

Vergaderjaar 2016–2017

34 695

Voorstel van wet van de leden Maij en Anne Mulder tot verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie (Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Als vertegenwoordiging van alle Nederlanders hebben de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) de belangrijke verantwoordelijkheid om op te komen voor het Nederlands belang in Europa. De betrokkenheid van het parlement bij het Europese besluitvormingsproces is de afgelopen jaren sterk toegenomen¹. Deze betrokkenheid bestaat voornamelijk uit het vooraf en achteraf controleren van het Nederlandse regeringsoptreden in de Europese Unie (EU), het met andere nationale parlementen toetsen van EU-voorstellen aan het principe van subsidiariteit, en het verrichten van parlementaire diplomatie via diverse interparlementaire gremia².

Het is van belang dat de Staten-Generaal zo goed mogelijk geïnformeerd worden over alle Europese besluitvorming die tot stand komt in de EU. De Staten-Generaal dienen daarom actief te bevorderen, zo niet te garanderen, dat zij alle informatie via de daarvoor geëigende kanalen verkrijgen. Daarvoor zijn zij in grote mate afhankelijk van de informatievoorziening van de regering, oftewel van diegene die zij tevens controleren. Het belang van goede informatieafspraken met de regering is derhalve zeer groot. Hoewel het Nederlandse parlement een relatief goed geïnformeerd parlement is met betrekking tot EU-zaken, kan én moet het beter. Daartoe dient dit wetsvoorstel.

Deze wet is gemaakt om de informatiepositie van de Staten-Generaal in EU-zaken te verbeteren. Een betere informatiepositie van het parlement verstevigt de parlementaire controle op het handelen van de regering tijdens de onderhandelingen over Europese aangelegenheden, vergroot de invloed van de Staten-Generaal op het EU-besluitvormingsproces evenals de democratische legitimiteit van Europese besluitvorming.

¹ Zie o.a. Kamerrapporten «Op tijd is te laat» (2002), «Bovenop Europa» (2011) en «Voorop in Europa» (2014).

² Artikel 12 VEU specificeert de actieve bijdrage van nationale parlementen tot de goede werking van de EU.

Hiertoe wordt in deze wet de parlementaire informatiepositie over Europese aangelegenheden wettelijk verankerd en wordt – onverlet de inlichtingenplicht van bewindslieden aan het parlement (artikel 68 uit de Grondwet) – vastgelegd welke informatie het parlement krijgt en binnen welke termijn. Een centraal uitgangspunt is dat het parlement alle informatie krijgt waarover de regering beschikt, inclusief mogelijk vertrouwelijke stukken. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat het parlement de informatie tijdig krijgt, zodat het parlement daarover op een nog relevant moment een oordeel kan vormen en die aan de regering kan meegegeven. Tegelijkertijd is het in het algemeen ook van belang dat de Europese Unie zo doeltreffend mogelijk de haar opgedragen functies en bevoegdheden kan uitoefenen.

2. Huidige situatie / probleemanalyse

Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming dient er mede toe om het draagvlak van Europese besluiten te hebben in de lidstaten. De rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming is met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (1 december 2009) versterkt. Zo hebben de nationale parlementen de mogelijkheid gekregen om een gele of oranje kaart te trekken als Europese wetgeving niet in overeenstemming is met het beginsel van subsidiariteit. In het Verdrag staan duidelijke afspraken over de tijdige toezending van alle relevante documenten die met Europese wetgeving te maken hebben. Reeds sinds 2006 voeren de Eerste en Tweede Kamer regelmatig een rechtstreeks politieke dialoog met de Europese Commissie.

De parlementaire controle op het Europese besluitvormingsproces is veelzijdig en complex. Er spelen gelijktijdig verschillende onderhandelings- en besluitvormingsprocessen over uiteenlopende onderwerpen. Die processen nemen soms relatief korte tijd, weken of maanden, in beslag, maar vergen soms ook langere tijd, jaren. Zo zijn er vele momenten, vrijwel doorlopend, waarop het parlement controle moet uitoefenen op Europese voorstellen en op de inzet van de Nederlandse regering in de onderhandeling daarover.

Bij het Europese besluitvormingstraject zijn veel partijen betrokken, die in verschillende samenstellingen bijeen komen. Er zijn alleen al tientallen Europese Raadsbijeenkomsten per jaar waar de Ministers en regeringsleiders van 28 lidstaten spreken en onderhandelen over Europese kwesties. Tijdens al deze bijeenkomsten spreken de bewindspersonen namens Nederland en daarmee namens het Nederlands parlement en de Nederlandse burgers. Naast de onderhandelingen in Raadsverband zijn bij het Europese besluitvormingsproces ook de Europese instellingen en andere stakeholders betrokken. Het is voor het parlement noodzakelijk, maar geen geringe opgave, om inzicht en grip te krijgen op de totstandkoming van Europese besluitvorming in de veelvoud van alle voorbereidende werkgroepen en overige formele en informele gremia. Daarvan vindt een aanzienlijk deel ook in beslotenheid plaats.

Het parlement heeft bij het uitvoeren van zijn taken een andere positie in Europese context dan in nationaal opzicht. Bij nationale wetgeving of besluitvorming kan het parlement de regering direct middels bijvoorbeeld een motie of amendement, een opdracht meegegeven die moet worden uitgevoerd. De regering beslist over die uitvoering en niemand anders. Op Europese thema's beslist Nederland echter niet alleen, maar in samenwerking met 27 andere lidstaten, en Europese instellingen. Dat maakt de parlementaire invloed op Europese besluitvorming een stuk kleiner dan die op nationale besluitvorming.

Gelet op deze veelheid, beslotenheid en complexiteit van de Europese onderhandelingen is het regeringsoptreden in de EU voor het parlement tamelijk ondoorzichtig en moeilijk te controleren. Het parlement vindt slechts in beperkte mate antwoord op cruciale controlevragen, zoals wat was de daadwerkelijke inzet van de regering, op welke punten zijn compromissen gesloten en waarom? Wat is de rol van de regering geweest bij het eindresultaat van de onderhandeling? De redenen hiervoor liggen o.a. in de volgende mankementen of knelpunten in de EU-informatievoorziening:

2.1 Niet beschikken over alle relevante documenten

Het parlement heeft geen volledig beeld van de onderhandelingen in het EU-besluitvormingstraject en mist een heldere weergave van de posities van andere lidstaten en Europese instellingen, het Europese krachtenveld. Het parlement ontvangt niet alle documenten die aan de regering beschikbaar zijn gesteld door Europese onderhandelingspartners. Inzage in deze documenten is essentieel om de ontwikkelingen in de Europese onderhandelingen te kunnen volgen, en het Europese krachtenveld en wijzigingen daarin te overzien. Dit is van belang om de inzet van de Nederlandse regering te kunnen controleren en waar nodig tijdig te kunnen bijsturen.

Het parlement heeft inmiddels toegang gekregen tot de «EU Delegates Portal», een interne database van de Raad van de Europese Unie waarin de officiële agenda's en bijbehorende stukken van Raden en voorbereidende werkgroepen te vinden zijn. Hierin zijn echter niet de stukken van informelere aard te vinden, zoals de zogeheten *non-papers* die de Nederlandse regering inbrengt of ontvangt tijdens de onderhandelingen.

Dit geldt ook voor de voorbereidende stukken voor bijeenkomsten van informele aard, zoals bijeenkomsten van de Eurogroep of de Eurozone-toppen. Tijdens deze bijeenkomsten wordt tot politieke besluitvorming gekomen over allerlei onderwerpen met betrekking tot het functioneren van de Eurozone. Hoewel deze informele gremia de besluitvorming in formele zin overlaten aan de Raad en Europese Raad, is inzage in de regeringsinzet en het krachtenveld, het verloop van de discussies, en de uitkomst ervan, juist bij deze bijeenkomsten gewenst. Anders is er juist op de momenten en plekken waar het gebeurt, geen zicht.

Momenteel heeft het parlement ook geen inzicht in het verloop van de onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie in de zogeheten triloog-bijeenkomsten. Deze gesprekken vinden in beslotenheid plaats. Het parlement is niet op de hoogte van het moment van deze bijeenkomsten, de inbreng van de onderhandelaars namens Nederland en/of de Raad, het verloop en de uitkomsten van de gesprekken. Tijdens deze onderhandelingen wordt gebruik gemaakt van een zogeheten «vier-kolommenschema». De informatie is dus voorhanden, maar wordt niet met het parlement gedeeld.

De onderhandelingsinzet van de Nederlandse regering wordt omgezet naar «gecoördineerde instructies» voor de vertegenwoordigers van Nederland in de Raden en voorbereidende werkgroepen. (Vertrouwelijke) inzage in deze documenten geeft het parlement een nauwkeurig beeld van de onderhandelingen en maakt het mogelijk om niet alleen een beter begrip te krijgen van de onderhandelingen, maar ook om de inzet van de Nederlandse regering te controleren. Dit geldt evenzeer voor de terugkoppeling van de permanente vertegenwoordiging aan de ministeries via rapporten en verslagen.

