het instemt met een dergelijk advies over de schending van het subsidiariteitsbeginsel.

De procedures voor subsidiariteitstoetsing in het Spaanse Parlement kunnen als volgt worden samengevat:

het nationale parlement ⁴⁰ ontvangt de ontwerpen van Europese wetgevingsvoorstellen en zendt deze zonder filterprocedure naar de regionale parlementen, zodat zij hun standpunt over eventuele schending van het subsidiariteitsbeginsel kunnen uiten. Indien ze willen dat er rekening wordt gehouden met hun advies, moeten zij dat binnen vier weken sturen. Het met redenen omkleed advies van het Spaanse Parlement wordt opgesteld door de Gemengde Commissie voor de Europese Unie. De wet voorziet niet in specifieke criteria voor het definiëren van de wijze waarop de regionale parlementen zouden kunnen bijdragen aan het definitieve standpunt van het nationale parlement. Volgens ons gesprek met de vertegenwoordiger van het nationale parlement, kan de ontvangst van een advies van het regionale niveau ertoe leiden dat er eventueel een rapporteur wordt aangesteld voor de zaak). Is er al een rapporteur op het moment dat het nationale parlement een advies ontvangt van de regionale kamer, dan wordt dit advies naar hem ter beoordeling doorgezonden.

Indien de Gemengde Commissie voor de Europese Unie een met redenen omkleed advies opstelt over de schending van het subsidiariteitsbeginsel, moet het een verslag opnemen van de van regionale parlementen ontvangen adviezen, met de verwijzingen die nodig zijn voor raadpleging.

Er is geen verplichting om bij het opstellen van het nationale advies rekening te houden met het advies van de regionale parlementen, hoewel dit in het geval er regionale bevoegdheden op het spel staan aanleiding zou kunnen geven tot een conflict.

Nadat de Gemengde Commissie het met redenen omkleed advies heeft goedgekeurd (en indien hierom verzocht wordt door de plenaire vergadering van

⁴⁰ Volgens de wet zenden de *Cortes Generales* de voorstellen door. De wet is gewijzigd bij een resolutie van het parlement (mei 2010), waarin staat dat de Gemengde Commissie als orgaan van de *Cortes* verantwoordelijk is voor het doorzenden van voorstellen naar de regionale parlementen. In de praktijk heeft het Secretariaat van de Commissie de taak de voorstellen door te zenden. Dit secretariaat stuurt de voorstellen door zodra ze ontvangen worden van de EU-instellingen. Als de dag waarop ze ontvangen worden geen werkdag is in Madrid, worden ze op de volgende werkdag doorgezonden. (Telefoongesprek met het nationale parlement, oktober 2010).

de kamers), wordt het ter informatie naar de desbetreffende EU-instellingen en de nationale regering gezonden.

Samenwerking tussen de kamers

De twee kamers van het Spaanse Parlement, het Congres en de Senaat, zijn overeengekomen gezamenlijk te gaan werken aan het toezicht op het subsidiariteitsaspect van ontwerpen van EU-wetgeving. De beide kamers hebben aan de Gemengde Commissie voor de Europese Unie speciale bevoegdheden verleend om samenwerking aangaande subsidiariteitsvraagstukken mogelijk te maken.

De werkzaamheden van de Gemengde Commissie zijn beschreven in een resolutie van het bureau van het Congres en de Senaat van 21 september 1995. Deze resolutie is onlangs vervangen door een resolutie van 27 mei 2010, die de werking van het bureau en de woordvoerders van de Gemengde Commissie (*Mesa y portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea*) afstemt op het nieuwe Verdrag.

Spaanse regionale parlementen

De Spaanse regionale parlementen verwelkomen het proces van subsidiariteitstoetsing. Het feit dat het nationale parlement geen filterprocedure heeft vastgesteld is positief. Volgens de door COSAC uitgevoerde proefstudies is een aantal regionale parlementen echter enigszins sceptisch over de werkelijke gevolgen van dit nieuwe Verdrag van Lissabon: het is aan het nationale parlement al dan niet rekening te houden met de inbreng van het regionale niveau; het vraagt veel moeite en de doeltreffendheid van die werkzaamheden spreekt niet voor zich. Sommige parlementen hebben besloten over elk voorstel een standpunt in te nemen (zelfs als ze ermee instemmen) en het is zeer waarschijnlijk dat het systeem herzien en gerationaliseerd zal moeten worden.⁴¹

In het algemeen hebben de Spaanse regionale parlementen positief gereageerd op de bepalingen van het nieuwe Verdrag van Lissabon inzake het SVW. Zij hebben echter aangegeven dat er nog altijd niet voldoende gegevens beschikbaar zijn over de tenuitvoerlegging van het systeem. Vanwege de recente hervorming, waardoor de rol van de Gemengde Commissie voor de Europese Unie versterkt is, is de manier waarop de regionale parlementen bij subsidiariteitstoetsing betrokken worden nog niet vastgesteld. Sommige regionale parlementen hebben het toezicht op subsidiariteit gedelegeerd aan de Commissie voor Europese

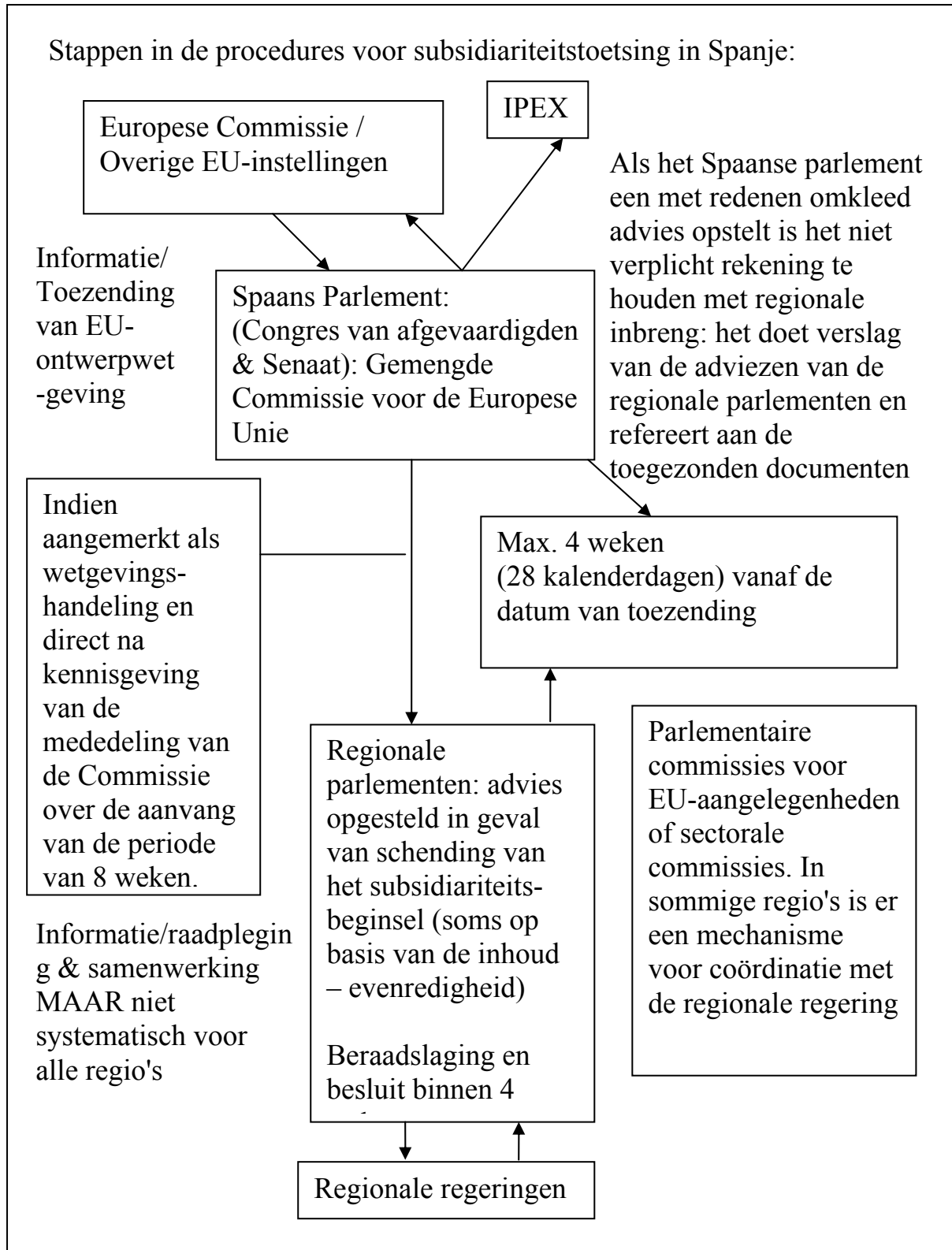
⁴¹ Persoonlijk gesprek met een jurist die het Catalaanse Parlement vertegenwoordigde, oktober 2010.

aangelegenheden, terwijl andere parlementen deze taak aan sectorale commissies delegeren.

De meeste Spaanse regionale parlementen die onze vragenlijst beantwoord hebben, voeren subsidiariteitscontroles uit zonder dat ze hun eigen reglement van orde gewijzigd hebben (Cantabrië) en in overleg met het Bureau van het Parlement en de woordvoerder (*Junta de Portavoces*). Sommige parlementen (bijvoorbeeld Galicië) hebben specifiek bepalingen vastgesteld voor de Commissie voor EU-aangelegenheden die als taak heeft de analyse over subsidiariteitstoetsing op te stellen en alle betrekkingen te behartigen met de EU-instellingen, met name met het Comité van de Regio's, en met de EU-vertegenwoordigers in Brussel. Andere regionale parlementen (bijvoorbeeld Catalonië) herzien de voorstellen en verspreiden ze ter analyse onder de desbetreffende sectorale commissies.

Wat betreft de relatie tussen het regionale parlement en de regionale regering is het duidelijk dat er in sommige gevallen een goede en systematische samenwerking bestaat tussen deze beide takken: alle door het regionale parlement ontvangen EU-wetsontwerpen worden tegelijkertijd ontvangen of onmiddellijk doorgezonden naar de regionale regering (Cantabrië, Galicië, La Rioja, Canarische Eilanden). Voor andere regionale parlementen is dergelijke samenwerking met de regionale regering niet systematisch, maar blijft zij mogelijk (Murcia, Catalonië); of is er is optie om de regionale regering te raadplegen, maar daarvan is nog geen gebruikgemaakt (Aragón).

Er is geen procedure voor samenwerking tussen de verschillende regionale parlementen bij het opstellen van hun met redenen omkleed advies.



Filterprocedures

Er wordt door het nationale parlement op nationaal niveau niet gefilterd. Alle van de EU-instellingen afkomstige wetgevingsvoorstellen worden aan de

regionale parlementen toegezonden en het is aan hen te besluiten om al dan niet een met redenen omkleed advies op te stellen.

Volgens de antwoorden op onze vragenlijst is er op regionaal niveau in het algemeen geen filterprocedure vastgesteld voor het besluiten over de relevantie van de EU-wetsontwerpen wat betreft de bevoegdheden van de regio's, nadat deze ontwerpen door het nationale parlement via de Gemengde Commissie voor de Europese Unie zijn toegezonden. In sommige regionale parlementen (Galicië, Catalonië, Baskenland) voeren de fracties echter een beoordeling van de EU-wetsontwerpen uit, die als 'politiek filter' in plaats van technisch filter gezien kan worden; deze parlementen zenden altijd een met redenen omkleed advies, zelfs als hierin wordt aangegeven dat zij van mening zijn dat aan het subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan. De regio Madrid, die een ander systeem heeft, heeft slechts één advies op basis van een initiatief van de regionale regering en ten aanzien van evenredigheidsvraagstukken uitgebracht. Volgens de antwoorden van de regio Murcia heeft men daar sinds de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag tot november 2010 31 door het nationale parlement toegezonden voorstellen in behandeling genomen: 28 zijn er al afgehandeld en 3 zijn nog in behandeling. De regering van de Canarische Eilanden (Secretaris voor de EU) verzendt het Europese initiatief naar de desbetreffende regeringsdiensten met het verzoek dit te beoordelen en binnen een week opmerkingen te geven. Het secretariaat heeft vervolgens nog een week om een verslag op te stellen dat moet worden voorgelegd aan de specifieke parlementaire commissie die belast is met subsidiariteitstoezicht. Er wordt speciale aandacht besteed aan de vragen ten aanzien van de speciale status van de eilanden als ultraperifeer gebied.

Binnen deze context wezen bepaalde regionale parlementen erop dat een filterprocedure nodig zou zijn voor beter en meer georganiseerd werk, en dit zou tijdens twee fases nodig zijn: er moet een voorselectie van de ontvangen initiatieven gemaakt worden om de belangrijke initiatieven eruit te filteren. Er moet een systeem worden vastgesteld om alleen te werken aan (en een advies op te stellen over) de initiatieven waaraan een belang kleeft.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

Er zijn op nationaal niveau geen specifieke maatregelen genomen om de personele middelen voor subsidiariteitstoezicht uit te breiden. Het nationale parlement heeft geen speciale maatregelen voor capaciteitsopbouw voor deze taak vastgesteld.

Sommige regionale parlementen wezen op het tekort aan specialisatie en deskundigheid over EU-aangelegenheden en subsidiariteit en het tekort aan specifieke structuren, administratieve ondersteuning, financiële en personele middelen. Die tekorten worden gezien als de belangrijkste problemen waarvoor

men zich op regionaal niveau gesteld ziet (Cantabrië, La Rioja en Murcia). Andere regionale parlementen (Aragón, Catalonië) wezen echter op het feit dat de juristen van de regionale parlementen ambtenaren zijn die zijn aangesteld om aan Europese vraagstukken te werken. Aangezien zij voor een zeer zwaar vergelijkend examen moeten slagen om deze functie te krijgen, wordt aangenomen dat zij voldoende kennis van en inzicht in de mechanismen voor subsidiariteitstoetsing hebben. Het regionale parlement van Cantabrië heeft het werk van een deel van zijn personeel aangepast met het oog op de nieuwe, aan het SVW gerelateerde taken; en het regionale parlement van Galicië heeft specifieke documenten en trainingssessies over dit onderwerp aangeboden.

In het algemeen kan men stellen dat de commissies voor Europese aangelegenheden van de regionale parlementen geacht worden een steeds belangrijkere rol te spelen. Zij hebben echter afdoende middelen nodig om deze rol goed te kunnen vervullen. Het parlement van Galicië wees er in zijn antwoorden op onze vragenlijst op dat de door de Commissie voor Europese aangelegenheden te spelen rol op het gebied van subsidiariteitstoetsing zal afhangen van hoe de huidige situatie zich ontwikkelt, het kader van het SVW, evenals de tenuitvoerlegging van dit systeem en de resultaten ervan. In sommige parlementen (bijvoorbeeld Catalonië) is de toetsingsprocedure in handen van zowel de commissies voor Europese aangelegenheden als de sectorale commissies.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Voor het Spaanse nationale parlement start de voorlopige controle met ondersteuning van de permanente vertegenwoordiger van het parlement in Brussel. Alle nationale parlementen maken gebruik van dit kanaal om al zeer vroeg in het besluitvormingsproces op de hoogte te zijn van wat er in Brussel wordt opgesteld en besproken. Bovendien neemt het Spaanse Parlement, net als de andere nationale parlementen van de EU-lidstaten, deel aan COSAC. Het neemt ook deel aan de Conferentie van voorzitters van de parlementen van de EU. Ook vindt interparlementaire samenwerking plaats via de IPEX-website.

Sinds 1983 vindt er jaarlijks een vergadering plaats van de Conferentie van voorzitters van de Spaanse regionale assemblees. Deze vergadering is in 1997 geïstitutionaliseerd onder de naam COPREPA (*Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos españoles*)⁴². Deelname is vrijwillig, maar het is een nuttig mechanisme voor de uitwisseling van informatie, ervaringen en gemeenschappelijke zorgpunten. Deze structuur zou in de toekomst gebruikt

⁴² Op het moment dat dit verslag werd opgesteld had de regio Navarra het voorzitterschap van COPREPA. Zij zijn onlangs overeengekomen een informatief platform op te zetten voor alle regionale assemblees teneinde informatie te delen over de wetgevingsvoorstellen en de mechanismen voor subsidiariteitstoetsing. De volgende COPREPA-vergadering wordt in het voorjaar van 2011 gehouden in Pamplona (Navarra).

kunnen worden voor het coördineren van het werk van regionale parlementen aan subsidiariteitsvraagstukken⁴³. Bovendien nemen de meeste Spaanse regionale parlementen deel aan de bijeenkomsten en activiteiten van CALRE, aangezien zij dit als een belangrijk netwerk beschouwen voor het ontwikkelen van samenwerking met de regionale parlementen van de andere lidstaten. De activiteiten van CALRE hebben bepaalde Spaanse regionale parlementen ertoe aangezet al vroeg zeer actief te worden en beter voorbereid te zijn wat betreft het ten uitvoer leggen van het nieuwe systeem voor vroegtijdige waarschuwing en hun nieuwe taken (La Rioja).

Wat betreft de regeringen is de "Conferentie van regionale regeringen van de autonome gemeenschappen" een recent mechanisme voor institutionele samenwerking waarin alle regeringen zich geïnteresseerd hebben getoond in de Europese vraagstukken die van invloed zouden kunnen zijn op hun verantwoordelijkheidsgebieden⁴⁴.

Zichtbaarheid/toegang tot de resultaten van de subsidiariteitsanalyses

Op nationaal niveau is het nationale parlement van mening dat subsidiariteitstoetsing voldoende zichtbaar is: debatten in commissies kunnen op televisie en via internet gevolgd worden evenals via het woordelijke verslag van zittingen (*Diario de sesiones*) dat beschikbaar is op de webpagina van het parlement. Op het moment dat dit verslag werd opgesteld was er nog geen plenair debat geweest over subsidiariteitstoezicht. Bepaalde Spaanse regionale parlementen zijn echter niet van mening dat de opzet van de toetsingsprocedure op nationaal niveau voldoende transparant of toegankelijk voor het publiek is. Hun rol als regionale parlementen blijft op de achtergrond en dit zou kunnen leiden tot een lage zichtbaarheid ten opzichte van de Europese instellingen en de andere regionale en nationale parlementen. Bovendien vindt er geen toezending van het nationale met redenen omkleed advies aan de regionale parlementen plaats voordat dit gepubliceerd is (zelfs niet aan de regionale parlementen die bijdragen toegezonden hebben). In het algemeen zijn deze regionale parlementen van mening dat de documenten van het nationale parlement over subsidiariteitsanalyse niet voldoende transparant en toegankelijk zijn voor de regionale parlementen. Dit wordt beschouwd als een probleem wat betreft hun effectieve deelname (La Rioja, Murcia).

⁴³ Het is echter belangrijk de ontwikkeling van een dergelijk systeem op basis van criteria en een specifieke procedure (bijvoorbeeld het definiëren van vergaderingen over het subsidiariteitsbeginsel) voor ogen te houden. Er zijn ook informele mechanismen voor het delen van informatie en voor coördinatie, via academische fora (bijvoorbeeld de regio Murcia).

⁴⁴ Antwoorden op de vragenlijst, regering van de Canarische Eilanden.

Op regionaal niveau is er volgens de ondervraagde regionale parlementen voldoende publiciteit over de regionale subsidiariteitsanalyse. De desbetreffende documenten worden gepubliceerd in het publicatieblad van het regionale parlement en op de desbetreffende websites van de regionale parlementen (Aragón, Galicië). Zo zijn de gegevens gemakkelijk toegankelijk. Daarentegen weten burgers niets van subsidiariteitstoezicht door regionale parlementen, aldus sommige antwoorden op onze vragenlijst. Derhalve moet men toegankelijkheid niet alleen in de zin van transparantie bekijken, maar ook in de zin van de interesse die de bevolking toont in het proces.

Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen

De procedure voor coördinatie tussen het nationale parlement en de regionale parlementen is vastgesteld in wet 8/1994, zoals gewijzigd bij wet 24/2009. Deze coördinatie verwijst alleen naar de toezending van ontwerpen van wetgeving en de behandeling van de met redenen omklede adviezen van de regionale parlementen. Maar er is geen coördinatieprocedure ten aanzien van tussentijdse besprekingen tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor de verschillende met redenen omklede adviezen. Het lijkt dat alle parlementen (zowel het nationale als de regionale parlementen) afgezonderd van elkaar werken als het op subsidiariteitstoetsing aankomt.

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

Op regionaal niveau is er een aantal specifieke interne procedures voor het toezenden van ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen aan de parlementaire groepen, de desbetreffende commissies/comités en de regionale regeringen (Cantabrië).

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

De wet voorziet in acht weken voor het nationale parlement en vier weken (28 kalenderdagen) voor de regionale parlementen om hun standpunt(en) over subsidiariteit voor te leggen aan het nationale parlement. De vier weken starten op het moment dat de ontwerpen van EU-wetgeving door het nationale parlement naar de verschillende regionale assemblees worden verzonden. Ze worden niet automatisch verzonden, maar, volgens de Gemengde Commissie voor de Europese Unie, zo snel mogelijk: zodra de voorstellen samen met de informatie dat het een wetsontwerp betreft en dat de periode van acht weken is aangevangen, zijn ontvangen van het Europese niveau.

De werkzaamheden van de Spaanse parlementen (zowel op nationaal als regionaal niveau) zijn gebaseerd op de officiële aanvang van de tijdsperiode, als

de vertaling in alle officiële talen voor de Europese Unie afgerond is; officieel wordt er geen rekening gehouden met het feit dat de tijdslimiet zou kunnen worden verlengd door de Engelse of Spaanse versie al naar het regionale parlement te zenden voordat de overige talen beschikbaar zijn, (hoewel de Gemengde Commissie beweert in de praktijk al eerder met haar werkzaamheden en leeswerk te starten, zij het niet officieel). Andere assemblees daarentegen gebruiken het vertalingsaspect in hun voordeel om wat extra tijd te winnen met het subsidiariteitstoezicht (zie FI, UK, DE).

Aandacht voor het regionaal advies

Alleen in het geval van een met redenen omkleed advies dat is uitgebracht door de Gemengde Commissie voor de Europese Unie (of de plenaire vergadering indien daarom verzocht wordt), wordt de bijdrage van de regionale parlementen aan de subsidiariteitsanalyse genoemd en gaat het advies vergezeld van verwijzingen naar de desbetreffende documenten. Het is echter nog niet duidelijk hoe dit systeem effectief zou kunnen werken. De regionale parlementen wezen op het gebrek aan criteria voor het definiëren van de methode voor het vaststellen van een definitief standpunt op nationaal niveau. Sommige regionale parlementen zien het ontbreken van een coördinatiemechanisme als het belangrijkste probleem wat betreft het goed overwegen hoe EU-wetgevingshandelingen hun belangen kunnen raken. In de praktijk heeft elke regio specifieke procedures vastgesteld voor het uitbrengen van verslagen en het uiten van hun standpunt.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

Volgens het door het nationale niveau (de Gemengde Commissie voor de Europese Unie) geuite standpunt houdt de rapporteur (*Ponente*) die aan het met redenen omkleed advies werkt rekening met het specifieke standpunt van het regionale niveau. Hiermee wordt ook rekening gehouden door het bureau, dat regelmatig vergadert, twee maal per maand. De analyse wordt van geval tot geval gemaakt, door rekening te houden met de verschillende standpunten en deze te vergelijken, met name als ze tegenstrijdig met elkaar zijn. Met andere woorden: het lijkt mogelijk te zijn naar een vorm van dialoog met het regionale niveau te verwijzen, zelfs al was dat tot nu toe niet het geval aangezien geen enkel regionaal parlement een afwijkend standpunt heeft geuit ten aanzien van de Europese voorstellen.

Het nationale parlement meldt tot nu toe, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, geen met redenen omkleed advies van de regionale parlementen te hebben ontvangen ten aanzien van een schending van het subsidiariteitsbeginsel. Alle ontvangen adviezen gaven aan dat het

subsidiariteitsbeginsel niet werd geschonden of betroffen evenredigheidsvraagstukken.

Follow-up en feedback van het nationale parlement

Het nationale parlement neemt het definitieve besluit of een EU-wetsontwerp aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet en er is geen specifieke procedure om de regionale parlementen op te hoogte te stellen van, of met hen te discussiëren over, een dergelijk besluit dat, zodra het genomen is, gepubliceerd wordt in het staatsblad (*Boletín Oficial*). Zo hebben alle regionale parlementen gewezen op een tekort aan transparantie wat betreft het proces van het vormen van het definitieve besluit door het nationale parlement, met name als het besluit op hun standpunt(en)/bijdrage(n) gebaseerd is. Daarom hechten sommige regionale parlementen veel waarde aan meer adequate follow-up/feedback van het nationale parlement.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

In het algemeen beschouwen het Spaanse nationale parlement en de regionale parlementen nauwere samenwerking als belangrijk voor het bevorderen van hun effectieve deelname aan het Europese wetgevingsproces. Voor sommige parlementen zou het beter zijn criteria en basiselementen vast te stellen voor het opzetten van 'gerichte' coördinatie. COPREPA werkt aan het vaststellen van een mechanisme voor coördinatie tussen de regionale parlementen dat in de toekomst zou kunnen worden toegepast. Bepaalde regionale parlementen daarentegen zien niet de directe noodzaak van nauwere samenwerking en willen liever kijken hoe het systeem voor vroegtijdige waarschuwing zich ontwikkelt en ten uitvoer wordt gelegd en eventueel afwachten of een specifiek samenwerkingsmechanisme in de toekomst van toepassing zou zijn (Cantabrië, Galicië).

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in Spanje

Procedures die gevolgd worden door het nationale parlement en de regionale parlementen		
	Nationaal niveau	Regionaal niveau
	Gemengde Commissie voor de Europese Unie*	Regionale parlementen
Procedures voor toetsing van subsidiariteit	In de procedure voor subsidiariteitstoetsing wordt voorzien door wet 8/1994, zoals gewijzigd bij wet 24/2009.	Sommige regio's hebben een specifieke procedure, die is vastgesteld bij hun reglementen (bijvoorbeeld Extremadura, Cantabrië, La Rioja en Murcia). Andere regio's hebben geen specifieke procedure vastgesteld
Personele middelen en capaciteitsopbouw	Er zijn geen specifieke maatregelen genomen, maar het Secretariaat van de Gemengde Commissie is versterkt.	De grote hoeveelheid informatie die wordt toegezonden via het kader van het SVW zou specifieke structuren en bevoegdheden vereisen, maar men heeft het idee dat de ambtenaren die hieraan werken hoog gekwalificeerd en goed voorbereid zijn.
Filterprocedure	Geen filter. Alle ontwerpen van EU-wetgeving worden naar het regionale niveau gestuurd, conform artikel 6 van wet 8/1994, zoals gewijzigd bij wet 24/2009	In het algemeen is er niet in een filter voorzien, maar in sommige regio's analyseren de fracties alle voorstellen, hetgeen als een soort technisch filter fungeert
Samenwerking met andere nationale/ regionale parlementen	De permanente vertegenwoordiger in Brussel speelt een belangrijke rol bij het verstrekken van tijdige informatie en coördinatie.	COPREPA, CALRE and REGLEG zijn de belangrijkste instrumenten. www.calrenet.eu gaat ontwikkeld worden als forum tussen alle regionale parlementen die deelnemen aan COPREPA.
Zichtbaarheid/ toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse	Alle debatten zijn openbaar, beschikbaar via televisie en internet, en gepubliceerd in het staatsblad	Er is voldoende publiciteit over de subsidiariteitstoetsing voor geïnteresseerden: toch is het grote publiek niet op de hoogte van de rol van de regionale parlementen

Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen		
	Gemengde Commissie voor de Europese Unie*	Regionale parlementen
Toezening van EU-ontwerpwetgeving	Het nationale parlement ontvangt de voorstellen officieel als alle officiële talen klaar zijn. Soms verzendt de Commissie documenten al voor de start van de periode van acht weken. In tegenstelling tot andere landen ontvangt het Spaanse Parlement geen eerdere versies via de permanente vertegenwoordiger in Brussel	Ontvangen van de nationale parlementen als de vertalingen in alle officiële talen gereed zijn. Er wordt geen gebruik gemaakt van eerdere versies op het regionale niveau.
Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies	Vier weken vanaf het moment waarop de documenten naar de regionale assemblees worden gezonden. Het nationale parlement kan de debatten officieel starten vanaf het begin van de periode van acht weken, maar in de praktijk blijven zij alert op de eventuele inbreng die ontvangen kan worden tijdens de initiële periode van vier weken die toegekend is aan de regionale parlementen.	Vier weken vanaf het moment waarop zij het voorstel van het nationale parlement ontvangen. Dit wordt als onvoldoende beschouwd. Er wordt niet voortijdig iets gedaan met de in het Spaans vertaalde versie, zelfs als die al eerder in Brussel beschikbaar is.
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Elke bevoegde rapporteur (<i>ponente</i>) neemt de door het regionale niveau geuite standpunten in overweging	Het definitieve besluit wordt op het nationale niveau genomen. Regionale parlementen kunnen geen controle uitoefenen. Er is geen specifieke procedure voor het bepalen van een gemeenschappelijk standpunt. Zie artikel 6, lid 3, van wet 24/2009.
Follow-up en feedback van het nationale parlement	Bekendmaking in het staatsblad. Er is geen specifiek mechanisme voor feedback.	Geen informatie, maar het is mogelijk het staatsblad te raadplegen.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	Is uiterst belangrijk voor het uitwisselen van informatie en beste praktijken	Ja, zeer belangrijk. Momenteel zijn CALRE, REGLEG en COPREPA ontwikkeld, maar het is nodig die systemen beter ten uitvoer te leggen en te gebruiken. www.calrenet.eu is een middel voor samenwerking.
---	---	--

2.3 *Asymmetrische geregionaliseerde staten*

2.3.1 Finland

Algemene achtergrond

Finland heeft een parlement (Eduskunta⁴⁵) dat uit één kamer met tweehonderd zetels bestaat. De parlementsleden worden elke vier jaar rechtstreeks bij geheime stemming gekozen volgens een evenredig stelsel op basis van districten. Op 1 maart 2000 is een belangrijke hervorming van de Finse grondwet van kracht geworden, waardoor de rol van het parlement als hoogste staatsorgaan is versterkt (zo wordt de minister-president door het parlement gekozen). De activiteiten van het parlement staan onder leiding van de voorzitter – die de parlementsleden uit hun midden kiezen, samen met het presidium.

