

EU Stroomschema's

Datum

16 juni 2023



Inhoudsopgave

EU stroomschema #1:	beïnvloedingsmogelijkheden Eerste Kamer
EU stroomschema #2:	procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer
EU stroomschema #3:	procedure subsidiariteitstoets
EU stroomschema #4:	Nederlands standpunt in de Raad
EU stroomschema #5:	gewone wetgevingsprocedure
EU stroomschema #6:	bijzondere wetgevingsprocedure en JBZ instemmingsrecht
EU stroomschema #7:	besluitvorming Europees Parlement
EU stroomschema #8:	besluitvorming Raad
EU stroomschema #9:	wetgevings- en beleidsinstrumenten
EU stroomschema #10:	IPEX

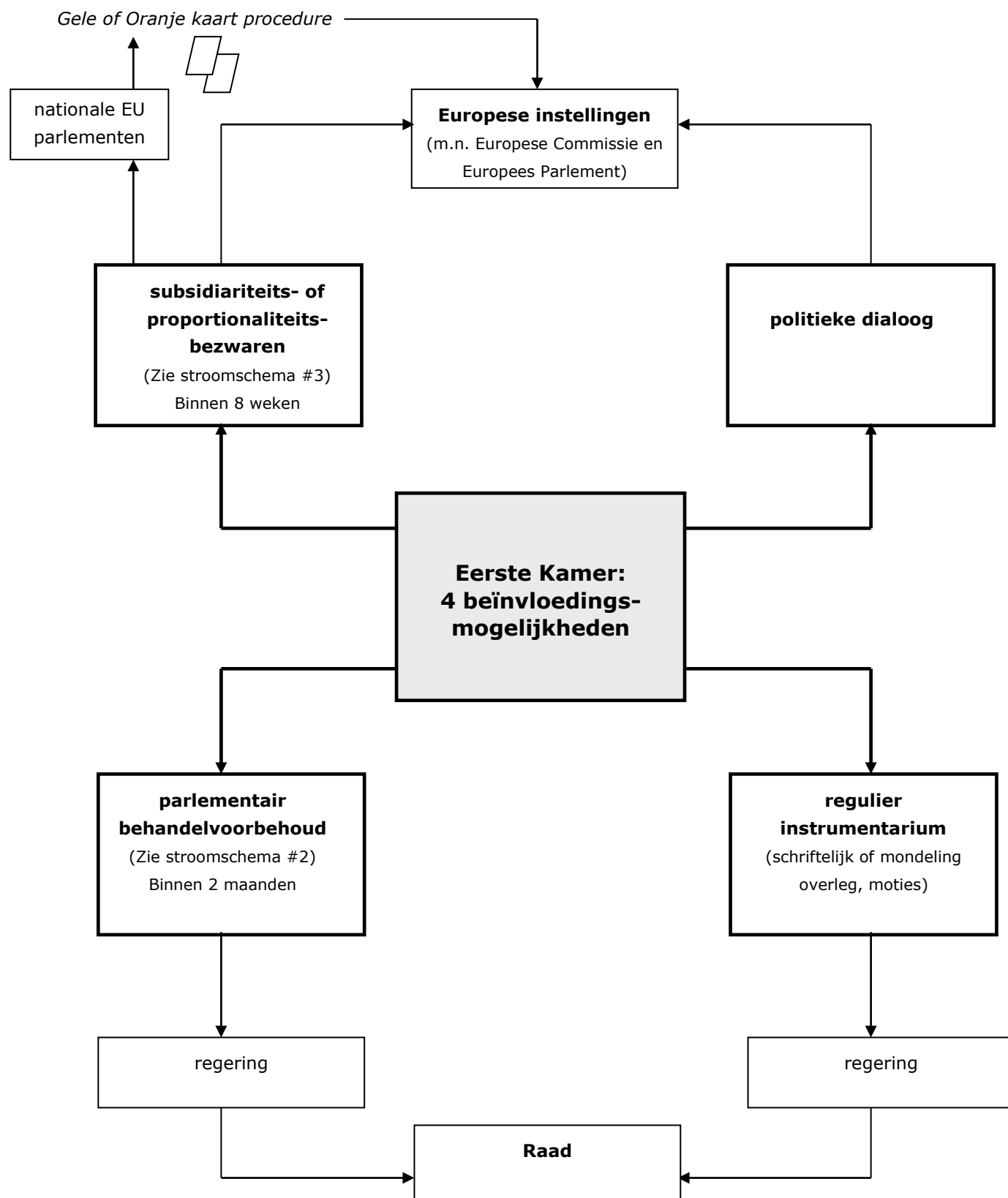


Inleiding

In deze bundel treft u ter informatie een tiental stroomschema's aan met een toelichting. De stroomschema's en toelichtingen zijn op initiatief van de Griffie opgesteld. Zij hebben tot doel de Kamerleden te informeren over Europese wetgevings- en besluitvormingsprocessen en de beïnvloedingsmogelijkheden van de Eerste Kamer daarbij, zodat de Kamer met deze informatie optimaal haar eigenstandige rol in het Europese wetgevingsproces kan vervullen.

Bij alle stroomschema's staan de beïnvloedingsmogelijkheden van de Kamer centraal. Er is getracht zowel het proces waarbinnen de invloed kan worden uitgeoefend weer te geven, als de beïnvloedingsmogelijkheden zelf. De uitleg over de processen is van belang voor de vraag of het nog opportuun is een 'beïnvloedingsmogelijkheid' in te zetten, de voortgang van het voorstel in ogenschouw genomen. Ook is er in meer algemene uitleg voorzien, bijvoorbeeld over de Europese beleids- en wetgevingsinstrumenten. Hieronder treft u een korte beschrijving aan van de tien bijgevoegde stroomschema's.

In stroomschema 1 staan de vier beïnvloedingsmogelijkheden van de Eerste Kamer weergegeven: het parlementair (behandel)voorbehoud, de subsidiariteitstoets, de politieke dialoog met Europese instellingen en de inzet van het regulier instrumentarium. Het parlementair behandelvoorbehoud is uitgewerkt in stroomschema 2 en de subsidiariteitstoets in stroomschema 3. Voor een optimale inzet van het 'parlementair voorbehoud' en het 'regulier instrumentarium' zijn stroomschema's 4 (Nederlands standpunt in de Raad) en 8 (besluitvorming Raad) gecreëerd. Ter ondersteuning van de werkwijze bij de 'politieke dialoog' is stroomschema 7 (besluitvorming Europees Parlement) opgesteld. Voor een goed begrip van de Europese wetgevingsprocedure - de gewone en de bijzondere - zijn stroomschema's 5 en 6 opgesteld. Hierin zijn de verschillende Europese actoren en besluitvormingsprocessen weergegeven/beschreven. In stroomschema 6 vindt u een uitleg over het JBZ-instemmingsrecht (dat nog maar op enkele terreinen geldt). In stroomschema 9 zijn de diverse wetgevings- en beleidsinstrumenten uitgelegd en in stroomschema 10 treft u informatie aan over de website IPEX, waar nationale parlementen informatie uitwisselen.





Toelichting op EU stroomschema #1: beïnvloedingsmogelijkheden Eerste Kamer

Inleiding

De Eerste Kamer heeft een eigenstandige rol in het Europese beleids- en wetgevingsproces, als vastgelegd in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.¹ Er is sprake van een gelijktijdige en complementaire behandeling met de Tweede Kamer, met daarbij een centrale rol voor de Kamercommissies.

De Eerste Kamer en Europa

De vakcommissies van de Eerste Kamer kunnen via vier beïnvloedingsmogelijkheden hun betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese wetgeving vormgeven. Een tweetal hiervan betreft de mogelijkheid om direct, op Europees niveau, invloed uit te oefenen, te weten de **subsidiariteits-toets** en de mogelijkheid om direct te corresponderen met de Europese Commissie en het Europees Parlement (**politieke dialoog**). Daarnaast beschikt de Eerste Kamer over een tweetal mogelijkheden om het Europese wetgevingsproces te beïnvloeden via het optreden van de regering binnen de Raad van Ministers van de Europese Unie, te weten via het **parlementair behandelvoorbehoud** en het **reguliere Kamerinstrumentarium**.

Vier beïnvloedingsmogelijkheden

- **Subsidiariteits- of proportionaliteitsbezwaren** (zie stroomschema #3)

Binnen 8 weken na publicatie voorstel Europese Commissie in alle officiële EU-talen.

De Eerste Kamer (plenaire vergadering) kan bij voorstellen van wetgeving van de Commissie subsidiariteits- of proportionaliteitsbezwaren aandragen. Dit kan gebeuren in samenwerking met de Tweede Kamer en ook met nationale parlementen van andere Europese lidstaten, maar dit hoeft niet. Bij een voldoende aantal subsidiariteitsbezwaren van nationale parlementen treedt de gele- of oranje kaart-procedure in werking.

- **Politieke dialoog**

De commissies of fracties van de Eerste Kamer kunnen met de Europese Commissie in dialoog treden gedurende het wetgevingsproces (*Barroso Initiatief*). Desgewenst kunnen Leden of fracties van de Eerste Kamer, ook in contact treden met Europarlementariërs. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling.