2.2 Belang van tijdigheid van informatie

Het parlement heeft reeds ingezien dat een effectieve parlementaire controle en beïnvloeding van het Europese besluitvormingsproces gebaat is bij een proactieve opstelling in de vroegste, voorbereidende fases daarvan. Op tijd zijn in het formele proces in Den Haag, betekent immers te laat zijn in het informele proces te Brussel³. Het parlement heeft belang bij tijdigheid van informatie over Europese dossiers in brede en enge zin.

Ook de Raad van State geeft in haar voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit⁴ aan dat een gevoel van onbehagen veroorzaakt kan worden wanneer regelingen of besluiten van de EU pas in een (vrijwel) afgerond stadium onder de aandacht van het parlement worden gebracht. Op dat moment bestaat er feitelijk en juridisch vaak al geen mogelijkheid meer om aan dit resultaat iets te wijzigen of het af te wijzen. De Raad van State wijst in het kader van democratische controle van besluitvorming in Europese context op het belang dat het parlement zijn invloed in een eerder stadium kan doen gelden, te weten voordat een besluit vast staat.

In enge zin heeft het parlement ook belang bij een tijdige informatievoorziening op Europese dossiers. De Nederlandse regering heeft een actieve informatieplicht om de Kamer te informeren over Europese onderhandelingen en het Nederlandse optreden. Toch deelt de regering niet alle informatie over Europese besluitvorming tijdig met het parlement. Het tijdig betrekken van het parlement door de regering is zeker geen automatisme te noemen. Zo touwtrekt de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer al jarenlang om tijdige ontvangst van regeringsappreciaties en regeringsinzetten en verslagen bij Europese voorstellen en Raden⁵. Hoezeer de Minister van Buitenlandse zaken de Tweede Kamer in dezen ook ter wille is, blijkt de praktijk weerbarstig. Ondanks de goede wil, blijft de parlementaire controle van de informatie over het Nederlandse regeringsoptreden in Brussel regelmatig onmogelijk, te laat of zonder betekenis⁶.

2.3 Belang van kwaliteit van EU-informatie

Inzage krijgen in of toegang krijgen tot de juiste informatie in het Europese besluitvormingsproces is de afgelopen jaren een behoorlijke opgave gebleken voor het parlement. De kwaliteit van de desbetreffende informatie is evenzeer voor verbetering vatbaar. Gelet op de complexiteit van het Europese besluitvormingsproces hecht het parlement waarde aan goede duiding ervan. Hierbij is het van belang dat deze informatie niet alleen tijdig aanwezig is, maar dat deze ook volledig en op kwaliteit is.

De bestaande informatieafspraken tussen de Tweede Kamer en de regering voorzien onder andere in het sturen van een geannoteerde agenda voorafgaand aan Europese Raden. Deze geven inzicht in de agenda-onderwerpen en de Nederlandse regeringsinzet per agendapunt. De kwaliteit van de geannoteerde agenda verschilt per ministerie en per vergadering. Ondanks gemaakte afspraken bieden de geannoteerde agenda's regelmatig te weinig zicht in de rol en positie van het Europees

³ Zie Kamerstuk 28 632 nr. 1 «Op tijd is te laat» (2002), H. van Baalen.

⁴ Zie Kamerstuk 33 848 nr. 15.

⁵ Zo ontving de Tweede Kamer in de periode januari 2015 – juni 2016 de verslagen van de Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken gemiddeld na 41 dagen.

⁶ Zie Kamerstuk 22 112 nr. 2253 (Verslag van het AO EU-informatievoorziening op 16 november 2016).

Parlement⁷. Ook het tijdspad van het dossier, het krachtenveld, of Nederland zich in een minderheids- of meerderheidspositie bevindt en de consequenties daarvan voor de Nederlandse inzet, worden zelden omschreven⁸.

Verder ontbreken in de geannoteerde agenda's voor EU-Raden regelmatig verwijzingen naar relevante documentnummers in de «EU Delegates Portal», de voornoemde interne database van de Raad waar het parlement ten behoeve van zijn controlerende taak na lang aandringen inmiddels toegang tot heeft gekregen. Door het ontbreken van verwijzingen naar de «EU Delegates Portal» worden parlementariërs niet gestimuleerd om gebruik te maken van deze nuttige informatiebron en wordt niet de volledige potentie van de recent verkregen toegang tot deze onderhandelingsdocumenten gebruikt.

Tevens wordt niet door alle Ministers in de verslagen van de Raden duiding gegeven van de uitkomst van onderhandelingen bij door de Tweede Kamer aangemerkte prioritaire EU-dossiers. Het ontbreekt soms aan een appreciatie van het bereikte akkoord afgezet tegen de Nederlandse inzet op de belangrijkste punten en het ontbreekt regelmatig aan de verdere implementatie van de regelgeving. Dit kan bijdragen aan een (gevoel van) gebrekkige verantwoording over het Nederlandse optreden in de EU en kan afbreuk doen aan de legitimiteit van het uitonderhandelde Europees beleid, waar Nederland wel degelijk invloed op heeft gehad.

2.4 Aanpakken van knelpunten in de EU-informatievoorziening

Jaarlijks spreekt de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer met de verantwoordelijke bewindspersoon voor Europese aangelegenheden over hoe tekorten in de informatievoorziening vanuit de regering verholpen kunnen worden. Tijdens deze debatten worden aanvullende afspraken gemaakt over informatievoorziening op Europese dossiers. Toch hebben die overleggen de knelpunten maar in beperkte mate weggenomen. Het overleg heeft geen verandering gebracht in de behoefte aan betere afspraken tussen Kamer en regering om zeker te stellen dat de Kamer structureel door de regering op de hoogte gehouden wordt van tussentijdse majeure ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingstraject over voor de Kamer belangrijke Europese voorstellen⁹.

De vraag is hoe het komt dat deze informatiegebreken bestaan en blijven bestaan? Dit heeft meerdere oorzaken. Het parlement is in zijn informatievoorziening in aanzienlijke mate afhankelijk van de regering. De bestaande afspraken tussen regering en parlement over de EU-informatievoorziening zijn door de jaren vastgelegd op diverse – niet eenvoudig te vinden – plekken: in toezeggingen, moties, procedureregelingen. De meeste van deze procedures vinden hun grondslag in niet-verplichtende moties en eenzijdige toezeggingen¹⁰, waardoor de huidige afspraken een wat vrijblijvend karakter hebben. De afspraken tussen regering en parlement over de EU-informatievoorziening worden in de praktijk door de departementen op verschillende wijzen geïnterpreteerd en nageleefd. Niet alle ministeries leveren op dezelfde wijze evenveel en even actief informatie aan de Kamer. De duiding bij de informatie verschilt per ministerie. Een structurele borging en eenvoudigheid tussen de verschillende ministeries ontbreekt. Het is soms duwen

⁷ Zie o.a. informatievoorziening over COM(2016) 128.

⁸ Zie o.a. informatievoorziening over COM(2015) 615.

⁹ Rapport «Bovenop Europa – Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007–2011» (bijlage bij 32 726, nr. 1).

¹⁰ Zie «De Nederlandse grondwet en de Europese Unie» (2002) p. 86, Dr. L.F.M. Besselink c.s.

en trekken om de gemaakte afspraken te realiseren, wat ten koste gaat van de debatvoorbereiding. Door het missen van relevante informatie en leeswijzers is het parlement niet optimaal in de gelegenheid om op de juiste momenten de juiste vragen te stellen aan de regering. Voor veel parlementariërs is het onhelder dát er überhaupt nog meer informatie is, en waar zij die dan kunnen vinden. Op lopende besluitvormingsprocessen is dan te weinig zicht, controle en bijsturing, en ook na de uitonderhandeling van EU-voorstellen is een effectieve verantwoording over het eindresultaat moeilijker.

Een wettelijke verankering van de bestaande informatieafspraken kan aan deze enigszins versnipperde en gemankeerde praktijk een einde maken. Het beter structureren en waarborgen van de informatievoorziening over het Europese besluitvormingsproces in het bijzonder is belangrijk, omdat EU-voorstellen in vergelijking met nationale besluitvormingsprocessen een andere, op zichzelf staande parlementaire controle vergen. Een wettelijke verankering biedt een duidelijk overzicht van alle bestaande informatieafspraken voor regering, parlement en ieder ander. Tevens neemt een verankering bij wet alle vrijblijvendheid weg van huidige niet-verplichtende of eenzijdige afspraken. Dit komt ten goede aan de eenduidige interpretatie en de uniforme naleving van deze afspraken. Het draagt daarmee bij aan een beter inzicht van het parlement in de Brusselse besluitvormingsprocessen.