In Finland is één geografische entiteit, de eilandengroep Åland, die sinds 1921 internationaal en grondwettelijk verankerde autonomie geniet. Åland heeft zijn eigen volksvertegenwoordiging (Ålands Lagting)⁴⁶ en regering (Ålands Landskapsregering). De bevoegdheid van het parlement van Åland is exclusief en niet gedelegeerd door het parlement of de regering van Finland. Het parlement van Åland telt dertig zetels. De leden worden elke vier jaar rechtstreeks bij geheime stemming gekozen.

Subsidiariteit is een van de zaken waarop de commissies van het Eduskunta de EU-voorstellen sinds 1995 altijd hebben beoordeeld, vooral middels het parlementaire stelsel voor toetsing van EU-zaken dat is ingevoerd toen Finland toetrad tot de EU. Ten aanzien van deze toetsing heeft het Eduskunta zijn bevoegdheden gedelegeerd aan het Grootcomité (Suuri valiokunta, Stora utskottet)⁴⁷, dat fungeert als parlementscommissie voor EU-zaken. Zijn belangrijkste taak is ervoor te zorgen dat het nationale parlement voldoende inspraak heeft in de besluitvorming van de EU en dat de parlementaire toetsing in dit opzicht doeltreffend is, vooral wanneer het standpunt van Finland in het geding is over zaken die in de EU-Raad mede worden beslist namens het Eduskunta als geheel. Sommige onderzoekers onderstrepen dat Finland zijn toetsingsmodel aanbeveelt aan zijn EU-partners en dat dit verscheidene parlementen van nieuwe lidstaten heeft geïnspireerd bij het opzetten van hun eigen Europese toetsingsstelsel.⁴⁸

⁴⁵ <http://web.eduskunta.fi>. In het Zweeds: Riksdagen.

⁴⁶ <http://www.lagtinget.aland.fi/>.

⁴⁷ Uitgezonderd het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, die materie is gedelegeerd aan de commissie voor buitenlandse zaken.

⁴⁸ Zie Philipp Kiiver, "European scrutiny in a comparative perspective", Universiteit Maastricht, blz. 50. Elektronisch exemplaar beschikbaar op <http://ssrn.com/abstract=1426078>.

Wat het controlemechanisme voor subsidiariteit betreft, is in november 2003 door het presidium van het Finse parlement een tijdelijke 'Commissie tot vaststelling van EU-toetsingsprocedures' geïnstalleerd om de gevolgen van het Constitutioneel Verdrag van de EU voor het Europese toetsingsstelsel te beoordelen. De conclusies van deze ad-hoccommissie zijn overeengekomen en aan het presidium gepresenteerd op 18 februari 2005.

Ook wat betreft de raadpleging van regionale wetgevende vergaderingen over subsidiariteit in het kader van het SVW heeft Finland zich voorbereid. Bij die voorbereiding heeft het ook het parlement van Åland betrokken.⁴⁹

Verder hebben de parlementsleden van Åland ook het recht om de vergaderingen van het Grootcomité bij te wonen. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de bepalingen betreffende het SVW is door het regionale parlement een wijziging van de wet inzake de autonomie van Åland aangenomen. Die wijziging moet nu door het Finse parlement worden bekrachtigd alvorens in werking te kunnen treden. Het definitieve besluit moet worden bevestigd door het nieuwe parlement na de voor april 2011 geplande verkiezingen.

Tot nu toe heeft noch het Finse parlement noch het parlement van Åland enige activiteit ontplooid binnen de procedures van het SVW; de gangbare toetsingsprocedure voor EU-zaken is in gebruik en heeft in 2010 al zo'n tweehonderd standpunten opgeleverd.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

Het parlement van Finland

In haar verslag, gepresenteerd in 2005⁵⁰ concludeerde de "Commissie tot vaststelling van EU-toetsingsprocedures" dat het niet nodig zou moeten zijn om de wetgeving met betrekking tot de deelname van het Eduskunta aan de formulering van het Finse beleid in EU-zaken te wijzigen. Desalniettemin zou het controlemechanisme voor subsidiariteit het noodzakelijk maken een procedure in het leven te roepen waarmee het Eduskunta desgewenst bezwaar zou kunnen maken op gronden van subsidiariteit. De ad-hoccommissie was van mening dat het gepast zou zijn om de subsidiariteitscontrole in handen te leggen van het Grootcomité en diende een ontwerpvoorstel tot wijziging van het

⁴⁹ Het parlement van Åland heeft een verklaring afgelegd tegenover de ad-hoccommissie toen die haar opdracht uitvoerde.

⁵⁰ "Verbeteren van de EU-toetsing", verslag van de Commissie tot vaststelling van EU-toezichtprocedures, Eduskunnan Kanslian Julkaisu 4/2005.

reglement van orde van het Eduskunta in. Het werd echter niet noodzakelijk geacht om de grondwet te wijzigen. De ad-hoccommissie benadrukte voorts dat het in overeenstemming met het Finse stelsel zou zijn wanneer het Grootcomité met de regering zou blijven overleggen over subsidiariteitskwesties. Al met al zal subsidiariteit onderdeel blijven uitmaken van het normale toetsingsproces voor 'U-zaken' (EU-wetgevingsvoorstellen binnen de traditionele bevoegdheden van het Eduskunta) en 'E-zaken' (overige EU-voorstellen⁵¹). Wat betreft het parlement van Åland stelde de ad-hoccommissie voor om de hoorzitting van het parlement van Åland over subsidiariteit te integreren in het subsidiariteitsmechanisme van het Grootcomité. Zij meent verder dat de informatiesystemen van het Eduskunta zodanig moeten worden ontwikkeld dat gelijktijdig informatie kan worden verstrekt aan het regionale parlement van Åland en binnen het Eduskunta.⁵² Aldus werd geconcludeerd dat het reglement van orde moest worden gewijzigd.

Naar aanleiding van de conclusies van de ad-hoccommissie heeft het Finse parlement een procedure ingesteld voor de werkzaamheden in het kader van het SVW, zoals voorgeschreven in het reglement van orde van het parlement en het reglement van het Grootcomité, gewijzigd op 1 december 2009. De procedure is opgesteld in overleg met het parlement van Åland.

De procedures voor toetsing op subsidiariteit in het Finse parlement kunnen als volgt worden samengevat.

Europese wetgevingsvoorstellen die onderworpen zijn aan het SVW worden door het EU-secretariaat elektronisch toegezonden aan de leden van het Grootcomité (commissie voor EU-zaken), de ter zake dienende sectorale commissie (bijv. arbeidswetgeving aan de commissie voor arbeidszaken) en het parlement van Åland. Elk van de ontvangers kan voorstellen dat het Grootcomité de verenigbaarheid van het voorstel met het subsidiariteitsbeginsel bestudeert.

Als het voorstel afkomstig is van leden van het Grootcomité of een sectorale commissie, neemt het Grootcomité een afzonderlijk besluit over het instellen van het onderzoek. Als het voorstel afkomstig is van het parlement van Åland, is het onderzoek verplicht.

Als het onderzoek is uitgevoerd, vormt het eindresultaat een verslag aan de plenaire vergadering van het parlement. Mocht het verslag tot de conclusie komen dat er inbreuk is gemaakt op het subsidiariteitsbeginsel, dan bevat het een ontwerp van een met redenen omkleed advies aan de EU-instellingen. Als in

⁵¹ Deze kunnen wetgevend – maar niet van voldoende belang om verplicht parlementair toezicht te rechtvaardigen – of niet-wetgevend zijn.

⁵² Zie voornoemd verslag uit 2005, blz. 7 en 8.

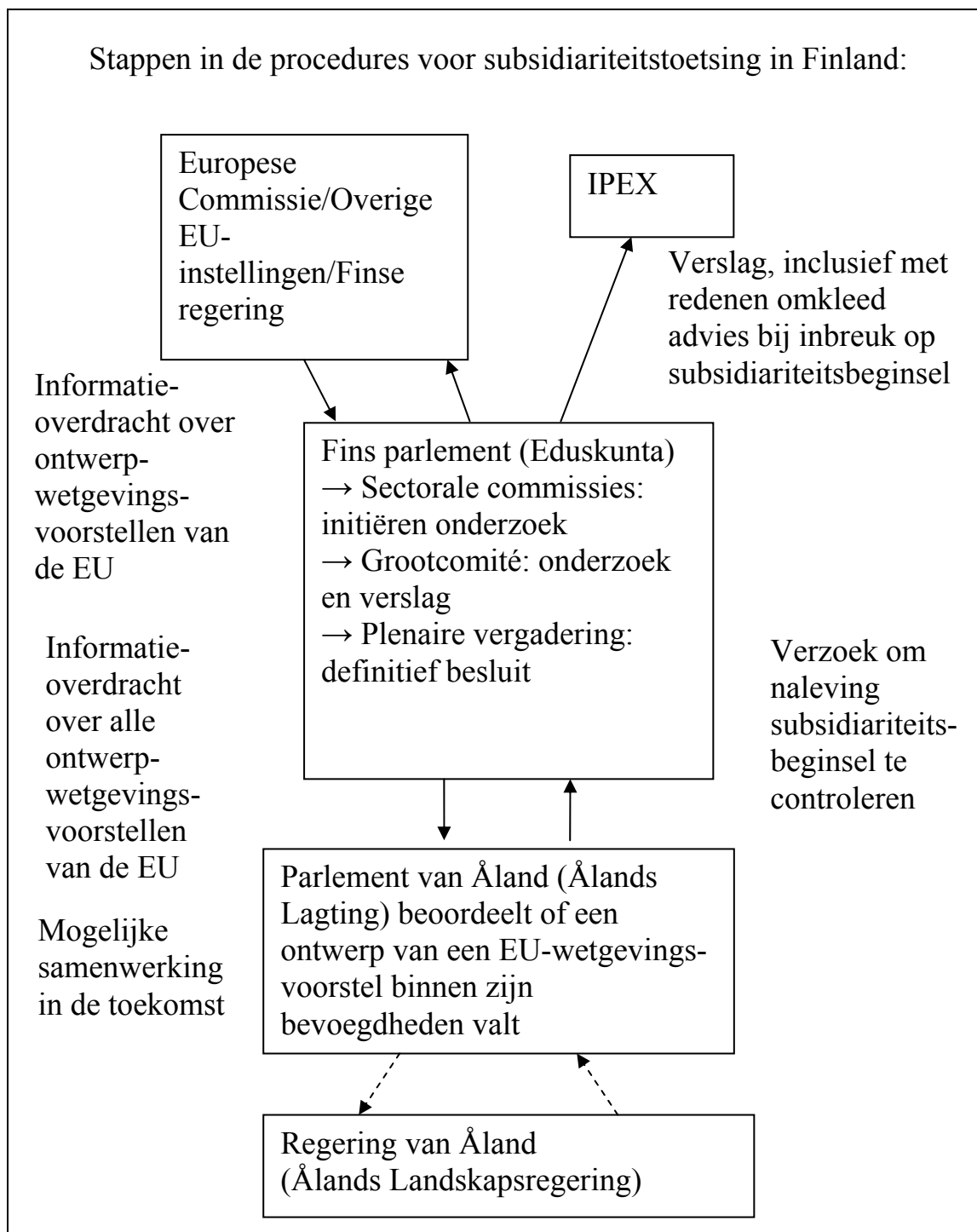
het verslag geen inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel wordt geconstateerd, wordt het ook doorgestuurd naar de EU-instellingen. De plenaire vergadering van het parlement neemt het uiteindelijke besluit.

In alle gevallen wordt elke inbreng van het parlement van Åland letterlijk opgenomen in het naar de EU-instellingen doorgestuurde materiaal.

Het Finse parlement heeft er echter op gewezen dat alle EU-voorstellen van enig belang onderwerp zijn van de gebruikelijke parlementaire toetsingsprocedure, die het nationale parlement aanmerkelijk meer bevoegdheden geeft dan de procedure van het SVW. Derhalve wordt verwacht dat van het SVW vrijwel nooit gebruik zal worden gemaakt.

Het parlement van Åland

Het parlement van Åland heeft nog geen procedure vastgesteld voor de uitvoering van het SVW. De vaststelling is gepland na de verkiezingen voor het nationale parlement van april 2011. De enige procedure waarover tot nu toe een besluit is genomen is die met betrekking tot de ontvangst van documenten. Het parlement van Åland heeft evenmin een mechanisme voor coördinatie met de regionale regering vastgesteld, maar onderstreept wel dat dit mogelijk zou kunnen zijn om het gebrek aan personele middelen te compenseren, en ook geen specifieke procedure voor communicatie met de EU-instellingen in het kader van het SVW. Tot op heden is er geen regionale inbreng geweest in de nationale parlementaire subsidiariteitsanalyse in het kader van het SVW. Ook zijn er geen gegevens beschikbaar over eerdere of huidige subsidiariteitsanalyse van het parlement van Åland binnen het SVW.



Filterprocedures

In Finland worden wetgevingsvoorstellen van de EU op nationaal niveau niet gefilterd, want alle voorstellen die onder het SVW vallen worden naar het parlement van Åland gezonden. Het is aan dat parlement om in eerste instantie te beoordelen of een EU-voorstel binnen de bevoegdheden van de regio valt; later kan het nationale parlement besluiten het met die beoordeling eens of oneens te zijn.

Bovendien bestaat er tot nu toe en voor de toekomst geen regionale filterprocedure om de relevantie van de ontwerpwetgeving van de EU voor Åland vast te stellen.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

Het secretariaat van het Grootcomité van het Eduskunta bestaat uit twee juristen⁵³ en vier ambtelijke medewerkers. Elk van de vijftien sectorale commissies heeft één tot drie juristen in haar respectieve secretariaat (van wie er ten minste één is opgeleid in het Europees recht). Na vijftien jaar ervaring met toetsing van Europese voorstellen (onder meer de naleving van het subsidiariteitsbeginsel), beschikt het Finse parlement over echte expertise. In de visie van het parlement voegt het SVW geen nieuwe inhoudelijke zaken toe en is er derhalve geen extra opleiding nodig geweest.

Om zich voor te bereiden op de nieuwe bepalingen van het systeem hebben de medewerkers van het parlement van Åland samen met die van het Finse parlement een procedure opgezet voor de ontvangst van EU-wetsontwerpen. Op dit moment zijn er geen andere voorbereidingen getroffen.

Met betrekking tot de op regionaal niveau aanwezige expertise verklaart het parlement van Åland dat de medewerkers belast met subsidiariteitsvraagstukken juristen zijn; het wijst er daarbij op dat, afhankelijk van de te volgen procedure, deze een zware belasting kan blijken te zijn. Het parlement van Åland heeft onderstreept dat zijn staf zeer klein is in vergelijking met die van de nationale parlementen en dat er geen politieke wens bestaat om extra personeel aan te trekken voor de nieuwe taken in het kader van het SVW. Het gebrek aan personeel zal daarom pas een probleem worden als de politieke bereidheid bestaat om specifiek in te gaan op vele of alle inkomende ontwerpen van EU-voorstellen.

De vraag of de commissies voor Europese zaken van regionale parlementen een grotere rol moeten spelen, beantwoordde het parlement van Åland bevestigend, omdat zijn visie op de door de EU voorgestelde wetgeving op het ogenblik geen enkel verschil uitmaakt.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Volgens het Finse parlement wordt over het inlichten van nationale parlementen in andere lidstaten, in aanvulling op de publicatie op de IPEX-website, evenals over alle gecoördineerde werkzaamheden, ad hoc beslist. Het is in dit verband

⁵³ De een is gespecialiseerd in het EU-recht, de ander in het constitutioneel recht.

interessant om te herinneren aan een uitspraak van de ad-hoccommissie over dat onderwerp: "Het Grootcomité zal subsidiariteitsbezwaren moeten behandelen die door andere nationale parlementen worden aangevoerd. Ook kan het Grootcomité andere nationale parlementen vragen zijn bezwaren te steunen. De commissie is niet van mening dat voor deze situaties speciale regelgeving is vereist; het Grootcomité kan handelen naar eigen goeddunken en volgens de zich ontwikkelende praktijk."⁵⁴

Het parlement van Åland is geen informatie- of coördinatiemechanismen in het kader van het SVW overeengekomen met regionale parlementen in andere lidstaten, maar benadrukt de mogelijkheid dat dergelijke mechanismen later worden vastgesteld als is gebleken dat daaraan behoefte bestaat. Toch geeft het aan dat het samenwerkt met CALRE en REGLEG. Zijn voorzitter woont vergaderingen van CALRE bij en de regering van Åland woont REGLEG-vergaderingen bij.

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse

Het Finse parlement acht zijn procedures voor subsidiariteitstoetsing voldoende transparant en toegankelijk voor het publiek, ook wat betreft de toegang tot de uitkomsten van de subsidiariteitsanalyse. Het is voorts van mening dat deze uitkomsten voldoende zichtbaar zijn voor de EU-instellingen en de nationale parlementen van andere lidstaten voor zover het institutionele procedures betreft. Het wijst erop dat men zich op basis van de ervaringen tot nu toe kan afvragen hoe groot de zichtbaarheid is van parlementen die inbreng hebben gehad in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, omdat die zichtbaarheid wellicht het belang van de zaak zou kunnen weerspiegelen.

Volgens het parlement van Åland is het te vroeg om een oordeel te vellen over de transparantie en toegankelijkheid van de resultaten van de op regionaal niveau uitgevoerde subsidiariteitsanalyse, omdat de details van het proces nog moeten worden vastgesteld. Intussen zal informatie over het advies van het parlement van Åland ten aanzien van subsidiariteit worden gepubliceerd op de IPEX-website en als zodanig eveneens worden opgenomen in het verslag van het nationale parlement.

Op het ogenblik weet het parlement van Åland niet hoe het informatie kan verkrijgen over procedures en besluiten van andere regionale parlementen. Derhalve is de zichtbaarheid voor laatstgenoemde parlementen niet gegarandeerd.

⁵⁴ Zie voornoemd verslag uit 2005, blz. 36.

Samenwerking tussen het Finse parlement en het parlement van Åland

Toezenning van EU-ontwerpvetgeving

In Finland worden de ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen elektronisch doorgestuurd naar het daarvoor bestemde postvak van het regionale parlement van Åland op hetzelfde moment dat ze worden verspreid binnen het nationale parlement. In het algemeen worden ze elke werkdag doorgestuurd naar het regionale parlement van Åland, binnen enkele uren nadat ze zijn ontvangen door het nationale parlement. Het parlement van Åland heeft bevestigd dat het Finse parlement de documenten binnen korte tijd doorstuurt, soms op dezelfde dag, soms een paar dagen na de ontvangst. Omdat Åland een eentalige Zweedssprekende autonome entiteit in Finland is, ontvangt het parlement van Åland de ontwerpvetgeving van de EU wanneer er een Zweedse versie beschikbaar is.

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

Het Grootcomité van het nationale parlement wenst de inbreng van het parlement van Åland binnen zes weken te ontvangen, zodat twee weken overblijven voor de verwerking ervan. Deze termijn kan echter op ad-hocbasis worden verlengd. De termijn van zes weken wordt door het parlement van Åland als te kort beschouwd maar passend bij de maximale termijn van acht weken die is bepaald in de Protocolen 1 en 2 van het EU-Verdrag.

Aandacht voor het regionaal advies

Wanneer het parlement van Åland zijn met redenen omklede advies naar het Grootcomité van het Eduskunta zendt, is het Grootcomité verplicht⁵⁵ om het te overwegen, maar het is niet gebonden aan de conclusies. Zo wordt de in het voorgaande beschreven procedure voor subsidiariteitstoetsing gestart. Het verslag van het Grootcomité, dat door de plenaire vergadering van de volksvertegenwoordiging moet worden bestudeerd, dient het letterlijke commentaar van het parlement van Åland te bevatten. Als de plenaire vergadering besluit een met redenen omkleed advies niet over te nemen, wordt het verslag van het Grootcomité toch ter informatie doorgestuurd naar de EU-instellingen.

Bovendien is het Finse parlement bekend met de standpunten van REGLEG en CALRE tijdens de uitvoering van de subsidiariteitsanalyse; deze kunnen worden toegevoegd aan de bewijsstukken.

⁵⁵ Als een commissie binnen het Eduskunta een subsidiariteitsprobleem constateert, heeft het Grootcomité de discretionaire bevoegdheid om het te onderzoeken of niet. Het onderzoek is wel verplicht als het initiatief afkomstig is van Åland.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

Het besluit over het uitbrengen van een met redenen omkleed advies wordt genomen door het nationale parlement. Het Finse parlement heeft echter maatregelen genomen om te waarborgen dat de visies van het parlement van Åland worden overgebracht aan de EU-instellingen. Gegeven het feit dat het parlement van Åland een absoluut initiatiefrecht heeft in subsidiariteitszaken, voor zover die zaken binnen zijn bevoegdheid vallen, worden zijn oordelen en argumenten letterlijk opgenomen in het uiteindelijke met redenen omklede advies van het Finse parlement – of doorgestuurd naar de EU-instellingen met de procedurele documentatie van het nationale parlement, als dit besluit geen met redenen omkleed advies uit te brengen.

Follow-up en feedback van het nationale parlement

In beginsel wordt ervan uitgegaan dat het parlement van Åland zich op de hoogte houdt van wat het nationale parlement besluit voor zover de Ålanders dat noodzakelijk achten; alles is online beschikbaar. Van zijn kant geeft het parlement van Åland aan dat hierover nog beslist moet worden.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Het parlement van Åland wijst erop dat het onafhankelijk besluit over alle zaken die tot zijn bevoegdheden behoren. Dat parlement van Åland wilde een van de twee stemmen van Finland kunnen gebruiken als de voorgestelde wetgeving tot haar regionale bevoegdheid behoort, maar het heeft deze niet gekregen. Daarom waarborgt de procedure voor subsidiariteitstoetsing in Finland volgens het parlement van Åland niet dat het nationale parlement bij de stemming rekening houdt met zijn oordeel.

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in Finland

	Nationaal niveau	Regionaal niveau
Procedures die gevolgd worden door het nationale parlement en de regionale parlementen		
Procedures voor toetsing van subsidiariteit	Ook als er een specifieke procedure is ingesteld in het kader van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, wordt die wellicht niet vaak gebruikt in verband met het reeds bestaande doeltreffende Finse systeem van parlementaire toetsing van EU-zaken.	Nog geen subsidiariteitsprocedure vastgesteld.
Filterprocedures	Geen filter	Geen filter
Personele middelen en capaciteitsopbouw	Voldoende medewerkers voor bestaande EU-toetsingsprocedures. Taken in kader systeem voor vroegtijdige waarschuwing kunnen gemakkelijk worden vervuld.	Zeer kleine staf, gebrek aan personele middelen wordt probleem als veel ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen worden ontvangen voor toetsing.
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	Ad hoc	Nee
Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse	Voldoende transparent en toegankelijk voor het publiek en de EU-instellingen.	Te vroeg voor een standpunt. Elke inbreng aan het nationale parlement wordt ook op IPEX geplaatst.
Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen		
Toezening van EU-ontwerpwetgeving	Ja, ze worden na ontvangst elektronisch doorgestuurd.	Ja, ze worden kort na ontvangst op nationaal niveau elektronisch doorgestuurd.
Termijn voor uitbrengen regionaal advies	Zes weken, kan worden verlengd.	Zes weken wordt als te kort beschouwd maar is

		gepast in verband met termijn van acht weken in het SVW.
Aandacht voor het regionaal advies	Wanneer het parlement van Åland zijn inzichten naar het Grootcomité van het Finse parlement stuurt, zal dat comité ze in overweging nemen maar is het er niet aan gebonden. Het Finse parlement zal het oordeel van het parlement van Åland in ieder geval doorsturen naar de EU-instellingen.	Volgens het parlement van Åland waarborgt de Finse procedure voor subsidiariteitstoetsing niet dat het nationale parlement tijdens de stemming rekening houdt met zijn oordeel.
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Het besluit over het uitbrengen van een met redenen omkleed advies wordt genomen door het nationale parlement. Het nationale parlement heft echter maatregelen genomen om te waarborgen dat de visies van het parlement van Åland worden doorgegeven aan de EU-instellingen	Wanneer een subsidiariteitskwestie tot de bevoegdheden van het parlement van Åland behoort, worden zijn oordelen en argumenten letterlijk opgenomen in het uiteindelijke met redenen omklede advies van het Finse parlement – of doorgestuurd naar de EU-instellingen met de procedurele documentatie van het nationale parlement, als dit uiteindelijk besluit geen met redenen omkleed advies uit te brengen.
Follow-up en feedback van het nationale parlement	Nee, het parlement van Åland moet zich zelf op de hoogte houden van de besluiten van het nationale parlement.	Hierover moet nog worden beslist.
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	Samenwerking met het parlement van Åland is altijd welkom, maar de	Het parlement van Åland is bezorgd dat de procedure voor

	subsidiariteitsanalyse zal waarschijnlijk niet vaak worden uitgevoerd.	subsidiariteitstoetsing in Finland niet garandeert dat het nationale parlement tijdens de stemming rekening houdt met zijn advies.
--	--	--

2.3.2 Portugal

Algemene achtergrond

Het nationale parlement van Portugal (*Assembleia da República*) bestaat uit één kamer met 230 leden, die rechtstreeks voor vier jaar worden gekozen bij algemene verkiezingen door middel van geheime stemming. Bestuurlijk bestaat Portugal uit drie territoriale gebieden: het vasteland en de twee autonome regio's (*regiões autónomas*) die worden gevormd door de eilandengroepen de Azoren en Madeira. Het vasteland is verdeeld in achttien districten (*distritos*), elk onder leiding van een gouverneur die wordt benoemd door de minister van binnenlandse zaken. De eilandengroepen hebben een grondwettelijk verankerde autonome status.

De Portugese grondwet en Wet nr. 43/2006 van 25 augustus 2006, waarin de werkzaamheden van de Commissie voor Europese aangelegenheden (CEA) worden geregeld, verlenen het Portugese parlement de noodzakelijke wettelijke basis om te voldoen aan het Verdrag van Lissabon bij de toetsing van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel: "wanneer in het formele schriftelijke advies wordt verwezen naar een zaak die tot de verantwoordelijkheid van de wetgevende vergaderingen van de autonome regio's behoort, worden genoemde vergaderingen tijdig geraadpleegd" (artikel 3, lid 3). Toch zou deze wet volgens de antwoorden op onze vragenlijst⁵⁶ in de nabije toekomst kunnen worden gewijzigd teneinde een aantal mechanismen op te nemen die zijn ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon.

In januari 2010 is door de CEA een speciale procedure voor toetsing van Europese initiatieven ingesteld, waarbij vier verschillende soorten toetsing op nationaal niveau zijn vastgesteld (zie onder) maar die geen specifieke procedure bevat voor de overdracht van initiatieven naar het regionale niveau.

⁵⁶ Tot de sluitingsdatum van dit verslag (20 december 2010) heeft het onderzoeksteam zijn werk gebaseerd op de antwoorden van het nationale niveau, aangezien de regio's Azoren en Madeira geen antwoord op de vragenlijst hebben gezonden.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

Op 20 januari 2010 heeft de CEA haar parlementaire toetsingsprocedures voor Europese initiatieven aangepast aan de nieuwe bepalingen ten aanzien van subsidiariteitscontrole in het Verdrag van Lissabon. Het heeft vier soorten toetsing vastgesteld: versterkte toetsing, normale toetsing, dringende toetsing, overige toetsingsprocedures.

De versterkte toetsing is begonnen met het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie, waarbij de parlementscommissies aangeven of zij van plan zijn een wetgevingsinitiatief of -kwestie aan te melden voor versterkte toetsing. Als een commissie dat van plan is, neemt de CEA deel aan een versterkt toetsingsproces voor maximaal zes door haar uit de suggesties van de parlementscommissies geselecteerde initiatieven per jaar. Daartoe zal de CEA in samenwerking met de betreffende parlementscommissie een breder werkprogramma opstellen dat voorziet in een analyse van het ontwerp, een verzoek om toelichting van de regering, het verkrijgen van inlichtingen van EU-instellingen, informatie-uitwisseling met andere nationale parlementen, hoorzittingen (met de commissaris die het ontwerp heeft ingediend, het voorzitterschap van de Raad en het lid van het Europees Parlement dat als rapporteur optreedt), openbare hoorzittingen, het verzamelen van de inzichten van belanghebbenden en het maken van studies. In het werkplan moet rekening worden gehouden met de noodzaak om te voldoen aan de termijn van acht weken voor een oordeel over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

Bij normale toetsing ontvangt de CEA wetgevingsvoorstellen van de Commissie, en stuurt deze dagelijks ter informatie of voor advies door naar de ter zake bevoegde parlementscommissies. Wanneer wordt besloten een verslag op te stellen over een wetgevingsinitiatief, moet de ter zake bevoegde parlementscommissie de CEA daarvan in kennis stellen en haar verslag voltooien binnen zes weken vanaf de datum waarop de Portugese versie van het initiatief beschikbaar is. Het verslag kan ingaan op inhoudelijke, subsidiariteits- en evenredigheidskwesties. In de conclusies moet elk van deze zaken afzonderlijk worden vermeld. Het verslag wordt vervolgens doorgestuurd naar de CEA, die twee weken de tijd heeft om haar eigen schriftelijke (al dan niet met redenen omklede) advies te formuleren. Wanneer de betrokken parlementscommissies besluiten geen verslag op te stellen, kan de CEA besluiten een schriftelijk advies te presenteren zonder een dergelijk verslag.