- **Parlementair (behandel)voorbehoud** (zie stroomschema #2)

Binnen 2 maanden na publicatie voorstel Europese Commissie in alle officiële EU-talen.

Wanneer de Eerste Kamer een voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd, dan kan de Kamer de regering verzoeken om in de Raad een parlementair voorbehoud te plaatsen. Vervolgens vindt een overleg plaats tussen de Eerste Kamer en de regering.

- **Regulier instrumentarium**

Met het reguliere Kamerinstrumentarium (o.a. schriftelijk en mondeling overleg, moties), kan de Eerste Kamer invloed uitoefenen op het optreden van de regering binnen de Raad en het door de ministers uit te dragen Nederlandse standpunt.

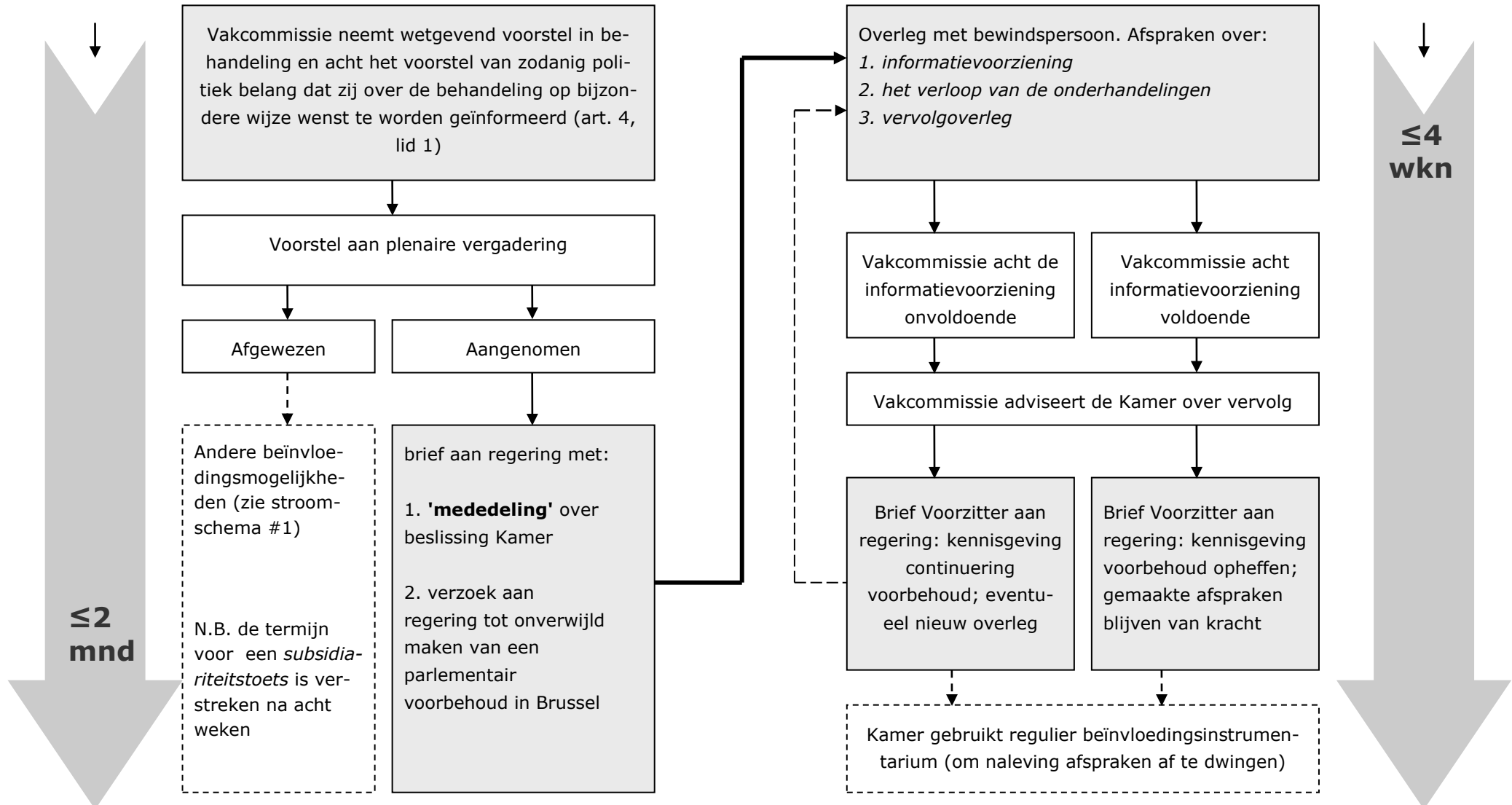
¹ Hoofdstuk XI Europese aangelegenheden, [Reglement van Orde Eerste Kamer](#)



**EU stroomschema #2: procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer;
artikel 4 Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.**

Vanaf publicatie EU COM voorstel

Vanaf '**mededeling**' Kamer





Toelichting op EU stroomschema #2: procedure parlementair behandelvoorbehoud

Inleiding

De procedure van het parlementair behandelvoorbehoud biedt een additioneel instrument bij de controle op het optreden van de regering in de Raad tijdens het onderhandelingsproces over Europese voorstellen. Het betreft een instrument waarbij de Eerste Kamer kan aangeven dat zij een voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Dit houdt niet in dat de regering de behandeling ervan in de Raad kan opschorten.

De Eerste Kamer heeft vooralsnog geen gebruik gemaakt van deze procedure, omdat de grondwettelijke inlichtingenplicht van de regering (art. 68 GW) tot nu toe voldoende werd geacht voor haar controletaak op de onderhandelingen van de regering in de Raad. Wanneer de Tweede Kamer dit instrument inzet, kan de Eerste Kamer eveneens gebruikmaken van de additionele informatie die de regering aanbiedt.

Omstandigheden waaronder het instrument wordt ingezet, kunnen zijn (niet limitatief):

- Gegeven de inhoud van het voorstel bestaat de wens in afwijking van de gangbare procedure scherpe afspraken te maken over de informatievoorziening tijdens de onderhandelingen;
- De Kamer wil steun geven aan reserves van de regering ten aanzien van het voorstel, hetgeen de positie van de regering in de onderhandelingen kan versterken;
- Na eerste bestudering leven er in de Kamer twijfels over de wenselijkheid van het voorstel.

Vanaf publicatie voorstel Europese Commissie in de Nederlandse taal (Binnen 2 maanden)

- De Eerste Kamer besluit – op voorstel van een vakcommissie – plenair, wanneer zij een Europees voorstel van zodanig politiek belang acht, dat zij hierover op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd.
- De Eerste Kamer stelt de regering schriftelijk in kennis van haar besluit (art. 4, lid 2 Goedkeuringswet). De regering dient direct een parlementair voorbehoud te laten aantekenen bij de behandeling van het voorstel in de Raad; de behandeling wordt echter niet gestaakt. De behandeling gaat voort en daarom noemt de regering dit instrument het parlementair voorbehoud.

Vanaf mededeling over beslissing Eerste Kamer (Binnen 4 weken)

- Een mondeling of schriftelijk overleg tussen de (vakcommissie van de) Eerste Kamer en de regering vindt plaats waarin in ieder geval afspraken worden gemaakt over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg (art. 4, lid 3 Goedkeuringswet).

Vanaf overleg Eerste Kamer en regering (Binnen 4 weken)

- De vakcommissie adviseert de plenaire vergadering over het vervolg van de procedure en over de vraag of het parlementair behandelvoorbehoud opgeheven kan worden. De opheffing wordt schriftelijk bevestigd in een brief van de Voorzitter aan de regering.
- Indien de Eerste Kamer voor adequate behandeling van een Europees voorstel verlenging van de duur van het parlementair behandelvoorbehoud noodzakelijk acht, geeft zij de regering schriftelijk te kennen dat het parlementair behandelvoorbehoud tot een nader te bepalen datum gecontinueerd dient te worden.