Ondanks de inzet van de ambtelijke ondersteuning, Kamerleden en de ministeries is de huidige parlementaire controlepraktijk in EU-zaken enigszins schieten in het donker. De invloed van het parlement op Europese voorstellen blijft daardoor vaak beperkt. Dit bevestigt en bevordert het gevoel bij burgers dat Europese voorstellen «ver weg in Brussel» besloten en afgestemd worden, zonder dat zij daar iets over te zeggen hebben. Dat gevoel heeft vele oorzaken, maar het verbeteren van de parlementaire controle en beïnvloeding kan een bijdrage leveren om dat te beperken. Een cruciale voorwaarde daarvoor is een zo goed mogelijke informatiepositie voor het parlement.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

In de kern beoogt dit wetsvoorstel de informatiepositie van het parlement in EU-zaken structureel te borgen en uit te breiden. De wet zorgt voor een helder overzicht van gevraagde EU-informatie en voor inzicht in deze EU-informatie en leidt tot een betere naleving van informatieafspraken tussen regering en Kamers. Allereerst is daartoe van belang dat gekozen is voor een wettelijke verankering van de informatiepositie. Die moet zorgen voor eenduidigheid, structuur en duurzame naleving. Ten tweede is gekozen om specifiek op te nemen welke stukken op welk moment naar het parlement moeten worden gestuurd, en van welke informatie die worden vergezeld.

Centraal uitgangspunt in dezen is dat de regering het parlement uitgebreid, zo spoedig mogelijk en continu notificeert over alle zaken met betrekking tot de Europese Unie, en met het uitgangspunt een openbare behandeling. De indieners willen vastleggen dat de regering alle EU-informatie die zij heeft, in beginsel ook deelt met het parlement. De precieze inzetten van de Nederlandse regering aan Europese onderhandelingsafspraken en overleggremia moeten voor de Kamer inzichtelijk zijn. De Staten-Generaal moeten daarover te allen tijde de gelegenheid hebben om, waar mogelijk, tijdig met de regering in overleg te gaan over de verstrekte informatie. De regering geeft middels leeswijzers duiding bij de

verstrekke informatie zodat ook bij een grotere hoeveelheid documenten de inhoud overzichtelijk blijft. Uitgangspunt blijft om de informatie zoveel mogelijk openbaar te kunnen behandelen. Waar dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat openbaarheid van de informatie de Nederlandse onderhandelingspositie schaadt, vindt de parlementaire controle deels plaats in vertrouwelijkheid. Dat is tot nu toe niet gebruikelijk. Dit laat parlementaire verantwoording in een openbare beraadslaging achteraf onverlet.

Er is met dit wetsvoorstel niet alleen een verankering van de EU-informatiepositie van het parlement voorzien, maar ook een uitbreiding om de huidige EU-informatiepositie verder te verbeteren. Het wetsvoorstel bevat elementen waarmee het parlement inzage krijgt in enkele cruciale onderdelen van het Europese besluitvormingsproces die tot op heden nog een «black box» zijn en daarmee buiten het zicht van het parlement bleven. Dit betreft het afwegingskader van de regering, de voorbereidingen op de onderhandelingen, het verloop van de discussies binnen de Europese instellingen en het krachtenveld, te weten de opvattingen van het Europees Parlement, van de Europese Commissie en van de andere lidstaten van de Europese Unie, en ook de uitkomst van de Europese besluitvorming. Dit gaat ook op voor de voorbereidende instituties en werkgroepen, en bijvoorbeeld de tot op heden ondoorzichtige onderhandelingen in de zogeheten triloog- en conciliatiefases.

3.2 Wettelijke verankering

Er is om meerdere redenen gekozen voor een wettelijke verankering van de Europese informatievoorziening. Primair zijn de initiatiefnemers van mening dat een wet de meest stevige manier is om het informatierecht van de Staten-Generaal in EU-zaken concreet vast te leggen. Voor iedereen is kenbaar wat van de regering verwacht wordt. Dit beperkt de vrijblijvendheid van de EU-informatievoorziening van regering naar Staten-Generaal. Een wettelijke verplichting zal door de regering in beginsel nageleefd moeten worden. Hoewel de wet geen sanctiemogelijkheid heeft, neemt de regering een groot risico als zij wettelijke verplichtingen negeert. Zij zal daar meteen, onder andere door het parlement, in het openbaar op kunnen worden aangesproken. Het niet naleven van een wet zal door een regering niet lichtvaardig worden gedaan. In dat kader biedt een wet meer houvast en zekerheid dan het vastleggen van afspraken op minder bindende wijze, zoals thans het geval is.

De initiatiefnemers hebben omtrent de wettelijke verankering mede gekeken naar een gelijksoortig voorbeeld in Duitsland, waar eveneens een wet voor de EU-informatievoorziening bestaat. Die wet zorgt er daar voor dat de informatievoorziening vanuit regering naar volksvertegenwoordiging op gestructureerde en overzichtelijke wijze plaatsvindt. Deze wettelijke verankering biedt een goede, inzichtelijke structuur van de EU-informatievoorziening.

Verankering zorgt ook voor eenduidigheid. Voor alle ministeries zal voortaan volledig helder zijn welke informatie zij, op wat voor manier en wanneer aan het parlement moeten verstrekken. In de wet staat omschreven om welke stukken het gaat, hoe die eruit moeten zien en wanneer ze geleverd moeten worden.

Wettelijke verankering geeft ook het meest duidelijke signaal af. Het parlement neemt de controletaak echt serieus en van de regering wordt daadwerkelijk verwacht dat zij de betreffende informatie verstrekt. In dat kader is ook van belang dat, in tegenstelling tot de huidige afspraken,

deze wet zich ook goed leent om het algemene uitgangspunt (mede op basis van artikel 68 Grondwet) vast te leggen: het parlement ontvangt voortdurend alle informatie zo snel mogelijk. Door dit beginsel te codificeren is voor eens en altijd duidelijk op welke wijze het Nederlandse parlement betrokken wil zijn bij Europese onderwerpen. Maximaal, tijdig en volledig. Een wet verplicht de regering ertoe daarin te voorzien.

Vanuit de samenleving is vaker gewezen op de meerwaarde van een Europawet¹¹, bijvoorbeeld door de Commissie Meijers¹² die in opdracht van de Eerste Kamer een rapport over de meerwaarde van een Nederlandse wet schreef, en tijdens het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Europese Zaken had op 2 november 2016 met experts¹³.

De initiatiefnemers verwachten dat er in het gehele parlement een breed draagvlak is voor het wettelijk verankeren van het informatierecht van het parlement. Zowel in de Tweede Kamer¹⁴ als in de Eerste Kamer¹⁵ is de roep om een Europa-wet in ieder geval duidelijk verstaan.

3.3 Elementen van informatie

Dit wetsvoorstel legt een wettelijke basis voor het verstrekken van informatie over Europese zaken aan de Staten-Generaal. Om te bepalen welke informatie het betreft en op welke wijze die wordt gedeeld en behandeld, is een centraal uitgangspunt in de wet vastgelegd: de regering informeert het parlement volledig, zo snel mogelijk, voortdurend, met in beginsel een openbare behandeling. In beginsel gaat de informatievoorziening schriftelijk.

De wet omschrijft precies welke inlichtingen door de regering aan het parlement moeten worden doorgestuurd. Inlichtingen is hier een ruim begrip, een verzamelterm van allerlei soorten voorstellen die uit de EU kunnen komen, maar ook van documenten die gerelateerd zijn aan deze EU-voorstellen. Bij EU-voorstellen voorziet het wetsvoorstel in leeswijzers. Verder voorziet dit wetsvoorstel ook in een wettelijke verankering van bestaande informatieafspraken, zoals het sturen van geannoteerde agenda's en verslagen rondom Raadsbijeenkomsten, en kabinetsreacties op Europese consultaties. Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen omtrent het sturen van EU-overzichtsrapporten en omtrent het geven van toegang aan het parlement tot documenten in Europese databases.

3.3.1 EU-voorstellen

Het wetsvoorstel ziet op de verstrekking door de regering aan het parlement van EU-voorstellen. Deze EU-voorstellen zijn als documenten opgenomen op een lijst (I) in de bijlage van de wet. Bij ministeriële regeling en op verzoek van één van beide Kamers kunnen documenten aan de lijst worden toegevoegd. Na uitdrukkelijke instemming van beide

¹¹ Zie bijvoorbeeld «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie» (2002) p. 86, Dr. L.F.M. Besselink c.s.

¹² De commissie Meijers pleit in haar verkenning naar de meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening (CM1605) op basis van een analyse van de Duitse Europawet voor een wettelijke verankering van het informatierecht van de Kamers (...).

¹³ Experts in het rondetafelgesprek: Hoogleraar dr. Curtin Dhr. Hillebrand, Dhr. Groenendijk.

¹⁴ Het aangenomen position paper van de Commissie Europese Zaken over EU-informatievoorziening (rapporteur Omtzigt, november 2016) geeft aan dat het wettelijk vastleggen van het informatierecht van het parlement via een Europawet naar Duits voorbeeld zeer welkom is.

¹⁵ Aangehouden motie Kuiper (EK 33 551, D).