Dringende toetsing vindt plaats wanneer de CEA (via IPEX, verslagen van vertegenwoordigers in Brussel, enz.) ontdekt dat een bepaald wetgevingsinitiatief van de Europese Commissie bij andere nationale parlementen twijfel zaait over de verenigbaarheid van dat initiatief met het subsidiariteitsbeginsel. Zij kan dan een dringende toetsingsprocedure starten. In

een dergelijk geval is de CEA verantwoordelijk voor het opstellen van het advies en moet zij beslissen of de bevoegde parlementscommissie moet worden verzocht zich over het initiatief uit te spreken.

Wat ten slotte de overige toetsingsprocedures betreft: het kan voorkomen dat de ter zake bevoegde parlementscommissie of de CEA besluit een initiatief (niet-wetgevend of afkomstig van een andere instelling dan de Europese Commissie) te analyseren vanwege zijn relevantie. In dat geval bepaalt de CEA de termijn voor de toetsing.

Deze procedures zijn – volgens de antwoorden op onze vragenlijst – vastgesteld zonder overleg met de regionale parlementen en geven geen blijk van een nieuwe verplichting of afspraak om de Europese initiatieven door te sturen naar de regionale volksvertegenwoordigingen (uitgezonderd voornoemde verplichting uit hoofde van artikel 3, lid 3, van wet nr. 43/2006). Regionale deelname zou ook kunnen worden voorzien tijdens de openbare hoorzittingen die jaarlijks door de CEA worden gehouden over de prioriteiten voor de versterkte toetsing.

Desalniettemin valt in de nabije toekomst, blijkens de antwoorden op de vragenlijst, een formele procedure met deelname van de regionale parlementen niet uit te sluiten.

De CEA speelt een sleutelrol in de organisatie van het toetsingsproces. Zij is actief aan het begin van het proces, door het in te leiden, en in de laatste fase, wanneer zij de definitieve adviezen goedkeurt. De andere commissies spelen een centrale rol in de middelste fase van het proces door het sectorale toezicht uit te oefenen, waarbij zij zelf hun methodiek voor het beheer van de voorstellen op hun werkterrein kunnen definiëren. De CEA speelt in deze fase alleen een rol als de verantwoordelijke sectorcommissie besluit geen actie te ondernemen of wanneer een voorstel eventueel moet worden opgenomen in de CEA-lijst met prioriteiten die een politiek oordeel behoeven. De beide rapporteurs (een van de sectorale commissie en een van de CEA) kunnen vanaf het begin samenwerken. Uiteindelijk prevaleert het oordeel van de plenaire vergadering, of in dringende gevallen het oordeel van de CEA.

Het Portugese parlement ontvangt informatie van de Portugese regering, en van de Raad en het Europees Parlement, via speciale e-mailpostvakken. Naast deze instrumenten slaat de permanente vertegenwoordiger van het Portugese parlement in Brussel een brug tussen de CEA in Portugal en de EU-instellingen teneinde alle relevante informatie te actualiseren.

Het parlement kan de voorzitter van het Europees Parlement, de Raad of de Europese Commissie een formeel schriftelijk naar behoren met redenen omkleed

advies toezenden om uit te leggen waarom het ontwerp van een wet- of regelgevende tekst van de Commissie niet in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zou zijn. Ook als bij het toezichtproces de plenaire vergadering en verscheidene commissies betrokken zijn, is en blijft de CEA de vaste parlementscommissie voor Europese zaken.

De procedures voor toetsing op subsidiariteit in het Portugese parlement kunnen als volgt worden samengevat.

Op grond van Wet nr. 43/2006 van 25 augustus 2006 en de nieuwe procedure die door de Commissie voor Europese aangelegenheden is goedgekeurd in januari 2010, kunnen in de toetsingsprocedure op nationaal niveau vier verschillende soorten toetsing worden onderscheiden: versterkte toetsing, normale toetsing, dringende toetsing en overige toetsingsprocedures.

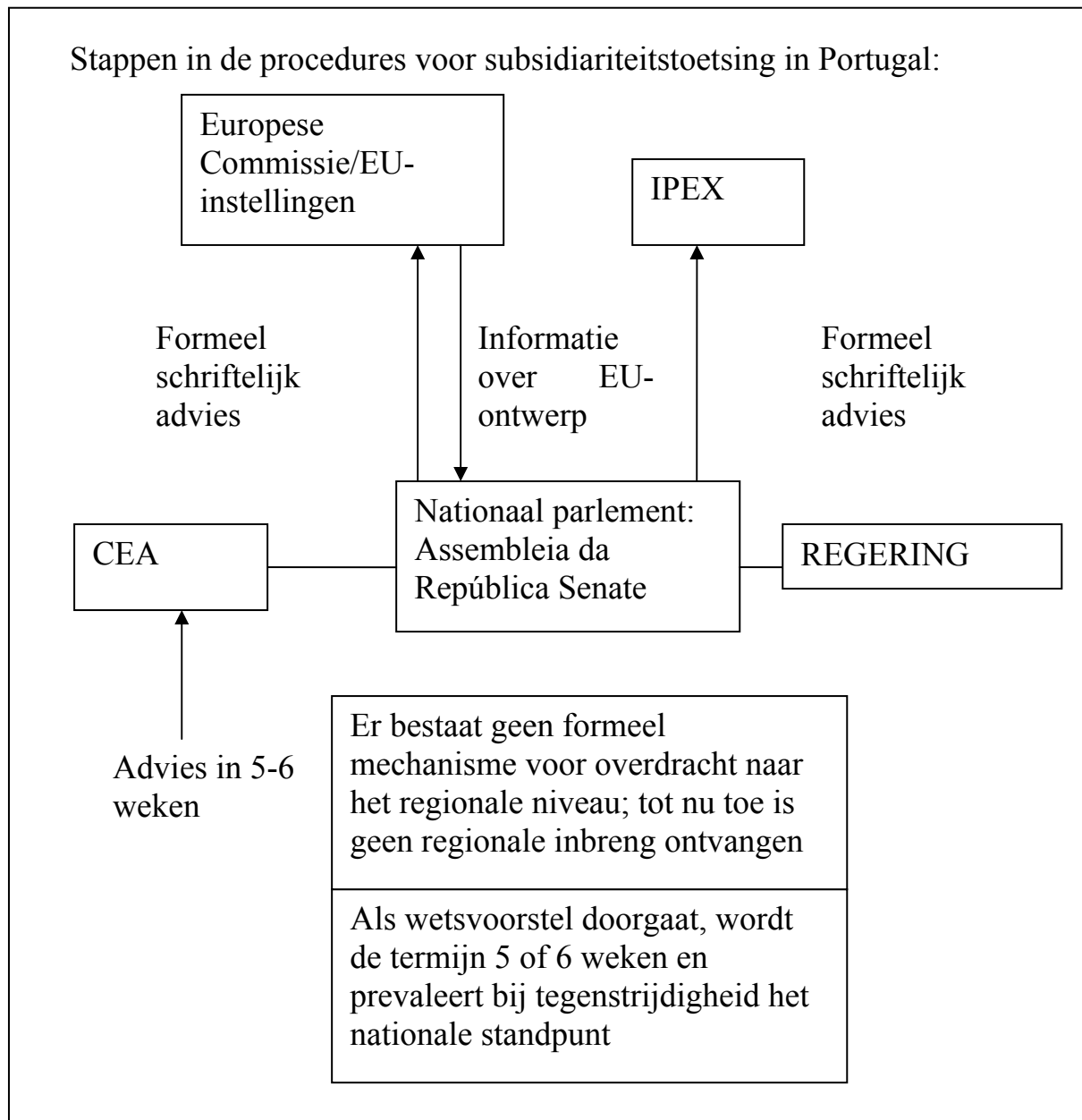
De CEA selecteert de voor het parlementaire toezicht op het opbouwproces van de EU relevante informatie die is ontvangen van de Portugese regering, de Europese instellingen en IPEX. Er wordt wekelijks een lijst met alle ontwerp-wetgevingsvoorstellen van de EU verstrekt aan de sectorale commissies, zodat deze eventueel een toetsingsproces kunnen starten door een verslag op te stellen. De prioritair geachte initiatieven worden als zodanig geselecteerd in het beschreven systeem. Op deze wijze kan de CEA haar toetsingsproces uitvoeren zonder afhankelijk te zijn van de activiteiten van de sectorale commissies.

Als een sectorale commissie besluit een verslag op te stellen, benoemt de CEA eveneens rapporteurs die op het verslag van de verantwoordelijke commissie wachten. Op basis van het verslag wordt een formeel schriftelijk advies opgesteld. Dit advies wordt gebruikt als formele afsluiting van het toetsingsproces.

Als het toetsingsproces tot het besluit leidt om een formeel schriftelijk advies over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel uit te brengen, kan de CEA een ontwerp-resolutie bij de plenaire vergadering indienen. Deze wordt, na in stemming te zijn gebracht, naar de voorzitter van de Assembleia da República gezonden en naar de voorzitter van het Europees Parlement, de Raad of de Europese Commissie. In de parlementaire praktijk is het politieke debat vooral gevoerd over de belangrijkste Europese vraagstukken en de noodzakelijke voorbereidingen van het Portugese parlement op de nieuwe bepalingen over subsidiariteit in het Verdrag van Lissabon.

Tot nu toe is er sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen regionale inbreng geweest in de parlementaire subsidiariteitsanalyse in het kader van het SVW. Toch zijn de beide Portugese regionale parlementen geraadpleegd

tijdens de onderhandelingen over het Constitutioneel Verdrag en heeft het Portugese parlement sinds het 'Barroso-initiatief' (2006) gevraagd om het advies van deze parlementen over specifieke onderwerpen (en wanneer als rapporteur een parlementslid uit een van de beide autonome regio's werd gekozen, placht hij de regionale parlementen te raadplegen).



Filterprocedures

Om EU-wetgevingshandelingen te filteren teneinde te besluiten of ze moeten worden voorgelegd aan de regionale parlementen, is in de Portugese grondwet en het reglement van orde van het Portugese parlement bepaald dat het advies van de regionale parlementen moet worden ingewonnen wanneer een onderwerp

van belang is voor de twee autonome regio's (de Azoren en Madeira) en tot hun uitsluitende bevoegdheid behoort. Bovendien is ten aanzien van de verenigbaarheid met het subsidiariteitsbeginsel in Wet nr. 43/2006 bepaald: "wanneer in het formele schriftelijke advies wordt verwezen naar een zaak die tot de verantwoordelijkheid van de wetgevende vergaderingen van de autonome regio's behoort, worden genoemde vergaderingen tijdig geraadpleegd."⁵⁷ In de nabije toekomst wordt wellicht een formele procedure met deelname van de regionale parlementen vastgesteld; de huidige procedure is echter tot stand gebracht zonder enig overleg.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

De grootste uitdagingen waarmee rekening moet worden gehouden, zijn in de eerst plaats de politieke wil en in de tweede plaats de tijdsdruk.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Normaal gesproken wordt de samenwerking met andere nationale parlementen beheerd via IPEX en de permanente vertegenwoordiging in Brussel. Meestal wordt de informatie gepubliceerd op IPEX, maar in speciale gevallen – bijvoorbeeld wanneer nationale parlementen in andere lidstaten om het Portugese advies over een bepaald vraagstuk hebben verzocht – informeert de CEA ook specifieke nationale parlementen over concrete aspecten van het advies en/of verstrekt zij nadere inlichtingen. Het Portugese parlement gebruikt voornamelijk het netwerk van permanente vertegenwoordigers van nationale parlementen in Brussel om informatie uit te wisselen in de eerste fasen van de toetsingsprocedure, in het bijzonder wanneer door bepaalde nationale parlementen twijfels zijn geuit over de verenigbaarheid van een EU-initiatief met het subsidiariteitsbeginsel. Voor informatie-uitwisseling over definitieve schriftelijke of met redenen omklede adviezen werkt het echter ook via e-mail met het netwerk van IPEX-correspondenten. Wat het politieke niveau betreft, nemen de leden van het Portugese parlement deel aan interparlementaire vergaderingen (belegd door het voorzitterschap of door het Europees Parlement, zoals de Conferentie van parlementsvoorzitters, COSAC, enz.) om visies uit te wisselen op gemeenschappelijke punten van zorg en om voor zover mogelijk een gemeenschappelijke benadering van een specifieke zaak te coördineren.

⁵⁷ Artikel 3, lid 3.

Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse

Op het ogenblik worden de door het Portugese parlement uitgebrachte adviezen bekendgemaakt in het publicatieblad van de *Assembleia da República* en op de IPEX-website, met een korte samenvatting in het Engels. Verder is het Portugese parlement van plan later dit jaar een online-database op zijn intranet in te richten voor de activiteiten met betrekking tot de toetsing van Europese initiatieven. Tegen deze achtergrond beschouwt het nationale parlement zijn handelwijze als zeer bevredigend in termen van transparantie en openbare toegankelijkheid.

Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen

Toezening van EU-ontwerpwetgeving

Behalve voor gevallen waarbij regionale bevoegdheden in het geding zijn, bestaat er geen specifiek mechanisme voor het doorsturen van EU-wetgevingshandelingen naar de regionale parlementen. Wanneer hun belangen in het geding zijn, moeten handelingen binnen een week naar regionale parlementen worden gestuurd. Voorts is het van belang te overwegen dat de Commissie voor Europese zaken ook openbare hoorzittingen kan houden met de wetgevende vergaderingen van de autonome regio's de Azoren en Madeira, afhankelijk van het vraagstuk in kwestie.

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

Wanneer dat gebeurt wordt een termijn gesteld van vijf tot zes weken op grond van de normale toetsingsprocedure.

Aandacht voor het regionaal advies

Er bestaat nog geen specifiek mechanisme op nationaal niveau voor de coördinatie van de werkzaamheden van regionale parlementen wanneer hun belangen in het geding zijn in EU-wetgevingshandelingen. Naar de mening van het nationale parlement is het met de bestaande instrumenten echter mogelijk om wanneer dat nodig is dergelijke coördinatie tot stand te brengen.

In zijn antwoorden bevestigt het Portugese parlement dat het bereid is om bij de subsidiariteitsanalyse rekening te houden met het perspectief en de uitgesproken zorgen van de regionale parlementen. Wanneer het advies van het regionale parlement wordt ontvangen, moet dit door de rapporteur van de CEA worden geanalyseerd samen met het verslag van de ter zake bevoegde commissie.

Vervolgens wordt één schriftelijk/met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin rekening wordt gehouden met beide documenten (dat van het regionale parlement en dat van de betrokken commissie), die aan het definitieve advies van de CEA worden gehecht.

Het komt niet vaak voor dat het Portugese parlement de standpunten van REGLEG en/of CALRE in overweging neemt, maar in sommige gevallen, als het onderwerp verband houdt met hun bevoegdheden (de artikelen 164 en 165 van de Portugese grondwet⁵⁸ verwijzen naar de uitsluitende en gedeeltelijk uitsluitende wetgevende bevoegdheden), kan er wel rekening mee worden gehouden, zoals het geval was bij de Commissiemededeling "De ultraperifere regio's: een troef voor Europa"⁵⁹.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

In dergelijke gevallen (waarmee tot nu toe geen ervaring is opgedaan) moeten blijkens de antwoorden op de vragenlijst een verwijzing naar en een vermelding van de uiteenlopende visies op nationaal en regionaal niveau worden opgenomen in het definitieve standpunt, maar het definitieve standpunt moet dat van het nationale parlement zijn.

Follow-up en feedback van het nationale parlement

Wanneer de regionale parlementen bij een toetsingsprocedure betrokken zijn, brengt de CEA hen op de hoogte van haar definitieve advies ten aanzien van de verenigbaarheid van een EU-wetgevingsvoorstel met het subsidiariteitsbeginsel.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Teneinde het systeem voor vroegtijdige waarschuwing te verrijken en niet te belemmeren, moeten regionale parlementen met wetgevende macht en hun respectieve nationale parlement nauwere samenwerking nastreven bij de uitvoering van subsidiariteitsanalyses met betrekking tot zaken die voortvloeien uit de bevoegdheden en/of politieke belangen van de betrokken regio's.

⁵⁸ Grondwet van de Portugese Republiek, zevende herziening, 2005.

⁵⁹ COM/2008/0642.

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in Portugal

	Nationaal niveau	Regionaal niveau
Procedures die gevolgd worden door het nationale parlement en de regionale parlementen		
Procedures voor toetsing van subsidiariteit	Wet nr. 43/2006: rechtsgrondslag voor toepassing van het Verdrag van Lissabon. Deze wet wordt wellicht uitgebreid met enkele mechanismen die zijn ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon. De CEA, de Commissie voor Europese aangelegenheden, is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van subsidiariteitstoetsing en voor het schriftelijke advies: sinds januari 2010 lopen er vier nieuwe toetsingsprocedures	-
Filterprocedures	Bepalingen in de Portugese grondwet, artikel 3, lid 3 van Wet nr. 43/2006 en het reglement van orde van het parlement: wanneer in een formeel schriftelijk advies wordt verwezen naar een zaak die tot de verantwoordelijkheid van de wetgevende vergaderingen van de autonome regio's (de Azoren en Madeira) behoort en onder hun uitsluitende bevoegdheid valt, moeten deze regionale parlementen tijdig geraadpleegd worden. Het filterbesluit wordt genomen op CEA-niveau.	-
Personele middelen en capaciteitsopbouw	De grootste uitdagingen zijn de politieke wil en de tijdsdruk.	-
Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen	IPEX, permanente vertegenwoordiging in Brussel, deelname aan interparlementaire vergaderingen zoals COSAC,	-

	COFACC, JPM, JCM, Conferentie van parlementsvoorzitters. De CEA informeert voorts specifieke nationale parlementen over concrete aspecten van het advies en/of verstrekt nadere inlichtingen. Deelname aan interparlementaire vergaderingen.	
Zichtbaarheid/toegankelijkheid van de resultaten van de subsidiariteitsanalyse	Publicatieblad en publicatie op IPEX. Database op intranet.	-
Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen		
Toezening van EU-ontwerpwetgeving	Tot nu toe is geen mechanisme voorzien.	-
Termijn voor uitbrengen regionaal oordeel	In geval van raadpleging in de toekomst (nog niet voorgekomen) is de termijn 5 tot 6 weken.	-
Aandacht voor het regionaal advies	Is nog niet gebeurd, maar het regionaal advies moet worden geanalyseerd door de CEA-rapporteur en worden meegenomen bij het opstellen van het schriftelijke, met redenen omklede advies	-
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Geen specifiek mechanisme, maar antwoorden op vragenlijst geven aan dat verschillen moeten worden opgenomen in het uiteindelijke standpunt.	-
Follow-up en feedback van het nationale parlement	De CEA moet de regionale parlementen informeren over het definitieve advies.	-
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	Ja, die is nodig om het SVW te verrijken en het niet te blokkeren.	-

2.3.3 Het Verenigd Koninkrijk

Algemene achtergrond

Het nationale parlement van het Verenigd Koninkrijk bestaat uit twee kamers: het Lagerhuis (*House of Commons*) en het Hogerhuis (*House of Lords*). Het Lagerhuis telt 650 leden, die worden gekozen volgens een stelsel waarin de kandidaat die in een kiesdistrict (*constituency*) de meeste stemmen vergaart, de zetel voor dat district veroverd. Het Lagerhuis wordt gekozen voor maximaal vijf jaar vanaf de vorige verkiezing. Het Hogerhuis telt 744 leden, maar dit aantal staat niet vast. De leden (*lords*) van het Hogerhuis worden in tegenstelling tot de leden van het Lagerhuis niet gekozen door het volk. De meeste leden worden benoemd door de koningin (*life peers*) of zijn lid op grond van hun kerkelijke functie (aartsbisschoppen en bisschoppen). Na de hervorming van het Hogerhuis in 1999, waarmee een eind werd gemaakt aan het recht van de erfadel om zitting te nemen en te stemmen, worden de resterende leden van de erfadel intern gekozen (*elected hereditary peers*).⁶⁰ Het Lagerhuis was oorspronkelijk veel minder machtig dan het Hogerhuis, maar tegenwoordig overtreffen zijn wetgevende bevoegdheden die van het Hogerhuis. Het Verenigd Koninkrijk telt ook drie decentrale wetgevers: het Schotse Parlement, de Nationale Assemblee voor Wales en de Noord-Ierse Assemblee. Ze hebben alle de regelgevende bevoegdheid om wetten aan te nemen, maar de reikwijdte van die bevoegdheid loopt uiteen.

De parlementen en assemblees op nationaal en regionaal niveau zijn begonnen met de voorbereiding van de praktische uitvoering van het SVW. Herziening en aanpassing van hun reglementen van orde, en de mogelijke ontwikkeling van coördinatie of samenwerking tussen de decentrale parlementen zelf en tussen hen en het Britse parlement, worden nog besproken.

Op nationaal en regionaal niveau gevolgde procedures

Procedures voor toetsing op subsidiariteit

Het Hogerhuis en het Lagerhuis van het Britse nationale parlement hebben parallelle procedures vastgesteld voor de subsidiariteitscontrole in het kader van het SVW en werken onafhankelijk van elkaar.

⁶⁰ Zie <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/about-lords/lords-types/>.

Lagerhuis

In januari 2009 publiceerde de Commissie voor Europese toetsing haar eerste speciale verslag, 'Subsidiariteit, nationale parlementen en het Verdrag van Lissabon', en kwam tot de volgende conclusie: "wanneer wij bedenkingen hebben, brengen wij die thans onder de aandacht van de regering en wanneer deze onze beoordeling deelt, stellen ministers de bedenkingen aan de orde bij de Commissie en de andere lidstaten. Opnieuw zien wij geen reden om te verwachten dat dit zal veranderen". Zij voegde hieraan toe: "We verwachten van de Commissie dat zij luistert naar de meningen van nationale parlementen, ook als het aantal adviezen niet het minimum bereikt dat is bepaald voor de gele en oranje kaarten."⁶¹ Met de goedkeuring van het eerste speciale verslag sprak het Lagerhuis ook zijn steun uit⁶² voor de voorstellen die de Speciale commissie voor modernisering van het Lagerhuis⁶³ voor de uitvoering van het SVW had geformuleerd in een verslag van maart 2005⁶⁴ waarin werd gesteld:

"Wij doen de aanbeveling om de Commissie voor Europese toetsing bevoegd te maken voor het aanwijzen van voorstellen die mogelijk in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Het systeem moet als volgt werken:

- a) De commissie besluit dat een voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel en zet de redenen voor het besluit uiteen in een verslag.
- b) De voorzitter of een ander lid van de commissie dat optreedt namens de commissie, dient een motie (*Motion on the Future Business Section C*) in met de strekking 'dat naar de mening van dit Huis [het voorstel] niet verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel om redenen zoals uiteengezet in het [eerste] verslag van de Commissie voor Europese toetsing'.
- c) Minimaal vijf en maximaal acht vergaderdagen nadat de motie is uitgebracht, plaatst de regering de motie op de agenda.
- d) Vragen over de motie en eventuele amendementen erop worden direct in het Huis aan de orde gesteld.
- e) Als de motie wordt aangenomen, stuurt de voorzitter de tekst van de resolutie met een kopie van het verslag van de Commissie voor Europese toetsing naar de betrokken EU-instelling".

De Commissie voor Europese toetsing "meent echter dat, als er geen debat zal worden gehouden, de voorzitter of het aangewezen lid van de Commissie voor

⁶¹ Eerste speciale verslag, paragraaf 37.

⁶² Eerste speciale verslag, paragraaf 45: "Wij zien geen reden om af te wijken van de aanbevelingen van de Moderniseringscommissie als basis voor de overweging hoe het Huis uitvoering dient te geven aan de bepalingen inzake subsidiariteit, mochten deze ooit ten uitvoer worden gelegd."

⁶³ De Speciale commissie voor modernisering van het Lagerhuis is door het Lagerhuis ingesteld om vast te stellen hoe de werkwijzen en procedures van het Huis moeten worden gemoderniseerd.

⁶⁴ Select Committee on Modernisation of the House of Commons on Scrutiny of European Business, Second Report of Session 2004–05, Volume I, HC 465–I, gepubliceerd op 22 maart 2005, paragraaf 119.

Europese toetsing de motivering van het advies moet schetsen in een korte toespraak waarop een minister kan antwoorden namens de regering"⁶⁵. De Commissie voor Europese toetsing onderstreepte voorts: "De wijzigingen van definities die zijn opgenomen in het Verdrag van Lissabon nopen tot een herziening van het commissiereglement van orde en van de resolutie van het Huis inzake het toetsingsvoorbehoud. [Zij] zal met de regering voldoen aan de noodzaak van herziening om de teksten duidelijker, simpeler en strenger te maken"⁶⁶. In vervolg op deze overwegingen heeft het Lagerhuis derhalve geen specifieke procedure voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van SVW vastgesteld. Het blijft de subsidiariteitsanalyse uitvoeren via zijn eigen toetsingsprocedure voor Europese zaken, zoals het dat ook voor de COSAC-subsidiariteitscontroles heeft gedaan. De Commissie voor Europese toetsing, benoemd op grond van regel 143 van het reglement van orde, is belast met het onderzoek naar alle soorten documenten van de Europese Unie – wetgevingshandelingen zijn niet de enige soorten handelingen die onderhevig zijn aan subsidiariteitscontrole.

Hogerhuis

In maart 2003 heeft de Commissie voor de Europese Unie van het Hogerhuis een verslag gepubliceerd⁶⁷ over de voorgestelde protocollen inzake nationale parlementen en subsidiariteit die waren opgesteld door werkgroepen van de Conventie over de toekomst van Europa. In het verslag werd het begrip subsidiariteit toegelicht en werd nagegaan welke rol de nationale parlementen zouden kunnen spelen in het toezicht op de toepassing ervan. In april 2005 presenteerde de Commissie voor de EU een verslag over versterking van de nationale parlementaire toetsing van de EU en het systeem voor vroegtijdige waarschuwing in de Grondwet, met de nadruk op de mogelijke werking van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing in de praktijk van het Hogerhuis.⁶⁸ De Britse regering gaf in juli 2005 schriftelijk antwoord op het verslag.⁶⁹

Naar aanleiding van zijn bespiegeling over de aanpassing van zijn procedures aan de bepalingen van het Verdrag van Lissabon en met name aan het SVW, besloot het Hogerhuis de bestaande parlementaire filter- en toetsingsprocedures

⁶⁵ Eerste speciale verslag, eind van paragraaf 45.

⁶⁶ European Scrutiny Committee, Sixth Report. The Work of the Committee in 2008-09: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>. Zie in het bijzonder paragraaf 47.

⁶⁷ House of Lords, Select Committee on the European Union, Session 2002-02, 11th report, "The future of Europe: National parliaments and subsidiarity - The proposed protocols", <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/lducom/70/70.pdf>.

⁶⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/101/101.pdf>.

⁶⁹ Dit antwoord is als bijlage gepubliceerd bij een vervolgerslag over subsidiariteit dat de commissie in november 2005 heeft gepresenteerd: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/66/66.pdf>.

aan te passen. Die procedures waren over het algemeen van toepassing op alle soorten EU-documenten ⁷⁰ en blijven gelden tenzij en totdat een subsidiariteitsprobleem aan de orde wordt gesteld. Binnen het Hogerhuis wordt de subsidiariteitscontrole uitgevoerd door de Commissie voor de Europese Unie of een van haar subcommissies (bijvoorbeeld de Subcommissie voor recht en instellingen). Eerst schift de voorzitter van de Commissie voor de EU de memories van toelichting van de regering en bijbehorende documenten. Doel van deze schifting is om van elk document vast te stellen of het moet worden vrijgegeven of nader moet worden bestudeerd door een van de subcommissies. Deze komen gewoonlijk wekelijks bijeen tijdens de vergaderperioden van het Huis en beoordelen voorstellen uitvoerig op hun merites. ⁷¹ De betrokken subcommissie toetst vervolgens de voorgestelde EU-wetgeving. Deze toetsing omvat ook een oordeel over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (en het evenredigheidsbeginsel). In dit verband kan een subsidiariteitsprobleem op verschillende momenten en manieren naar voren komen:

- vooraf, door bestudering van de jaarlijkse beleidsstrategie en het jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma van de Commissie, enz.;
- tijdens de schifting;
- in de loop van de toetsing;
- door een waarschuwing van een decentraal orgaan, een ander nationaal parlement of een andere externe partij.

Als een dergelijk subsidiariteitsprobleem aan de orde wordt gesteld:

- kan het document versneld door de schiftingsprocedure worden geleid, indien nodig voorafgaand aan de memorie van toelichting;
- kan de regering worden verzocht per omgaande een memorie van toelichting over het betrokken voorstel te presenteren, inclusief commentaar op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, dan wel een gedeeltelijke memorie van toelichting;
- kunnen de betrokken leden en medewerkers beschikbaar zijn om indien nodig in actie te komen terwijl het Huis met reces is.

De procedures voor toetsing van subsidiariteit in het Britse parlement kunnen als volgt worden samengevat.

⁷⁰ Zie het volgende document: 'How will the Lords EU Committee operate these new powers?' <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

⁷¹ Zie voor de richtsnoeren voor ministeries inzake parlementaire toetsing van documenten van de Europese Unie van 20 april 2009: <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>.

De regering presenteert een memorie van toelichting (subsidiariteitsbeoordeling) binnen tien werkdagen na deponering van de EU-wetgevingshandeling of zo spoedig mogelijk.

