

CM2306

INPUT VAN DE COMMISSIE MEIJERS IN HET KADER VAN DE OPENBARE CONSULTATIE OP DE CONCEPT EUROPAWET

JUNI 2023

De Commissie Meijers heeft met instemming kennisgenomen van het voorstel van de regering voor een Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal met aanhangend voorstel voor een Besluit EU-informatievoorziening Staten-Generaal, dat 26 april ter openbare consultatie is voorgelegd. De ontwerp-wet vult een belangrijk hiaat. De huidige informatieafspraken, veelal bestaande uit in overleggen met bewindspersonen afgedwongen toezeggingen, vastgelegd in een meervoud aan brieven, zijn slecht toegankelijk, niet breed kenbaar, voor meerdere uitleg vatbaar en leiden in het verleden regelmatig tot constatering van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken dat de afspraken niet worden nagekomen of effectief functioneren. De Commissie Meijers stelt vast dat met het voorliggende voorstel een belangrijke stap in de goede richting is gezet. Het voorstel beoogt het niveau van de huidige bestaande praktijken integraal in stand te houden en op enkele plekken nader te specificeren. Daarnaast wordt met de ontwerp-wet en de bijbehorende ontwerp-AMVB beoogd enerzijds de zichtbaarheid, kenbaarheid, en samenhang van bestaande informatieafspraken te verhogen, anderzijds geen afbreuk te doen aan de voordelen van een flexibel overlegmodel waarin er ruimte blijft bestaan om de facto veranderingen in de EU-besluitvorming te doen.

In dit commentaar worden enkele algemene opmerkingen bij de ontwerp-wet en het ontwerp-besluit gemaakt, waarna vervolgens een artikelsgewijs commentaar volgt, eerst op de ontwerp-wet, en vervolgens op het ontwerp-besluit.

Meijers Committee

Standing committee of experts on international
immigration, refugee and criminal law

Input van de Commissie Meijers in het kader van de openbare consultatie op de Wet houdende regels over de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over aangelegenheden van de Europese Unie (Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal)

Ten geleide

De Commissie Meijers heeft met instemming kennisgenomen van het voorstel van de regering voor een Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal met aanhangend voorstel voor een Besluit EU-informatievoorziening Staten-Generaal, dat 26 april ter openbare consultatie is voorgelegd.

De ontwerp-wet vult een belangrijk hiaat. De huidige informatieafspraken, veelal bestaande uit in overleggen met bewindspersonen afgedwongen toezeggingen, vastgelegd in een meervoud aan brieven, zijn slecht toegankelijk, niet breed kenbaar, voor meerdere uitleg vatbaar en leidden in het verleden regelmatig tot constatering van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken dat de afspraken niet worden nagekomen of effectief functioneren. De wettelijke verankering in een ‘Europawet’ zou de informatieplichten van de Nederlandse regering richting het eigen parlement voor de eerste keer op een uitputtende en overzichtelijke manier structureren, de naleving ervan versterken en de regie meer nadrukkelijk bij het parlement leggen. Voorts zou het aannemen van een Europawet een helder signaal afgeven richting de Europese partners dat het Nederlands parlement ook in eigen huis in de praktijk brengt wat het binnen de COSAC uitdraagt, door niet alleen de Europese instellingen, maar ook de eigen regering ter verantwoording te roepen voor zijn aandeel in het bewerkstelligen van een transparant Europees besluitvormingsproces.

De Commissie Meijers erkent dat de regering met de ontwerp-wet en het ontwerp-besluit op een complex institutioneel terrein een aantal sterk uiteenlopende belangen met elkaar in verzoening te brengen heeft. Waar sommigen, waaronder de Raad van State, twijfelden aan de gepastheid van de wetsvorm voor vastlegging van de informatiepositie van de Staten-Generaal mbt EU-besluitvorming,¹ riepen anderen, waaronder de Commissie Meijers, op tot brede openbaarheid van de Tweede Kamer bij het behandelen van EU-besluitvormingsdossiers.² Een laatste groep tenslotte, waaronder de Minister van Buitenlandse Zaken, wierp twijfels op bij de inzet op steeds bredere informatiestromen met het oog op de daarvoor benodigde aanzienlijke administratieve capaciteit van het informeren van de Staten-Generaal, en de verwerking van deze informatie door laatstgenoemde.³

De Commissie Meijers stelt vast dat met het voorliggende voorstel een belangrijke stap in de goede richting is gezet. Het voorstel beoogt het niveau van de huidige bestaande praktijken integraal in stand te houden en op enkele plekken nader te specificeren. Daarnaast wordt met de ontwerp-wet en de bijbehorende ontwerp-AMVB beoogd enerzijds de zichtbaarheid, kenbaarheid, en samenhang van bestaande informatieafspraken te verhogen, anderzijds geen afbreuk te doen aan de voordelen van een flexibel overlegmodel waarin er ruimte blijft

¹ Raad van State, Advies W02.17.0078/II het 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), 23 juni 2017

² CM1605 De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening: een verkenning, 1 april 2016.