Kamers kunnen documenten uit de lijst behorende bij de wet worden geschrapt.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen voorstellen voor wetgevende handelingen van de EU, waaronder EU-verordeningen en EU-richtlijnen, evenals niet-wetgevende handelingen zoals mededelingen, aanbevelingen, groenboeken, witboeken en opiniestukken die de Europese Commissie presenteert. In aanvulling zijn expliciet opgenomen voorstellen en initiatieven gericht op het openen van onderhandelingen of op het aanbrengen van wijzigingen in de verdragsrechtelijke fundering van de Europese Unie. Het gaat verder om rapporten, actieplannen en beleidsprogramma's van alle instellingen van de EU, en ook de begrotings- en financiële plannen van de EU vallen eronder. Deze wet legt vast dat al de in de (bijlage van de) wet genoemde voorstellen voortaan standaard onverwijld naar de Kamer worden gestuurd.

3.3.2 Leeswijzers

Het wetsvoorstel ziet er tevens op dat de regering middels leeswijzers duiding geeft bij de Europese voorstellen, de basisstukken in de Europese informatievoorziening. Zo blijft ook bij een grotere hoeveelheid documenten de inhoud overzichtelijk. Het wetsvoorstel zorgt er niet alleen voor dat Europese stukken tijdiger en consequenter met het parlement worden gedeeld, maar ook dat deze voorzien zijn van een duiding door de regering, zodat het parlement beter zijn controlerende taak en invloed op het Europese besluitvormingsproces kan uitoefenen.

Bij alle betreffende EU-voorstellen stuurt het kabinet zo spoedig mogelijk een oplegbrief met duidende informatie, omtrent doel, inhoud en proces. Dat biedt de Kamers betere handvatten om bij alle gestuurde informatie meteen te kunnen beoordelen welke relevantie en status het heeft. Omwille van eventuele digitale verwerking dient bij de EU-voorstellen relevante metadata bijgevoegd te zijn.

De Kamer ontvangt per desbetreffend EU-voorstel ook een kabinetsreactie in de vorm van een BNC-fiche, zoals die ook in de huidige praktijk bestaat. De inhoud van het BNC-fiche is nader uitgewerkt in een tussen het parlement en kabinet overeen te komen sjabloon. De termijn voor toezending van het fiche is zes weken na publicatie van het EU-document door de indiener. Bij voorstellen waarop de Kamer een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets heeft voorzien, geldt een termijn van drie weken.

Deze wet introduceert het zogenaamde BUC-fiche. Dit document enerzijds bedoeld om de verantwoording over het Europese wetstraject te verbeteren, en anderzijds om het informatiegat tussen het sluiten van de Europese onderhandelingen en de implementatie in nationale wetgeving te overbruggen. Het kabinet stuurt standaard na het afronden van de wetgevingsprocedure van de Europese Unie het parlement een Beoordeling Uit-onderhandeld Commissievoorstel (BUC-fiche). Hierin wordt ingegaan op hoe de vastgestelde wetgevingshandeling zich verhoudt tot de principes van subsidiariteit¹⁶ en proportionaliteit en op de nationale gevolgen voor de uitkomst van de onderhandeling (gevolgen voor implementatie). Tevens wordt een appreciatie van de uitkomst gegeven, waarin ook de verhouding tot de onderhandelingsinzet van Nederland en een verantwoording over de Nederlandse inzet tijdens de onderhandeling

¹⁶ In deze fase van het Europese besluitvormingsproces kan het parlement op grond van artikel 8 van Protocol nr. 2 bij het EU-Hof beroep instellen tegen een wetgevingshandeling van de EU wanneer het deze in strijd acht met het subsidiariteitsbeginsel.

aan de orde moeten komen. Het BUC-fiche wordt net als het BNC-fiche door kabinet en parlement gezamenlijk uitgewerkt in een nader overeen te komen sjabloon.

3.3.3 EU-gerelateerde documenten

Een wezenlijk nieuw aanvullend element van de EU-informatievoorziening die dit wetsvoorstel vastlegt, is de notificatie van EU-gerelateerde documenten. Dit zorgt ervoor dat de Kamers veel meer en beter geïnformeerd worden over het gehele Europese besluitvormingsproces, de inzet van Nederland daarbij en het krachtenveld in de diverse gremia.

In tegenstelling tot de voornoemde EU-voorstellen (3.3.1) hoeven deze EU-documenten niet voorzien te worden van een leeswijzer. Het ligt voor de hand dat deze EU-documenten (al dan niet vertrouwelijk) beschikbaar gesteld worden aan het parlement via een digitale portal of vergelijkbare oplossing. In de reguliere, openbare informatievoorziening aan de Kamers kan de regering, waar dat opportuun geacht wordt, verwijzen naar deze documenten. Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige afspraak over het verwijzen naar documenten op het delegates portal van de Raad in de geannoteerde agenda's voorafgaand aan Raden.

Voorts regelt het wetsvoorstel het sturen of het geven van toegang aan het parlement van alle documenten die aan de regering beschikbaar zijn gesteld door instellingen van de Europese Unie, of (een groep van) lidstaten van de EU, en die betrekking hebben op EU-voorstellen, op (voornemens tot) nieuw Europees beleid of de aanpassing van bestaand EU-beleid. Voornoemde geldt ook voor alle documenten die de regering ontvangt ter voorbereiding van of bij Europese bijeenkomsten van informele aard, waaronder Eurotoppen en de Eurogroep en vergelijkbare instellingen die bijeen komen op basis internationale afspraken, evenals voor vergelijkbare instituties die sterk gerelateerd of complementair zijn aan het Europese besluitvormingsproces. Deze plicht tot informatievoorziening ziet ook op alle documenten die worden verkregen bij werkgroepen die voorbereidende taken uitvoeren voor de voornoemde instellingen, waaronder het Comité van Permanent Vertegenwoordigers en andere Raadscommissies en werkgroepen. Dit geldt ook voor bijeenkomsten en verslagen over het verloop en uitkomsten van triloggen tussen de Europese Raad, EC en EP.

Dit wetsvoorstel regelt – analoog aan de praktijk in Duitsland en Oostenrijk – dat het parlement toegang heeft tot de informatie over de rol, de inzet en het handelen van de (permanente) vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie. Gecoördineerde instructies van de regering aan de permanente vertegenwoordiging vallen onder het bereik van deze wet. Dit geldt ook voor de instructies ten behoeve van voorbereidende werkgroepen. Daarnaast worden rapporten en verslagen van de PV aangaande bijeenkomsten van de instituties, het EP en zijn commissies en besluiten van de Europese Commissie toegankelijk gemaakt voor het parlement. Met deze uitbreiding is gewaarborgd dat het parlement – net als enkele andere nationale parlementen in de Europese Unie – bovenop de onderhandelingen en inzet van Nederland zit, zodat zij die adequaat kan controleren. Het betreft cruciale, beleids- en inzetbepalende informatie die voor oordeelsvorming van het parlement cruciaal kan zijn. Regering en parlement beschikken op deze wijze over dezelfde informatie.

3.3.4 Codificatie van bestaande afspraken

Dit wetsvoorstel regelt ook de codificatie van overige bestaande afspraken tussen regering en parlement over EU-informatievoorziening.

Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat de regering aan het parlement een geannoteerde agenda stuurt voorafgaand aan bijeenkomsten van de Europese Raad, aan bijeenkomsten van de Raad van de Europese Unie, en ook aan informele ministeriële bijeenkomsten, Eurozonetoppen en Eurogroep-bijeenkomsten. De geannoteerde agenda's bevatten de kabinetsinzet en de belangrijkste zaken over de stand van de onderhandelingen, het krachtenveld en genomen initiatieven. Dit is in lijn met de huidige praktijk waarin reeds voorafgaand aan de genoemde Europese vergaderingen het parlement geïnformeerd wordt via een geannoteerde agenda waarna, voorafgaand aan de desbetreffende Europese bijeenkomst, een mondeling of schriftelijk overleg tussen regering en Kamer plaats kan vinden. In dat overleg praat de Kamer over de inzet van de Nederlandse regering bij die vergaderingen.

Na afloop van Raadsbijeenkomsten stuurt het kabinet een verslag van de desbetreffende bijeenkomst naar de Staten-Generaal. In de verslagen van de Raden wordt duiding gegeven van de einduitkomst van onderhandelingen over door de Kamer aangemerkte prioritaire EU-dossiers, waaronder een appreciatie van het bereikte akkoord afgezet tegen de Nederlandse inzet en de inzet van de andere lidstaten op de belangrijkste punten. Ook deze bestaande praktijk wordt in deze wet vastgelegd.

Het parlement ontvangt het concept van kabinetsreacties op groenboeken en witboeken ten minste dertig dagen voor het verstrijken van de reactietermijn bij de Europese Commissie. Dit biedt beide Kamers de mogelijkheid om duidelijkheid te vragen en desgewenst aanpassingen overeen te komen betrekking tot de voorgestelde Nederlandse positie. Ook de definitieve reactie wordt in afschrift aan de Staten-Generaal gezonden. Het kabinet stuurt daarnaast de Kamer de reactie op alle overige consultaties van de Europese Commissie waarop het kabinet reageert.