Lagerhuis

De Commissie voor Europese toetsing besluit of een voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel en zet de redenen voor dit besluit uiteen in een verslag. De voorzitter of een ander lid van de commissie dat namens de commissie optreedt, dient een motie in met de strekking "dat naar de mening van dit Huis [het voorstel] niet verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel om redenen zoals uiteengezet in het [eerste] verslag van de Commissie voor Europese toetsing".

Minimaal vijf en maximaal acht vergaderdagen nadat de motie is aangemeld, plaatst de regering de motie op de agenda. Vragen over de motie en eventuele amendementen op de motie worden direct in het Huis aan de orde gesteld. Als de motie wordt aangenomen, stuurt de voorzitter de tekst van de resolutie met een kopie van het verslag van de Commissie voor Europese toetsing naar de betrokken EU-instelling.

Als er geen debat wordt gehouden, moet de voorzitter of het aangewezen lid van de Commissie voor Europese toetsing de motivering van het advies schetsen in een korte toespraak waarop een minister kan antwoorden namens de regering.

Hogerhuis

De juridisch adviseur stelt bij ontvangst van elk document vast of de procedures van toepassing zijn en geeft dit aan wanneer het voor schifting wordt aangeboden.

Een (sub)commissie die een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel constateert, presenteert een ontwerpverslag met een met redenen omkleed advies. Een dergelijk verslag beperkt zich tot het vraagstuk van subsidiariteit. Aangegeven wordt of het document al dan niet ter toetsing van andere aspecten wordt aangehouden. Het verslag heeft een duidelijke titel en een bondige en stereotiepe opening, die goed herkenbaar is voor de EU-instellingen, gevolgd door toelichtende tekst. Het is waarschijnlijk korter dan gebruikelijk, en gebaseerd op minder gegevens – wellicht alleen de memorie van toelichting van de Commissie en de regering. Het is noch 'ter discussie', noch 'ter informatie' bedoeld. Afhankelijk van de door het Huis overeengekomen procedures is het mogelijk dat dergelijke verslagen met spoed moeten worden goedgekeurd en gepubliceerd. Daarom moet wellicht de in richtlijn 10.51 voor het reglement van

orde beschreven procedure worden gebruikt: "De voorzitter van de commissie is gemachtigd in dringende gevallen het verslag van een subcommissie aan het Huis aan te bieden namens de subcommissie".

Toetsingsvoorbehoud (voor beide kamers)

De (sub)commissie belast met de subsidiariteitstoetsing handhaaft het toetsingsvoorbehoud totdat een antwoord van de regering wordt ontvangen. De (sub)commissie zal in ieder geval het voorbehoud willen handhaven in afwachting van nadere toetsing op andere gronden. Zolang de parlementaire toetsing niet is afgerond, kunnen ministers – behalve in uitzonderlijke omstandigheden – in de Raad geen formeel standpunt over Europese wetgeving innemen.

Het Lagerhuis geeft aan dat het een speciale communicatieprocedure met de EU-instellingen zal overeenkomen in het kader van het SVW. Het Hogerhuis verklaart dat de EU-instellingen de wens hebben geuit om de met redenen omklede SVW-adviezen te ontvangen via aangewezen e-mailpostvakken.

Samenwerking tussen de kamers

Zowel het Lagerhuis als het Hogerhuis hebben erop gewezen dat zij onafhankelijk blijven werken. We kunnen ons daarom afvragen wat er is gebeurd met het voorstel van de Speciale commissie voor modernisering van het Lagerhuis om een nieuwe gezamenlijke commissie in te stellen: "Wij doen de aanbeveling een gezamenlijke commissie van de beide kamers te installeren om zaken met betrekking tot de Europese Unie te behandelen, volgens de opzet die de regering heeft voorgesteld in haar nota", met de naam "Parlementscommissie voor Europa"⁷². In zijn vervolgverslag over subsidiariteitstoetsing heeft het Hogerhuis uitgesproken: "Wij zijn het oneens met de suggestie dat de beide kamers hun antwoord in afzonderlijke gevallen moeten coördineren. Elk van beide kamers heeft haar eigen EU-toetsingscommissie en elk van beide kamers heeft de bevoegdheid om naar eigen goeddunken een met redenen omkleed advies uit te brengen. Wij erkennen echter dat het, hoewel elke kamer haar eigen stem heeft, wenselijk is dat het Huis in subsidiariteitszaken samenwerkt met het Lagerhuis en dat waar mogelijk de beide Huizen elkaar steunen wanneer zij met redenen omklede adviezen uitbrengen. Desondanks is het van belang om op te merken dat als de twee Huizen tot een verschillend antwoord komen op de vraag of in een bepaald geval een gele kaart moet worden getrokken, hun stemmen niet tegen elkaar weggestreept worden – in dat geval is alleen de drempel niet één stap dichterbij"⁷³. Verder wordt in voornoemd verslag gesteld: "Betere

⁷² House of Commons, 2nd Report, Session 2004-05, HC (2004-05) 465, paragrafen 61, lid 4, en 62.

⁷³ Fifteenth report House of Lords EU Committee, Session 2005-2006, paragrafen 107 en 108.

communicatie tussen het Lagerhuis en het Hogerhuis zou er ook toe bijdragen dat de visies van regionale parlementen tijdig en doeltreffend voor het voetlicht worden gebracht. De LGA (*Local Government Association*) merkt op dat "nauwere coördinatie tussen Lagerhuis en Hogerhuis plaatselijke overheden zou helpen om op een meer gerichte en doeltreffende wijze hun stem te laten horen en advies aan het parlement te geven"⁷⁴.

De drie decentrale parlementen

Het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales hebben onderstreept dat er de afgelopen drie jaar een doorlopende dialoog over subsidiariteitskwesties tussen de voorzitters en medewerkers van de commissies voor Europese zaken in het Verenigd Koninkrijk is gevoerd, met inbegrip van regelmatige informatie-uitwisseling. De Noord-Ierse Assemblee heeft hieraan toegevoegd dat de staf ook heeft gediscussieerd over de wijze waarop decentrale parlementen het beste door het nationale parlement kunnen worden geattendeerd op subsidiariteitszaken.

De benaderingen van de drie decentrale parlementen zullen in bepaalde opzichten verschillen en interne procedures zijn nog 'in ontwikkeling', maar ze onderhouden nauw contact over subsidiariteitstoezicht.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over vroegere of huidige subsidiariteitsanalyses door de regionale parlementen binnen het SVW, omdat er nog geen subsidiariteitsproblemen aan de kaak zijn gesteld, al heeft de Commissie voor Europese en externe betrekkingen van het Schotse Parlement antwoorden aan het Britse parlement gegeven voor proeven met COSAC-subsidiariteitscontroles. Sinds de inwerkingtreding van het SVW zijn er nog geen met redenen omklede adviezen van het Verenigd Koninkrijk (Schotland, Wales) geweest. Wel heeft de Noord-Ierse Assemblee erop gewezen dat er één subsidiariteitswaarschuwing van de Commissie voor Europese zaken van het Hogerhuis is geweest in oktober 2010. Deze is doorgegeven aan de bevoegde commissie, de juridische dienst van de Noord-Ierse Assemblee en de onderzoeks- en bibliotheekdienst van de Noord-Ierse Assemblee, maar uiteindelijk is geen actie ondernomen.

De decentrale parlementen van Schotland, Wales en Noord-Ierland treffen voorbereidingen om hun respectieve reglementen van orde aan te passen aan de nieuwe bepalingen in het Verdrag van Lissabon over het systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

Wat het Schotse Parlement betreft heeft de Commissie voor Europese en externe betrekkingen wijzigingen aanbevolen in de procedures voor de toetsing van wetgevingsvoorstellen van de EU door het Schotse Parlement, met inbegrip van

⁷⁴ Fifteenth report House of Lords EU Committee, Session 2005 -2006, paragraaf 203.

de subsidiariteitstoetsing. Deze aanbevelingen moeten door het parlement worden goedgekeurd. Er is in het parlement over gedebatteerd op 10 december. Het werd het eens over een parlementbrede EU-strategie en over een proefproces voor de toetsing van EU-wetgevingsvoorstellen; dit betekende ook dat men een 'formeel' mechanisme met het Lagerhuis/Hogerhuis wilde afspreken om rekening te houden met de visie op subsidiariteit van het Schotse Parlement in plaats van uitsluitend te vertrouwen op de intenties zoals uiteengezet in recente briefwisseling. Die veranderingen zullen bovendien waarschijnlijk een wijziging van het reglement van orde van het parlement vereisen, evenals de overweging of de Commissie voor Europese en externe betrekkingen moet worden erkend als orgaan met "quasiplenaire bevoegdheden", waardoor zij onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld wanneer het parlement met recessie) namens het Schotse Parlement formele standpunten bij het Britse parlement kan indienen in het kader van het SVW. Bovendien hebben de EU-commissies van Hoger- en Lagerhuis afgesproken de subsidiariteitsvragen van het Schotse Parlement in ontvangst te nemen en te vertalen. In de Nationale Assemblée voor Wales vervult de Commissie voor Europese en externe zaken momenteel de belangrijkste functie voor de toetsing van wetgevingsvoorstellen van de EU door die Assemblée. Zij heeft geen formele rol met betrekking tot andere commissies van de Assemblée, maar kan EU-zaken die voor Wales van belang zijn, wel naar andere commissies doorverwijzen voor behandeling. De voorzitter van de Commissie voor Europese en externe zaken heeft de voorzitter van de Nationale Assemblée schriftelijk verzocht om behandeling van wijzigingen in het reglement van orde van de Assemblée die van kracht worden in de nieuwe Assemblée, die wordt gevormd na de verkiezingen van mei 2011. Verzocht wordt om behandeling van de vraag of de Commissie voor Europese en externe zaken moet worden erkend als commissie met "quasiplenaire bevoegdheden", opdat zij formele standpunten bij het Britse parlement kan indienen namens de Nationale Assemblée voor Wales.

De Noord-Ierse Assemblée, tot slot, heeft geen Commissie voor Europese zaken en heeft ook geen speciale commissie voor subsidiariteitsanalyse ingesteld. De laatste paar jaren heeft de Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister overwogen hoe zij kwesties van subsidiariteit zal afhandelen na de bekrachtiging van het Verdrag van Lissabon. De commissie heeft twee proeven met subsidiariteitsexercities bestudeerd, alsmede een aantal onderzoeksdocumenten van de onderzoeks- en bibliotheekdienst van de Assemblée. Als er op het ogenblik een subsidiariteitswaarschuwing binnenkomt, wordt deze voor verdere behandeling doorgestuurd naar de juridische dienst, de onderzoeks- en bibliotheekdienst van de Assemblée en naar de reglementair bevoegde commissie. De Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister fungeert als postbus voor de ontvangst van waarschuwingen, tijdschema's, enz. De Contactgroep van de voorzitter (*Chairperson's Liaison Group*) heeft zich

gebogen over het vraagstuk van scholing voor leden op een aantal gebieden, niet alleen subsidiariteit, maar omdat het einde van haar mandaat nadert is besloten de zaak over te laten aan de nieuwe Contactgroep, die volgend jaar wordt gevormd na de verkiezingen voor de Assemblée.

Zowel het Schotse Parlement als de Nationale Assemblée voor Wales hebben een coördinatiemechanisme opgezet met de regionale uitvoerende macht. Het Schotse Parlement is met de Schotse regering een procedure overeengekomen waarbij de regering het parlement wekelijks een lijst voorlegt met wetgevingsvoorstellen en bijbehorende memories van toelichting waarover de Schotse regering is geraadpleegd door de Britse regering. Subsidiariteitskwesities worden door de Schotse regering aan de orde gesteld zodra ze zijn vastgesteld.

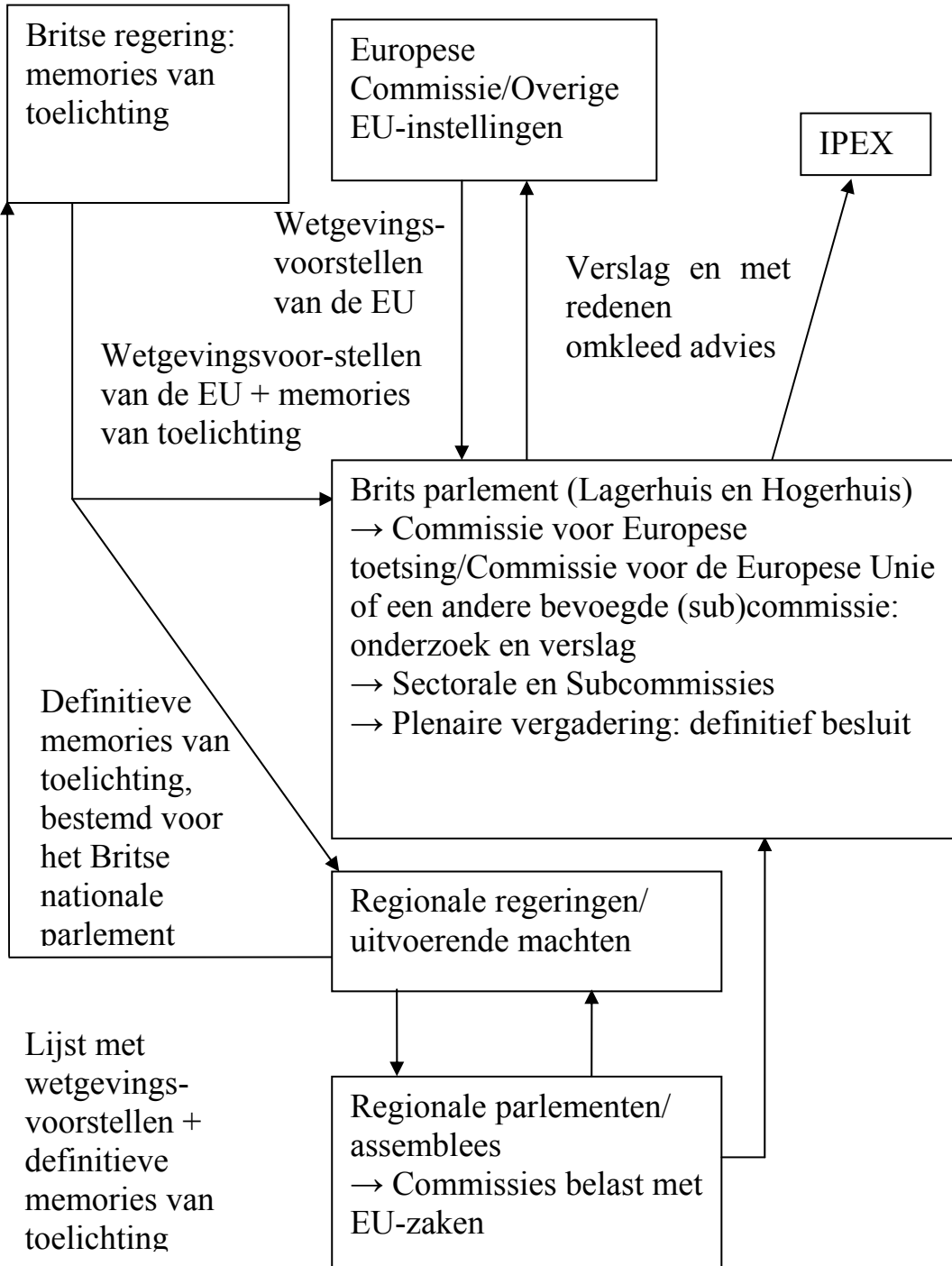
In Wales heeft de eerste minister, tijdens een vergadering van de Commissie voor Europese en externe zaken van de Assemblée op 4 mei 2010, de commissie een lijst overhandigd met memories van toelichting op Europese wetgevingsvoorstellen waarover de Welshe regering was geraadpleegd door de Britse regering. Hierbij werd opgemerkt dat deze informatie tijdig naar de commissie moest worden doorgestuurd binnen de termijn van acht weken voor het aan de orde stellen van problemen overeenkomstig het protocol. De Welshe regering stuurt nu kopieën van de definitieve memories van toelichting – met de visie van de regionale regering op de voorstellen – aan de Nationale Assemblée voor Wales op hetzelfde ogenblik waarop de memories van toelichting worden teruggestuurd naar het ter zake bevoegde ministerie van de Britse regering (de nationale uitvoerende macht) voor overdracht aan het nationale parlement. De memories van toelichting worden verstuurd via een e-mailpostvak dat wordt beheerd door de interne onderzoeksdienst (*Members' Research Service*) van de Assemblée. Deze stuurt een waarschuwing naar de betrokken commissie(s) van de Assemblée over subsidiariteitskwesities die door de Welshe regering aan de orde zijn gesteld in verband met gedecentraliseerde bevoegdheden, en kan om nadere toetsing en/of actie verzoeken. Deze waarschuwingsprocedure in Wales is een aanvulling op eventuele subsidiariteitskwesities die door het nationale parlement zijn gesignaleerd en onder de aandacht van de Assemblée zijn gebracht door Britse parlementscommissies. In Noord-Ierland heeft de Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister voorgesteld dat het ministerie voor de commissie alle memories van toelichting markeert die van bijzonder belang zijn voor Noord-Ierland, met inbegrip van zaken met betrekking tot subsidiariteit en evenredigheid. Dit voorstel is echter door de ministers afgewezen, die verklaarden dat de commissie deze informatie rechtstreeks vanuit het nationale parlement in Westminster zou moeten ontvangen.

De drie decentrale parlementen staan ook open voor overleg of samenwerking met niet-gouvernementele organisaties, Europese verenigingen, externe deskundigen of belanghebbenden, wanneer dat passend wordt geacht, hoewel

het twijfelachtig is hoe haalbaar dat zal zijn binnen de termijnen die in het Verdrag van Lissabon voor een reactie worden gesteld.

De drie decentrale parlementen trekken echter niet één lijn ten aanzien van de totstandbrenging van een speciale procedure voor communicatie met de EU-instellingen in het kader van het SVW. In het Schotse Parlement zal de Commissie voor Europese en externe betrekkingen overwegen subsidiariteitsverslagen van het parlement ter informatie aan de EU-instellingen te zenden. In de Nationale Assemblee voor Wales worden alle verslagen van de Commissie voor Europese en externe zaken standaard naar Welshe leden van het Europees Parlement en naar de Europese Commissie gestuurd. Welshe leden van het Europees Parlement ontvangen ook kopieën van alle commissiedocumenten en nemen deel aan commissievergaderingen. Daarentegen heeft de Noord-Ierse Assemblee geen enkele specifieke procedure voor communicatie met de EU-instellingen in het leven geroepen.

Stappen in de procedures voor subsidiariteitstoetsing in het Verenigd Koninkrijk:



Filterprocedures

Het Lagerhuis noch het Hogerhuis heeft een procedure vastgesteld om ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen te 'filteren' teneinde te bepalen of deze al dan niet aan de regionale parlementen moeten worden voorgelegd. Het Hogerhuis heeft verklaard dat het geen voorstellen zal voorleggen aan regionale parlementen omdat het aan de regionale parlementen is om te signaleren welke voorstellen hen aangaan en het Hogerhuis op hun zorgen te attenderen. Medewerkers houden echter wel informeel contact met regionale parlementen en kunnen zo bepaalde dossiers onder hun aandacht brengen.

De drie decentrale parlementen ontvangen de ontwerpen van EU-wetgeving ter SVW-beoordeling via een 'filterprocedure' die op regionaal niveau is opgezet om te besluiten over hun relevantie voor de respectieve regio's. In Schotland moet de formele procedure nog worden goedgekeurd. Intussen wordt de filterprocedure uitgevoerd door medewerkers van het commissiebureau, de onderzoeksdienst, het EU-bureau en de juridische dienst van het Schotse parlement. Bovendien heeft de Schotse regering toegezegd, het parlement te informeren over alle voorstellen waarover subsidiariteitszorgen bestaan. In Wales wordt dit gedaan door medewerkers van de interne onderzoeksdienst, het EU-bureau en de juridische dienst. Voor elke vergadering van de Commissie voor Europese en externe zaken wordt een verslag opgesteld. De Welshe regering heeft ook toegezegd, de Assemblee te informeren over alle voorstellen waarover zij subsidiariteitszorgen heeft. In Noord-Ierland gebeurt dit door medewerkers van de onderzoeks- en bibliotheekdienst van de Assemblee.

Personele middelen en capaciteitsopbouw

Om zich voor te bereiden op hun nieuwe taken binnen het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, hebben de drie decentrale parlementen verschillende maatregelen genomen en acties ondernomen.

De Commissie voor Europese en externe betrekkingen van het Schotse Parlement heeft een onderzoek uitgevoerd naar de consequenties van Verdrag voor Schotland (regering en parlement). Hiertoe behoorde een beoordeling van het effect van het subsidiariteitsprotocol. Het onderzoek vond plaats in 2009/10 en het verslag verscheen in juni 2010⁷⁵. Op basis van dit verslag is 'een EU-strategie voor het Schotse Parlement'⁷⁶ geschetst, waarvoor een gedetailleerd ontwikkelings- en uitvoeringsplan gereed zal zijn in januari 2011. De zaak is besproken op het *EC-UK Forum* en medewerkers van het Schotse Parlement

⁷⁵ European and external relations Committee, 4th Report, 2010 (Session 3), "Inquiry into the Impact of the Lisbon Treaty on Scotland", gepubliceerd door het Schotse Parlement op 23 juni 2010.

⁷⁶ "A European Union Strategy for the Scottish Parliament: Recommendations from the Inquiry into the Impact of the Treaty of Lisbon on Scotland".

hebben vertegenwoordigers van de kamers van het nationale parlement en van de andere decentrale parlementen ontmoet om te overleggen over procedures. De Commissie voor Europese en externe zaken van de Nationale Assemblée voor Wales heeft in 2008/2009 onderzoek gedaan naar de toepassing van het Subsidiariteitsprotocol. Sindsdien is de zaak besproken met de eerste minister van de Welshe regering en tussen de voorzitters van de Commissie voor Europese en externe zaken en de Assemblée. Medewerkers van de Assemblée hebben deelgenomen aan de werkzaamheden van het SMN en aan twee seminars die het Catalaanse parlement in Barcelona (in september 2009 en juli 2010) had georganiseerd voor CALRE (Catalonië is voorzitter van de werkgroep voor subsidiariteit van CALRE). De zaak is ook besproken op het *EC-UK Forum* en medewerkers van de Nationale Assemblée voor Wales hebben vertegenwoordigers van de kamers van het nationale parlement en van de andere decentrale parlementen ontmoet om te overleggen over procedures.

Medewerkers van de onderzoeks- en bibliotheekdienst van de Noord-Ierse Assemblée hebben opleiding gekregen, onder meer om zich voor te bereiden op de nieuwe taken binnen het SVW. Onderzoeksmedewerkers hebben de leden van een aantal commissies voorgelicht over subsidiariteit en aanverwante kwesties.

Voor de ontwikkeling van hun expertise op het gebied van subsidiariteit maken het Schotse Parlement en de Nationale Assemblée voor Wales gebruik van de gezamenlijke deskundigheid van hun respectieve juridische diensten, EU-bureaus in Brussel, onderzoeksdiensten en commissiediensten om ervoor te zorgen dat subsidiariteitsvraagstukken gepaste aandacht krijgen. Zij hanteren een open en inclusieve benadering van deze zaken en maken ook gebruik van de formele en informele partnerschappen in het Verenigd Koninkrijk en in Europa (waaronder het lidmaatschap van CALRE), en van hun betrokkenheid bij het CvdR, om te waarborgen dat zij tijdig kunnen reageren wanneer zich subsidiariteitskwesties voordoen. Zij streven er ook naar dit te doen in samenwerking met de Schotse/Welshe regering wanneer dit passend wordt geacht.

De Noord-Ierse Assemblée is bezig alle griffiers, assistent-griffiers, medewerkers van *Hansard* (de officiële publicatiedienst van het nationale parlement), senior onderzoekers en onderzoekers te onderrichten over Europese instellingen en structuren, waaronder het Verdrag van Lissabon en subsidiariteit. Er is een groep opgericht, bestaande uit de griffier van de Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister, een juridisch adviseur van de Assemblée en een senior onderzoeker met verantwoordelijkheid voor Europese kwesties. De Assemblée is ook lid geworden van het SMN van het CvdR.

Het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales hebben beide een EU-bureau in Brussel om hun leden en commissies op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen op de agenda van de EU, met inbegrip van een analyse van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie, dat van invloed is op het werkprogramma van de Commissie voor Europese en externe betrekkingen en een deel van het werk van de overige commissies. De Schotse Commissie voor Europese en externe betrekkingen en de Commissie voor Europese en externe zaken in Wales ontvangen een periodieke formele actualisering van de minister voor Europese zaken in de regionale regering. Daarnaast kan aan ministers worden gevraagd de commissie (en andere commissies) een toelichting te geven op hun werk, met inbegrip van – relevante – Europese activiteiten. Verder verstrekt de vertegenwoordiger van de Europese Commissie regelmatig actualiseringen van zijn werk en van relevante beleidsontwikkelingen, en woont hij in Wales regelmatig de vergaderingen van de Commissie voor Europese en externe zaken bij. De Noord-Ierse Assemblee vertrouwt op haar onderzoeks- en bibliotheekdienst voor de screening van het jaarlijkse Europese wetgevings- en werkprogramma en het toezicht op de beleidsontwikkeling op Europees niveau.

Zowel Schotland als Wales menen dat hun commissie belast met Europese zaken een belangrijke rol speelt in het regionale parlement wat betreft het toezicht op nieuwe ontwikkelingen in de EU en de keuze van een strategische benadering voor de toetsing van de betrokkenheid van haar regering bij het EU-beleid. In tegenstelling tot Schotland en Wales heeft de Noord-Ierse Assemblee geen commissie die zich uitsluitend bezighoudt met Europese zaken. De Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister is verantwoordelijk voor Europese vraagstukken naast een aantal andere beleidsterreinen.

Samenwerking met andere nationale/regionale parlementen

Zowel het Lagerhuis als het Hogerhuis communiceren regelmatig met de andere nationale parlementen via hun in Brussel gevestigde vertegenwoordigingen. In het geval van het Lagerhuis verloopt de samenwerking op officieel niveau informeel via vertegenwoordigers van nationale parlementen in Brussel en formeel via IPEX. In het geval van het Hogerhuis wordt, zodra een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel wordt vermoed, de EU-verbindingfunctionaris geïnformeerd. Deze zal informeel andere nationale parlementen op de hoogte brengen, vaststellen waar soortgelijke zorgen zouden kunnen bestaan en het contact aanhouden terwijl elke kamer aan een definitief standpunt werkt. Er zullen discussies met alle nationale parlementen worden gevoerd teneinde richtsnoeren op te stellen voor de kennisgeving aan andere parlementen via IPEX.

De drie decentrale parlementen onderhouden nauwe contacten over subsidiariteitstoezicht, zowel op officieel niveau als via het *EC-UK Forum* van Europese commissievoorzitters. De voorzitters van de nationale en regionale commissies die in het Verenigd Koninkrijk met Europese zaken zijn belast, vergaderen formeel elke zes maanden in het *EC-UK Forum* over zaken van gemeenschappelijk belang. Er is gesproken over informatie-uitwisseling en samenwerking tussen instellingen op het gebied van EU-toetsing en hoewel geen 'formeel mechanisme' of 'protocol' is vastgesteld, is men het er in beginsel over eens dat medewerkers moeten samenwerken en informatie moeten delen om te waarborgen dat subsidiariteitskwesties tijdig en passend worden behandeld. Na de Britse parlamentsverkiezingen van mei 2010 is er nog geen bijeenkomst van het *EC-UK Forum* geweest om deze zaken verder te bespreken. Het SVW staat ongetwijfeld op de agenda van de volgende forumbijeenkomst, waarschijnlijk eind januari 2011, wanneer wellicht wordt gesproken over een coördinatiemechanisme.

Daarnaast zijn de drie decentrale parlementen lid van CALRE. In het hele CALRE-netwerk vindt informele informatie-uitwisseling plaats. Er is een nieuwe website ingericht met een forum waar leden informatie kunnen uitwisselen en discussiepunten ter tafel kunnen brengen. De Noord-Ierse Assemblee is ook lid geworden van het SMN van het subsidiariteitsbeginsel van het CvdR.

Verder zien het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales een potentiële nieuwe behoefte aan nauwere samenwerking met regionale parlementen in andere lidstaten betreffende zaken waarover gemeenschappelijke zorgen bestaan in verschillende delen van de EU. Wat betreft de Noord-Ierse Assemblee heeft de Commissie voor het bureau van de eerste minister en de plaatsvervangend eerste minister voorgesteld dat zij op de geëigende niveaus contacten legt met verschillende regionale volksvertegenwoordigingen met wetgevende bevoegdheden en nationale parlementen in Europa over zaken van gemeenschappelijk belang en dat zij andere commissies aanmoedigt hetzelfde te doen.

Zichtbaarheid/toegang tot de resultaten van de subsidiariteitsanalyse

Het Lagerhuis heeft aangegeven dat al het werk van de Commissie voor Europese toetsing, met inbegrip van de subsidiariteitsanalyse, wordt gepubliceerd in periodieke toetsingsverslagen en ministeriële verklaringen. Ook memories van toelichting van de regering zijn openbaar. Met redenen omklede adviezen worden in het openbaar behandeld in het Lagerhuis. De EU-instellingen worden op de hoogte gebracht van alle bezwaren die in het Lagerhuis worden geopperd.

Het Hogerhuis is van mening dat zijn procedures voor subsidiariteitstoetsing transparant en toegankelijk zijn voor het publiek, en dat de resultaten van de toetsing voldoende zichtbaar zijn voor de EU-instellingen en de nationale parlementen van andere lidstaten. Bovendien zal het proces van subsidiariteitstoetsing nog zichtbaarder worden gemaakt (bijvoorbeeld door aanpassingen van de webpagina's of het toetsingsvoortgangsdokument). Verder zullen alle subsidiariteitsverslagen worden vertaald in het Frans en zullen de vertalingen op de webpagina's worden geplaatst.