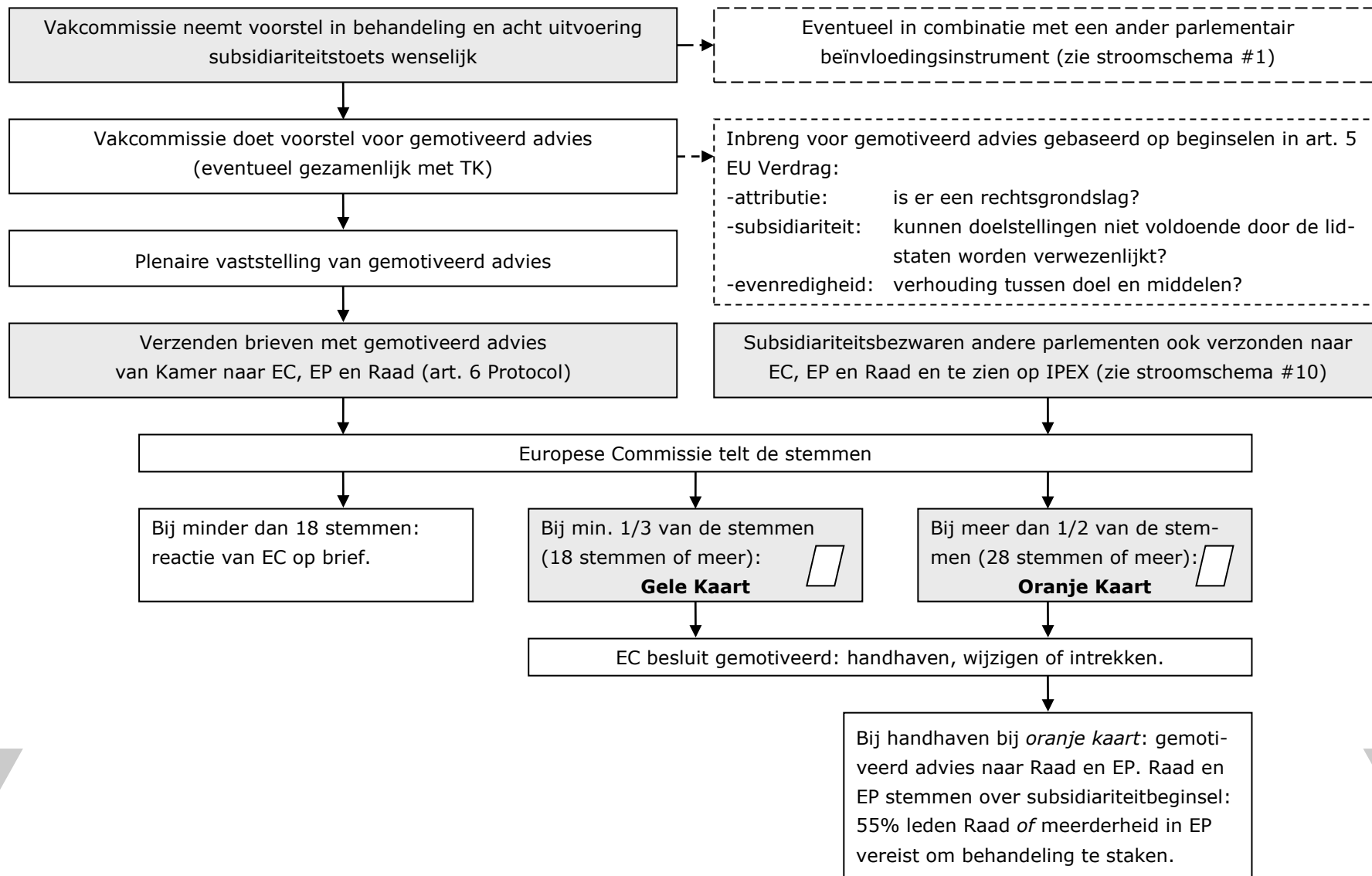
Na het overleg tussen de Eerste Kamer en regering kan de Kamer haar reguliere instrumentarium gebruiken om naleving van de gemaakte afspraken af te dwingen.



EU stroomschema #3: procedure subsidiariteitstoets; Verdragsprotocol no. 2

Vanaf publicatie EU COM-
voorstel in alle officiële EU-talen

Vanaf publicatie EU COM-
voorstel in alle officiële EU-talen





Toelichting EU stroomschema #3: procedure subsidiariteitstoets

Inleiding

De subsidiariteitstoets is van toepassing op alle ontwerpen van wetgevingshandelingen (art. 3 Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid). In de regel zijn dit met name voorstellen van de Commissie¹. Bij elk ontwerp van wetgevingshandeling wordt de naleving van de beginselen gemotiveerd door de Europese Commissie met een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum (art. 5 Protocol).

Procedure Eerste Kamer

Z.s.m. en in ieder geval binnen 8 weken² na publicatie voorstel Europese Commissie in alle officiële EU-talen.

- De vakcommissie van de Eerste Kamer beoordeelt of een subsidiariteitstoets leidt tot een bezwaar en schrijft in dat geval een voorstel voor een gemotiveerd advies, indien gewenst gezamenlijk met de Tweede Kamer. Dit advies wordt plenair vastgesteld.
- Het gemotiveerde advies wordt verstuurd naar de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad (art. 6 Protocol). Parallel kan de commissie gebruik maken van overige beïnvloedingsmogelijkheden (zie stroomschema #1).
- Bij een voldoende aantal stemmen (zie hieronder), volgt een gele of oranje kaart-procedure.³
- Bij een onvoldoende aantal stemmen, beantwoordt de Commissie de binnengekomen adviezen met een gemotiveerde reactie aan de parlementen die subsidiariteitsbezwaren kenbaar hebben gemaakt.

Gele en oranje kaarten

• Gele kaart (art. 7, lid 2 Protocol)

Het ontwerp van wetgevingshandeling moet in heroverweging worden genomen door de Europese Commissie. De Commissie kan gemotiveerd besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken.

Vereist: Eenderde van de stemmen van nationale parlementen (18 stemmen of meer).

Vereist: Eenvierde van de stemmen van nationale parlementen (14 stemmen of meer) bij de onderwerpen justitie en politie (op grond van art. 76 VWEU).

• Oranje kaart (art. 7, lid 3 Protocol)

Het ontwerp van wetgevingshandeling moet in heroverweging worden genomen door de Europese Commissie. De Commissie kan besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Bij handhaving: verantwoording van Commissie in gemotiveerd advies. Dit wordt, met de nationale adviezen, gestuurd aan de Raad en het Europees Parlement. Als 55% van de leden van de Raad of een meerderheid van het Europees Parlement van oordeel zijn dat het ontwerp in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel wordt het wetgevingsvoorstel niet verder in beschouwing genomen.

Vereist: Meerderheid van de stemmen van nationale parlementen (28 stemmen of meer).

Subsidiariteitsbeginsel (art. 5, lid 3 EU)

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

Proportionaliteitsbeginsel (art. 5, lid 4 EU)

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

Elk nationaal parlement (van elk van de 27 lidstaten) heeft twee stemmen. In het geval van een tweekamerstelsel heeft elke kamer een stem. *Het totaal aantal stemmen is 54.*

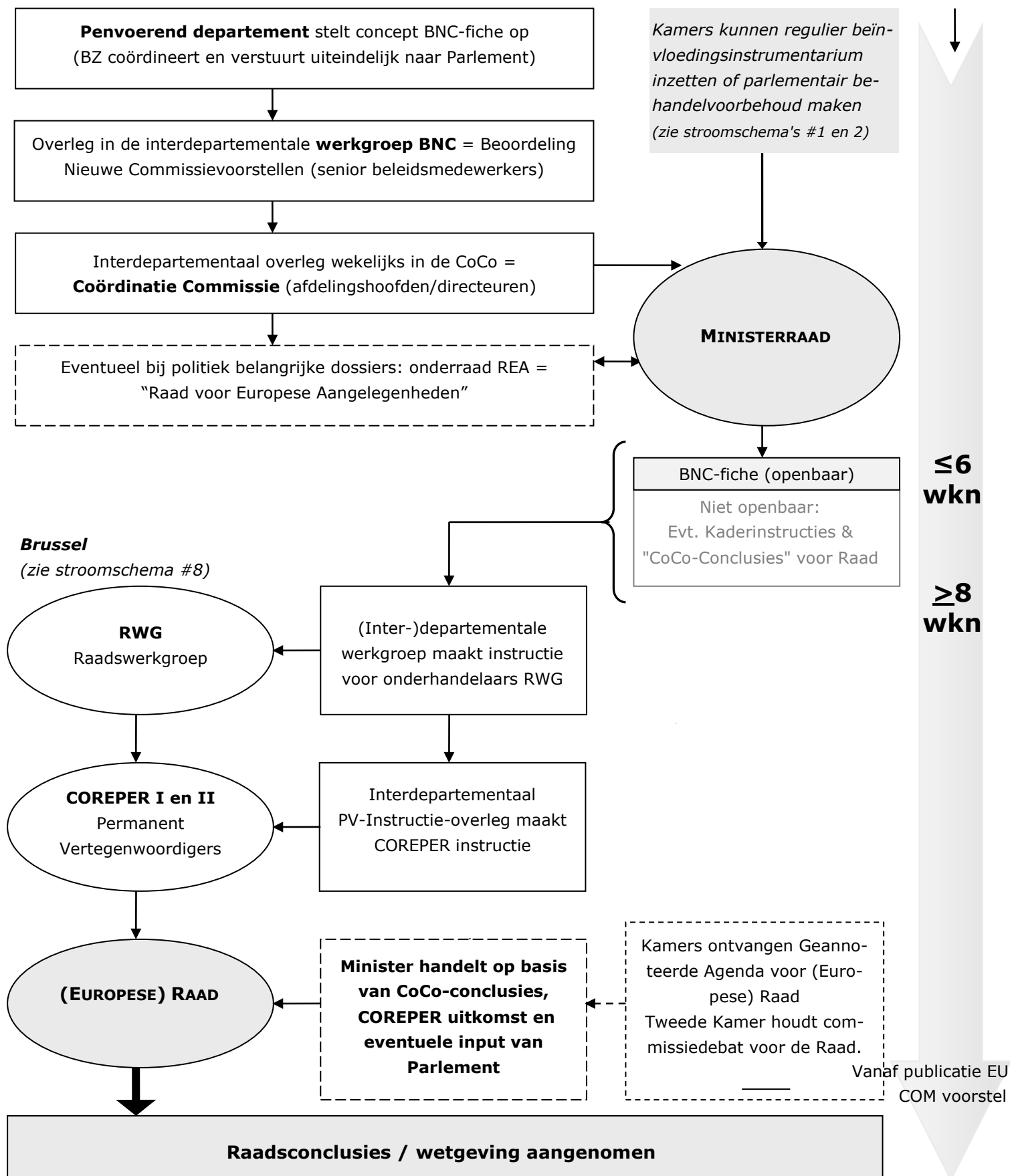
¹ Uitzonderlijk kan het een voorstel van het Europees Parlement of een andere Europese instelling betreffen.