Verder voorziet dit wetsvoorstel erin dat Kamers bij procedureregeling een nadere invulling kunnen geven aan de subsidiariteitstoets¹⁷ en het parlementair behandelvoorbehoud¹⁸.

3.3.5 EU-overzichtsrapporten

De wet bevat ook bepalingen over het sturen van EU-overzichtsrapporten. Het betreft ten eerste een early-warning rapport over de actuele politieke ontwikkelingen over zaken met betrekking tot de Europese Unie, dat per kwartaal aan de Kamers gestuurd dient te worden.

Ook stuurt de regering eens per jaar een zogenaamde Staat van de Europese Unie bij de begrotingsstukken, zoals dat nu ook volgens gemaakte afspraken gebeurt. Aan de hand van dit stuk vindt in beide Kamers der Staten-Generaal jaarlijks een debat plaats over de algemene Europese ontwikkelingen en de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid ten aanzien van de Europese Unie.

Het parlement ontvangt – conform huidige praktijk – tevens per kwartaal een overzicht van de voortgang van de implementatie van Europese regelgeving, met name informatie over de lopende infractieprocedures en de tijdigheid van de implementatie.

¹⁷ Voortvloeiend uit Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁸ Voortvloeiend uit artikel 3 van de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon.

3.4 Termijnen

Met betrekking tot de termijnen van het opsturen van de gevraagde inlichtingen is het centrale uitgangspunt dat in dit wetsvoorstel is vastgelegd dat de regering het parlement volledig, zo snel mogelijk, voortdurend, met in beginsel een openbare behandeling, informeert.

Het wetsvoorstel voorziet ook in maximale termijnen waarop de gevraagde inlichtingen aan het parlement gezonden dienen te worden.

- Het ligt in de rede dat de in het wetsvoorstel genoemde EU-voorstellen en EU-documenten digitaal en/of via een portal worden ontsloten aan het parlement. In de praktijk zou dit ertoe moeten leiden dat het parlement toegang heeft tot de desbetreffende documenten zeer tijdig na het verschijnen of presenteren daarvan. Niet tegenstaande het voornoemde, dient een EU-voorstel inclusief oplegger, evenals een EU-document, uiterlijk binnen twee (of drie) weken aan het parlement gezonden te worden.
- Conform de huidige praktijk en afspraken dienen BNC-fiches binnen zes weken aan het parlement gezonden te worden. Bij voorstellen waarop (een van beide Kamers van) het parlement een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets heeft voorzien, geldt een termijn van drie weken. Recesperiodes in de Kamer hebben geen schorsende werking op de toezendingstermijn, met uitzondering van de vier weken in augustus die overeenkomen met het zomerreces van de Europese instellingen.
- Een BUC-fiche dient binnen zes weken na de formele afronding van de onderhandelingen over een EU-voorstel aan het parlement gezonden te worden.

3.5 Openbaarheid en vertrouwelijkheid

Een belangrijk principe van de Nederlandse democratie is de openbaarheid van het debat. Overleggen met de regering zijn waar mogelijk openbaar, inclusief de agenda en de te bespreken documenten. Dit geldt ook voor debatten over Europese onderwerpen. In Nederland worden jaarlijks relatief veel openbare debatten over Europese onderwerpen gevoerd. Voorafgaand aan elke Europese Raad en de Raden van de EU vinden er overleggen met de regering plaats. De stukken waarover overlegd wordt, zijn doorgaans ook openbaar. Uitzondering vormen de zogenaamde LIMITE-documenten, die door de parlement wel in het besloten delegates portal van de Raad kunnen worden ingezien, maar waar naar in het debat niet naar verwezen mag worden. In het laatste algemeen overleg EU-informatievoorziening op 16 november 2016 heeft de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer met de Minister van Buitenlandse zaken afgesproken dat bekeken wordt of deze beperking aan de openbaarheid kan worden opgeheven. De Tweede Kamer heeft in dit verband de parlementair advocaat om een juridische analyse verzocht van de verenigbaarheid van het Europees transparantierecht met de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten en het Reglement van Orde van de Raad¹⁹.

Deze Europese informatiewet breidt de informatiestroom van regering naar het parlement uit. Uitgangspunt van de wet is dat die niets afdoet aan de openbare behandeling van Europese onderwerpen en de aanhangige stukken. Tegelijkertijd breidt deze wet de informatiestroom in Europese zaken zodanig uit dat ook meer vertrouwelijke stukken gedeeld zullen worden, die het parlement meer inzicht zullen geven in de precieze onderhandelingsinzetten van de regering en de posities van andere

¹⁹ Zie Kamerstuk 22 112 nr. 2321.

lidstaten. Daarom biedt de wet nadrukkelijk de mogelijkheid om onderwerpen ook vertrouwelijk te kunnen bespreken in het parlement. Het principe is dat de stukken openbaar worden gedeeld. Tijdens de Eurocrisis hebben de desbetreffende woordvoerders de mogelijkheid gekregen tot besloten informatie over bijvoorbeeld het Griekse leningenpakket. Deze praktijk heeft geleid tot een informatieprotocol²⁰ over vertrouwelijke informatievoorziening aan het parlement in het geval van toekomstige voornemens tot een beroep op het Europese noodfonds.

Het parlement respecteert de eventuele vertrouwelijkheid die door de Europese instellingen aan deze documenten wordt gegeven. Openbaarheid en betrokkenheid kunnen zich omgekeerd evenredig verhouden. Teksten waarover in de Raad wordt gesproken en standpunten van andere lidstaten worden nog vaak vertrouwelijk gedeeld. Dat geldt ook voor de standpunten van Nederlandse vertegenwoordigers. Hun positie zal niet sterker worden als hun standpunten en alternatieven publiekelijk besproken worden. De praktijk zal een evenwicht moeten vinden tussen parlementaire controle en effectieve onderhandelingsruimte op Europees niveau. Deze wet houdt het principe van openbaarheid volledig overeind, maar kan in de praktijk leiden tot een toename van de vertrouwelijke overleggen.

Ook bij de totstandkoming van artikel 68 van de Grondwet is benadrukt dat indien openbare verstrekking niet verantwoord is, bij het verschaffen van de gevraagde inlichtingen naar een modaliteit gezocht zal moeten worden die toch zoveel mogelijk recht doet aan het belang het parlement te informeren. Het vertrouwelijk informeren is zo'n modaliteit. Hier is inmiddels meerdere ervaring mee opgedaan. Het vertrouwelijk informeren van de Kamer kan een nuttige rol spelen in de parlementaire taakuitoefening, maar een nadeel is dat de informatie niet als zodanig gebruikt kan worden in een openbaar debat. Een bewindspersoon zal daarom steeds zorgvuldig moeten toetsen of openbare verstrekking echt niet mogelijk is, ook niet in geobjectiverde of geaggregeerde vorm. Deze wet huldigt dat uitgangspunt.

3.6 Ontwikkelingen in de parlementaire betrokkenheid bij Europese zaken

Met het Verdrag van Lissabon²¹ hebben nationale parlementen voor het eerst een expliciete rol gekregen in het Europese wetgevingsproces. Zij dragen krachtens artikel 12 VEU actief bij aan de goede werking van de Unie door zich te laten informeren over conceptwetgeving en toe te zien dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd. Daarbij zijn nationale parlementen betrokken bij het politieke overzicht van Eurojust en Europol, nemen ze deel aan procedures voor Verdragsherziening, worden zij in kennis gesteld van verzoeken tot toetreding tot de Unie en nemen zij deel aan interparlementaire samenwerking tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. De Nederlandse goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon heeft daarbij onder meer gezorgd voor de invoering van het parlementair behandelvoorbehoud, waarmee de Kamers bij Europese voorstellen van bijzonder politiek belang in een vroegtijdig stadium van het Europese besluitvormingsproces afspraken met de regering kunnen maken over de wijze waarop de Kamer wordt voorzien van informatie, in aanvulling op de reeds bestaande informatieafspraken.

²⁰ Zie Kamerstuk 21 501-07 nr. 1217.

²¹ Artikel 12 VEU, Protocol 1 en Protocol 2.

De Staten-Generaal zijn de afgelopen jaren zeer begaan met het vergroten van de parlementaire betrokkenheid bij de Europese besluitvorming en de invloed die zij daarop kunnen uitoefenen.

De Eerste Kamer kent ook een lange voorgeschiedenis met betrekking tot de behandeling van Europese aangelegenheden. Te noemen zijn o.a. de instelling van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (1970), de introductie van het jaarlijkse Europadebat als voorloper van de tegenwoordige Algemene Europese Beschouwingen (1995), het instellen van een bijzondere commissie voor de JBZ-Raad omwille van het instemmingsrecht op JBZ-aangelegenheden (1999) en de lancering van de publieke Parlementaire Europapoort (2002). De Eerste en Tweede Kamer kenden van 2003 tot en met 2009 een bijzonder samenwerking via gemengde commissies van leden van de Eerste en Tweede Kamer om de Kamers te adviseren over het subsidiariteitsbeginsel in nieuwe Europese voorstellen²².