Het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales wijzen erop dat alle correspondentie en discussies van commissies over zaken waarbij een subsidiariteitskwestie aan de orde wordt gesteld, openbaar worden gemaakt. Het parlement en de assemblee streven naar transparantie en openheid: commissievergaderingen zijn openbaar en officiële documenten worden op het internet gepubliceerd. De Noord-Ierse Assemblee benadrukt dat zij een open en transparante organisatie is en een enorme hoeveelheid informatie op haar website publiceert. Commissievergaderingen worden openbaar gemaakt via een open internetverbinding en de notulen van vergaderingen en andere documenten worden op het internet gepubliceerd, waar ze vrij toegankelijk zijn voor het publiek. Derhalve menen alle drie decentrale parlementen dat de subsidiariteitsanalyse voldoende zichtbaar is voor regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in andere lidstaten, het Britse parlement, de nationale parlementen van de andere lidstaten en de EU-instellingen.

Samenwerking tussen het Britse parlement en de decentrale parlementen

Toezending van EU-ontwerpwetgeving

Zowel het Lagerhuis als het Hogerhuis hebben aangegeven dat er geen mechanisme bestaat voor de toezending van EU-ontwerpwetgeving aan regionale parlementen. Volgens het Hogerhuis is artikel 6 van protocol nr. 2 permissief. Dat wil zeggen dat als een mogelijk subsidiariteitsprobleem wordt geconstateerd, bepaalde of alle decentrale parlementen informeel en van geval tot geval kunnen worden gewaarschuwd.

Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies

Het Lagerhuis heeft aangegeven dat het de standpunten van de regionale parlementen over ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen moet ontvangen binnen de termijn van acht weken, maar hoe eerder hoe beter. Ten aanzien van het Hogerhuis is geen termijn gesteld waarbinnen de regionale parlementen hun standpunten moeten bekendmaken. De regionale parlementen hebben echter wel

het advies gekregen te onthouden dat het Hogerhuis beter rekening met hun visie kan houden als zij die tijdig doen toekomen.

Aandacht voor het regionaal advies

Het Lagerhuis heeft verklaard dat coördinatie op nationaal niveau ten aanzien van de werkzaamheden van regionale parlementen – wanneer hun belangen in het geding zijn in een EU-wetgevingshandeling – kan worden bereikt met regelmatige bijeenkomsten van het voornoemde *EC-UK Forum* waarin de voorzitters van de commissies voor Europese zaken in het Verenigd Koninkrijk samenkomen. Verder vindt er regelmatige informatie-uitwisseling plaats op officieel niveau, onder meer via vertegenwoordigers in Brussel. Het Lagerhuis houdt rekening met de standpunten van de regionale parlementen in hun subsidiariteitsanalyses in het kader van het gebruikelijke proces voor de behandeling van documenten van de Commissie voor Europese toetsing, tot wie de decentrale parlementen hun zorgen moeten richten. Het definitieve besluit over het met redenen omklede advies moet door het Lagerhuis worden genomen op aanbeveling van de Commissie voor Europese toetsing. Het houdt echter geen rekening met de standpunten van Europese verenigingen van regionale en plaatselijke overheden bij het uitvoeren van de subsidiariteitsanalyse.

Het Hogerhuis heeft onderstreept dat er in het Verenigd Koninkrijk op zich geen mechanisme op nationaal niveau bestaat voor de coördinatie van de subsidiariteitswerkzaamheden van de decentrale parlementen. Toch houdt het Huis rekening met hun standpunten in het kader van het normale toetsingsproces van de Commissie voor de EU. Enerzijds heeft de Commissie voor de EU van het Hogerhuis de intentie uitgesproken om te waarborgen dat de commissies voor Europese zaken van de decentrale parlementen worden geraadpleegd wanneer subsidiariteitsproblemen worden geconstateerd in haar eigen filterprocedure voor voorstellen op gebieden met decentrale bevoegdheid⁷⁷, zoals is gebeurd tijdens de achtste COSAC-subsidiariteitsproef.⁷⁸ Anderzijds heeft zij de commissies voor Europese zaken van de Schotse en Welshe decentrale parlementen ook gevraagd haar in alle fasen van de cyclus van beleidsvorming en wetgeving te attenderen op voorstellen die volgens hen zouden kunnen leiden tot subsidiariteits- of evenredigheidsproblemen waarvan het Hogerhuis op de hoogte zou moeten zijn. Deze regeling zou volgens het plan

⁷⁷ "Als een mogelijk subsidiariteitsprobleem wordt geconstateerd, kunnen bepaalde of alle decentrale volksvergaderingen op stafniveau en van geval tot geval worden gewaarschuwd", uit een document van het Hogerhuis: 'How will the Lords EU Committee operate these new powers?'

⁷⁸ Volgens de Commissie voor de Europese Unie van het Hogerhuis was de Commissie voor Europese en externe betrekkingen van het Schotse Parlement niet in staat de zaak te behandelen binnen de gestelde termijn; de Assemblee voor Wales antwoordde dat zij het antwoord graag aan het Hogerhuis overliet omdat erfrecht op dat ogenblik geen gedecentraliseerde zaak was; de Noord-Ierse Assemblee behandelde het voorstel maar had er geen commentaar op. Zie het COSAC-verslag van mei 2010, blz. 9-10, en bijlage, blz. 197.

moeten worden uitgebreid tot de Noord-Ierse Assemblee nadat deze weer samenkwam⁷⁹.

Verder zijn bij de uitvoering van de subsidiariteitsanalyse ook Europese verenigingen van regionale en plaatselijke overheden, zoals REGLEG en CALRE, welkom om hun visies aan het Huis voor te leggen – net als elk ander orgaan of individu. Daarbij is echter benadrukt dat het Hogerhuis zelf de uiteindelijke beslissing moet nemen.

De drie decentrale parlementen hebben onderstreept dat tot nu toe noch een formele samenwerkings- of coördinatieprocedure met het nationale parlement in Westminster of een van zijn kamers, noch een formele adviesprocedure is vastgesteld. Toen de Commissie voor de EU van het Hogerhuis de regionale parlementen echter in oktober 2010 attendeerde op een mogelijk subsidiariteitsprobleem, was zij zeer helder over de termijn waarbinnen zij moesten antwoorden. Daarna hebben het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales bij de voorzitters van de beide commissies voor Europese zaken in Westminster schriftelijk verzocht om meer formele afspraken.

Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau

Het Lagerhuis heeft benadrukt dat in geval van verschillen van inzicht tussen het nationale en het regionale niveau de bepaling in het protocol uitsluitend van toepassing is op nationale parlementen, zodat het Lagerhuis uiteindelijk beslist. Evenzo heeft het Hogerhuis erop gewezen dat het geenszins verplicht is in te stemmen met de bezwaren die door een regionaal parlement worden aangevoerd.

De drie decentrale parlementen hebben bevestigd dat het aan de nationale parlementen is om het definitieve met redenen omklede advies uit te brengen. Toch hadden de voorzitters van de commissies voor Europese zaken van het Lagerhuis en het Hogerhuis voor de landelijke parlementsverkiezingen in mei 2010 ermee ingestemd de oordelen van de regionale parlementen over subsidiariteitskwesties door te geven aan de Britse regering, ook al waren zij het niet eens met hun zienswijze. Na de verkiezingen van mei 2010 is Lord Roper herbenoemd als voorzitter van de Speciale commissie voor de EU in het Hogerhuis; hij heeft verklaard dat regionale parlementen op stafniveau zullen worden gewaarschuwd als zich subsidiariteitskwesties voordoen. De Commissie voor Europese toetsing van het Lagerhuis heeft echter een nieuwe voorzitter

⁷⁹ De bevoegdheden van de Noord-Ierse Assemblee werden opgeschort op 14 oktober 2002 om middernacht. Zie <http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>. Tijdens de opschorting vervielen de bevoegdheden van de assemblee aan het ministerie voor Noord-Ierland (*Northern Ireland Office*). Na de onderhandelingen die leidden tot de aanvaarding van het akkoord van Saint Andrews in november 2006, werden verkiezingen voor de assemblee gehouden op 7 maart 2007, waarna de volledige bevoegdheden van de decentrale instellingen werden hersteld op 8 mei 2007. Zie http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Ireland_Assembly.

gekozen, Bill Cash. Op het moment van schrijven was niet bekend of de benadering van de commissie in het vorige parlement zou worden voortgezet. Hierover zal verder worden gesproken tijdens de volgende bijeenkomst van het *EC-UK Forum* in januari 2011.

Follow-up en feedback van het nationale parlement

Het Lagerhuis verklaarde dat het aan de decentrale parlementen op stafniveau verslag zal uitbrengen en inlichtingen zal verstrekken over zijn definitieve met redenen omklede advies betreffende de verenigbaarheid van een wetgevingsvoorstel met het subsidiariteitsbeginsel. Hetzelfde antwoord werd gegeven door het Hogerhuis: alle feedback en follow-up wordt uitsluitend op informele wijze gegeven op stafniveau.

Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?

Het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales menen dat goede samenwerking tussen regionale en nationale parlementen zal waarborgen dat advies wordt gegeven op het juiste wetgevingsniveau en zal worden geëerbiedigd bij de beoordeling van subsidiariteit. Beide parlementen hebben een sterke en gevestigde werkrelatie met het Lagerhuis en Hogerhuis op basis van wederzijds respect voor de verantwoordelijkheden van elk der instellingen. Ook de Noord-Ierse Assemblee onderstreept dat zij een langdurige relatie en nauwe samenwerking met de andere decentrale parlementen en het Britse parlement geniet.

Overzichtstabel: De toepassing van het SVW in het Verenigd Koninkrijk

	Nationaal niveau		Regionaal niveau
Procedures die gevolgd worden door het nationale parlement en de regionale parlementen			
	Lagerhuis	Hogerhuis	Decentrale parlementen
Procedures voor toetsing van subsidiariteit	Geen specifieke toetsingsprocedures. De algemene toetsingsprocedure voor alle soorten EU-documenten is van toepassing	Schiftings- en toetsingsprocedures aangepast aan het SVW.	Procedures voor de tenuitvoerlegging van het SVW worden besproken op regional niveau. In het algemeen is een herziening van de reglementen van orde van de decentrale parlementen nodig. Die herziening moet zijn bekrachtigd in 2011.
Filter-procedures	Nee	Ja	Filterprocedure
Personele middelen en capaciteits-opbouw	-	-	Vorbereiding op de nieuwe taken in het SVW (informer, opleiden, enz.). Ontwikkeling van expertise m.b.t. subsidiariteit. Goede toegang tot EU-informatie (bureaus in Brussel, samenwerking met regionale regering, enz.).
Samenwerking met andere nationale/ regionale parlementen	Informeel op medewerkersniveau via de vertegenwoordigers van de nationale parlementen in Brussel en formeel via IPEX.		De drie decentrale parlementen onderhouden nauwe contacten over subsidiariteitstoezicht, zowel op officieel niveau als via het <i>EC-UK Forum</i> van commissievoorzitters. De drie zijn lid van CALRE. De Noord-Ierse Assemblee is lid van SMN. Mogelijk nauwere samenwerking met regionale parlementen in andere lidstaten bij zaken van gemeenschappelijk

			belang.
Zichtbaarheid/ toegankelijk- heid van de resultaten van de subsidiariteits- analyse	Subsidiariteits- analyses worden gepubliceerd in periodieke toetsings- verslagen en ministeriële verklaringen. Memories van toelichting van de regering zijn ook openbaar. De EU- instellingen worden ingelicht over bezwaren die door het Lagerhuis aan de orde zijn gesteld.	Het proces van subsidiariteits- toetsing wordt nog zichtbaarder gemaakt, bijv. door aanpassing van de webpagina's of het toetsingsvoort- gangsdocument Bovendien worden alle subsidiariteits- verslagen in het Frans vertaald en worden de vertalingen op de webpagina's geplaatst.	Streven naar transparantie en openheid. Alle correspondentie en discussies van commissies voor EU-zaken over een kwestie waarover subsidiariteitsvragen zijn gerezen, worden openbaar gemaakt (met name door publicatie op de website). Vergaderingen van de Commissie voor de EU zijn openbaar.
Samenwerking tussen het nationale parlement en de regionale parlementen			
	Lagerhuis	Hogerhuis	Decentrale parlementen
Toezending van EU- ontwerpzet- geving	Geen formeel mechanisme voor de toezending van de EU-ontwerp- wetgeving aan regionale parlementen kan informeel plaatsvinden.		Bevestigt door de drie decentrale parlementen.
Termijn voor het uitbrengen van regionaal advies	Binnen de termijn van acht weken, hoe eerder hoe beter.	Geen termijn – maar bijdragen moeten tijdig worden ingediend.	Geen vaste termijn voor bekendmaking standpunt(en) aan Brits parlement.
Aandacht voor het regionaal advies	De standpunten van de regionale parlementen worden opgenomen in de subsidiariteits- analyse tijdens	De visies van de regionale parlementen worden behandeld in het kader van het normale	Verzoek om meer formele afspraken.

	het gebruikelijke proces voor de behandeling van documenten van de Commissie voor Europese toetsing, tot wie de regionale parlementen hun zorgen moeten richten.	toetsingsproces in de Commissie voor de EU.	
Verschillen van inzicht tussen nationaal en regionaal niveau	Het Lagerhuis heeft het laatste woord	Het Hogerhuis heeft het laatste woord	Het nationale parlement brengt het definitieve met redenen omklede advies uit.
	De voorzitters van de commissies voor Europese zaken van het Lagerhuis en het Hogerhuis hebben voor de landelijke parlamentsverkiezingen van mei 2010 afgesproken de oordelen van de regionale parlementen over subsidiariteitskwesties door te geven aan de Britse regering, ook als zij het niet eens zouden zijn met hun zienswijze. Na de verkiezingen was niet bekend of deze benadering zou worden voortgezet. Hierover zal verder worden gesproken tijdens de volgende bijeenkomst van het <i>EC-UK Forum</i> in januari 2011		
Follow-up en feedback van het nationale parlement	Vindt op informele wijze plaats op stafniveau.		-
Moet er nauwere samenwerking worden ontwikkeld?	-	-	Goede samenwerking tussen regionale parlementen en het nationale parlement waarborgt dat advisering plaatsvindt op het geëigende niveau van wetgevende bevoegdheid en dat daarmee rekening wordt gehouden bij de subsidiariteitsbeoordeling.

3. Leidt het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (SVW) tot een nieuwe rol voor nationale parlementen van de Europese Unie en regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden?

Om de in de titel van dit hoofdstuk opgeworpen vraag te beantwoorden, moeten we teruggaan naar 1992 (Verdrag van Maastricht, in werking getreden in 1993) om getuige te zijn van het begin van de subsidiariteits- en evenredigheidsstoetsing. De formalisering van een langdurige praktijk in sommige lidstaten door het Verdrag van Lissabon biedt de mogelijkheid om nauwgezet de mechanismen te bestuderen die zijn ontwikkeld voor de tenuitvoerlegging van het SVW in de acht lidstaten met regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden. De al jaren bestaande informele praktijk van vroegtijdige toetsing van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel contrasteert met het magere onderzoek dat tot nu toe is gedaan naar de aanpassing van de regionale parlementen aan hun nieuwe verantwoordelijkheden als gevolg van het SVW. Daarbij mag niet worden vergeten dat de kaders die specifiek zijn ontwikkeld om de rol van de nationale parlementen ten aanzien van subsidiariteitstoetsing van ontwerpen van EU-wetgeving te beoordelen, hun beperkingen hebben wanneer ze worden toegepast op regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden.⁸⁰ De parlementaire betrokkenheid bij subsidiariteitszaken verschilt van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio.⁸¹

⁸⁰ Zie Carter and McLeod (2005), blz. 69, en Carter (2006), hoofdstuk 4, in Kiiver (Ed.) "National and Regional Parliaments in the European Constitutional order".

⁸¹ Zie het 33ste verslag van de Commissie voor Europese toetsing van het Lagerhuis (Session 2007-08), waarin uiteenlopende opvattingen over het effect van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing worden besproken door onder anderen professor Simon Hix en Richard Corbett, lid van het Europees Parlement.

3.1 Perceptie van het SVW op nationaal en regionaal niveau

Uit de vraaggesprekken met parlementen zijn verschillende percepties van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing naar voren gekomen.

Het SVW wordt door de parlementen in het algemeen als positief beschouwd

Op nationaal niveau

De federale Oostenrijkse en Duitse wetgevende organen spraken hun waardering uit voor het nieuwe instrument om subsidiariteitstoetsing uit te voeren. Zij vinden het een geschikte manier om hun invloed en politieke controle te waarborgen met het oog op het toezicht op de correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in EU-wetgeving. Zij verwelkomen met name de inbedding van de procedure in de Verdragen. Ook het Britse Hogerhuis verwelkomt die stap omdat daarmee meer belang wordt gehecht aan de betrokkenheid van nationale parlementen bij het toezicht op subsidiariteit en steunt het SVW als middel om die nauwere relatie tot stand te brengen.

Op regionaal niveau

In het algemeen wordt het nieuwe systeem positief ontvangen en vinden de parlementen die aan de enquête hebben meegedaan het een geschikt antwoord op regionale eisen van betere toegang tot en meer toetsingsrecht voor EU-wetgeving. De perceptie is dat het SVW aanmerkelijk zal bijdragen aan de democratische legitimering van de EU en haar optreden, en dat het een belangrijk mechanisme is voor het waarborgen van de transparantie en doelmatigheid van het Europese wetgevingsproces. Het Schotse Parlement en de Nationale Assemblee voor Wales zien het systeem als een positieve ontwikkeling, waarmee in de Verdragen voor het eerst formeel de rol van regionale parlementen in het proces van subsidiariteitstoezicht wordt erkend.⁸² De Italiaanse regionale visie op het SVW is eveneens overwegend positief: het wordt als een belangrijk instrument beschouwd om betere participatie van de nationale en regionale parlementen in het EU-wetgevingsproces te waarborgen (Abruzzo, Bolzano, Calabrië, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardije, Marche en Trento). In Spanje heeft men in het algemeen een positief beeld van de bepalingen in het Verdrag van Lissabon dankzij het gemeenschappelijke bewustzijn van het belang dat wordt gehecht aan de deelname van nationale en regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden aan het Europese proces van wetgeving. Voor sommige parlementen betekent het systeem geen grote verandering.

⁸² De commissie van de Noord-Ierse Assemblee die verantwoordelijk is voor de coördinatie van EU-zaken moet in dezen nog een standpunt innemen. Daarom heeft de Assemblee het onderwerp nog niet behandeld.

Dit is het geval, op nationaal en regionaal niveau, voor het Finse parlement en het parlement van Åland, alsmede voor het Britse Lagerhuis. Volgens het Finse parlement is het systeem voor vroegtijdige waarschuwing een "grotendeels illusoir politiek proces"⁸³: "(1) het Verdrag van Lissabon legt in feite geen nieuwe taken op; parlementen hebben altijd toegang gehad tot de in het Verdrag voorziene informatie en hebben altijd de nationale regeringen en EU-instellingen kunnen aanspreken over de kwesties die aan de orde kwamen; (2) subsidiariteit is weliswaar van belang als beginsel, maar in praktische politieke zin minder belangrijk dan de inhoud van Europese voorstellen; het Verdrag voorziet niet in de mogelijkheid dat nationale parlementen zich uitlaten over inhoudelijke zaken; (3) De definitie van 'subsidiariteit' in het Verdrag is zo beperkt dat het begrip vrijwel betekenisloos wordt". Het Finse parlement meent dat de bestaande Finse toetsingsprocedure beter is dan het SVW omdat haar subsidiariteitscontrole blijft gelden voor zowel wetgevings- als niet-wetgevingsvoorstellen van de EU, terwijl het systeem uitsluitend betrekking heeft op ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen. Volgens het parlement voegt het systeem maar twee nieuwe elementen toe: "(1) het Eduskunta kan eventuele bezwaren rechtstreeks tot de auteur van het voorstel richten en niet alleen via de Finse regering tot de Raad, zoals nu het geval is; (2) naast het huidige gemiddelde van 90-100 U-zaken [EU-wetgevingsvoorstellen] per jaar zal het Eduskunta mogelijk honderden voorstellen ontvangen die in de Finse praktijk zouden zijn gedelegeerd aan de regering of het bestuur omdat ze geen parlementaire inbreng zouden vereisen. Dit aantal kan lager zijn als de EU meer gebruikmaakt van de mogelijkheid om wetgeving te delegeren aan de Commissie."⁸⁴ Dit officiële standpunt van het Finse parlement over de procedure van het SVW wordt weerspiegeld in de wetgeving waarmee het Verdrag van Lissabon ten uitvoer wordt gelegd⁸⁵ en de daaruit voortvloeiende uitvoeringshandelingen. Het parlement van Åland deelt deze visie omdat het nationale parlement krachtens de bestaande wetgeving en Europese toetsingsprocedure het regionale parlement al kan opdragen een mening te geven die wordt opgenomen in het Finse nationale standpunt (over zowel het subsidiariteits- als het evenredigheidsbeginsel).

Volgens het Britse Lagerhuis heeft de inhoud van het subsidiariteitsartikel in het Verdrag van Lissabon dezelfde uitwerking als het vroegere artikel. Daarom betwijfelt het of het SVW in de praktijk veel verschil zal uitmaken voor de invloed die het Britse parlement thans geniet⁸⁶, vooral gezien het feit dat

⁸³ "Verbeteren van de EU-toetsing", verslag van de Commissie tot vaststelling van EU-toezichtprocedures, Eduskunnan Kanslian Julkaisu 4/2005, blz. 23.

⁸⁴ "Verbeteren van de EU-toetsing", verslag van de Commissie tot vaststelling van EU-toezichtprocedures, Eduskunnan Kanslian Julkaisu 4/2005, blz. 36.

⁸⁵ Reglementen van orde van het Finse parlement en van het Grootcomité van het parlement, zoals gewijzigd op 1 december 2009.

⁸⁶ Commissie voor Europese toetsing van het Lagerhuis, "Subsidiariteit, nationale parlementen en het Verdrag van Lissabon: regeringsantwoord op het 33^{ste} verslag van de commissie over 2007-2008", eerste speciale verslag van 2008-2009, HC 197, gepubliceerd op 26 januari 2009 op gezag van het Lagerhuis. Zie paragraaf 37, laatste

onderzoek naar de verenigbaarheid van EU-voorstellen met het subsidiariteitsbeginsel als sinds de invoering van het beginsel in 1993 deel uitmaakt van het toetsingsproces in het Verenigd Koninkrijk. In dezelfde geest heeft de Britse regering onderstreept dat voor de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon de subsidiariteit al werd getoetst omdat er al rekening mee was gehouden door de Commissie en de lidstaten.⁸⁷

Andere parlementen zijn terughoudend

Op nationaal niveau

De Duitse Bondsdag en Bondsraad spraken hun bezorgdheid uit omdat het nieuwe systeem zeker zal leiden tot een zwaardere werklust, vooral op commissieniveau, waar de eigenlijke subsidiariteitsanalyse plaatsvindt. De Spaanse Cortes meent dat het systeem niet veel gebruikt zal worden omdat het toezicht op de inhoud van een voorstel uitgesloten is en subsidiariteitsproblemen tot nu toe schaars zijn gebleken.

Op regionaal niveau

Voor sommige Spaanse regio's verkeert het systeem nog te vroeg in de uitvoeringsfase om het werkelijke potentieel ervan te kunnen achterhalen. Andere vonden dat het noodzakelijk was om specifieke criteria en procedures te verschaffen voor een doeltreffende deelname op regionaal niveau. Sommige Italiaanse regio's benadrukken dat problemen kunnen ontstaan in verband met de lange wetgevingsprocedure van de toetsing, meer in het bijzonder met het aantal ontvangen EU-voorstellen (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Sicilië en Toscane). Ook wordt de termijn van acht weken te kort en te streng gevonden. Het parlement van Saarland beklagde zich over een buitensporige werklust en stroom van EU-gerelateerde documenten, zelfs voor de invoering van het SVW.

3.2 Het Stelsel voor vroegtijdige waarschuwing: een omstreden noviteit in het Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon versterkt de rol van de nationale parlementen bij het waarborgen van het subsidiariteitsbeginsel, evenals die van de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden – al is die rol voor laatstgenoemde

streepje: "In onze ervaring komt het zelden voor dat een voorstel voor wetgeving in zijn geheel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Wij verwachten derhalve niet dat vaak gebruik zal worden gemaakt van de gele en oranje kaarten. Het zou verrassend zijn als alleen al de aanwezigheid van dergelijke bepalingen zou leiden tot een stijging van het aantal gegeronde subsidiariteitszaken; deze zou zelfs de indruk kunnen wekken dat er in het verleden een gebrek aan gerichte aandacht voor subsidiariteitsoverwegingen is geweest". Ref: UK – House of Commons European Scrutiny Committee - Sixth Report - The Work of the Committee in 2008-09: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmeuleg/267/26703.htm#note9>.

⁸⁷ Zie de bijlage "Government response attached to the First special report", met name ten aanzien van paragraaf 37.

alleen ter beoordeling van de nationale parlementen, behalve in België. Sommige geleerden hadden al in de jaren vóór Lissabon gesteld dat het SVW – de procedures van de gele en oranje kaarten – de rol van de nationale parlementen in de besluitvormingsmachine van de EU aanmerkelijk zou versterken. Dit is onder anderen in 2007 verwoord door professor Dashwood in het Britse Lagerhuis:⁸⁸ *"... toepassing van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing zou 'een reële uitwerking hebben op de politieke dynamiek binnen de Gemeenschap'...als er een aanmerkelijk aantal nationale parlementen zou zijn dat van mening was dat een voorstel strijdig was met het subsidiariteitsbeginsel, "heeft dat onmiskenbaar gevolgen voor de kans dat het voorstel wordt aangenomen, welke van de procedures ook van toepassing is. Ik denk dat het ook verschil zou uitmaken ... voor procedures die zouden kunnen uitkomen bij het Hof van Justitie [van de Europese Unie]"*

De Commissie, de Raad en het Europees Parlement zijn nog altijd de belangrijkste spelers wanneer een besluit wordt genomen over een bepaald voorstel. Het enige dat de nationale parlementen klaarblijkelijk echt kunnen doen is de initiatiefnemer van een wetgevingsvoorstel vragen het in heroverweging te nemen en/of de naleving van het subsidiariteitsbeginsel beter toe te lichten. Maar – zoals ook professor Dashwood stelt – als een aanzienlijk aantal parlementen van oordeel zou zijn dat een voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel, zou dat gevolgen hebben voor de kans dat het voorstel wordt aangenomen, welke van de procedures ook wordt gevolgd. Er zijn veel verwachtingen gebaseerd op het feit dat voor het eerst de rol van de regionale parlementen uitdrukkelijk wordt vermeld in de EU-Verdragen. Er is echter omzichtigheid geboden wanneer het werkelijke effect van artikel 6 van Protocol nr. 2 wordt geanalyseerd. In de analyse van het Hogerhuis wordt eraan herinnerd dat deze bepaling nationale parlementen niet verplicht de regionale volksvertegenwoordigingen te raadplegen. Integendeel, de bepaling is "permissief"⁸⁹. Desalniettemin hebben sommige lidstaten interne bepalingen aangenomen om verder te gaan dan het Verdrag (AT, BE, DE, zie punt 2.1 van dit verslag).

Het feit dat het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid biedt regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden bij het proces te betrekken, afhankelijk van het oordeel van de nationale parlementen, verleent aan de beleidsvorming in de EU nog niet noodzakelijkerwijs een nieuwe regionale dimensie. Daarom lijken de aanvankelijke geestdrift en verwachtingen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en tijdens de voortgaande tenuitvoerlegging te zijn afgenomen naarmate het bewustzijn van de talrijke voorwaarden in het SVW is toegenomen:

⁸⁸ Zie de Commissie voor Europese toetsing van het Lagerhuis in haar 33^{ste} verslag over 2007-2008.

⁸⁹ Document van het Hogerhuis: 'How will the Lords EU Committee operate these new powers?': <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/use-new-powers.pdf>.

Raadpleging van regionale volksvertegenwoordigingen vindt alleen plaats als het nationale parlement dat 'passend' acht;
Protocol nr. 2 bepaalt dat de raadpleging slechts geldt voor subsidiariteitsnaleving (en niet voor evenredigheid);
Raadpleging heeft alleen betrekking op ontwerpen van wetgeving (zodat niet-wetgevende EU-initiatieven zijn uitgesloten);
De termijn die wordt gegund om een standpunt over subsidiariteitsnaleving te formuleren is kort, noodzakelijkerwijs korter dan voor de nationale parlementen omdat deze de daadwerkelijke ontvangers van de regionale standpunten zijn en tijd nodig hebben om die te behandelen voordat de periode van acht weken afloopt;
Nadat het standpunt van het regionale parlement is overgebracht, overweegt het nationale parlement of het daarmee wel of niet rekening zal houden in zijn definitieve advies.

Met andere woorden, het werk van regionale parlementen heeft alleen een echte uitwerking als het de steun heeft van de nationale parlementen en als de drempel van het aantal stemmen wordt gehaald. En zelfs in dat geval is er geen garantie dat de Commissie haar oorspronkelijke voorstel wijzigt. De huidige procedures voor subsidiariteitstoetsing zouden daarom regionale parlementen ervan kunnen weerhouden een bijdrage te leveren aan het SVW, omdat de zichtbaarheid en de doelmatigheid van hun werk niet echt zijn gegarandeerd.