² De kerstperiode is uitgezonderd in de berekening van de 8 weken-termijn.

³ Of andere nationale parlementen al dan niet subsidiariteitsbezwaren hebben is te volgen op de IPEX-website (zie stroomschema #10). Tevens kan hierover informatie worden opgevraagd bij de Permanente Vertegenwoordiger van Eerste Kamer (PV EK) bij de EU in Brussel.



EU stroomschema #4: Nederlands standpunt in de Raad





Toelichting op EU stroomschema #4: Nederlands standpunt in de Raad

Inleiding

De totstandkoming van een kabinetsstandpunt ('BNC-Fiche') over een (wets-)voorstel van de EU verloopt via een vaste procedure. De tijdsduur van onderhandelingen in de Raad varieert: het kan maanden of jaren duren. Beïnvloeding na de termijn van 8 weken/2 maanden (waarbinnen subsidiariteitsbezwaren of een parlementair behandelvoorbehoud kenbaar kunnen worden gemaakt) kan geschieden via het reguliere Kamerinstrumentarium (zie stroomschema's #1 en 8).

Procedure

De Europese Commissie publiceert haar (wets-)voorstel en zendt het naar o.a. nationale regeringen en parlementen, de Raad en het Europees Parlement. Het tijdsverloop van de procedure kan in de praktijk afwijken.

- **Penvoerend departement** (*week 1*)

Het eerstverantwoordelijke/penvoerend ministerie bij een bepaald commissievoorstel krijgt het verzoek van Buitenlandse Zaken om een concept '**BNC-fiche**' op te stellen (=regeringsstandpunt en onderhandelingsinzet).

- **Interdepartementaal** (*binnen 2 weken*)

Het concept BNC-fiche wordt op ambtelijk niveau afgestemd met de meest relevante departementen bij dat onderwerp.

- **Werkgroep BNC** (*binnen 4 weken*)

Het concept BNC-fiche ligt voor in de interdepartementale werkgroep BNC (= Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) op het niveau van (senior) beleidsmedewerkers van de directie Internationale en/of EU-zaken van elk ministerie. Buitenlandse Zaken zit dit gremium voor.

- **CoCo** (*binnen 5 weken*)

Na eventuele aanpassingen ligt het BNC-fiche voor in de 'CoCo' (Coördinatie Commissie) voor de voorbereiding van het in te nemen standpunt in de Raad. Eventuele CoCo-conclusies geven de krijtlijnen aan waarbinnen ministers zich kunnen bewegen in de Raad. De CoCo wordt voorzeten door de bewindspersoon die Europese Zaken in de portefeuille heeft (2023: Minister van Buitenlandse Zaken). Aanwezig zijn de departementen op het niveau van (plaatsvervangend) afdelingshoofden en/of (plaatsvervangend) directeurs.

- **Ministerraad** (*binnen 5 weken*)

Na eventuele wijzigingen ligt het BNC-fiche voor in de ministerraad die week. Dit geldt ook voor eventuele CoCo-conclusies. Bijzondere onderwerpen worden in de onderraden voorbereid. Zo worden o.a. de strategische Europese Agenda en de voorbereiding van de Europese Raad voorbereid in de Raad Europese Aangelegenheden (REA).

- **Parlement** (*binnen 6 weken*)

Na eventuele wijzigingen wordt het BNC-fiche naar het parlement gezonden als regeringsstandpunt. Tevens dient het als onderhandelingsmandaat. De CoCo-conclusies zijn niet openbaar beschikbaar.

- **Brussel / Raad** (*binnen 8 weken*)

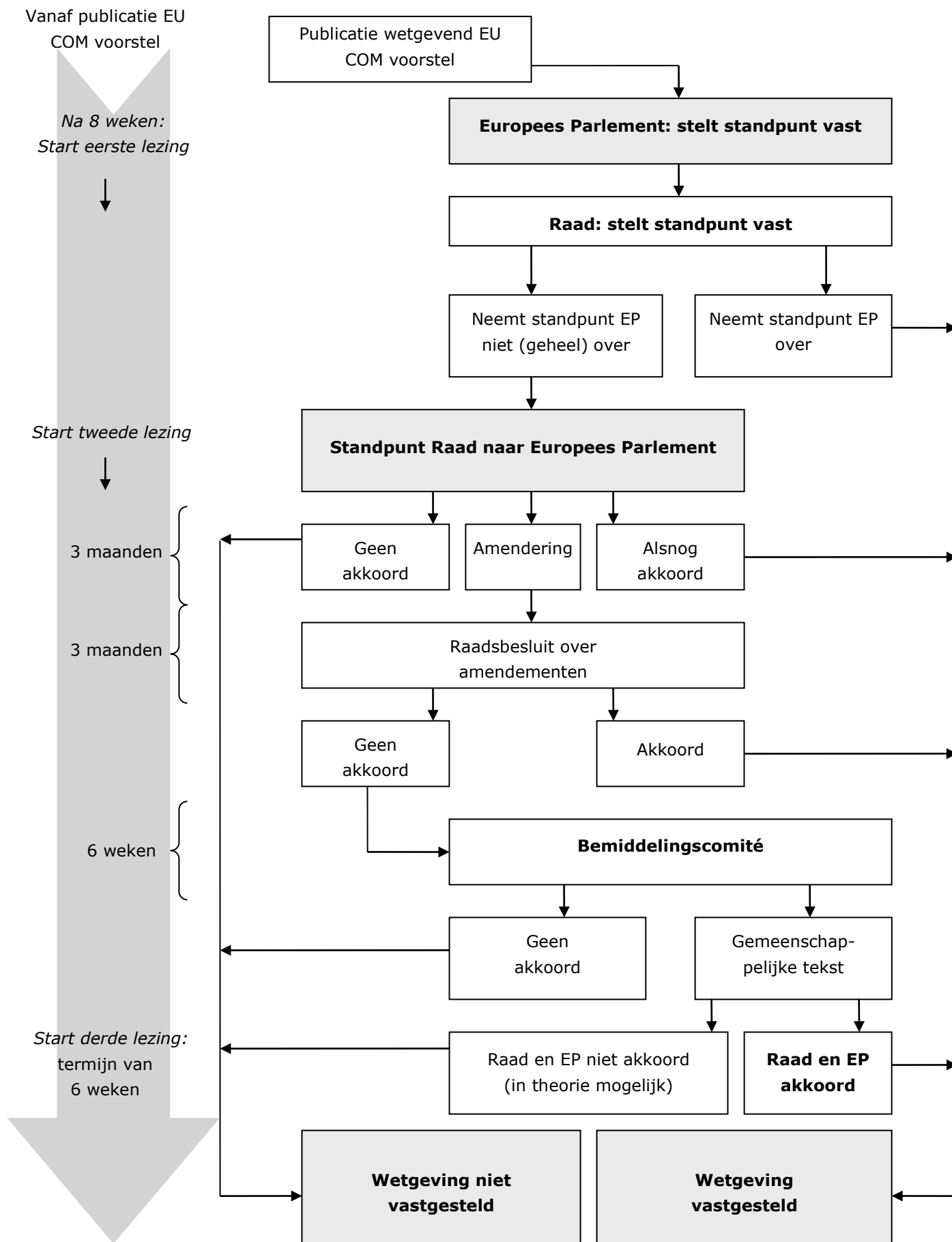
De Raadswerkgroepen vangen aan vanaf 8 weken na publicatie van een EU-voorstel. Het kabinetsstandpunt kan op onderdelen wijzigen; er volgt echter geen nieuw BNC-fiche meer. Wel



stuurt de regering een zogenoemde Geannoteerde Agenda naar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer alsmede een Verslag van elke Raad.