Na een herbezinning op behandelprocedures met betrekking tot Europese dossiers voerde de Eerste Kamer de bestaande Europese werkwijze in. Deze kenmerkt zich door het jaarlijks opstellen van een Europees werkprogramma met prioritaire dossiers, waarbij afzonderlijke Kamercommissies een eigen afweging maken. De poortwachtersfunctie van de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties verandert in een aanjagersfunctie. En de Europapoort-website wordt ingrijpend aangepast door het aanbieden van elektronische dossiers. Op het terrein van EU-informatievoorziening kan de openbare Europapoort website gezien worden als vlaggenschip. De Europapoort is niet alleen het institutioneel geheugen (archief) en volgsysteem voor de Eerste Kamerleden, maar ook een publiekswebsite in het kader van het genereren van betrokkenheid van burgers bij de Europese werkzaamheden van de Eerste Kamerleden en het publiekelijk afleggen van verantwoording over wat de Eerste Kamerleden wel en niet doen met Europese dossiers. De website biedt tevens inzicht in de relatie tussen de Europese regelgeving en nationale (implementatie)wetgeving.

Het rapport «Op tijd is te laat»²³ was in 2002 de aanzet voor een uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer op het terrein van de Europese Unie. Tevens maakte dit rapport de weg vrij voor het stationeren van een ambtelijk vertegenwoordiger van de Eerste en Tweede Kamer in Brussel, de zogeheten permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal bij de EU. Op basis van het ambtelijke rapport «parlement aan Zet» werd in 2006 uiteindelijk besloten om de Tweede Kamerondersteuning een flinke impuls te geven door deze, op tijdelijke basis, uit te breiden met een viertal adviseurs gespecialiseerd in Europese aangelegenheden. In 2011 besloot de Tweede Kamer op basis van een evaluatie van haar eigen procedures in het rapport «Bovenop Europa»²⁴ deze uitbreiding te bestendigen. Dit kreeg vervolg in 2014 met het rapport «Voorop in Europa» met aanbevelingen voor de verbeteringen in de eigen werkwijze en samenwerking met andere parlementen, met aandacht voor transparantie en effectiviteit als een van de sleutels voor legitimiteit.

Met dit wetsvoorstel wordt een zorgvuldig tot stand gekomen praktijk verankerd, en wordt tegelijk een volgende stap gezet in de ontwikkeling van de behandeling van Europese aangelegenheden door het parlement. De toegevoegde waarde van de wet hangt ook af van de mate waarin en

²² De Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit in 2003–2006 en de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit in 2006–2009.

²³ Kamerstuk 28 632, nr. 1.

²⁴ Zie Kamerstuk 32 726 nr. 1.

de wijze waarop het parlement gebruik maakt van de extra verkregen informatie.

3.7 Verankering en verhouding met artikel 68 Grondwet

Deze wet handelt over informatievoorziening van het parlement en raakt daarmee aan artikel 68 van de Grondwet. Volgens dat artikel geven Ministers en Staatssecretarissen verlangde inlichtingen aan de Kamers, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Deze EU-informatiewet legt een specifieke informatieplicht vast en werkt die uit. Hier zijn meer voorbeelden van, zoals bij de inzet van de krijgsmacht (artikel 100 Grondwet), in het geval van een bijzondere aanwijzing van de rijksinspectie of het jaarlijkse verslag over de taakverrichting van de AIVD en MIVD.

Deze wet geeft, waar het informatie over Europese aangelegenheden betreft, invulling aan het inlichtingenrecht van de Kamer dat voortvloeit uit de Grondwet. De indieners beschouwen deze wet niet als een inkadering van de inlichtingenplicht, maar vooral als een uitwerking ervan op een specifiek inlichtingendeel. De algemene inlichtingenplicht blijft onverkort overeind. Deze wet kan daar ook geen beperking in aanbrengen en beoogt dat ook niet, integendeel. De wet moet de garantie bieden dat alle voor de parlementaire controle relevante informatie over Europese onderwerpen daadwerkelijk gedeeld wordt met het parlement. Dit behelst een voorname uitbreiding van de informatievoorziening in Europese onderwerpen. In die zin zien de indieners geen gespannen relatie met artikel 68 van de Grondwet. Het onthouden van informatie aan het parlement staat juist op gespannen voet met dat artikel, deze wet breidt de informatievoorziening uit. Het parlement zou toegang moeten krijgen tot een minimale lijst van documentsoorten, niet een exclusieve lijst. Deze toegang laat onverlet de werking van artikel 68, en ontslaat de regering dus niet van haar actieve, openbare informatieplicht op ten aanzien van Europese onderwerpen.

De overweging om dit specifieke inlichtingendeel voor het parlement apart wettelijk in te vullen, ligt vooral in de specifieke eigenschappen en hindernissen die de parlementaire controle op Europese onderwerpen kenmerken: de relatief grote afstand tot de besluitvorming, de indirecte wijze van parlementaire controle, de vele weinig inzichtelijke overleg-gremia etc. Het parlement moet wettelijk in staat gesteld worden daadwerkelijk alle relevante inlichtingen te verkrijgen. Helder moet zijn welke soorten informatie het betreft, en wat de inhoudelijke voorwaarden zijn om effectieve parlementaire controle beter mogelijk te maken.

Wettelijke verankering is daarbij extra te verkiezen boven een losse set afspraken tussen de Kamers en de regering. Daarmee wordt benadrukt dat Europese informatievoorziening een cruciale en structurele democratische verplichting is. Tegelijkertijd wordt bevorderd dat de regering daadwerkelijk alle relevante informatie naar de Kamer stuurt. Een wettelijke verplichting is een stevigere verplichting dan een set afspraken zonder wettelijke basis. Ook al kan op het niet nakomen van de verplichting geen sanctie worden gesteld, toch zal de regering een wettelijke verplichting niet snel willen negeren. Met de wet is heel helder welke informatie exact naar de Kamer moet worden gestuurd. Dit leidt tot een duidelijke, overzichtelijke, structurele standaard informatiestroom, die op grond van de wet vanzelfsprekend zal zijn en waarvan het functioneren ook eenvoudig gecontroleerd kan worden. Als er met de wettelijke verplichting gemarchandeerd wordt, kan de regering op democratische wijze ter verantwoording worden geroepen.

3.8 Praktijk in andere lidstaten

Een vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie leert dat lidstaten op uiteenlopende wijze de relatie tussen regering en parlement op Europese aangelegenheden en de desbetreffende informatievoorziening hebben vastgelegd, van zeer gedetailleerd naar zeer open²⁵. Twaalf lidstaten hebben een EU-wet, namelijk Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Zweden. In de overige vijftien lidstaten is er geen sprake van een officiële wet, maar daar is de relatie tussen het parlement en de regering op Europese aangelegenheden vastgelegd in een reglement van orde (België, Cyprus, Denemarken, Luxemburg, Malta, Polen, Tsjechië, het VK en de Baltische staten), al dan niet op basis van een grondwettelijke bepaling inzake de informatieplicht (Bulgarije, Finland, Frankrijk, Griekenland). In het geval van Cyprus is het Reglement van Orde na EU-toetreding nooit aangepast. De EU-informatievoorziening gaat in Cyprus op basis van de parlementaire praktijk en de desbetreffende artikelen in de Europese verdragen²⁶.

In april 2012 is door COSAC, het interparlementaire samenwerkingsverband tussen commissies Europese aangelegenheden van nationale parlementen en het Europees Parlement een vergelijkend onderzoek²⁷ verricht naar de toegang die de nationale parlementen hebben tot Europese documenten. Hierin is te zien dat – destijds – 27 parlementen/Kamers Limité-documenten ontvingen, 17 ontvingen EU-restricted documenten en 7 EU-confidential documenten. De Oostenrijkse Nationalrat en Bundesrat ontvingen EU secret en EU Top Secret. 14 parlementen ontvingen de instructies en briefing documenten van hun desbetreffende permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie.

18 van de 40 parlementen (sommige lidstaten hebben net als Nederland twee Kamers) hebben toegang tot een database van de regering met relevante Europese informatie en documenten. 17 van deze parlementen hebben toegang tot publieke documenten via deze route. Vijf van deze parlementen hebben via deze database toegang tot briefing documenten en de instructies van de regeringsattachés. De Franse Senaat heeft bijvoorbeeld toegang tot een database met diplomatieke telegrammen. Deze databases zijn in een groter gedeelte van de parlementen tevens toegankelijk voor (senior) medewerkers van de ondersteunende diensten en de parlementair vertegenwoordigers.