Aan de andere kant moet de nieuwe rol van regionale parlementen in het systeem ook weer niet worden onderschat. De uitbreiding van de bevoegdheden van de EU naar nieuwe terreinen door het Verdrag van Lissabon, zou de kans op subsidiariteitsgeschillen kunnen vergroten. Sterker nog, de territoriale kamers die als rechtstreekse vertegenwoordigers van regio's (AT, BE, DE) optreden, hebben – als onderdeel van het nationale parlementaire stelsel – één stem in het SVW, waardoor ze voor het eerst direct gewicht in de schaal leggen bij de subsidiariteitstoetsing van EU-wetgevingsvoorstellen. Maar dit geldt niet voor de territoriale kamers die in feite niet als territoriaal hogerhuis optreden, zoals de Spaanse Senaat.

3.3 Uitdagingen voor de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden

Op basis van de totale analyse van de antwoorden op de vragenlijst kunnen **drie belangrijke uitdagingen** worden belicht die alle ondervraagde regionale parlementen raken.

Ten eerste is er de noodzaak om over te gaan op een nieuwe werkwijze voor de behandeling van EU-zaken overeenkomstig de 'Europese subsidiariteitscultuur', omdat regionale parlementen zich bewust zijn van het belang van hun rol in de subsidiariteitstoetsing. Ten tweede moeten regionale parlementen selectief zijn in de keuze van de ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen die zij willen controleren. Daartoe maken de meeste regionale parlementen al gebruik van netwerken en vertegenwoordigers in Brussel. Deze praktijk zal moeten samengaan met interne en internationale coördinatiemechanismen via dewelke gezamenlijke zorgen gedeeld kunnen worden. Ten derde is het noodzakelijk de ontwerpen van EU-wetgeving tijdig te bestuderen in verband met de korte termijn van acht weken. Wanneer een bepaald voorstel als mogelijk omstreden wordt aangeduid, moeten de regionale parlementen zich erover buigen zodra hun taalversie beschikbaar is. Dit is thans de praktijk bij regionale parlementen in sommige onderzochte landen (AT, DE, FI, UK), maar niet in andere (ES, IT, PT).

Ook hier is het van belang een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten regionale volksvertegenwoordigingen met wetgevende bevoegdheden en de bijbehorende gevarieerde typologieën van de politieke cultuur. Volgens de in hoofdstuk 2 van dit verslag weergegeven bevindingen konden drie modellen voor de uitvoering van subsidiariteitstoetsing in het SVW worden onderscheiden:⁹⁰

- Grote bereidheid tot en belangstelling voor toetsing van de subsidiariteit maar weinig capaciteit, traditie of gedragsaanpassing (ES, IT);
- Geringe bereidheid tot en belangstelling voor toetsing van de subsidiariteit, ondanks veel capaciteit, traditie of aanwezige aanpassingsmechanismen (FI, UK);
- Een goed evenwicht tussen de bereidheid/belangstelling en de capaciteit om subsidiariteitstoetsing uit te voeren (AT, BE, DE).

Een dergelijke typologie valt samen met meer of minder integratievriendelijke publieke opinies in de verschillende landen, een sterker of zwakker ontwikkelde parlementaire toezichtpraktijk voor Europese zaken op nationaal niveau, politieke aandrang op subnationaal niveau om meer te zeggen te krijgen in het EU-besluitvormingsproces en de uiteenlopende ernst waarmee het subsidiariteitsbeginsel wordt genomen.

Zij laat ook de kloof zien tussen het centrale en het regionale niveau, en tussen regering en parlement op beide niveaus. In hoofdstuk 2 wordt onderstreept dat de rol van de uitvoerende macht (zowel op het centrale als op het regionale

⁹⁰ De Portugese regionale parlementen zijn niet meegeteld, daar zij geen antwoorden op de vragenlijst hebben gezonden.

niveau) sterk uiteenloopt, met directe gevolgen voor de betrokkenheid van de regionale parlementen in het SVW. De federale staten hebben bijvoorbeeld op nationaal niveau stelsels voor coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de uitvoerende en de wetgevende macht ingesteld, die de werkzaamheden vereenvoudigen voor het orgaan dat regionale belangen behartigt.

Ten slotte weerspiegelt een dergelijke typologie de verschillen in betrekkingen tussen de nationale parlementen/kamers en de regionale parlementen, tussen de parlementen en hun respectieve uitvoerende machten, en met de Europese instellingen. Wat de internationale samenwerking betreft, wordt het aangaan van directe grensoverschrijdende dialogen gezien als een natuurlijke ontwikkeling of als een manier om interne marginalisatie te vermijden. Zo is er in de federale staten (AT, DE) geen bindende termijn waarbinnen regio's hun standpunten aan het nationale parlement moeten voorleggen, omdat ze een gezamenlijk begrip hebben voor wat vruchtbare samenwerking inhoudt. In die landen bestaat er ook al lang een traditie van nauwe samenwerking van parlementen (zowel op centraal als op regionaal niveau) met regeringen en EU-instellingen. Daarentegen opent de Spaanse termijn van vier weken waarbinnen de regionale parlementen hun bijdragen – wettelijk bindend en met vooraf bepaalde consequenties – moeten inzenden, mogelijkheden voor een nieuwe periode van samenwerking die verder ontwikkeld dienen te worden.

Mogelijke maatregelen om aan deze drie uitdagingen het hoofd te bieden

Voor de eerste uitdaging: versterking van de capaciteitsopbouw bij de regionale parlementen door opleiding en voorlichting met betrekking tot de werkelijke reikwijdte van het SVW en gecoördineerd optreden. Stimuleren van aanpassing aan de beschikbare nieuwe mechanismen en bevordering van de betrokkenheid bij verschillende goede werkwijzen en bestaande netwerken.

Voor de tweede uitdaging: analyseren van het werkelijke belang voor het regionale niveau van de door het Verdrag van Lissabon opgelegde rol. Onderscheid maken tussen de nationale en de regionale perceptie. Bestuderen van de mogelijke instrumenten op regionaal niveau waarmee meer inbreng in de EU-besluitvorming kan worden gerealiseerd. Beginnen aan een echt collectief toetsingssysteem en/of een collectieve dialoog over subsidiariteit. Bewust worden van het belang van parlementaire betrokkenheid in het prewetgevingsproces van de EU (zie hoofdstuk 4 over het SMN en zijn territoriale effectbeoordelingsadvies).

Voor de derde uitdaging: voorzien in toereikende coördinatiemechanismen binnen en buiten nationale grenzen. Gebruikmaken van de beschikbare

mechanismen (indien nodig van geval tot geval) zoals beschreven voor de eerste en de tweede uitdaging.

Aldus bestaan de uitdagingen voor de regionale parlementen, afhankelijk van hun specifieke kenmerken en tradities, hierin dat zij ofwel de nadrukkelijke mogelijkheden van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing moeten benutten om toereikende capaciteit op te bouwen voor een goede toetsing, ofwel de bestaande capaciteit gecoördineerd met andere regionale parlementen doeltreffend moeten benutten, en de mogelijkheden voor samenwerking met hun respectieve regeringen en hun nationale parlement moeten uitbreiden, dit alles teneinde hun zichtbaarheid te vergroten als deelnemers aan de besluitvorming over de vraag of een EU-wetgevingsvoorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel.

3.4 Beste werkwijzen

Uit de enquête zijn praktijken naar voren gekomen die als beste werkwijzen kunnen worden getypeerd en waaruit aan het eind van dit verslag enkele aanbevelingen zullen worden gedestilleerd.

Toereikende paraatheid voor subsidiariteitscontrole

Verschillende regionale parlementen hebben uiteenlopende aanpassingen in hun wettelijke procedures en organisaties doorgevoerd die kunnen worden geclassificeerd als goede werkwijzen en toepasbaar zouden kunnen zijn voor andere regionale parlementen:

(Grond)wettelijke hervormingen

Inbedding van het SVW in regionale grondwetten (DE);
Bestaande regelingen voor samenwerking tussen de uitvoerende en wetgevende macht afsluiten of wijzigen.

Procedurele maatregelen/hervormingen

Opdragen van de toetsing aan één commissie voor EU-zaken;
Totstandbrenging van samenwerking tussen de verschillende commissies die bij de subsidiariteitstoetsing betrokken zijn;
Termijnen opleggen voor de verschillende fasen van de procedure, vooral ten aanzien van de uitwisseling van informatie met de uitvoerende macht (DE).

Filterprocedures

Sommige nationale parlementen hebben besloten alle EU-wetgevingsvoorstellen door te geven aan het regionale niveau zonder filterprocedure. Dit kan op twee manieren worden opgevat:

Het centrale niveau verhindert niet dat het regionale niveau alle EU-wetgevingsvoorstellen analyseert als teken van respect voor de autonomie van de regionale parlementen: zij moeten zelf bepalen welke voorstellen ze gaan toetsen.

Aan de andere kant maakt het ontbreken van filters op centraal niveau het erg moeilijk voor de regionale parlementen om de enorme hoeveelheid documenten uit Brussel te verwerken; zij kunnen geen efficiënt toezicht houden tenzij ze zelf een doeltreffend filtersysteem opzetten. Sommige regionale parlementen hebben al ervaring met het analyseren van het werkprogramma van de Commissie in een vroeg stadium, met name door vooraf de relevante sleuteldossiers voor nauwkeurige bestudering te selecteren. Een dergelijke praktijk zou kunnen worden gegeneraliseerd als goede werkwijze, al hebben de regionale kamers dan nog steeds doeltreffende en tijdig functionerende filtersystemen nodig, die horizontaal en verticaal gedeeld worden.

Subsidiariteitsanalyses die worden uitgevoerd door regeringen en door parlementen in andere landen, blijken erg nuttig (zie hierna het recht op volledige informatie). In het geval van het Vlaamse parlement is het bureau voor Europese zaken belast met het filteren van wetgevingsvoorstellen van de EU. In elk geval gaat de behoefte aan een filtersysteem samen met de behoefte aan strakke samenwerking op meerdere niveaus tussen parlementen op alle niveaus.

Recht op volledige informatie

Hier konden de federale staten worden aangewezen die uit de analyse tevoorschijn kwamen als staten met de beste werkwijzen ten aanzien van volledige informatie. Oostenrijk heeft bijvoorbeeld zijn grondwet gewijzigd om het reglement van orde van het nationale parlement aan te passen, zodat beide kamers nu het recht op volledige informatie genieten:

1. - Voor elk EU-wetgevingsvoorstel is het bevoegde ministerie verplicht beide kamers alle ter zake doende inlichtingen te verschaffen, "met inbegrip van een subsidiariteitsanalyse".
2. - Voor elk kalenderjaar stelt een bevoegd ministerie aan het parlement een lijst ter beschikking met wetgevingsinitiatieven die zijn voorzien in het werkprogramma van de Commissie. Dit zou toepasbaar kunnen zijn in andere

landen waar deze werkwijze niet bestaat.

Betrekkingen tussen de uitvoerende en de wetgevende macht

Uit de grondwettelijke inrichting van de verschillende bestudeerde landen en uit de uitkomsten van de enquête blijkt dat regionale parlementen problemen zouden kunnen ondervinden bij het uitvoeren van subsidiariteitscontroles:

1. - Gezien de schaarste aan tijd en middelen zou het voor een regio als geheel zinvol kunnen zijn om de inbreng te maximaliseren door zich te laten bijstaan door de regionale regering, die een politiek filter kan toepassen of met wie in ieder geval continu kan worden samengewerkt. Bij de bestudering van de betrekkingen tussen de regionale uitvoerende en de regionale wetgevende macht bleken er geen formele procedures te bestaan: er is alleen voorzien in ondersteunende taken (AT). Toch wordt nauwe samenwerking als essentieel beschouwd in DE (deze samenwerking is geconsolideerd en voegt nu alleen een nieuwe taak toe aan de bestaande werkwijze). De Conferentie van voorzitters van de regionale parlementen blijkt eveneens een doeltreffend instrument voor horizontale informatie-uitwisseling en coördinatie van het werk van de regionale parlementen (AT, ES).

2. - Men zou ook kunnen denken aan de voordelen van het informeel en rechtstreeks overbrengen⁹¹ van het regionaal advies aan de nationale regering in plaats van het nationale parlement, rechtstreeks aan de Commissie, rechtstreeks aan het voorzitterschap van de Raad, de parlementen en regeringen van andere lidstaten, met name buurlanden waarmee nauwe banden bestaan, rechtstreeks aan het Europees Parlement en aan individuele leden van het Europees Parlement, in het bijzonder de rapporteur en de leden die zijn gekozen in de betreffende regio, indien van toepassing⁹². Zo zouden de regionale adviezen direct terechtkomen bij de nationale regering, die op haar beurt meevergadert in de Raad. Hetzelfde geldt voor een dialoog met Brusselse instellingen die nu al wordt gevoerd door regionale vertegenwoordigingen in Brussel. In Spanje zou de keuze van een regionaal parlement bijv. in overeenstemming met het voorgaande zijn, namelijk om vier weken de tijd te hebben voor besprekingen met de Cortes of acht weken voor contact met de EU-wetgever zelf, en zelfs nog langer voor gesprekken met andere relevante spelers. Derhalve zou de meerwaarde van het SVW voor regionale parlementen in twijfel kunnen worden getrokken, tenzij op echt doeltreffende en zichtbare wijze echt gemeenschappelijke parlementaire werkzaamheden worden uitgevoerd.

⁹¹ Zulke informele actie zou zich afspelen buiten het wettelijk kader van de Verdragen en de nationale wetgeving.

⁹² Na collegiale toetsing van dit verslag door beoordelaar Philipp Küiver, buitengewoon hoogleraar Universiteit Maastricht.

Het is in Duitsland bijvoorbeeld een grondwettelijke traditie dat niet de regionale parlementen maar de regionale regeringen verantwoordelijk zijn voor het vertegenwoordigen van de regionale standpunten en belangen op federaal niveau. Geen van de bevraagde Duitse regionale parlementen sprak zijn bezorgdheid uit over de rechtmatigheid en/of doelmatigheid van dit systeem van vertegenwoordiging.

Horizontale en verticale samenwerking tussen parlementen

In de mechanismen die in het leven zijn geroepen voor samenwerking met de nationale parlementen en met andere regionale parlementen is nog geen duidelijke structuur en nog geen beste werkwijze vastgesteld. Het verdient daarom aanbeveling om dergelijke samenwerking te structureren en te institutionaliseren. Een interessant voorstel dat is afgeleid van de enquête betreft de mogelijkheid om een soort IPEX op te richten dat is gericht op de behoeften van de regionale parlementen.

Het SMN van het CvdR moet de uitwisseling van beste werkwijzen vergemakkelijken

Naast zijn mogelijke rol als ondersteuner van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden op alle genoemde gebieden (filteren, informatieverspreiding, versterking van samenwerking)⁹³ zou het SMN (netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel) ook een belangrijke rol kunnen spelen bij het vergemakkelijken van de uitwisseling van beste werkwijzen tussen de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden. Dit is op het ogenblik cruciaal nu deze regionale parlementen de nodige uitvoeringsmaatregelen voorbereiden voor de bepalingen van het Verdrag van Lissabon over subsidiariteit en meer in het bijzonder over het systeem voor vroegtijdige waarschuwing. Het zou ook bijdragen tot meer zichtbaarheid van deze beste werkwijzen, doordat ze beter toegankelijk worden voor de SMN-partners en het grote publiek.

⁹³ Zie hoofdstuk 4 van dit verslag.

4. Optimalisatie van het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel van het CvdR

Het CvdR beschouwt de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid als de hoekstenen van het gelaagde bestuursmodel van de EU. Omdat de Verdragen bepalen dat besluiten moeten worden genomen op het niveau dat het dichtst bij de burgers staat, moet het subsidiariteitsbeginsel worden opgevat als basis om op alle bestuursniveaus beter aan de behoeften van burgers te kunnen beantwoorden en voor meer doelmatigheid in de besluitvorming.⁹⁴ Tijdens zijn vergadering te Duinkerken in september 2008 heeft het Bureau andermaal bevestigd dat het Cvd ernaar streeft subsidiariteit te integreren in al zijn politieke processen en het belang onderstreept van het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (SMN) voor de verwezenlijking van dit streven.⁹⁵

4.1 Het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (SMN)

Lidmaatschap

Het lidmaatschap van het SMN is vrijwillig. Sinds 2007 is het aantal partners gestaag gegroeid: 48 in april 2007, 87 in september 2007⁹⁶, 96 in september 2008⁹⁷ en 109 in 2009. Op 16 februari 2011 had het SMN 126 partners: parlementen of volksvergaderingen die regio's met wetgevende bevoegdheden vertegenwoordigen, regeringen of andere uitvoerende machten die regio's met wetgevende bevoegdheden vertegenwoordigen, lokale of regionale overheden zonder wetgevende bevoegdheden, verenigingen van lokale/regionale overheden, nationale delegaties van het CvdR en nationale parlementen.

Eind 2010 heeft het CvdR voor het eerst een gerichte oproep aan regio's met wetgevende bevoegdheden gedaan om het lidmaatschap van het SMN aan te vragen. De voorzitter en de ondervoorzitter van het CvdR zonden een brief naar de voorzitters van de desbetreffende regionale parlementen en regeringen. De bedoeling is het opzetten van een subgroep voor regio's met wetgevende bevoegdheden om meer specifieke steun aan hen vanuit het SMN mogelijk te

⁹⁴ CdR 199/2009 fin, punt 6.

⁹⁵ R/CdR 196/2009, punt 8, onder a).

⁹⁶ R/CdR 150/2007, punt 11.

⁹⁷ R/CdR 229/2008, punt 8, onder b).

maken, vooral ten aanzien van de nieuwe bepalingen over subsidiariteit in het Verdrag van Lissabon en het systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

Doelstellingen

Na een proefperiode is het SMN volledig operationeel sinds april 2007 en streeft het verschillende doelen na:

- vergroten van de bekendheid van de praktische toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid;
- lokale en regionale overheden in staat stellen een politieke rol te spelen in het toezicht op de uitvoering van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid; rapporteurs en leden van het CvDR op de hoogte houden van inbreng met betrekking tot subsidiariteit en evenredigheid vanuit een vertegenwoordigend netwerk van lokale en regionale actoren;
- maatregelen voor een beter wetgevingsproces in kaart brengen, bureaucratie terugdringen en de acceptatie van het EU-beleid door de burgers van de EU vergroten.⁹⁸

In zijn advies over het pakket 'Beter wetgeven' 2007-2008⁹⁹ benadrukt het CvDR dat het SMN een bruikbaar instrument is voor meer bewustmaking van subsidiariteit, niet alleen vanwege de betrokkenheid van de partners bij subsidiariteitstoezicht maar ook met het oog op de mogelijkheden om het netwerk te laten fungeren als proeftuin voor de uitwisseling van beste werkwijzen in de toepassing van subsidiariteit en bestuur op meerdere niveaus.¹⁰⁰

Ten aanzien van de deelname aan het EU-wetgevingsproces wordt de inbreng van lokale en regionale overheden, als SMN-partners, door CvDR-rapporteurs gebruikt voor het opstellen van ontwerpadviezen. Adviezen zijn het belangrijkste middel waarmee het CvDR zorgen met betrekking tot subsidiariteits- en evenredigheidszaken aan de orde stelt. Dit kan ook nuttig zijn in geval van doorverwijzing naar het Europese Hof van Justitie.¹⁰¹ Sinds het besluit van het Bureau van september 2008 bevatten adviezen van het CvDR, indien nodig, een gedeelte over de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit besluit van het Bureau is in 2010 formeel bekrachtigd in

⁹⁸ Zie <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>. R/CdR 229/2008, punt 8, onder a).

⁹⁹ CdR 199/2009 fin

¹⁰⁰ CdR 199/2009 fin, punt 7.

¹⁰¹ R/CdR 229/2008, punt 8, onder a).

het herziene reglement van orde van het CvdR, met name in artikel 51, lid 2¹⁰². Derhalve wordt nu een deel over subsidiariteit, evenredigheid en beter wetgeven opgenomen in de politieke analyses die door de commissiesecretariaten van het CvdR worden opgesteld ter ondersteuning van de rapporteurs die de adviezen schrijven. Als de rapporteur het ermee eens is, kan de analyse worden gepubliceerd op de SMN-website.

Het SMN kan ook worden beschouwd als instrument om de uitwisseling van informatie tussen verschillende entiteiten op lokaal, regionaal en Europees niveau, alsook met nationale parlementen of kamers van nationale parlementen te vergemakkelijken. Al met al streeft het SMN naar bevordering van een gemeenschappelijk begrip van subsidiariteit.

Om een gezicht en een nieuwe stimulans te geven aan het SMN, is verder Ramón Luis Valcárcel Siso, eerste ondervoorzitter van het CvdR¹⁰³ en minister-president van de autonome regio Murcia, in juni 2010 tot politiek coördinator van het netwerk benoemd teneinde een koppeling tot stand te brengen tussen het werk van het SMN en de politieke activiteiten van het CvdR.

Raadplegingen

Het CvdR heeft drie soorten raadpleging ingevoerd, die het mogelijk maken om een beroep te doen op de expertise van SMN-partners tijdens twee verschillende fasen in het EU-besluitvormingsproces: tijdens de prewetgevingsfase, voor de presentatie van een nieuw EU-voorstel, met deelname aan effectbeoordelingen die worden uitgevoerd door de Europese Commissie, en tijdens de wetgevingsfase, na de goedkeuring van het voorstel door de relevante instelling met open en gerichte advisering. Voor de advisering is meestal zes tot acht weken beschikbaar. Netwerkpartners kunnen hun subsidiariteits- en evenredigheidsanalyses presenteren met behulp van een standaardbeoordelingsstramien voor de open advisering.¹⁰⁴ Er is een speciale vragenlijst opgesteld voor effectbeoordelingen en gericht advies. Bijdragen aan het open advies worden vertaald in de taal van de rapporteur (als over de betrokken kwestie een advies wordt opgesteld) en aan hem of haar ter informatie toegezonden. Een samenvattend verslag van de bijdragen¹⁰⁵ over effectbeoordeling en gericht advies wordt toegezonden aan rapporteurs en aan de betrokken commissies van het CvdR om als inbreng te dienen voor het politieke debat in de commissies en tijdens plenaire vergaderingen. Verslagen

¹⁰² Comité van de Regio's – Reglement van orde, PB L 6 van 9.1.2010, blz. 14. Artikel 51, lid 2, luidt: "De adviezen van het Comité bevatten een specifieke verwijzing naar de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid."

¹⁰³ Gedurende de eerste helft (2010-2012) van het nieuwe vijfjarige mandaat van het Comité (2010-2015).

¹⁰⁴ Deze bijdragen zijn beschikbaar op de SMN-website: www.cor.europa.eu/subsidiarity.

¹⁰⁵ Bijdragen van SMN-partners worden als bijlage bij het verslag gevoegd.

over effectbeoordelingsadvisering worden ook naar de Europese Commissie gezonden.

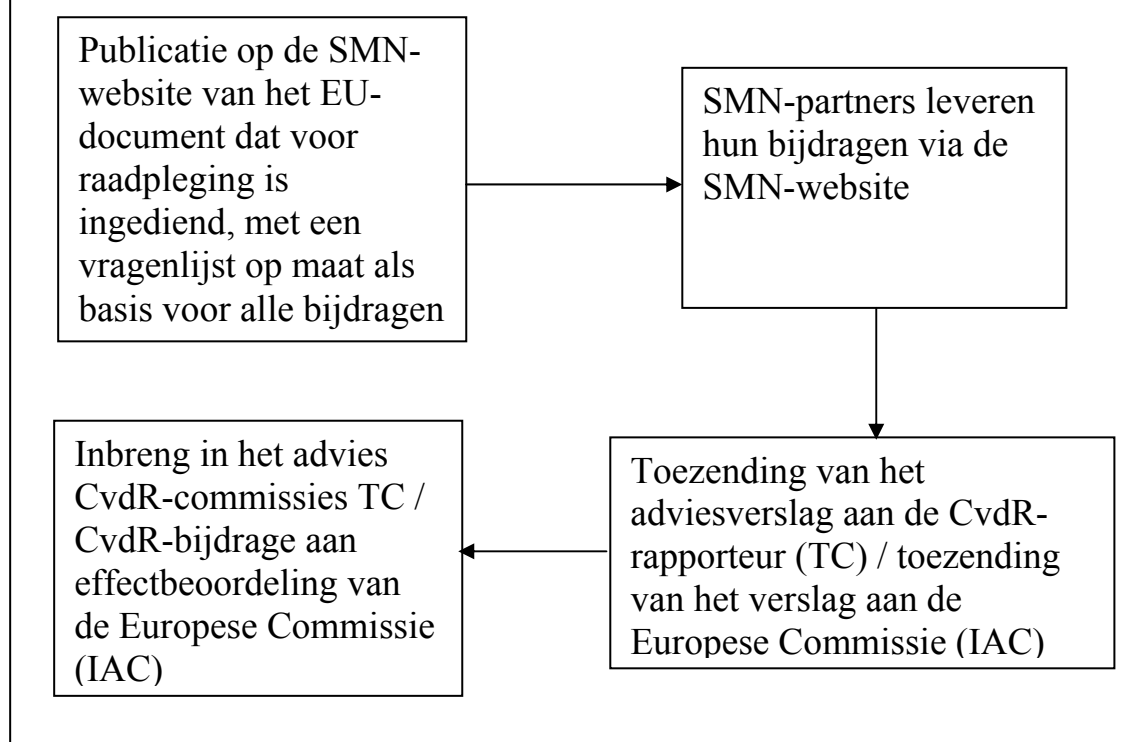
Het SMN is bedoeld als instrument voor het verschaffen van meer expertise ter ondersteuning van het werk van CvdR-rapporteurs en -commissies. Het definitieve besluit over het gebruik dat wordt gemaakt van bijdragen die via het netwerk zijn ontvangen ten behoeve van het uitbrengen van adviezen, wordt evenwel genomen door de rapporteur.¹⁰⁶

Zoals in het Duinkerke document van het Bureau¹⁰⁷ wordt beschreven, onderzoekt het SMN nog de mogelijkheid om 'vroegtijdige advisering' (*Early Warning Consultations*) te initiëren. Dit zou mogelijk zijn met de nieuwe website en door de versterking van de betrekkingen met regionale parlementen na de subsidiariteitsconferentie van 2011.

¹⁰⁶ R/CdR 196/2009, punt 8, onder a).

¹⁰⁷ R/CdR 229/2008, punt 8, onder a).

Processen voor effectbeoordelingsadvisering (*Impact Assessment Consultation, IAC*) en gerichte advisering (*Targeted Consultation, TC*) binnen het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (*Subsidiarity Monitoring Network SMN*)



Effectbeoordelingsadvisering

De samenwerkingsovereenkomst tussen het CvdR en de Europese Commissie, ondertekend in 2005 en gewijzigd in 2007, bepaalt: "in het kader van haar jaarprogramma kan de Commissie het Comité verzoeken deel te nemen a) aan onderzoeken naar de gevolgen van bepaalde voorstellen voor lokale en regionale overheden, en b) in uitzonderlijke gevallen, nadat actie is ondernomen, aan effectverslagen over bepaalde richtlijnen vanuit een lokaal en regionaal gezichtspunt"¹⁰⁸. De effectbeoordelingsadvisering is gestart in 2009; de eerste raadpleging begon op 6 februari 2009 en betrof een EU-initiatief ter beperking van ongelijkheid in de gezondheidszorg¹⁰⁹. De Europese Commissie heeft de uitkomsten van deze advisering bij het opstellen van haar eigen effectbeoordeling meegenomen door enige elementen over te nemen die door

¹⁰⁸ Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Commissie en het Comité van de Regio's (17.11.2005). De overeenkomst is te vinden op

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

¹⁰⁹ Zie voor meer details het samenvattende verslag 'Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities' van 22 april 2009. Het is beschikbaar op de SMN-website van het CvdR: www.cor.europa.eu/subsidiarity.

SMN-partners in hun bijdragen waren genoemd. De effectbeoordelingsadvisering is primair gericht op leden van het SMN, maar ook op leden van het EU 2020-toezichtplatform van het CvdR. In heel specifieke gevallen kan de advisering ook openstaan voor particuliere en publiek-private ondernemingen, zoals in het geval van de tweede raadpleging, die in oktober 2009 van start ging over Richtlijn 98/83/EG van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (zie onder).

CvdR-bijdrage aan de effectbeoordeling van de drinkwaterrichtlijn door de Europese Commissie

Het CvdR heeft in samenwerking met het DG Milieu van de Europese Commissie een raadpleging georganiseerd om het territoriale effect van een aantal onderzochte elementen van de richtlijn te beoordelen. Bovendien was het, vanwege het complexe arsenaal van waterexploitanten in de Europese Unie en sterke belangstelling die was getoond om aan het debat bij te dragen, zowel particuliere als publiek-private waterbedrijven toegestaan aan de advisering deel te nemen. De raadpleging ging in oktober 2009 van start met een online-vragenlijst en een vertaling van de enquêtevragen op de website van het CvdR. Aan het eind van de raadpleging is een verslag¹¹⁰ opgesteld waarin de 93 bijdragen zijn samengevat die werden ontvangen van 18 van de 27 EU-lidstaten plus Noorwegen. Vijf bijdragen waren afkomstig van leden van het CvdR-toezichtplatform voor het Verdrag van Lissabon, terwijl elf bijdragen werden ontvangen van partnerinstellingen uit het SMN. De Europese Commissie heeft nog geen voorstel in dezen gepresenteerd.

De laatste effectbeoordelingsadvisering, over de "beoordeling van territoriale effecten van de EU-biodiversiteitsstrategie na 2010", werd door het SMN gestart op 25 september 2010 en duurde tot 25 oktober 2010. Het CvdR ontving zeventien bijdragen.