EU stroomschema #5: gewone wetgevingsprocedure (art. 289 en 294 VWEU)





Toelichting op EU stroomschema #5: gewone wetgevingsprocedure

Inleiding

De Commissie dient een voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad. Ook stuurt de Commissie het voorstel aan de nationale parlementen (Zie stroomschema's #1, 2 en 3). De gewone wetgevingsprocedure is vastgelegd in artikel 289 en 294 VWEU.¹ De gewone wetgevingsprocedure is de meest voorkomende procedure. Het Europees Parlement en de Raad stellen bij deze procedure gezamenlijk wetgeving vast.² Gedurende de gehele procedure werken de instellingen samen om hun standpunten zo dicht mogelijk tot elkaar te brengen. Deze informele institutionele onderhandelingen vinden plaats in de vorm van zogenaamde triloogvergaderingen, waaraan vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie deelnemen. De triloggen kunnen plaatsvinden in elke fase van de wetgevingsprocedure, om zo in een vroeg stadium tot een besluit te kunnen komen. De meeste voorstellen worden dan ook in eerste lezing goedgekeurd.

Procedure

Eerste lezing *(Geen termijn)*

Het Europees Parlement stelt zijn **standpunt** over het voorstel als eerste vast en deelt dit mee aan de Raad. De Raad kan dit standpunt:

- **Goedkeuren:** voorstel wordt **vastgesteld** in overeenstemming met het standpunt van het Europees Parlement.
- **Niet goedkeuren:** de Raad stelt zijn eigen standpunt vast over het voorstel en deelt dit, samen met zijn redenen daarvoor, mee aan het Europees Parlement. De Europese Commissie stelt het Europees Parlement in kennis van haar standpunt over het voorstel: **Start tweede lezing**.

Tweede lezing *(Termijn van drie maanden voor behandeling in EP en Raad; verlenging met een maand mogelijk)*

Na mededeling van het standpunt van de Raad kan het EP dit:

- **Goedkeuren** of zich daarover niet uitspreken waarmee het voorstel wordt **vastgesteld** in overeenstemming met het standpunt van de Raad;
- **Verwerpen** met een meerderheid van zijn leden;
- **Amenderen** met een meerderheid van zijn leden: deze tekst wordt gezonden aan de Raad en aan de Europese Commissie. Laatstgenoemde brengt advies uit over deze amendementen (bij negatief advies moet de Raad met eenparigheid van stemmen over amendementen besluiten). Na ontvangst van de amendementen van het EP kan de Raad deze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen:
 - **Goedkeuren** *(allemaal)*: het voorstel wordt **vastgesteld**;
 - **Niet goedkeuren:** binnen zes weken wordt het **bemiddelingscomité** bijeengeroepen.

Bemiddeling *(Termijn van zes weken, verlenging met twee weken mogelijk)*

Het bemiddelingscomité bestaat uit een gelijk aantal leden van de Raad en het EP. De Europese Commissie fungeert als bemiddelaar. Het comité heeft tot taak om met een gekwalificeerde meerderheid overeenstemming te bereiken over een **gemeenschappelijke ontwerp tekst** op basis van de standpunten in tweede lezing. Indien de onderhandelingen, met een termijn van zes weken:

- **Niet lukken:** is het voorstel verworpen.
- **Wel lukken:** start de derde lezing.

¹ Zie ook het uitgebreide [Handboek over de gewone wetgevingsprocedure](#) van het Europees Parlement (september 2020).

² De procedure heette voorheen de medewetgevingsprocedure.



Derde lezing (*Termijn van zes weken, verlenging met twee weken mogelijk*)

Het Europees Parlement en de Raad kunnen (in de praktijk: zullen) na de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst het voorstel **vaststellen**. Het Europees Parlement besluit daarbij met een **meerderheid** van de uitgebrachte stemmen en de Raad met **gekwalificeerde meerderheid** van stemmen. In theorie is het mogelijk dat het voorstel wordt verworpen indien deze meerderheden niet worden gehaald (maar dit gebeurt nooit).



EU schema #6: bijzondere wetgevingsprocedure en JBZ instemmingsrecht

Bijzondere wetgevingsprocedure

De bijzondere wetgevingsprocedure wijkt af van de gewone wetgevingsprocedure (zie stroom-schema #5). Er is geen 'standaardformule' voor de bijzondere wetgevingsprocedure, maar het VWEU beschrijft per geval (waar dat van toepassing is) de te volgen bijzondere wetgevingsprocedure.

Ook bevat het VWEU een algemene bepaling over de bijzondere wetgevingsprocedure (artikel 289, tweede lid). Hierin staat dat een bijzondere wetgevingsprocedure bestaat uit de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit:

- door het Europees Parlement met deelname van de Raad; of
- door de Raad met deelname van het Europees Parlement.

Het VWEU geeft in specifieke gevallen aan wanneer er een bijzondere wetgevingsprocedure wordt gehanteerd en wat deze inhoudt in dat specifieke geval. Bijna elk beleidsterrein kent Verdragsbepalingen met de bijzondere wetgevingsprocedure. In de artikelen: 19, 21, 22, 23, 25, 64, 77, 81, 83, 86, 87, 89, 113, 115, 118, 126, 127, 153, 182, 192, 194, 203, 218, 223, 226, 228, 262, 289, 297, 308, 311, 312, 314, 333, 349 en 352 wordt de bijzondere wetgevingsprocedure gehanteerd (uitputtend).

Twee voorbeelden op financieel terrein zijn:

- **Artikel 311 VWEU**, derde alinea:
"De Raad stelt, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen een besluit vast houdende de bepalingen die van toepassing zijn op het stelsel van eigen middelen van de Unie."
- **Artikel 312 VWEU**, tweede lid:
"De Raad stelt volgens een bijzondere wetgevingsprocedure een verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader vast. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden."

JBZ instemmingsrecht

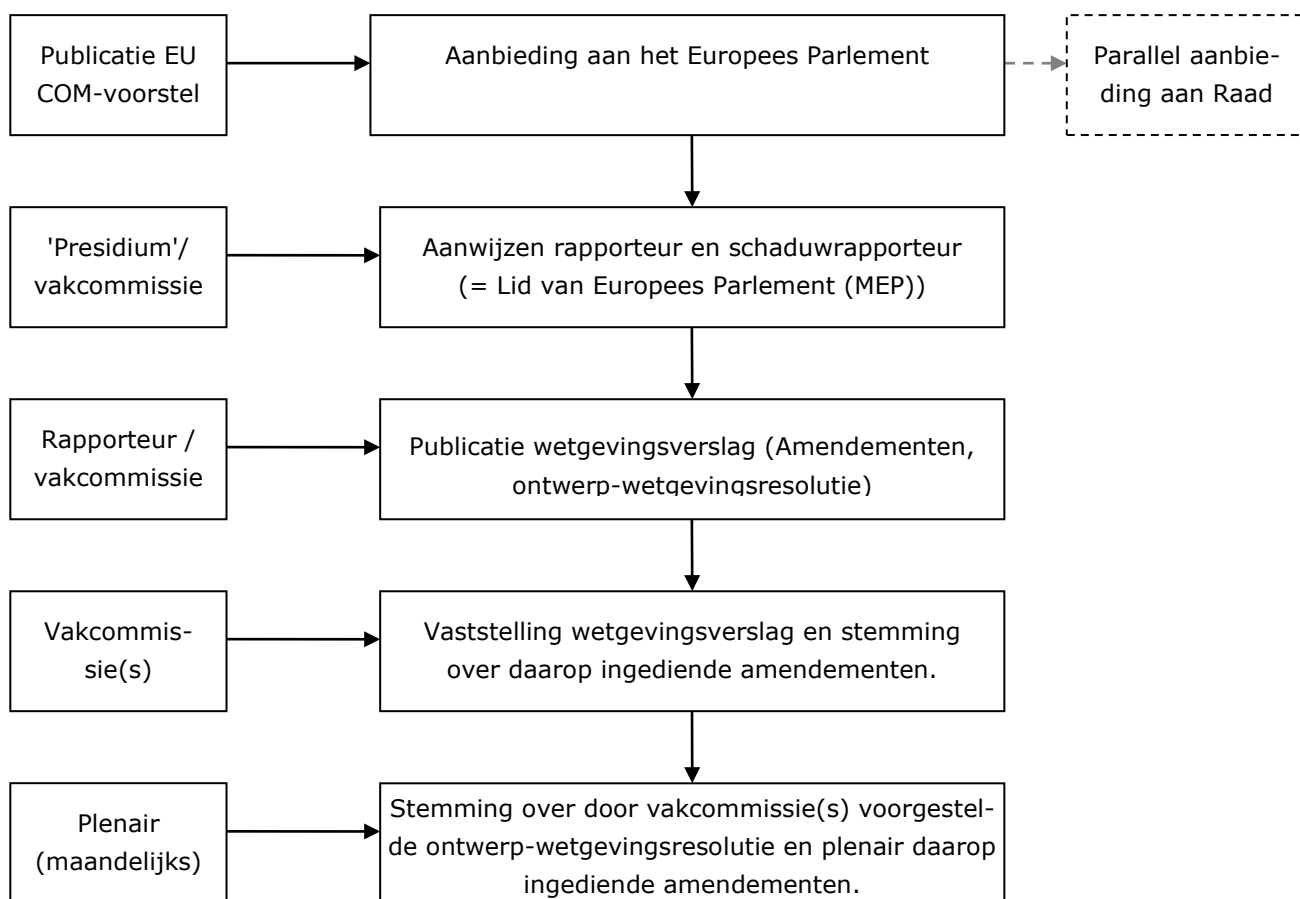
Bij Raadsbesluiten overeenkomstig de artikelen 77, derde lid; 81, derde lid; 87, derde lid en 89 VWEU beschikken de beide Kamers van de Staten-Generaal over instemmingsrecht (artikel 3 Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon). Het ontwerp van Raadsbesluit wordt aan beide Kamers van de Staten-Generaal voorgelegd. Pas na instemming van beide Kamers kan de regering haar medewerking verlenen aan het tot stand komen van een Raadsbesluit. Wanneer één van de Kamers niet binnen 15 dagen nadat het ontwerp is voorgelegd aangeeft dat uitdrukkelijke instemming gewenst is, wordt stilzwijgend ingestemd met het ontwerp. In de Eerste Kamer beslist de plenaire vergadering over het al dan niet instemmen op advies van de vaste commissie I&A / JBZ-raad.