3.9 Financiële en administratieve gevolgen

Administratieve lasten

- Een potentieel risico van het verzoek om meer informatie te ontvangen over het Europese besluitvormingsproces, is het risico van een informatie-overload. Alle documenten moeten in principe constant worden aangeleverd. Dat brengt het risico met zich mee dat parlementsleden non-stop een heleboel documenten moeten verwerken en het moeilijk is te kiezen wat prioriteit moet krijgen en politiek belangrijk is.
- De initiatiefnemers wijzen hierbij op de voordelen die digitale ontsluiting via een database met zich meebrengt. In andere lidstaten

²⁵ Zie voor achtergronden over de praktijken van andere nationale parlementen zie de websites <http://www.ipex.eu> en <http://www.cosac.eu>.

²⁶ C. Hefftlér et al. *The Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Palgrave Handbooks 2015, p. 481.

²⁷ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.

zijn er vele goede praktijken op dit terrein. Het voordeel van een database is dat parlementariërs niet verplicht zijn om de grote hoeveelheid informatie tot zich te nemen, maar vooral dat zij informatie kunnen terugvinden of controleren. Voor de uitwerking is het van belang dat de dossiers goed vindbaar zijn, het systeem bruikbaar is. Hierbij kunnen de leeswijzers bij de documenten ook een belangrijke rol vervullen, daar deze ook drager kunnen zijn van belangrijke metadata voor ordening van dossiers en de zoekfuncties.

- De indieners hechten een groot belang aan het maken van scherpe politieke keuzes bij de parlementaire controle met betrekking tot Europese dossiers. Aan de ene kant geldt dat de Staten-Generaal in beginsel alle informatie krijgt. Aan de andere kant moet dit er niet toe leiden dat de Staten-Generaal overvoerd wordt met documenten. De jaarlijkse selectie van prioritaire EU-voorstellen geeft richting en focus aan de parlementaire controle. Met het parlementair behandelvoorbehoud geven een selectief aantal Europese voorstellen een buitengewoon prioritair en politiek aangemerkt. De Kamers verwerven hiermee als het ware een «opt-in» om de belangrijkste EU-voorstellen nauwgezet te volgen.
- Voordeel van een gedigitaliseerd systeem is ook dat individuele parlementariërs hun eigen inhoudelijke voorkeuren aan kunnen geven en zo kunnen voorkomen dat zij overvoerd worden.
- Ook de early warning rapporten in dit wetsvoorstel zijn van belang om het parlement te adviseren bij het prioriteren van Europese dossiers.

Kosten

- Aan het bijeenbrengen van de gevraagde informatie zijn geen extra kosten verbonden, aangezien deze reeds aanwezig is op de departementen. De departementen delen deze informatie immers ook met elkaar. Wellicht heeft de aanwezige informatie momenteel nog niet de juiste standaard om naar het parlement te sturen, dus daar zal van de ambtenaren een extra discipline gevraagd worden. Naar verwachting zijn er enige kosten verbonden aan het ontsluiten van de departementaal beschikbare informatie aan parlement. Kijkend naar de Duitse praktijk valt te denken aan een ICT-toepassing en een enkele FTE op de departementen en/of het parlement.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel regelt de plicht van de regering om het parlement tijdig, zorgvuldig en volledig te informeren over Europese aangelegenheden. Het centrale uitgangspunt is dat de regering het parlement uitgebreid, zo spoedig mogelijk, continu en met het oog op een openbare behandeling notificeert over alle zaken met betrekking tot de Europese Unie. De regering deelt in beginsel alle EU-informatie die zij heeft ook met het parlement.

Dit artikel legt voorts de voornoemde plicht tot het tijdig, zorgvuldig en volledig inlichten van het parlement over Europese aangelegenheden bij de Minister die het aangaat, evenals de Minister van Buitenlandse Zaken. De betrokkenheid van de «vakminister» heeft ten doel om het parlement te voorzien van de relevante beleidsinhoudelijke inlichtingen, en de betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken heeft ten doel om de coördinatie tussen de ministeries te borgen, zorg te dragen voor inlichtingen die beleidsterrein-overstijgend zijn, en om de algehele kwaliteit van de verstrekte inlichtingen te bewaken. Dit sluit aan bij de huidige «decentrale organisatie» van de parlementaire behandeling van Europese dossiers, waarbij iedere Kamercommissie de Europese

component van zijn eigen werkkterrein in eerste aanleg zelf voor zijn rekening neemt, en waarbij de Kamercommissies Europese Zaken als horizontale commissie, de Europese interne werkwijze, inhoudelijk of bredere of Kamercommissie-overstijgende thema's (zoals uitbreiding, rechtsstatelijkheid en het Europees Semester) coördineert.

Artikel 2

Het eerste lid van dit artikel geeft de regering de plicht om ingenomen standpunten van de beide Kamers der Staten-Generaal actief in te brengen in het Europese besluitvormingsproces.

Het parlementair behandelvoorbehoud stroomlijnt de behandeling van belangrijke Europese wetgevingsvoorstellen door beide Kamers. Vanwege de informatievoorziening en de bestaande informatieafspraken die hiermee gepaard gaan, is het parlementair behandelvoorbehoud ondergebracht in deze wet²⁸. Het onderbrengen van het parlementair behandelvoorbehoud in deze wet voorkomt dat bij toekomstige verdragen deze teksten steeds weer opgenomen moeten worden in de goedkeuringswetten. De tekst zoals deze is opgenomen in de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon kan daarmee ook komen te vervallen. Deze bepalingen laten onverlet de «procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit».

Artikel 3

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 hebben beide Kamers een recht van instemming gekregen voor besluiten die de Raad op JBZ-terrein neemt²⁹. Het recht houdt in dat de regering niet mag deelnemen aan besluitvorming in de Raad zolang geen (stilzwijgende dan wel uitdrukkelijke) instemming is verkregen van de Staten-Generaal. Het bood een democratische waarborg, gelet op de louter raadplegende bevoegdheid van het Europees Parlement. In het Verdrag van Lissabon is het aantal JBZ-terreinen waarop het Europees Parlement medebeslissingsbevoegdheid heeft gekregen, uitgebreid. Het aantal onderwerpen waarop het instemmingsrecht van toepassing is, is daardoor beperkt. In de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon³⁰ is opgenomen dat het recht nog geldt voor een aantal uitzonderingen, waarbij besluitvorming gaat met unanimiteit in de Raad en na raadpleging door het Europees Parlement. Het onderbrengen van het instemmingsrecht op JBZ-terrein in deze wet voorkomt dat dit recht steeds weer opgenomen moeten worden in de goedkeuringswetten bij toekomstige verdragswijzigingen. De teksten zoals opgenomen in de goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon kunnen daarmee komen te vervallen.

Artikel 4

Het eerste lid van dit artikel verwijst naar twee lijsten met daarop documentsoorten, die de regering na ontvangst in ieder geval zo spoedig mogelijk aan de Kamer dient te zenden. Deze lijsten zijn niet uitputtend, en

²⁸ Het parlementair behandelvoorbehoud is geïntroduceerd per goedkeuringswet van het verdrag van Lissabon.

²⁹ Strikt genomen is het instemmingsrecht voor het eerst bedongen bij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst begin jaren '90. De daar gehanteerde formule is vervolgens steeds weer opgenomen in de goedkeuringswetten van de verschillende Europese Verdragen (Maastricht, Amsterdam en Nice).

³⁰ Zie Stb. 2009, 301.

ontslaan de regering niet van de plicht om het parlement in te lichten over andere relevante documenten aangaande het Europese besluitvormingsproces.

De eerste lijst (lijst I – EU-voorstellen) bevat documenten die geproduceerd worden door spelers in het Europese besluitvormingsproces, zoals voorstellen tot wetgeving en niet-wetgeving; voorstellen met betrekking tot (het aanpassen van) de Europese verdragen; documenten over de toetreding van lidstaten tot of uit de EU en/of Euro; documenten waar namens de EU in internationaal verband onderhandeld wordt; documenten met betrekking tot voornemens en het functioneren van en de onderlinge relaties tussen de Europese instellingen; begrotings- en financiële plannen van de EU; en ook documenten over internationale overeenkomsten die nauw samenhangen met het recht van de Europese Unie. Voor deze eerste lijst volgt uit artikel 4.1 dat deze documenten aan het parlement gezonden moeten worden, vergezeld van leeswijzers uit hoofde van artikel 5.

De tweede lijst (lijst II – EU-documenten) betreft allereerst documenten met betrekking tot Europese onderhandelingen die de regering ontvangt in voorbereiding op of tijdens informele Europese bijeenkomsten en aangelegenheden. Voorts staan op deze lijst de documenten die door de regering gestuurd worden naar en ontvangen worden van de permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie (PVEU), de zogeheten instructies, rapporten en verslagen. Inzicht in deze documenten is voor het parlement van belang voor het inzicht in het Europese besluitvormingsproces en het krachtenveld, evenals voor de parlementaire controle op het regeringsoptreden in het Europese besluitvormingsproces. Tenslotte bevat deze lijst rapporten, actieplannen en beleidsprogramma's van de instellingen van de Europese Unie. Voor deze lijst volgt uit artikel 4.1 dat deze onverwijld aan het parlement gezonden moeten worden, maar zonder de verplichting om deze te vergezellen van een leeswijzer.