Het CvdR overweegt een herziening van zijn samenwerkingsovereenkomst met de Europese Commissie in verband met de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde vernieuwingen, met name artikel 5 van Protocol nr. 2, dat als volgt luidt: "De ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van 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

¹¹⁰ 'Final Report on the Committee of the Regions' Consultation on the Revised Drinking Water Directive', Comité van de Regio's, directoraat voor raadplegingsaangelegenheden, eenheid 3 – Netwerken en subsidiariteit.

bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp 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."¹¹¹

Open advisering

In het kader van een open advisering kunnen SMN-partners spontane bijdragen indienen over elk EU-document. Bijdragen aan de subsidiariteits- en evenredigheidsanalyse kunnen worden gebaseerd op een standaardstramien. Sommige SMN-partners, zoals de Oostenrijkse Bondsraad, zenden regelmatig hun eigen subsidiariteitsanalyse aan het Comité van de Regio's en aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad.

In 2010 heeft het CvdR 27 bijdragen van SMN-partners ontvangen over 21 mededelingen van de Europese Commissie.

Gerichte advisering

Volgens het Duinkerkenbesluit van het Bureau in 2009¹¹² is het de rapporteur die besluit of er gerichte advisering moet plaatsvinden. Voor dit soort raadpleging worden de bijdragen van SMN-partners gebaseerd op een vragenlijst op maat met een beperkt aantal vragen die zijn voorbereid door de eenheid Subsidiariteit van het secretariaat van het CvdR in samenwerking met de rapporteur en zijn of haar deskundige. SMN-partners kunnen hun bijdragen bij de rapporteur indienen tot drie weken voor de vaststelling van het advies door de plenaire vergadering van het CvdR.

¹¹¹ Zie ook paragraaf 8 van de samenwerkingsovereenkomst tussen het Comité van de Regio's en de Europese Commissie, zoals ondertekend in 2005 en gewijzigd in 2007:

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>.

¹¹² R/CdR 229/2008, punt 8, onder a).

OVERZICHTSTABEL: VERSCHILLENDE SOORTEN RAADPLEGING

	Soorten EU-documenten	Belang-hebbers	Termijn voor indienen bijdrage	Inbreng in EU-besluitvormingsproces	Aantal raadplegingen (2007–2010)	Aantal bijdragen van SMN-partners (2007–2010)	Feedback van Europese Commissie / EU-instellingen
Effectbeoordelings advisering	EU-wetgevingsdocumenten, geselecteerd in onderling overleg met de Europese Commissie	SMN-partners EN, afhankelijk van het betreffende onderwerp: leden van het Lissabontoetsings-platform van het CvDR / de deskundigen-groep van de EGTS en/of andere relevante belang-hebbers	6 tot 8 weken	Bijdrage aan de effectbeoordelingen van de Europese Commissie	3	122	Tot nu toe positieve feedback van de Europese Commissie

Open advisering	Alle EU-documenten	SMN-partners	Geen	Mogelijke bijdrage aan alle ontwerpadviezen van het CvdR als gevolg van verplichte of optionele verwijzing	-	27 (2010)	-
Gerichte advisering	EU-documenten waarover het CvdR is geraadpleegd na een besluit van de rapporteurs	SMN-partners	6 tot 8 weken en tot 3 weken voor vaststelling van het advies door de relevante commissie van het CvdR	Mogelijke bijdrage aan bepaalde ontwerpadviezen van het CvdR als gevolg van verplichte of optionele verwijzing	12	162	-

Het CvdR heeft thans plannen voor het starten van raadplegingen in het kader van het SVW, maar er zijn tot nu toe geen concrete voorstellen bekendgemaakt.

SMN-actieplan

Ter gelegenheid van de vierde subsidiariteitsconferentie (8 mei 2009 in Milaan) hebben het Comité van de Regio's en zijn institutionele SMN-partners het eerste SMN-actieplan voor 2009-2010 gelanceerd "om bij te dragen aan de bevordering van de betrokkenheid van lokale en regionale overheden bij de opbouw van een cultuur van subsidiariteit en tegelijkertijd de beste werkwijzen in kaart te brengen en uit te wisselen bij de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van EU-beleid, met bijzondere aandacht voor de betrokkenheid van organisaties uit het maatschappelijk middenveld"¹¹³. Naar aanleiding van dit actieplan zijn vijf werkgroepen op hun respectieve terreinen actief geweest van april tot en met december 2010:

- Werkgroep 'Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting', leidende partner Arco Latino;
- Werkgroep 'Integratie van immigranten in stedelijke gebieden', leidende partner: het Catalaanse parlement;
- Werkgroep 'Bestrijding van klimaatverandering in de steden en regio's van Europa – het publiek betrekken bij duurzame energieoplossingen', leidende partner: de regionale regering van Vorarlberg;
- Werkgroep 'Ongelijkheid in de gezondheidszorg', leidende partner: de regio Lombardije;
- Werkgroep 'Sociale innovatie', leidende partner: de regionale regering van Baskenland/Innobasque (Baskisch innovatieagentschap).

Deze werkgroepen zijn bedoeld om de deelnemers te stimuleren een dialoog te voeren over manieren waarop de beste vormen van lokale en regionale uitvoering van EU-beleid onder de aandacht kunnen worden gebracht teneinde een praktische visie te bieden op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op het betrokken terrein. Voor elke werkgroep neemt één netwerkpartner (de leidende partner) de coördinatie op zich. De werkgroepen waren verantwoordelijk voor het opstellen van documenten die als basis gaan dienen voor de door het SMN georganiseerde online-uitwisseling, en met name voor het identificeren van de beste werkwijzen die binnen het SMN als voorbeeld kunnen dienen en van nut kunnen zijn voor politici, beleidsmakers en uitvoerders in Europa. De eindverslagen van de werkgroepen worden gepresenteerd tijdens de vijfde Subsidiariteitsconferentie in maart 2011.

¹¹³ SMN-actieplan 2009 – 2010, 'Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots'.

De Subsidiariteitsconferentie

De Subsidiariteitsconferentie is het belangrijkste evenement dat door het CvDR in verband met subsidiariteit wordt georganiseerd. De eerste editie werd in 2004 in Berlijn gehouden. De conferentie wordt gezamenlijk georganiseerd door het CvDR en de SMN-partner die als gastheer optreedt, in het bijzonder om politieke kwesties met betrekking tot subsidiariteit te bespreken. Tijdens de vierde conferentie, op 8 mei 2009 in Milaan, is het eerste SMN-actieplan 2009-2010 ten doop gehouden. Deze conferentie werd verwelkomd aangezien zij "trachtte de uitdagingen vast te stellen voor de versterking van een echte cultuur van subsidiariteit als factor van goed Europees bestuur en voorbeelden te presenteren van de beste werkwijze bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Daartoe presenteerden enkele partners voorbeelden van goede werkwijzen bij de sectoroverstijgende toepassing van het subsidiariteitsbeginsel".¹¹⁴

De vertegenwoordigers van de SMN-partners troffen elkaar voor het eerst op administratief niveau op een technische coördinatievergadering in december 2008. Zij kwamen opnieuw bijeen in Milaan, weer voor een coördinatievergadering, in verband met de vierde Subsidiariteitsconferentie.

De vijfde Subsidiariteitsconferentie is gepland in Bilbao in maart 2011. Bij die gelegenheid zal een verslag worden gepresenteerd met een overzicht van de SMN-activiteiten op het gebied van subsidiariteitstoezicht. Dit zal tevens de bijdrage van het CvDR zijn aan het verslag van de Europese Commissie over subsidiariteit en evenredigheid dat in het najaar van 2011 moet verschijnen.

Het SMN en de nationale parlementen

Het CvDR heeft het SMN opengesteld voor nationale parlementen omdat dit de beste manier lijkt om de expertise en de bevindingen van het SMN op hen over te brengen. Momenteel omvatten de netwerkpartners het Griekse parlement, de Oostenrijkse Bondsraad en de Franse Senaat. Laatstgenoemde heeft samen met het CvDR in 2008 in Parijs de derde Subsidiariteitsconferentie georganiseerd, waarvoor vertegenwoordigers van de nationale parlementen van de overige lidstaten voor het eerst een uitnodiging ontvingen. Dit werd in 2009 herhaald voor de vierde Subsidiariteitsconferentie in Milaan, die mede werd georganiseerd door de regionale regering van Lombardije. In een document van het Bureau van het CvDR¹¹⁵ staat dat, als gevolg van de rechtstreekse deelname van de nationale parlementen aan de Subsidiariteitsconferenties van 2008 en 2009 en de positieve ontvangst van de verklaringen van het CvDR, het Comité nu "een belangrijke nieuwe institutionele en politieke partner" heeft. Het CvDR

¹¹⁴ R/CdR 196/2009, punt 8, onder a).

¹¹⁵ R/CdR 283/2009, punt 3, onder a).

is van plan zijn samenwerking met nationale parlementen voort te zetten en zal de COSAC-vertegenwoordigers van elk der lidstaten uitnodigen voor de aanstaande Subsidiariteitsconferentie in Bilbao.

4.2 Perceptie van het SMN bij nationale en regionale parlementen

De lezer dient te bedenken dat deze paragraaf is geschreven op basis van antwoorden die zijn ontvangen op de vragenlijst¹¹⁶ en die wellicht niet noodzakelijkerwijs de algemene stand van zaken en de oordelen van de 74 regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in de acht bestudeerde lidstaten weerspiegelen.

In het algemeen grote bekendheid met en belangstelling voor het werk van het SMN

In het algemeen is er meer bekendheid met en belangstelling voor het werk van het SMN op regionaal niveau dan op nationaal niveau.

Op nationaal niveau

Sommige nationale parlementen (of kamers) zijn op de hoogte van het bestaan van het SMN en ontvangen graag de door het SMN gemaakte subsidiariteitsanalyse wanneer zij hun eigen analyse uitvoeren in het kader van het SVW of periodieke feedback op hun werk (Belgische Senaat, Duitse Bondsraad, Portugees parlement en Hogerhuis), terwijl andere wel bekend zijn met het SMN maar zich niet bijzonder concentreren op zijn initiatieven (Italiaans nationaal parlement, Bondsdag en Lagerhuis). Weer andere parlementen weten niet dat het netwerk bestaat (Congres van afgevaardigden en Senaat in Spanje¹¹⁷) of zijn er niet op gebrand om de door het SMN gemaakte subsidiariteitsanalyse te ontvangen (Finse parlement).

Op regionaal niveau

De meerderheid van de regionale parlementen is bekend met en geïnteresseerd in het tijdig vooruit ontvangen van de subsidiariteitsanalyse alsmede ondersteuning, informatie¹¹⁸ en advies van het SMN tijdens de voorbereiding van hun subsidiariteitsanalyse in het SVW (Vlaams parlement, Duitse regionale

¹¹⁶ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden die de vragenlijst hebben beantwoord.

¹¹⁷ Telefonisch vraaggesprek met Ignacio Carbajal Iranzo, juridisch adviseur van de Gezamenlijke commissie voor de EU, oktober 2010.

¹¹⁸ Volgens de Duitse regionale parlementen moet deze informatie bestaan uit analyses, uitgewisselde werkwijzen en gezichtspunten, verslagen van uitgevoerde procedures en studies betreffende subsidiariteit binnen de EU.

parlementen, parlement van Åland, de drie Britse decentrale parlementen). De meeste van deze parlementen zijn SMN-leden (Murcia (ES), Friuli-Venezia Giulia sinds 2010, Emilia Romagna (IT)), maar sommige zijn dat niet (Aragon, Cantabrië, Galicië, La Rioja). Bepaalde parlementen gaven aan al gebruik te hebben gemaakt van de subsidiariteitsbronnen van het netwerk (Oostenrijkse regionale parlementen).

Uiteenlopende participatiegraad maar meestal positieve perceptie

De participatiegraad van parlementen in het SMN is hoger op regionaal dan op nationaal niveau.

Op nationaal niveau

Maar heel weinig assemblees die regionale belangen vertegenwoordigen zijn lid van het SMN. Bovendien ontvangt de Oostenrijkse Bondsraad alle documentatie die beschikbaar is voor leden van het SMN en verspreidt deze onder de belanghebbenden. De aanbevelingen en analyses worden zeer nuttig geacht maar worden zuiver voor informatiedoeleinden gebruikt. De Bondsraad als zodanig ontvangt geen rechtstreekse steun en informatie van het SMN. De inbreng van het netwerk wordt ontvangen door de regionale parlementen en via hen geïntegreerd in het debat in de Oostenrijkse Bondsraad.

Op regionaal niveau

De meeste ondervraagde regionale parlementen participeren in het SMN. De Italiaanse regionale parlementen van Emilia-Romagna en Friuli-Venezia Giulia, die tot de eerste regionale deelnemers aan het SMN behoorden, onderstrepten met name het belang van de steun die het Comité van de Regio's, in het bijzonder de eenheid Subsidiariteit, verleent. Daarnaast wordt het SMN in het algemeen beschouwd als ideale waarborg voor een doeltreffende en concrete subsidiariteitsanalyse. Zijn steun is essentieel voor nauwere samenwerking tussen alle regio's die lid zijn van het netwerk. Ook wordt het beschouwd als zeer belangrijke factor in de strijd tegen gebrek aan mensen en financiële middelen (Bolzano). Volgens de antwoorden van de Spaanse regionale parlementen die deelnemen aan het SMN wordt het netwerk een bruikbaar instrument gevonden bij de voorbereiding van hun subsidiariteitsanalyse (Aragon, Cantabrië, Murcia).

Zekere twijfels/sceptis

Sommige parlementen op nationaal en regionaal niveau hebben enige twijfels en sceptis uitgesproken ten aanzien van het SVW en de activiteiten van het SMN.

Op nationaal niveau

Het Finse parlement heeft aangegeven alleen gebruik te maken van het SVW wanneer er dwingende redenen zijn om dat te doen, omdat het vindt dat deze procedure minder effect heeft op de inhoud van EU-wetgevingsvoorstellen dan de nationale toetsingsprocedure. Er is dan ook besloten niet meer tijd of middelen aan het systeem te besteden dan absoluut noodzakelijk is. Daarom heeft het Finse parlement geen belangstelling voor het ontvangen van materiaal in verband met subsidiariteitstoetsing dat is gebaseerd op de activiteiten van het SMN.

Op regionaal niveau

Saarland (DE) heeft zich sceptisch betoond over de doelmatigheid, bruikbaarheid en haalbaarheid van de oprichting van aanvullende internationale subsidiariteitsnetwerken. Sommige Italiaanse regionale parlementen vrezen dat hun deelname aan het wetgevingsproces van de EU niet zo reëel en doeltreffend zal zijn als de bedoeling is in het SVW. Voorts werd de visie uitgedragen dat meer betrokkenheid en bewustzijn op politiek niveau pas werkelijk doeltreffend zou zijn (Emilia-Romagna).

Perceptie van de rol van het network voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (SMN) van het CvDR

	Nationale parlementen		Regionale parlementen
Oostenrijk	<i>Nationalrat</i>	<i>Bundesrat</i> (Bondsraad)	<i>Landtage</i>
	-	Nuttig, Bondsraad is lid van SMN	Uiteenlopende respons: nuttig instrument, maar zonder cruciaal effect; nuttig, maar niet proactief genoeg
België	Kamer	Senaat	Parlementen van de gewesten en gemeenschappen
	-	Op de hoogte van het bestaan van het SMN; ontvangt graag de door het SMN gemaakte subsidiariteits-analyse	Het Vlaamse parlement heeft belangstelling voor steun en advies van het SMN en ontvangt graag material in verband met zijn activiteiten
Duitsland	<i>Bundestag</i> (Bondsdag)	<i>Bundesrat</i> (Bondsraad)	Regio's
	-	Nuttig, maar vooral voor de afzonderlijke regio's; analyses en andere inbreng worden wel gewaardeerd	Uiteenlopende respons: belangrijk forum voor uitwisseling; nuttig instrument, maar zonder cruciaal effect; onvoldoende bewust van missie en taak, of geen deelnemer
Italië	Kamer van afgevaardigden	Senaat	Regionale en provinciale parlementen
	Het nationale parlement is op de hoogte van het bestaan van het SMN maar besteedt geen bijzondere aandacht aan de initiatieven		Op regional niveau wordt het als nuttig instrument beschouwd voor het waarborgen van een doeltreffende subsidiariteitscontrole, met name door het gebrek aan communicatie met het

			nationale niveau. De steun wordt belangrijk geacht voor het ontvangen van meer informatie en het vergelijken van resultaten
Spanje	Gezamenlijke commissie voor de Europese Unie		Regionale parlementen
	Niet bekend met het bestaan van SMN		SMN algemeen bekend; ontvangen graag informatie over activiteiten van het SMN
Finland	Eduskunta		Parlement van Åland
	Niet bekend met het bestaan van SMN		Ontvangt graag informatie over activiteiten van het SMN
Portugal	Assemblee van de Republiek		Wetgevende vergaderingen van de Azoren en Madeira
	Bekend, belangstelling voor ontvangen subsidiariteitsanalyse		-
Verenigd Koninkrijk	House of Commons (Lagerhuis)	House of Lords (Hogerhuis)	Decentrale parlementen
	Is bekend met het bestaan van het SMN, maar ontvangt niet werkelijk graag zijn material betreffende subsidiariteit.	Is bekend met het bestaan van het SMN en geïnteresseerd in de ontvangst van zijn subsidiariteits-analyse	Mogelijk belangstelling voor de ontvangst van steun en advies van het SMN bij de voorbereiding van eigen subsidiariteits-analyse in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, en voor het tijdig vooraf ontvangen van een subsidiariteitanalyse van het SMN.

4.3 Behoeften en verwachtingen van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden ten aanzien van het SMN

De respondenten hebben uiteenlopende behoeften en verwachtingen ten aanzien van het SMN uitgesproken. Deze zijn voornamelijk gericht op de coördinatie en de tijdige verschaffing van informatie en ondersteuning om meer inzicht te geven in de tenuitvoerlegging van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing in de lidstaten.

Coördinerende taak / Opzetten van een database

Volgens de Oostenrijkse regionale parlementen zouden het CvDR en in het bijzonder zijn SMN een meer proactieve rol kunnen spelen in de coördinatie van het subsidiariteitstoezicht op regionaal niveau. Saksen (DE) stelt voor dat het CvDR een centrale Europese database met regionale subsidiariteitsanalyses gaat ontwikkelen en beheren. Evenzo wezen de Italiaanse regionale parlementen op de terugkerende moeilijkheden als gevolg van de ontvangen hoeveelheid EU-informatie en documenten van nationaal en Europees niveau betreffende wetgevingsvoorstellen. Het SMN zou een belangrijk instrument kunnen zijn voor de bevordering van coördinatie tussen de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden; gesuggereerd werd dat een database zou kunnen worden opgezet op basis van die welke voor IPEX in gebruik is.

Tijdige informatieoverdracht om tijdig te reageren

Volgens de Oostenrijkse regionale parlementen lijkt het SMN op het ogenblik alleen maar de inbreng van zijn leden te verzamelen en te verspreiden, en krijgen de regionale parlementen deze informatie ook nog vaak te laat. Zij zouden het toejuichen als het SMN zijn informatie prompt zou verstrekken. En als de eigen subsidiariteitsanalyses van het CvDR vooraf en op meer interactieve wijze zouden worden aangereikt, zou dat een bruikbaar instrument voor regionale parlementen opleveren bij de uitvoering van hun subsidiariteitstoetsing. Ook de Duitse regionale parlementen, die geïnteresseerd zijn in versterking van hun samenwerking met het netwerk, onderstreepten het belang van tijdige indiening/verspreiding van informatie omdat de informatie-uitwisseling achteraf op zich niet voldoende is. In plaats daarvan zou het SMN een forum voor de uitwisseling van informatie/meningen vooraf moeten worden, en voor de verschaffing van inbreng op basis waarvan de regio's zich een oordeel kunnen vormen voor of tijdens hun beraadslagingen over de rechtmatigheid van een met redenen omkleed advies. Daarnaast zou het SMN volgens de Italiaanse regionale parlementen kunnen helpen bij het vooraf verkrijgen van EU-

wetgevingsvoorstellen zodat daarover op regionaal niveau een standpunt kan worden ingenomen.

Beter inzicht verwerven in de toepassing van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing in de lidstaten

De drie Britse decentrale parlementen toonden belangstelling voor het verwerven, met steun van het SMN, van inzicht in de wijze waarop het systeem in de lidstaten wordt uitgevoerd, en in de wijze waarop andere regionale parlementen betrokken zijn bij het systeem. Daarom zouden zij graag een verslag zien, of speciale webpagina's, waarin de stand van zaken per lidstaat wordt beschreven, met casestudy's van regionale parlementen. Het verslag of de website zou regelmatig moeten worden bijgewerkt (bijvoorbeeld met een jaarlijkse actualisering in een verslagsjabloon). De Noord-Ierse Assemblee opperde dat een dergelijk verslag zou moeten ingaan op de volgende zaken. Hoe goed worden regionale parlementen betrokken in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing? Is de termijn van acht weken te kort om hen de kans te geven een zaak te behandelen en een antwoord te geven aan het nationale parlement? En hoe vaak vragen de nationale parlementen daadwerkelijk advies aan de regionale parlementen?

4.4 Het SMN bevorderen als doeltreffend instrument voor regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in verband met het systeem voor vroegtijdige waarschuwing

Mogelijkheden van het SMN

Een speciaal platform oprichten voor regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden: een aantal activiteiten van het SMN zou kunnen worden gewijd aan regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden door middel van een speciaal platform dat de instelling van subsidiariteitstoezicht mogelijk maakt via ondersteuning/advies en informatie over wat er gebeurt in andere lidstaten. Verder zou het SMN, om tegemoet te komen aan de door de regionale parlementen uitgesproken behoefte aan coördinatie, ook de verschillende systemen voor subsidiariteitstoezicht per lidstaat kunnen coördineren, op zowel regionaal als nationaal niveau. Wetgevingsvoorstellen van de EU moeten bovendien in een vroeg stadium beschikbaar worden gesteld, zodat hun zichtbaarheid in de uitkomsten van de subsidiariteitsanalyses van de regionale parlementen is gewaarborgd.

Samenwerking tussen regionale parlementen vergemakkelijken: het SMN zou ook een doelmatig instrument kunnen zijn voor de ondersteuning van

samenwerking tussen regionale parlementen. Er zijn maar weinig regionale parlementen die samenwerken met regionale parlementen in andere lidstaten. Omdat enkele regionale parlementen behoefte voelen aan nauwere samenwerking over zaken van gemeenschappelijk belang in verschillende delen van de EU, zou het CvDR kunnen nadenken over manieren om zulke samenwerking mogelijk te maken via het SMN met het oog op bevordering van de dialoog en de uitwisseling van informatie/beste werkwijzen, bijv. middels een forum, gezamenlijke vergaderingen met CALRE, enz.

Prioriteit toekennen aan de adviesprocessen met een waarschuwingssysteem: de verschillende adviesprocessen zouden ruim tevoren kunnen worden voorzien van een planning en prioriteiten teneinde de deelname van de partners te waarborgen, vergezeld van een waarschuwingssysteem voor elke adviesronde (daartoe zou een database kunnen worden gemaakt met één contactpunt per regionaal parlement/partner). Regionale parlementen en andere partners zou ook de gelegenheid kunnen worden geboden om hun bijdragen aan subsidiariteitsadviezen naar een speciaal SMN/CvDR te zenden.

Zichtbaarheid van de instrumenten die beschikbaar zijn voor regionale parlementen/partners: het lijkt van essentieel belang om een helder beeld te geven van de voor partners beschikbare instrumenten, zoals het subsidiariteitsstramien voor de open advisering, de specifiek opgestelde vragenlijsten voor de gerichte advisering en de effectbeoordelingsadviesing, enz.

Opleidingssessies en informele (technische) bijeenkomsten organiseren: een andere manier waarop het SMN parlementen en andere partners kan ondersteunen, zou zijn door het organiseren van adequate opleidingssessies en informele (technische) bijeenkomsten over subsidiariteit, het SMN en zijn activiteiten (bijvoorbeeld een presentatie van het netwerk, met name zijn verschillende soorten advisering, een training voor partners die problemen hebben met het invullen van het subsidiariteitsdossier/stramien, enz.).

Meer en betere communicatie over SMN-activiteiten gericht op parlementen en EU-instellingen: in het kader van de discussie over de manier waarop het potentieel van het SMN kan worden ontwikkeld, moet de vraag naar meer en betere communicatie over SMN-activiteiten gericht op parlementen op regionaal en nationaal niveau en op EU-instellingen aan de orde worden gesteld.

Regelmatige evaluatie van de werkzaamheden/activiteiten van het SMN: om het potentieel van het SMN maximaal te benutten, zou het CvDR een gerichte evaluatie kunnen uitvoeren van zijn meerwaarde tijdens de voorbereiding (effectbeoordelingsadviesing) en de eerste fasen van het EU-wetgevingsproces

(open en gerichte advisering), rekening houdend met de beschikbare middelen (mensen en financiën) en het werkelijke vermogen om zijn taken goed te vervullen. In dezelfde geest zou een jaarlijkse enquête onder de SMN-partners kunnen worden uitgevoerd om hun tevredenheid, hun behoeften en hun verwachtingen te peilen. Op basis van al deze informatie zou jaarlijks een evaluerend voortgangsverslag kunnen worden opgesteld.

Meer leden onder regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden: tot nu toe zijn maar 27 van de 74 regionale parlementen in de EU lid geworden van het SMN. Om zijn werk ten aanzien van het SVW waardevoller te maken, zou het CvdR zich moeten inspannen om – idealiter – alle regionale parlementen lid te maken van het SMN.

De SMN-website: instrument met optimalisatiemogelijkheden

De volgende voorstellen van het Europees Instituut voor bestuurskunde zouden kunnen worden overwogen voor verbetering van de SMN-website, waarvan de nieuwe versie eind 2010 is gelanceerd. Ze zijn bedoeld om van de website een praktisch communicatie-instrument te maken.

Een algemene snelzoekfunctie op de homepage creëren: deze functie zou het snel zoeken van documenten/gebeurtenissen of elke kwestie die van belang is voor de SMN-partners vergemakkelijken.

Het hoofdmenu verbeteren: het hoofdmenu is belangrijk om een duidelijk overzicht te verschaffen van de doelstellingen en activiteiten van het SMN. Het zou de volgende secties kunnen bevatten: 'Nieuws' (als dat niet, zoals voorgesteld, direct op de homepage wordt weergegeven), 'Subsidiariteit binnen de EU', 'Doelstellingen', 'Beleidssterreinen', 'Adviesvormen' (effectbeoordeling, open en gerichte advisering), 'Werkgroepen' (met alle gegevens ten aanzien van het actieplan 2009-2010 en de stand van hun activiteiten, zoals notulen van vergaderingen, verslagen, enz.), 'Subsidiariteitsconferentie' (met alle gegevens van voorbije en toekomstige conferenties), 'Partners' (hier moeten de aanmeldingsprocedure en de voordelen van het lidmaatschap worden beschreven), 'Documenten', 'Partnerevenementen', 'Bibliotheek' en 'Nuttige links'. Er zou ook een sectie over het systeem voor vroegtijdige waarschuwing kunnen worden toegevoegd, al kan deze ook worden opgenomen in een van de secties van het hoofdmenu. Dit gedeelte zou informatie moeten bevatten over de bedoeling en de praktijk van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing op nationaal en regionaal niveau.

Vereenvoudiging van het archiveren en terugvinden van SMN-adviesverslagen: het CvdR zou kunnen overwegen een codenummer vast te stellen voor het

eindverslag dat aan het eind van elke advisering wordt opgesteld, bijv. CDR IA/1/09, CDR OC/1/09 en CDR TC/2/10. Dit zou handig zijn voor partners en burgers die deze informatie zoeken.

Bijhouden van de participatie: de sectie over adviesvormen moet informatie bevatten over de gemiddelde participatie van de SMN-partners, het aantal adviseringen, enz. (zie tabel in paragraaf 4.1.).

De zichtbaarheid van de SMN-partners vergroten: deze sectie zou de vorm aannemen van een database met geavanceerde zoekfunctie op meerdere criteria, waarmee partners kunnen zoeken op hun eigen land en/of soort (bijvoorbeeld regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden, regionale vergaderingen, regionale regeringen, nationale parlementen/kamers van een nationaal parlement, enz.). Ook het aantal partners moet worden aangegeven.

De interactiviteit vergroten: het CvdR zou bijvoorbeeld een interactieve kaart kunnen maken waarop alle EU-lidstaten staan aangegeven en waarop geklikt kan worden om alle partners in een bepaald land te zien te krijgen, met het systeem van subsidiariteitstoezicht dat op nationaal en regionaal niveau wordt gehanteerd, de innovaties ten aanzien van subsidiariteit, enz. Wellicht kunnen zowel regionale als nationale parlementen die lid zijn van het SMN ook hun eigen documenten/bijdragen ten aanzien van hun land/regio uploaden naar de SMN-website.

Virtuele bezoeken aan de SMN-website bijhouden: het moet mogelijk zijn om het aantal bezoeken aan de SMN-website weer te geven. Daarom moet een teller zichtbaar zijn op de website zelf, of in elk geval intern voor de webmaster.

Synergie met EU-instellingen scheppen

Het CvdR zou zijn relaties met de overige EU-instellingen ten aanzien van subsidiariteitszaken kunnen versterken, in het bijzonder de betrekkingen met de Europese Commissie en het Europees Parlement met betrekking tot het systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

Een van de vragen die op dit punt gesteld moeten worden over de tenuitvoerlegging van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, is deze: welke instelling centraliseert de ontvangst van met redenen omklede adviezen? (Volgens de protocollen worden deze aan de voorzitters van de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement gezonden.) Om de transparantie te waarborgen, zouden gegevens ten aanzien van met redenen omklede adviezen (welk nationaal parlement/kamer/regionaal parlement heeft een met redenen omkleed advies uitgebracht over welk ontwerp van een EU-

wetgevingshandeling?) eenvoudiger toegankelijk moeten zijn, vooral om een helder inzicht te krijgen in het aantal stemmen.