Omwille van de wijze en snelheid waarmee de besluitvorming op Europees niveau plaatsvindt, waardoor het niet steeds mogelijk is een ontwerp aan de Kamers voor te leggen 15 dagen voor besluitvorming in de Raad, heeft de regering in 2016 ([EK 32317](#), [GK](#)) met beide Kamers nadere praktische afspraken gemaakt over de instemmingsprocedure. De afspraken zijn erop gericht de Kamers beter op de hoogte te stellen van de lopende procedure op Raads(werkgroep)niveau en de definitieve tekst, waarover van de Kamers instemming wordt verzocht, zo snel mogelijk te delen met beide Kamers, zodat zij voldoende gelegenheid krijgen het instemmingsrecht uit te oefenen.



EU stroomschema #7: besluitvorming Europees Parlement

Behandeling ontwerp van wetgevingshandeling in het Europees Parlement in eerste lezing



Zetelverdeling (2019-2024)

Het Europees Parlement heeft sinds 1 februari 2020 705 zetels.¹ De eerstvolgende verkiezingen van het Europees Parlement vinden plaats in de week van 6-9 juni 2024.

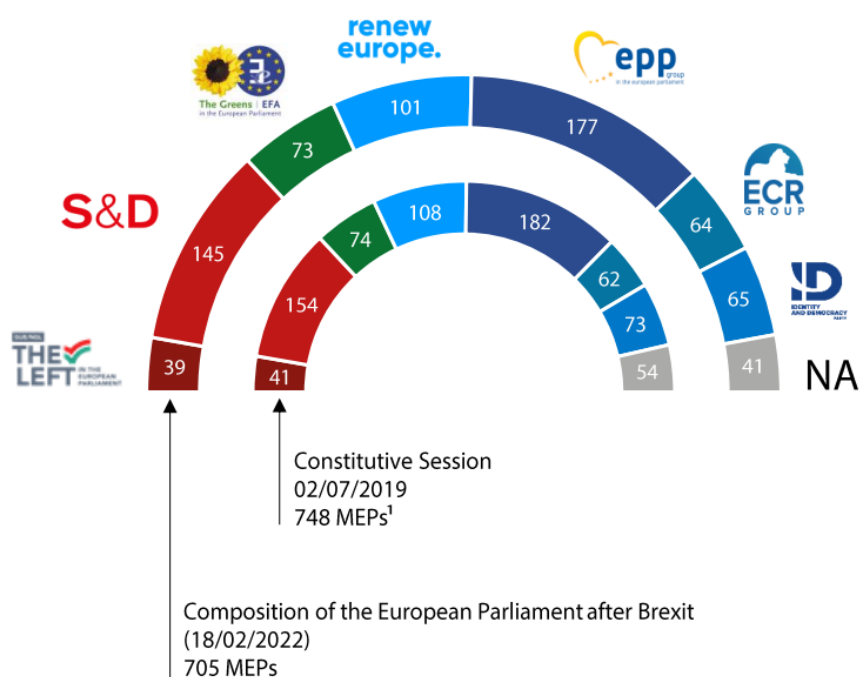
Op de volgende pagina treft u een diagram aan met de huidige zetelverdeling.

¹ Voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU waren er in totaal 751 zetels.



COMPOSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

HEMICYCLE





Toelichting op EU stroomschema #7: besluitvorming Europees Parlement

Inleiding

"Het Europees Parlement oefent samen met de Raad de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Het oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden politieke controle en adviserende taken uit." (art. 14, lid 1 VEU). Het Europees Parlement heeft een rol bij de gewone wetgevingsprocedure (zie stroomschema #5) en de bijzondere wetgevingsprocedure (zie stroomschema #6). De procedure voor het vaststellen van zijn standpunt is gelijk in eerste, tweede en derde lezing van een Commissievoorstel.

Procedure

Het Europees Parlement debatteert over en bepaalt zijn standpunt over een door de Europese Commissie gepubliceerd 'ontwerp van wetgevingshandeling'. Dit doet het aan de hand van een **wetgevingsverslag**, vastgesteld door de bevoegde vaste commissie van het Europees Parlement. De formele procedure verloopt als volgt.¹

Commissies

De door de Europese Commissie gepubliceerde 'ontwerpen van wetgevingshandelingen' worden door de Voorzitter van het Europees Parlement naar de bevoegde commissie verwezen. Wanneer het onderwerp van een voorstel raakt aan of overlapt met de bevoegdheid van andere vaste commissies, kunnen deze commissies als adviserende commissie bijdragen aan het wetgevingsverslag.

Rapporteur

Een 'ontwerp van wetgevingshandeling' kan zonder amendementen door de bevoegde commissie goedgekeurd worden, waarna het wordt voorgelegd aan de plenaire vergadering. Wanneer ten minste een tiende van de commissieleden daartegen bezwaar maakt, benoemt de commissie één van haar leden tot rapporteur om een wetgevingsverslag op te stellen. Deze rapporteur blijft in principe gelijk bij de eerste en tweede lezing van een Commissievoorstel. Een politieke groep kan een rapporteur uit de eigen groep voorstellen en levert hiervoor een bepaald aantal politieke 'punten' in bij de stemming. De andere politieke groepen stellen daarna uit hun midden een schaduwrapporteur aan die nauw samenwerkt met de rapporteur.

Wetgevingsverslag

Een wetgevingsverslag, opgesteld door de rapporteur naar aanleiding van een 'ontwerp van wetgevingshandeling' van de Europese Commissie, bestaat uit eventuele amendementen op het ontwerp van de Commissie en een ontwerp-wetgevingsresolutie ten behoeve van de uiteindelijke plenaire standpuntbepaling. De overige leden, alsmede de adviserende commissies, kunnen amendementen en suggesties indienen op het wetgevingsverslag en de ontwerp-resolutie. Over dit alles wordt door de commissie gedebatteerd, vaak in aanwezigheid van de Europese Commissie en de Raad. Uiteindelijk wordt er gestemd over de amendementen, de ontwerp-wetgevingsresolutie en de vaststelling van het verslag.

Triloog

Indien de commissie besluit interinstitutionele onderhandelingen te voeren via een triloog dan is het wetgevingsverslag hiervoor het uitgangspunt en onderhandelingsmandaat. De rapporteur en de commissievoorzitter nemen vanuit het Europees Parlement deel aan de triloog. Na elke triloogver-

¹ Zie ook het uitgebreide [Handboek over de gewone wetgevingsprocedure](#) van het Europees Parlement (september 2020).