Voorts regelt het tweede lid dat de inlichtingen waar mogelijk verstrekt worden in de Nederlandse taal. Indien de inlichtingen reeds voorhanden zijn in een andere taal dan de Nederlandse, dan dienen deze aan het parlement verstrekt te worden, bij voorkeur in het Engels, alvorens alsnog een Nederlandse taalversie aan het parlement verzonden wordt, zodra deze beschikbaar is.

Artikel 5

Met deze wet zal de stukkenstroom aan het parlement aanzienlijk toenemen. Het is mede daarom van belang dat parlementsleden eenvoudig de inhoud en de relevantie van de gezonden stukken kunnen doorgronden, en ook de duiding van de regering bij de Europese voorstellen daarbij tot zich kunnen nemen. Daarom is in dit artikel geregeld dat de regering bij de in artikel 3, eerste lid, gevraagde inlichtingen, leeswijzers meestuurt. Deze leeswijzers worden verstuurd aan het begin van het EU-besluitvormingsproces (oplegbrief), gedurende het besluitvormingsproces (BNC-fiche en aanvullend BNC-fiche) en na afloop van het besluitvormingsproces (BUC-fiche).

Het betreft allereerst een *oplegbrief* bij de inlichtingen, waarbij de regering enkele basale onderdelen van het onderliggende document vermeldt. Het betreft in ieder geval de verantwoordelijke bewindspersoon, de belangrijkste inhoud en doel van het onderliggende document, de rechtsbasis, de gekozen besluitvormingsprocedure en de datum van publicatie van het voorstel. Regering en parlement kunnen overeenkomen dat de oplegbrieven data bevatten ten behoeve van de automatische, digitale verwerking van de documenten.

Vervolgens regelt dit artikel dat het parlement bij wetgevende en niet-wetgevende Europese voorstellen een regeringsappreciatie ontvangt in de vorm van een zogenaamd BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). De inhoud en vormgeving van het BNC-fiche worden door de regering en parlement nader vastgelegd in een onderling te bepalen sjabloon. Voor Europese wetgeving bevat het BNC-fiche in ieder geval algemene informatie, de essentie van het voorstel, de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel, een beoordeling van de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit, de financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten, juridische implicaties, implicaties voor uitvoering en/of handhaving en implicaties voor ontwikkelingslanden. Voor niet-wetgevende Europese voorstellen bevat het BNC-fiche in ieder geval de algemene gegevens, de essentie van het voorstel, de Nederlandse positie van ten aanzien van het voorstel en de grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten. De termijn voor toezending van het fiche is zes weken na publicatie van het EU voorstel. Bij voorstellen waarop de Kamer een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets heeft voorzien geldt een termijn van drie weken. Recesperiodes in de Kamer hebben geen schorsende werking op de toezendingstermijn, met uitzondering van de vier weken in augustus die overeenkomen met het zomerreces van de Europese instellingen.

Op verzoek van één van de Kamers der Staten-Generaal kan de regering gedurende het Europese besluitvormingsproces over een EU-voorstel worden verzocht om een *aanvullend BNC-fiche*, waarin op basis van de stand van zaken van de onderhandelingen een actualisatie gemaakt wordt van het reeds verzonden BNC-fiche. Hierbij worden dezelfde onderdelen gehanteerd als bij het BNC-fiche, maar ziet de appreciatie ook op de toevoeging van eventuele aanpassingen die zijn voorgesteld door de onderhandelende partijen en de posities van het krachtenveld ten aanzien van het voorstel.

Tenslotte regelt dit artikel dat de regering het parlement informeert aan het einde van het besluitvormingsproces over de uitkomsten van het onderhandelingsproces van ieder EU-voorstel via een zogenaamd Beoordeling Uitonderhandeld Commissievoorstel (*BUC-fiche*). Met het BUC-fiche legt de regering ten eerste verantwoording af over haar inzet tijdens de onderhandelingen en over het bereikte resultaat door deze af te zetten tegen de onderhandelingsinzet. Tevens dient de regering in het BUC-fiche een appreciatie te geven van de verhouding van de vastgestelde wetgevingshandeling tot de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Een dergelijke appreciatie is voor het parlement in het bijzonder van belang in verband met de mogelijkheid van het parlement³¹ om beroep in te stellen tegen een wetgevingshandeling van de EU, wanneer het deze in strijd acht met het beginsel van subsidiariteit. De regering dient in het BUC-fiche in te gaan op de gevolgen die de uitkomst van de onderhandeling heeft voor Nederland en wat de verplichte aanpassingen zijn in nationale wetgeving. Hiermee geeft het BUC-fiche het parlement perspectief op de toekomstige aanpassingen van nationale wetgeving ten gevolge van de Europese besluitvorming. De precieze inhoud en vormgeving van het BUC-fiche worden door de regering en het parlement nader vastgelegd in een onderling te bepalen sjabloon.

³¹ Op grond van artikel 8 van Protocol nr. 2 bij het VEU en VWEU.

Artikel 6

Dit artikel codificeert de Nederlandse praktijk waarin het parlement voorafgaand aan iedere bijeenkomst van de Raad van de Europese Unie een geannoteerde agenda met de positie van de regering ontvangt met het oog op de mogelijkheid van een openbaar debat. De geannoteerde agenda wordt tijdig verzonden: in principe ten minste één week voor de Raad. De desbetreffende Kamercommissies kunnen in onderling overleg met de bewindspersoon van deze termijnen afwijken. De regering behoort de Kamer tijdig te informeren wanneer agendapunten worden toegevoegd aan de agenda van de Raad of wanneer het krachtenveld wezenlijk is veranderd ten opzichte van wat in de geannoteerde agenda vermeld is. De geannoteerde agenda wordt opgesteld aan hand van door de regering en parlement te maken afspraken en overeen te komen format. Hierin zijn in ieder geval – per agendapunt – opgenomen: de Nederlandse inzet, het krachtenveld binnen de Raad, de positie van het Europees Parlement en het verdere tijdspad van de onderhandelingen. Het laatste lid codificeert de praktijk dat de regering na iedere bijeenkomst van de Raad van de Europese Unie onverwijld een verslag van die bijeenkomst aan het parlement zendt.

Artikel 7

De Europese Commissie houdt regelmatig raadplegingen over voorstellen, ook over niet-wetgevende handelingen zoals groen- en witboeken. Dit artikel codificeert dat de regering de reacties namens Nederland hierop, zowel in concept als de definitieve, naar de Kamers stuurt. Dit geldt ook voor de reacties op overige consultaties waar het kabinet op reageert.

De regering stuurt het concept van haar reactie op groenboeken en witboeken, ten minste dertig dagen voor het verstrijken van de reactietermijn bij de Europese Commissie. Ook de definitieve reactie wordt in afschrift aan het parlement gezonden. De regering stuurt daarnaast het parlement de reactie op alle overige consultaties van de Europese Commissie waarop het kabinet reageert.

Artikel 8

Dit artikel regelt dat de regering het parlement regelmatig op de hoogte houdt van de majeure politieke ontwikkelingen in de Europese Unie middels een kwartaalrapportage. Dit biedt het parlement de mogelijkheid om grip en overzicht te houden op allerlei lopende Europese processen en ontwikkelingen. Het parlement en de regering komen in onderling overleg tot een format voor dit *early warning report*.

Tevens codificeert dit artikel de bestaande praktijk van de i-Timer, waarmee de regering vierjaarlijks een overzicht geeft van de stand van zaken over de implementatie in Nederlandse regelgeving van Europese richtlijnen en kaderbesluiten. Daarnaast biedt de i-Timer gedetailleerd inzicht in (de voortgang van) specifieke wet- en regelgeving die aan EG-besluiten uitvoering geeft.

De wet voorziet in de codificatie van de jaarlijkse regeringsbrief over de Staat van de Europese Unie.

Artikel 9

Dit artikel geeft een wettelijk recht aan de Staten-Generaal om in de vorm van een bestaande database (nu onder andere het Delegates Portal) toegang te krijgen tot dezelfde documenten als waar de Nederlandse regering toegang toe heeft. Dit betreft eveneens documenten die mogelijk niet op grond van deze wet actief naar de Staten-Generaal moeten

worden gezonden. De toegang tot deze database verhoudt zich met de bestaande praktijk en doet niets af aan de bepalingen in de deze wet over openbaarheid en vertrouwelijkheid.

Artikel 10

In dit artikel is vastgelegd dat vertrouwelijk aangemerkte stukken door de Staten-Generaal ook als zodanig behandeld dienen te worden.

Artikel 11

In dit artikel is neergelegd dat de permanente vertegenwoordiging van Nederland in de Europese Unie eveneens toegankelijk is voor en ten dienste staat aan de Staten-Generaal. Dit codificeert het instrument van de vertegenwoordiging in deze wet en legt tevens vast welke relatie de PV heeft met betrekking tot de informatievoorzieningsverplichtingen uit deze wet.

Artikel 12 t/m 15

Geen aanvullende toelichting.

Maij
Anne Mulder