Bij de herziening van de samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Commissie en het Comité van de Regio's zouden praktische aanpassingen kunnen worden overwogen om een correcte uitvoering van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing te waarborgen.

Synergie met andere netwerken scheppen

Synergie tussen het SMN en andere netwerken van het CvdR (zoals het EU 2020-toezichtplatform) is van het grootste belang in termen van optimalisatie van bronnen en resultaten, met name wat betreft effectbeoordelingen.

Het CvdR zou ook de synergie met CALRE kunnen vergroten (bijv. met het nieuwe ledenforum, door het beleggen van gezamenlijke bijeenkomsten, enz.), evenals met de interregionale groep CALRE-REGLEG¹¹⁹, bijvoorbeeld om in samenwerking met het SMN prioriteiten aan te wijzen en EU-wetgevingshandelingen waarover een effectbeoordelingsadvisering of een gerichte advisering moet worden gestart.

Voorts kan de samenwerking met de nationale parlementen worden versterkt, met name via COSAC, om het werk van het SMN te promoten. De link naar de SMN-website op de IPEX-website zou ook beter zichtbaar kunnen worden gemaakt.

¹¹⁹ De Groep van Europese regio's met wetgevende bevoegdheid (REGLEG/CALRE), opgericht bij besluit van het Bureau in juni 2007, streeft ernaar het initiatief te nemen op beleidsterreinen zoals betere regelgeving en governance, en op te komen voor de rechten van het subnationale niveau bij de tenuitvoerlegging van subsidiariteit. Ook wil zij andere leden van het CvdR in staat stellen de professionele ervaring en deskundigheid van de regio's met wetgevende bevoegdheden te benutten. Haar huidige werkzaamheden concentreren zich op governance in Europa op meerdere niveaus en de uitvoering van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De groep is in het bijzonder geïnteresseerd in de uitwisseling van beste werkwijzen inzake mechanismen voor subsidiariteitstoezicht en is van plan deel te nemen aan de raadpleging die door de Europese Commissie wordt georganiseerd voordat zij Europese voorstellen ter zake afrondt.

5. Conclusies en aanbevelingen

1. - De versterking van het subsidiariteitsbeginsel in het besluitvormingsproces van de EU¹²⁰ is een van de grote doorbraken in het Verdrag van Lissabon. De definitie van het subsidiariteitsbeginsel bevat nu uitdrukkelijk lokale en regionale dimensies¹²¹. Regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden kunnen door het nationale parlement of een van zijn kamers worden uitgenodigd hun oordeel te geven over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel bij wetgevingsvoorstellen van de EU. Hoewel de standpunten van regionale parlementen niet bindend zijn voor het nationale parlement¹²², wordt met dit beginsel de noodzaak onderstreept om de bevoegdheden van de lokale en regionale overheden binnen de EU te eerbiedigen. Als meer dan een derde (of een vierde op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) van de adviezen van de kant van nationale parlementen negatief is, moet de initiatiefnemer van de wetgeving zijn voorstel herzien.

Bij een analyse van de mogelijkheden van het versterkte subsidiariteitsbeginsel en het systeem voor vroegtijdige waarschuwing moet de juiste balans worden gevonden tussen voorstanders en sceptici. Aan de ene kant verleent artikel 6 van Protocol nr. 2 geen nieuwe bevoegdheden aan regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden. Na bestudering van de grondwettelijke achtergrond van de geanalyseerde regio's en zorgvuldig rekening houdend met de mogelijkheden van artikel 6, zouden sommige geleerden¹²³ zelfs zeggen dat deelname aan het SVW – vanuit een sceptisch gezichtspunt – regionale parlementen wel eens meer zou kunnen kosten dan het hun oplevert. Regionale parlementen beschikken al over manieren om rechtstreeks deel te nemen aan subsidiariteitscontroles en -toetsen samen met hun nationale wetgevende macht en parlement, de Commissie, het CvDR en andere Europese instellingen. Ze zijn betrokken bij netwerken, bereiden gezamenlijke bijdragen voor en benutten de kanalen die hun eigen regionale en nationale regeringen beschikbaar stellen om hun standpunt te doen weerklinken in de Europese Raad. Aan de andere kant moet de nieuwe rol van de regionale parlementen in het SVW niet worden onderschat. Het is van belang om op te merken dat er voor het eerst een formeel mechanisme voor de betrokkenheid van dit bestuursniveau bestaat.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de EU naar nieuwe terreinen uit hoofde van het Verdrag van Lissabon zou ook nieuwe mogelijkheden voor

¹²⁰ Zie artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en protocol nr. 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹²¹ Zie artikel 5, lid 3, van het VEU.

¹²² Behalve in het geval van België.

¹²³ De auteurs, in overeenstemming met de collegiale toetsing van dit verslag door beoordelaar Philipp Kiiver, buitengewoon hoogleraar Universiteit Maastricht.

subsidiariteitsgeschillen kunnen scheppen. Zij zou voor sommige nationale parlementen een extra stimulans kunnen betekenen om meer betrokkenheid te tonen bij EU-zaken¹²⁴. Zo hebben de Oostenrijkse en Belgische territoriale kamers en de Duitse Bondsraad, die rechtstreeks de regio's vertegenwoordigen, één stem in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing. Hierdoor hebben zij voor het eerst rechtstreekse invloed op de subsidiariteitstoetsing van EU-wetgevingsvoorstellen.

2. - Tot nu toe zijn er maar een paar gevallen geweest waarin regionale parlementen betrokken waren bij subsidiariteitscontroles, wat deels te wijten is aan de lopende herzieningen van de bestaande procedures in de meeste bestudeerde landen. Het zou ook te wijten kunnen zijn aan een gebrek aan middelen en tijd bij sommige regionale parlementen om subsidiariteitscontroles uit te voeren. Vandaar de noodzaak van een betere evaluatie van het belang van de EU-ontwerpen van wetgevingshandeling. Ook de volledige en diepgaande analyse van de subsidiariteitsnaleving die de Commissie achteraf uitvoert, dient te worden benadrukt.

In verband met het algemene gebrek aan betrokkenheid van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden is artikel 6 van Protocol nr. 2 duidelijk gericht op versterking van hun rol en bevordering van hun betrokkenheid in een nieuw proces dat nieuwe taken toebedeelt aan nieuwe hoofdrolspelers in het EU-wetgevingsproces. Het Verdrag van Lissabon kweekt bewustzijn van het subsidiariteitsbeginsel binnen de (nationale en regionale) parlementaire stelsels van de EU doordat het de vorming van een cultuur van Europees debat bevordert, die tot nu toe in de meeste regionale parlementen afwezig was. Het is een echte uitdaging om bewust te worden van het belang van toetsing van de wijze waarop de EU in een vroeg stadium gebruikmaakt van gedeelde bevoegdheden en om te beoordelen of de doelstellingen van de voorgestelde wetgeving beter door de lidstaten op centraal of regionaal niveau kunnen worden bereikt. Benutting van de mogelijkheden om vroegtijdig een dialoog op meerdere niveaus aan te gaan teneinde EU-beleid en -wetgeving te formuleren met andere (regionale en nationale) parlementen en met de Europese Commissie, gaat verder dan de vroegere praktijk van wetgevings- en uitvoeringstoetsing binnen interne grenzen.

3. - Subsidiariteitstoetsing op regionaal niveau hoeft niet samen te gaan met nationale percepties en daarom is de aan regionale parlementen toebedeelde rol van belang. De criteria die de Commissie toepast wanneer zij besluit tot wetgeving op EU-niveau zouden kunnen botsen met de uitleg die de regio's

¹²⁴ Stefanie Rothenberger en Oliver Vogt, "The orange card: a fitting response to national Parliaments' marginalisation in EU decision-making?" Artikel gepresenteerd tijdens de conferentie over vijftig jaar interparlementaire samenwerking op 13 juni 2007 in de Bondsraad te Berlijn.

geven aan de doelstellingen van de voorgestelde maatregel. Verder zouden de nieuwe parlementaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, die in de meeste gevallen de directe belangen van de regio's raken, de belangstelling van sommige regionale parlementen voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel kunnen wekken.

4. - Uit het onderzoek blijkt dat het SVW op verschillende manieren ten uitvoer is gelegd in de in deze studie behandelde lidstaten. De overzichtstabellen per land (hoofdstuk 2) wijzen het volgende uit:

Slechts vier landen (AT, BE, DE, ES) hebben op nationaal niveau specifieke procedures vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het SVW, terwijl de overige vier (IT, FI, PT, UK) dat nog niet hebben gedaan.

Voor de laatstgenoemde vier lopen de redenen uiteen. Voor IT, FI en PT is in 2011 een hervormingsproject gepland. In het UK leeft de gedachte dat de algemene toetsingsprocedure van toepassing is op alle soorten documenten en dat het daarom niet nodig is om een nieuwe procedure vast te stellen.

In het geval van nieuw vastgestelde procedures op regionaal niveau is het beeld eveneens heel gevarieerd. Terwijl in de vier landen met vastgestelde procedures ook de regionale parlementen in de meeste gevallen hun reglementen van orde hebben herzien, zien we in de lidstaten zonder specifieke procedure dat sommige regionale parlementen actiever zijn geweest dan de nationale wetgever. Dit is overduidelijk het geval in IT en UK.

De perceptie van de nieuwe rol voor de regionale parlementen is verschillend op het nationale en het regionale niveau. Het regionale niveau benadert de noodzaak van hervormingen positiever. De antwoorden op de vragenlijst moeten echter zorgvuldig worden bekeken, vooral omdat de werkelijkheid laat zien dat maatregelen van regionale parlementen met betrekking tot subsidiariteitscontrole in bepaalde lidstaten tamelijk zeldzaam zo niet volledig afwezig zijn.

5.- Uit het onderzoek blijkt dat er tot nu toe geen gevallen zijn geweest van verschillen in adviezen tussen de regionale en de nationale parlementen. In alle geanalyseerde gevallen is het aan het nationale parlement om besluiten te nemen omdat het oordeel van de regionale parlementen niet bindend is. Er zijn verschillende manieren om het oordeel van de regionale kamer te weerspiegelen. In Finland wordt het oordeel van het regionale parlement altijd doorgestuurd naar de Europese instellingen. In landen met een tweekamerstelsel en een onafhankelijk adviessysteem per kamer, weerspiegelen de besluiten van de kamers die regio's vertegenwoordigen de consensus onder de meerderheid van de regio's (bijvoorbeeld de Bondsraad in DE). In andere landen is geen

specifieke procedure voorzien voor het oplossen van mogelijke conflicten (ES) of worden alle adviezen (zelfs als ze verschillend zijn) naar de Europese instellingen gezonden (BE). In Italië zal de lopende discussie over hervorming waarschijnlijk uitmonden in de mogelijkheid dat het nationale parlement kan besluiten te trachten een gezamenlijk advies uit te brengen via de Conferentie van voorzitters van de regionale parlementen.

Daarom kan op basis van de analyse van de onderzoeksresultaten de vraag "Wat kan de rol van regionale parlementen zijn in de context van het nieuwe systeem voor vroegtijdige waarschuwing zoals vastgesteld bij het Verdrag van Lissabon?" als volgt worden beantwoord:

a). - Het systeem voor vroegtijdige waarschuwing wordt in politieke en institutionele zin, met name op regionaal niveau, beschouwd als een belangrijk middel om uitvoering te geven aan de strategie van slimme regelgeving, om regio's een grotere stem in de Europese arena te geven, om Europa dichterbij de burgers te brengen en om het publieke debat over Europese zaken te stimuleren.

Terwijl in verschillende parlementen op nationaal niveau (AT, DE, FI) het SVW niet tot een grote verandering in de bestaande Europese toetsingsprocedure zal leiden, is de perceptie op het regionale niveau tamelijk anders. De in het onderzoek benaderde medewerkers juichen het idee van betrokkenheid toe, al kan men zich afvragen in hoeverre zij een echte analyse hebben gemaakt van de implicaties en tekortkomingen van het systeem. Eén jaar met een bindend Verdrag van Lissabon zou wel eens onvoldoende kunnen zijn om de echte betrokkenheid van regionale parlementen te beoordelen.

b). - Het SVW opent voor regionale parlementen de mogelijkheid om hun oordeel te geven over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Dit zal een belangrijk effect hebben op hun besluitvormingsproces in de verschillende stadia en institutionele aanpassingen vereisen van de verschillende belanghebbenden. Weliswaar konden regionale parlementen vóór Lissabon strikt genomen ook standpunten innemen over subsidiariteitskwesies en informeel samenwerken met nationale parlementen, maar nu is hun rol verstevigd en uitgebreid binnen een wettelijk kader. Het instrument heeft een krachtige symboliek: het zou het Europese debat naar de lokale arena kunnen brengen, regionale parlementen kunnen opnemen in het Europese debat, wat zijn weerklank kan hebben bij de regionale en lokale bevolking.

c). - Subsidiariteitsbewustzijn kweken bij regionale parlementen is een uitdaging die interne wijzigingen vereist in de afhandeling van EU-zaken. Hoe regionale parlementen omgaan met de uitdaging van de toetsing of een besluit wordt genomen op het juiste/beste niveau, is afhankelijk van hun middelen, capaciteit,

cultuur en inzicht in hun taak, zaken die anders kunnen zijn dan bij een nationaal parlement.

Omdat de toetsingsvoorstellen talrijk en de capaciteit en de tijd zeer beperkt zijn, is de grote uitdaging voor de regionale parlementen om selectief te zijn bij hun keuze voor te toetsen handelingen. Omdat vrijwel alle onderzochte lidstaten (tot nu toe uitgezonderd IT en PT) hebben besloten alle documenten ongefilterd door te sturen, moeten regionale parlementen kunnen rekenen op de steun van hun regeringen op regionaal en nationaal niveau, verbindingsbureaus in Brussel en bestaande netwerken om in het oog te houden welke wetten omstreden zouden kunnen zijn.

Het is in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing de taak van de regionale parlementen om Europa dichterbij de burgers te brengen door een actieve discussie over de grenzen van de Europese wetgeving in termen van het subsidiariteitsbeginsel vanuit het regionale perspectief de arena van de regionale parlementen binnen te loodsen. Zij moeten op gecoördineerde wijze optreden, selectief zijn in een zeer vroeg stadium, hun twijfel/vrees over een bepaald voorstel op EU-niveau verwoorden, groepen van regio's/landen in het leven roepen, enz. Kortom, ze moeten Europese zaken op een meer proactieve en geconsolideerde wijze behandelen.

Bibliografie

Europese Unie in het algemeen

- Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), artikel 5
- Protocol nr. 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid
- Verklaringen gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het verdrag van Lissabon heeft aangenomen, *Publicatiebureau van de Europese Unie, C 83 van 30.3.2010*

Comité van de Regio's

Achtergrondinformatie

"De tenuitvoerlegging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en het toezicht daarop: kansen en mogelijkheden voor het Comité van de Regio's" (CdR 107/2004)

"De richtsnoeren inzake de toepassing van en de controle op de naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel", rapporteur: de heer Straub (CdR 220/2004)

"De rol van de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheid in het democratisch bestel van de Unie", rapporteur: de heer van den Brande (CdR 221/2004)

"Het Cvdr en het subsidiariteitsbeginsel: voortgangsverslag 2008-2009", R/CdR 196/2009, punt 8, onder a)

"Netwerk subsidiariteitstoezicht samenstelling en perspectieven", R/CdR 196/2009, onder b)

"Subsidiariteitstoezicht in het beleid van het Cvdr", R/CdR 229/2008, punt 8, onder a)

Cvdr-advies over PAKKET "Betere regelgeving" 2007-2008", CdR 199/2009
fin

- Reglement van orde van het Comité van de Regio's, Publicatiebureau van de Europese Unie, 9 januari 2010

- Summary Report, Assessment of Territorial Impacts of EU Action to Reduce Health Inequalities, 22 april 2009, www.cor.europa.eu/subsidiarity
- Samenwerkingsovereenkomst tussen het Comité van de Regio's en de Europese Commissie, zoals ondertekend in 2005 en gewijzigd in 2007: <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5&sm=c1b647a4-eca0-4839-be92-2b37fd714af5>

Netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (*Subsidiarity Monitoring Network* of SMN)

SMN Action Plan 2009 – 2010, Subsidiarity in Practice: Implementing EU Policies at the Grass-roots: <http://www.cor.europa.eu/portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>

Europese Commissie

"Europese governance - Een witboek" (COM (2001) 428)

Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad - Een agenda voor de burger - Concrete resultaten voor Europa (COM (2006) 211)

Mededeling van de Commissie - De ultraperifere regio's: een troef voor Europa (COM (2008) 642)

Jaarverslag 2009 over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen (COM (2010) 291)

COSAC

<http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/> (zie de vraag over het raadplegen van regionale parlementen in de bijlage)

CALRE

<http://www.calrenet.eu/index.aspx>

REGLEG

<http://www.regleg.eu/>

Wetenschappelijke artikelen

Theo Jans & Sonia Piedrafita, Eipascope 1/2009, The role of national parliaments in European Decision Making, blz. 19-25

Goetz, K. H. & Meyer-Sahling, J-H, "The Europeanisation of national political systems, parliaments and executives" Living reviews in European Governance, 3(2) www.livingreviews.org/Ireg-2008-2, 2008

Kiiver, Philipp, European Scrutiny in a Comparative Perspective (2006). Kiiver, The national parliaments in the European Union – a critical view on EU constitution building, hoofdstuk 2, blz. 43-69, Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International, 2006
Beschikbaar bij SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1426078>

Kiiver, Philipp (Editor), "National and Regional Parliaments in the European Constitutional order" Carter & McLeod (2005) 69 en Carter (2006) hoofdstuk 4.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzichtstabel – Deelnemers aan de studie

Federale staten			Geregionaliseerde staten		Asymmetrische staten	geregionaliseerde staten	
AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
33%	33%	50%	63%	47%	100%	-	100%

Regionale deelname en bijdrage aan de studie (%)

Wenen			Piemonte				
Tirol			Toscane				
Vorarlberg			Lombardije				
		Baden-Württemberg	Friuli-VG	Galicië			
		Beieren	Emilia-R.	Cantabrië			
		Bremen	Marche	Extremadura			Wales
		Hamburg	Lazio	Catalunië			Schotland
	Vlaanderen	Hessen	Abruzzo	Murcia	Åland	-	Noord-Ierland
		Noordrijn-Westfalen	Molise	La Rioja			
		Saarland	Calabria	Aragon			
		Saksen	Sicilië	Canarische eilanden			
			Sardinië				
			Trentino-A. Adige				

Federale staten		Geregionaliseerde staten			Asymmetrische staten	geregionaliseerde staten	
AT	BE	DE	IT	ES	FI	PT	UK
JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Nationale deelname

Parlamentsdirectie
on (parlement)

Ausschussbetretung
Nationalrat

Senaat

Bundestag
(Bondsdag)
Bundesrat
(Bondsraad)

-

Comision Mixta –
Gezamenlijke
commissie
voor de EU

Nationaal
parlement

Asembleia
da
Republica

Nationaal
parlement

Ausschussbetretung
Bundesrat
(Bondsraad)

Bijlage 2: Rechtsgrondslag voor de wetgevende bevoegdheden van de regionale parlementen

Oostenrijk: Landtage

De Oostenrijkse regionale parlementen (Landtage) zijn eenkamerparlementen die bij regionale verkiezingen worden gekozen voor een periode van vijf jaar (met uitzondering van Opper-Oostenrijk [zes jaar]). Hun wetgevende bevoegdheden bestrijken een groot aantal gebieden. In beginsel mogen regio's wetgeven op alle terreinen behalve die waarop uitsluitende federale bevoegdheden van kracht zijn. Terreinen met uitsluitende federale bevoegdheden zijn opgenomen in een uitputtende lijst van de BVG. Omdat de regionale parlementen één kamer hebben, heeft de federale regering (Bundesregierung) een formeel vetorecht over de wetgeving die op regionaal niveau wordt vastgesteld. Dit vetorecht is bedoeld om de invloed van de regio's op nationaal niveau in evenwicht te houden en heeft gevolgen voor de regio's via het vereiste dat op federaal niveau vastgestelde wetgeving moet worden goedgekeurd door de Bondsraad.

België: parlementen van de gewesten en de gemeenschappen

Het federaliseringsproces is in België zeer uitgesproken geweest en heeft geleid tot een situatie waarin gewesten en gemeenschappen een grote mate van autonomie genieten en alle gefedereerde entiteiten zijn georganiseerd als 'ministaten' met een uitvoerende macht, een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een ambtenarenapparaat, volledige wetgevende bevoegdheden en het vermogen om internationale overeenkomsten te sluiten.

Terwijl de federale regering verantwoordelijk is voor justitie, politie, defensie, sociale zaken (zoals pensioenen en uitkeringen bij werkloosheid, ziekte en invaliditeit) en de overheidsschuld, houden de gemeenschappen zich voornamelijk bezig met onderwijs-, cultuur-, taal- en sociaal beleid, en beheersen de gewesten een breed scala van 'territoriale' zaken zoals landbouw, vervoer, energie, ruimtelijke ordening, enz. Het Vlaamse parlement behandelt het milieu, het onderwijs, de infrastructuur, landbouw en visserij, enz.

De Belgische staat heeft altijd gepleit voor Europese institutionele erkenning van het belang van subnationale politieke entiteiten. De bezorgdheid om de regionale vertegenwoordiging in de besluitvorming van de EU komt onder andere tot uiting in de praktijk dat gewestelijke en/of gemeenschapsministers de Belgische staat vertegenwoordigen in organen van de Raad die beleidssectoren bestrijken met belangrijke bevoegdheden voor gemeenschappen/gewesten. Sommige organen van de Raad zijn tijdens het Belgische voorzitterschap zelfs voorgezeten door ministers van gewesten/gemeenschappen.

Duitsland: regionale parlementen

Duitsland is een federale staat waarin specifieke wetgevende bevoegdheden zijn toegewezen aan de deelstaten. Op soortgelijke wijze als in het EU-systeem worden in de Duitse grondwet (*Grundgesetz* - GG) verschillende categorieën wetgevende bevoegdheden genoemd (in het geval van Duitsland zijn het er twee, niet drie, zoals in de EU), die zijn verdeeld tussen het nationale/federale niveau (*Bundesebene*) en het regionale niveau (*Landesebene*): de uitsluitende federale bevoegdheden (art. 71 en 73 GG) en de gedeelde bevoegdheden (art. 72 en 74 GG). Alle niet genoemde bevoegdheden zijn terreinen waarop de regio's hun wetgevende bevoegdheden uitoefenen. Kaderwetgeving is als uitsluitende bevoegdheid van het federale niveau afgeschaft bij de grondwetsherziening van 2006 ("*Föderalismusreform*").

Alle wetgevingsvoorstellen buiten de uitsluitende bevoegdheid van het federale niveau (*Bund*) moeten worden goedgekeurd door zowel de Bondsraad als de Bondsdag. Volgens deze logica zijn alle EU-wetgevingsvoorstellen die raken aan de (gedeelde) wetgevende bevoegdheden van de regio's onderworpen aan de procedure voor subsidiariteitstoetsing. De regio's participeren via de gewone besluitvormingsprocedures in de Bondsraad.

Italië: regionale parlementen

Volgens de Italiaanse grondwet valt de wetgevende macht toe aan de staat en de regio's overeenkomstig de beperkingen die zijn vastgesteld in het recht van de Europese Unie en internationale verplichtingen. In artikel 117 wordt een lijst van bevoegdheden van de staat vastgesteld, evenals alle zaken die onderworpen zijn aan gelijktijdige wetgeving van zowel de staat als de regio's. Bovendien is het belangrijk om te benadrukken dat de regio's uitsluitende wetgevende bevoegdheden hebben met betrekking tot zaken die niet uitdrukkelijk zijn voorbehouden aan het staatsrecht. Ten aanzien van zaken die binnen het terrein van hun bevoegdheid vallen nemen de regio's en de autonome provincies Trento en Bolzano deel aan alle besluiten die betrekking hebben op het uitvaardigen van communautair recht. De algemene achtergrond van de rol van de regio's en de lokale overheden heeft in 2001 een belangrijke hervorming ondergaan, de zogenoemde *Riforma del Titolo Quinto della Costituzione*. Er zijn vernieuwende veranderingen ingevoerd in federaal perspectief. Toch kan Italië nog altijd worden beschouwd als een geregionaliseerde staat.

Finland: het parlement van Åland

Het parlement van Åland heeft dertig leden, die elke vier jaar rechtstreeks bij geheime stemming worden gekozen volgens een systeem van evenredige

vertegenwoordiging. Åland heeft wetgevende bevoegdheden gekregen bij de Autonomiewet van 1920, die is herzien in 1951 en 1993. Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is een volgende herziening gaande in afwachting van de volgende verkiezingen voor het nationale parlement. In de Autonomiewet worden de terreinen genoemd waarop het parlement van Åland het recht heeft onafhankelijk van de Finse Republiek wetgeving vast te stellen. De belangrijkste zijn:

- onderwijs, cultuur en monumentenzorg;
- gezondheid, medische zorg en milieu;
- bevordering van de industriële ontwikkeling;
- intern vervoer;
- lokaal bestuur;
- politie;
- post, radio en televisie.

Op deze terreinen functioneert Åland vrijwel als een onafhankelijke staat met zijn eigen wetten en bestuur. De door het parlement van Åland aangenomen wetten worden doorgestuurd naar het Finse parlement, dat maar in twee gevallen een vetorecht heeft: als het parlement zijn wetgevende bevoegdheden heeft overschreden of als het wetsvoorstel de interne of externe veiligheid van Finland zou bedreigen. De president baseert zijn besluit op het advies van een orgaan dat bekendstaat als de Delegatie van Åland en incidenteel ook op het advies van het hooggerechtshof. De helft van de leden van de Delegatie van Åland wordt benoemd door de Finse regering en de helft door het parlement van Åland.¹²⁵

Zowel de Finse republiek als de provincie Åland heeft bij toetreding bevoegdheden overgedragen aan de Europese Unie. Europese richtlijnen moeten afzonderlijk ten uitvoer worden gelegd in de republiek en in de provincie. Åland wordt vertegenwoordigd door de provinciale regering, die verantwoording aflegt aan het provinciale parlement. De provinciale regering is van mening dat het Finse beleid ten aanzien van EU-voorstellen binnen de bevoegdheden van de provincie valt. De provincie heeft het recht om deel te nemen aan de voorbereiding van Finse standpunten over EU-voorstellen wanneer deze raken aan zaken binnen de provinciale bevoegdheden. Wanneer de nationale visie en de provinciale visie onverenigbaar zijn, is de nationale regering op verzoek van de provincie verplicht ook de provinciale visie tot uitdrukking te brengen bij de EU-instellingen. De provinciale regering heeft voorts het recht te worden

¹²⁵ Zie de brochure 'Åland in brief': <http://www.aland.ax/composer/upload/alandinbrief08.pdf>

vertegenwoordigd in elk Fins team dat onderhandelt over zaken van provinciaal belang.

Portugal: de Azoren en Madeira

De Azoren en Madeira hebben een grondwettelijk verankerde autonome status en wettelijke en wetgevende zelfstandigheid. Het eerste betekent dat zij het initiatiefrecht hebben wat betreft een herziening van hun staat, die vervolgens moet worden goedgekeurd door het nationale parlement. Het laatste betekent dat zij de bevoegdheid hebben om regionale wettelijke besluiten af te kondigen volgens een lijst van zaken van regionaal belang die is ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1997 (met daarop milieubehoud, territoriaal bestuur, vervoer, agrarische, commerciële en industriële ontwikkeling, sport, toerisme, nijverheid, regionale organisatie en alle andere 'eilandzaken'). Elk van beide autonome regio's heeft een eigen regionaal parlement.

Verenigd Koninkrijk: de decentrale parlementen

Artikel 28, lid 1, van de *Scotland Act* uit 1998, waarmee het Schotse Parlement werd opgericht, bepaalt dat het parlement wetten kan maken, zogeheten *Acts of the Scottish Parliament*. *Bills* zijn wetsontwerpen van het Schotse Parlement die pas van kracht worden als ze door het parlement zijn aangenomen en koninklijke goedkeuring (*Royal Assent*) hebben ontvangen.¹²⁶

Artikel 94 van de *Government of Wales Act* uit 1998 definieert de wetgevende bevoegdheid van de Nationale Assemblee. Bij de herziening van de wet in 2006 is voorzien in een mechanisme waarmee de Nationale Assemblee van geval tot geval meer bevoegdheden kan verwerven om eigen wetten te maken. Op de terreinen waarop zij wetgevende bevoegdheid heeft, kan de assemblee wetten maken, die *Measures* worden genoemd. Een *Measure* heeft een soortgelijke uitwerking als een nationale wet (*Act of Parliament*).¹²⁷

Deel II van de *Northern Ireland Act* uit 1998¹²⁸ definieert de wetgevende bevoegdheden van de Assemblee en staat haar toe wetten te maken betreffende zaken die in Noord-Ierland aan haar zijn overgedragen en primaire wetgeving voor Noord-Ierland uit te vaardigen. Een wetsvoorstel wordt een *Bill* genoemd totdat het is aangenomen door de Assemblee. Zodra een *Bill* de

¹²⁶ Zie de website van het Britse parlement:

<http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/devolved/devolved/>.

¹²⁷ Zie de website van de Nationale Assemblee voor Wales: <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance.htm>.

¹²⁸ <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=2045126>.

wetgevingsprocedure in de Assemblee heeft doorlopen en koninklijk is goedgekeurd, wordt het een *Act of the Assembly*.