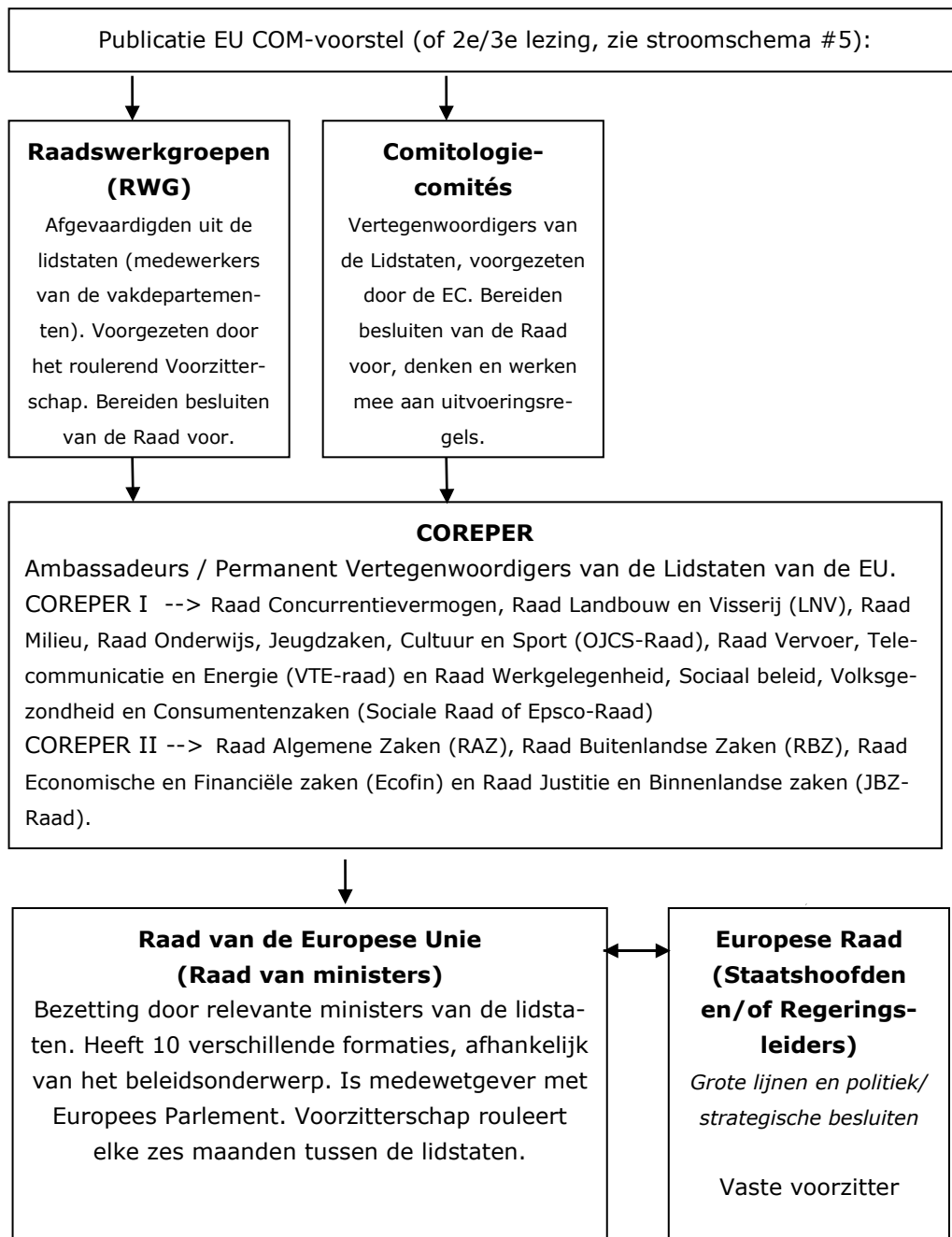
gadering wordt verslag uitgebracht in de commissie. Een tijdens een triloog bereikt akkoord is voorlopig van aard en moet steeds ook worden goedgekeurd via de formele procedures.

Afronding

Tot slot worden het verslag en de resolutie plenair behandeld. Hierbij kunnen door bevoegde commissies, fracties of leden nog amendementen ingediend worden op de ontwerp-wetgevingsresolutie. Wanneer het Europees Parlement de ontwerp-wetgevingsresolutie verwerpt, dan wordt dit ontwerp terugverwezen naar de bevoegde commissie. De uiteindelijke wetgevingsresolutie verwoordt het standpunt van het Europees Parlement en vermeldt of het het 'ontwerp van wetgevingshandeling' van de Commissie goedkeurt of verwerpt, dan wel wijzigingen er op voorstelt.



EU stroomschema #8: besluitvorming Raad





Toelichting op EU stroomschema #8: besluitvorming Raad

Inleiding

De Raad oefent samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak. Besluiten worden op de in het schema weergegeven wijze voorbereid. De Raad oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uit. De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere lidstaat op ministerieel niveau, die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij of zij vertegenwoordigt te binden, en om het stemrecht uit te oefenen. (art. 16, lid 1, 2 VEU)

Gekwalificeerde meerderheid (de regel van de "dubbele meerderheid")

De reguliere besluitvorming vindt plaats op basis van [gekwalificeerde meerderheid](#) van stemmen, tenzij in de Verdragen anders is bepaald (art. 16, lid 3 VEU). Gekwalificeerde meerderheid (*Quality Majority Vote*, QMV) wordt berekend op grond van twee criteria die beiden vervuld moeten worden (art. 16, lid 4, VEU).

Deze criteria zijn:

- **ten minste 55%** van de leden van de Raad (minimaal 15 lidstaten van 27) stemmen ten gunste van het voorstel, én
- deze landen vertegenwoordigen samen ten minste **65% van de bevolking** van de EU.

Blokkerende minderheid

Een voorstel kan worden tegengehouden door een blokkerende minderheid (art. 16, lid 4, VEU). Deze blokkerende minderheid bestaat uit ten minste 4 leden van de Raad die samen meer dan 35% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

Bijzondere gevallen

Wanneer niet door alle leden van de Raad wordt gestemd, bijvoorbeeld omdat een lidstaat aan bepaalde beleidsterreinen niet deelneemt ("opt-out"), geldt een besluit als aangenomen indien 55% van de deelnemende leden van de Raad, die ten minste 65% van de bevolking van de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, voor stemt.

Wanneer de Raad stemt over een voorstel dat niet van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger komt, geldt een besluit als aangenomen indien een "versterkte gekwalificeerde meerderheid" wordt bereikt: ten minste 72% van de leden van de Raad stemt voor en de voorstemmers vertegenwoordigen minstens 65% van de EU-bevolking.

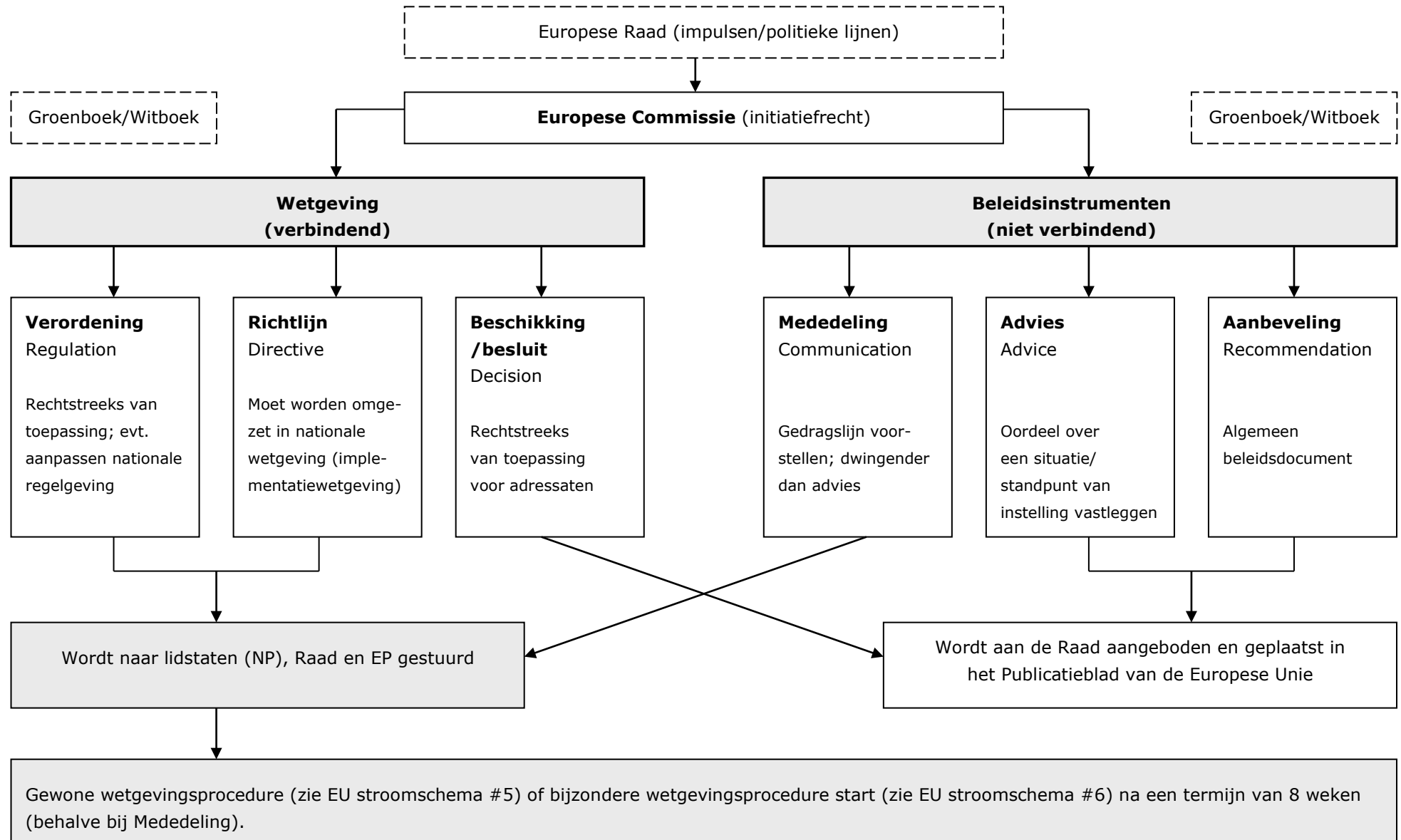
Gewone meerderheid en Unanimiteit

De Raad besluit bij [gewone meerderheid](#) (ten minste 15 leden van de Raad) over procedurele kwesties of verzoeken aan de Commissieartikel (241 VWEU). Bij [eenparigheid van stemmen](#) (unanimiteit) beschikt elke lidstaat over een vetorecht. Dat is het geval bij aangelegenheden die door lidstaten als gevoelig worden beschouwd, bijvoorbeeld bij EU-lidmaatschap of het Meerjarig Financieel Kader.

De reguliere besluitvorming vindt echter plaats op basis van QMV (voor wetgeving is dit ongeveer in 80% van de besluitvorming).



EU stroomschema #9: wetgevings- en beleidsinstrumenten





Toelichting op EU stroomschema #9: wetgevings- en beleidsinstrumenten

Wetgevingsinstrumenten

Wetgevingsinstrumenten zijn verbindend. De Eerste Kamer heeft beschikking over al haar beïnvloedingsmogelijkheden (zie stroomschema #1).¹

- **Verordening** (Regulation)

"Een verordening heeft een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat" (art. 288 VWEU). De Eerste Kamer kan invloed uitoefenen bij het vaststellen van de verordening op Europees niveau. De Commissie zendt een verordening aan de lidstaten, waarna een gewone (zie stroomschema #5) of bijzondere wetgevingsprocedure (zie stroomschema #6) kan starten.

- **Richtlijn** (Directive)

"Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat [...] doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid en vrijheid gelaten vorm en middelen te kiezen" (art. 288 VWEU). De Eerste Kamer kan invloed uitoefenen bij vaststelling op Europees niveau en bij de nationale implementatie. De Commissie zendt een richtlijn aan de lidstaten, waarna een gewone of bijzondere wetgevingsprocedure kan starten.

- **Beschikking/Besluit** (Decision)

"Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen voor de vermelde adressaten" (art. 288 VWEU), o.a. lidstaten en rechtspersonen. Beschikkingen zijn vaak technisch van aard. Een beschikking/besluit wordt aan de Raad aangeboden en in het Publicatieblad van de Europese Unie geplaatst.

Groenboek en witboek

In een groenboek (*green paper*) inventariseert de Europese Commissie een probleem, doet aanbevelingen voor het te voeren beleid en stelt zij vragen. De regering, het Nederlandse parlement en organisaties kunnen hierop reageren. De Eerste Kamer kan de kabinetsreactie beïnvloeden die in conceptvorm wordt voorgelegd of zelf reageren (ook individuele fracties). Mede op basis van deze reacties doet de Commissie soms een oriënterend voorstel voor een wettekst in een witboek (*white paper*).

Beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten zijn niet verbindend. De Eerste Kamer kan niet een subsidiariteitstoets uitvoeren of parlementair behandelvoorbehoud inzetten (zie stroomschema #1).

- **Mededeling** (Communication)

De Commissie gebruikt een mededeling voor o.a. het uiteenzetten van plannen, het geven van een weerslag van discussiepunten/opties, het invullen van algemene doelstellingen en het verschaffen van

een gedragscode. Een Mededeling kent soms beleidsinhoudelijke keuzes die verstrekkend kunnen zijn voor lidstaten. Dit zal dan echter vrijwel altijd gevolgd moeten worden door een daadwerkelijk wetgevend voorstel. Een mededeling wordt direct aan de lidstaten gestuurd.

- **Aanbeveling** (Recommendation)

In de aanbeveling kunnen de EU-instellingen een bepaalde gedragslijn voorstellen zonder dat dit een juridische verplichting schept voor degenen tot wie zij is gericht: o.a. lidstaten, andere instellingen en burgers. Een aanbeveling is dwingender dan een advies.

- **Advies** (Advice)

Het advies biedt de instellingen de mogelijkheid zich op niet-verbindende wijze uit te spreken; er vloeit dus geen juridische verplichting uit voort voor degenen tot wie het is gericht. Het advies dient ertoe het standpunt van een instelling over een bepaalde kwestie vast te leggen.

¹ Burgers of bedrijven kunnen bovendien hun mening geven over nieuw EU-beleid en wetgeving. Deze zogenaamde consultaties worden wekelijks ook onder de aandacht gebracht bij de leden van de Eerste Kamer.



EU schema #10: IPEX

In elk E-dossier op www.europapoort.nl vindt u de IPEX-database onder de paragraaf 'standpunten andere lidstaten'. Voorbeeld van een IPEX-dossier op www.ipex.eu :

The screenshot shows the IPEX.eu website interface. At the top, there is a navigation bar with the IPEX logo, language options (en, en - english), and a 'My IPEX' link. Below the navigation bar, there is a breadcrumb trail: Home > Documents > COM/2021/0803. The main content area displays the dossier for COM/2021/0425, with a link to COM/2021/0803. Below this, the title 'COM/2021/0803' is shown with a pencil icon. The description reads: 'Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen (recast)'. A progress bar indicates the status: '2 Reasoned opinions have been sent' (R) and '1 Political Dialogue' (D). The 'Source Information' section lists: Adoption Date: 15/12/2021, Author: European Commission, Legal Basis: TFEU_2010 : art 194 : par 2 ; TFEU_2010 : art 294, Letter of referral: There is no information to display, and Subsidiarity Deadline: 14/04/2022. Below this, there are logos for the Legislative Observatory, EUR-Lex, and REGPEX. The 'Scrutinies' section is collapsed. The 'Languages' section shows a grid of links for various languages, each with a 'DOC' and 'PDF' option.



Beoordeling Europees voorstel *gestart* door parlement
Beoordeling Europees voorstel *afgerond* door parlement



Subsidiariteitsbezwaar is vastgesteld en aangeboden aan EU-instellingen.



Brieven aan de Europese Commissie in het kader van de politieke dialoog en de reacties van de Europese Commissie



Een nationaal parlement wil een specifiek onderwerp onder de aandacht brengen van andere parlementen



Toelichting op EU stroomschema #10: IPEX en PVEK

Doel van IPEX

In aanvulling op de E-dossiers op de website Europapoort (www.eerstekamer.nl/eu) treft u ook informatie over Europese activiteiten van andere parlementen aan op de website IPEX (www.ipex.eu). IPEX is geïnitieerd door de nationale parlementen in de EU en wordt mede ondersteund door het Europees Parlement. IPEX - voluit InterParliamentary EU information EXchange - beoogt de uitwisseling van EU-gerelateerde informatie tussen nationale parlementen te vergemakkelijken en hierdoor interparlementaire samenwerking te ondersteunen.

IPEX is een snelle manier om er achter te komen hoe andere parlementen omgaan met Europese initiatieven. De website dient in eerste instantie als databank. Zo bevat IPEX documenten en informatie over de procedure van Europese wetgevings- en beleidsvoorstellen en de stand van zaken van de behandeling ervan in de nationale parlementen. Als (Kamers van) nationale parlementen Europese voorstellen in behandeling nemen, is de voortgang van de parlementaire controle te volgen op www.ipex.eu. Er wordt kenbaar gemaakt welk instrumentarium het parlement inzet (zoals subsidiairiteitsbezwaar, politieke dialoog, overleg met de regering), alsook worden (vertalingen van) de onderliggende documenten ingevoerd. Of het benodigde aantal stemmen voor een gele of oranje kaart procedure bereikt is, of wordt genaderd, kan bijvoorbeeld worden gevolgd op IPEX, wanneer (Kamers van) parlementen subsidiairiteitsbezwaren hebben aangemerkt (dit wordt aangegeven met het icoon R (van *Reasoned opinion* – gemotiveerd advies, zie EU stroomschema #3).

In de Eerste Kamer zijn het de EU-informatiespecialisten van de commissiestaven die deze informatie op de website toevoegen voor wat betreft de behandeling in de vakcommissies.

Daarnaast dient IPEX ook als bron van informatie voor de Europese activiteiten van parlementen in den brede. Zo treft u op de site onder andere nieuwsberichten van parlementen, een kalender en de documenten van interparlementaire conferenties aan.

U kan IPEX rechtstreeks raadplegen. Op Europapoort, de Eerste Kamer website over Europa is er onder het kopje 'Standpunten andere lidstaten (IPEX)' van elk E-dossier tevens een link in de tekst aangemaakt naar het relevante dossier op IPEX.

Permanente vertegenwoordiger van de Eerste Kamer bij de EU (PV EK)

De voornaamste taak van de PV EK, en van de commissiestaven in Den Haag, is het "verrijken" van informatie die reeds in schriftelijke of elektronische vorm in Den Haag en in IPEX beschikbaar is. Dat betreft vroegtijdige signalering van EU (beleids)ontwikkelingen die van belang zijn of kunnen worden voor Nederland.

Daarnaast onderhoudt de PV EK de contacten met andere nationale parlementen en het Europees Parlement via het netwerk van parlementair vertegenwoordigers in Brussel, onder andere met het oog op subsidiairiteitsstoetsing en de uitwisseling van 'best practices'. Op maandagochtend heeft de PV een vergadering met Permanente Vertegenwoordigers van andere parlementen van de EU (de zogeheten 'monday morning meeting' of 'MMM'). Dankzij deze vergadering weet de PVEK vaak al eerder, voor notificatie op IPEX, wat er in de nationale parlementen speelt. Ook het opbouwen en onderhouden van een Brussels netwerk behoort tot de taken van de PV EK.