³ Minister van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief hoofdlijnennota Europawet, 3 juni 2022. Zie ook Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 22112 nr. 3271, Verslag van de rapporteur, 7 februari 2022.

bestaan om de facto veranderingen in de EU-besluitvorming te doen die leiden tot aanpassingen in de precieze aard van deze informatieafspraken.

Uiteraard brengt dit met zich mee dat in deze balanceeroefening bepaalde specifieke keuzes worden gemaakt. In deze input in het kader van de openbare consultatie gaat de Commissie Meijers in op de meest in het oog springende onder deze keuzes. In deze analyse staat steeds het belang van de Staten-Generaal als de bron van democratische legitimiteit van de Nederlandse inbreng in Europese besluitvorming, en als controlerende en beleidsbeïnvloedende macht, voorop.

De input is als volgt georganiseerd. Allereerst worden enkele algemene opmerkingen gemaakt bij de ontwerp-wet en het ontwerp-besluit. Tenslotte volgt artikelsgewijs commentaar, eerst op de ontwerp-wet, en vervolgens op het ontwerp-besluit.

Algemene opmerkingen

Het uitgangspunt van de ontwerp-wet is positief. Beoogd wordt de democratische legitimiteit van de inbreng van de Nederlandse overheid in EU-besluitvorming te versterken middels het wettelijk verankeren, en daarmee bestendigen en verstevigen, van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot EU-besluitvorming. Daarnaast streeft de wet ernaar zo tijdloos mogelijk te fungeren zonder dat dit tot verstarring in de verhouding tussen de Staten-Generaal en de regering leidt. De oplossing, die gezocht wordt in een onderhangende algemene maatregel van bestuur, en eventueel aanvullend een toekomstige ministeriële regeling ter invulling van de bij wet vastgelegde algemene uitgangspunten, acht de Commissie Meijers opportuun. Dit biedt immers een helder en zichtbaar horizontaal kader met wettelijke grondslag voor de informatieafspraken, zonder dat de wet snel achterhaald raakt door de facto veranderende besluitvormingsstructuren op het Europese niveau die zouden kunnen leiden tot een verslechtering van de informatiepositie van de Staten-Generaal. Daarnaast maakt het de ontwerp-wet op zichzelf beknopt en overzichtelijk hetgeen bijdraagt aan de transparantie van het gecreëerde wettelijke kader. De gedetailleerdere regelingen in de AMVB fungeren als een duidelijk herleidbare uitwerking van dit kader.

Zoals de memorie van toelichting bij de ontwerp-wet aangeeft, is de roep om een Europawet, zoals het onderhavige voorstel wel wordt genoemd, over de afgelopen jaren steeds verder toegenomen. Uitgangspunten zijn daarbij de wens van een centraal, zichtbaar, en gezaghebbend document dat de belangrijkste uitgangspunten en regels betreffende de informatiepositie van de Staten-Generaal mbt Europese besluitvorming regelt. Zoals wij in een eerdere notitie reeds stelden is het niet ongebruikelijk en in onze ogen zelfs zeer gepast om met betrekking tot een dermate essentieel, veelomvattend, en met het Nederlands bestel vervlochten besluitvormingssysteem als de EU deze informatiepositie in een regime van aparte verduidelijkende regels vast te leggen.⁴ Binnen de bestaande praktijken is het bijvoorbeeld onduidelijk of de Kamer of de regering de afspraken bij dient te houden en waar men eventuele nieuwe afspraken kan terugvinden. Kennis van de afspraken is derhalve in hoge mate afhankelijk van institutioneel geheugen en onderzoekend vermogen. Een belangrijke vraag is of alle Kamerleden en ministeries de afspraken op een rij hebben en ernaar handelen.

Argumenten tegen systematisering van afspraken omtrent de EU-informatievoorziening daarentegen lijken voornamelijk ingegeven door een niet op juridische argumenten gestoeld

⁴ CM2015, Reactie van de Commissie Meijers op het voorstel van rijkswet tot aanpassing van de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie, 20 november 2020.

oordeel over de onwenselijkheid van de voorgestelde vorm waarin deze systematisering gebeurt. Evenwel wijzen zowel de afspraken uit het coalitieakkoord als de geluiden van autoriteiten vanuit het maatschappelijk middenveld en de wetenschap (waaronder onder meer het in de memorie van toelichting genoemde rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel van 2018) op een breed gedragen maatschappelijke wens om deze afspraken de vorm van wet te geven. Als langdurig pleitbezorger van dit standpunt benadrukken huldigt de Commissie Meijers de onderliggende redenering van deze wens tot consolidering. Daarnaast stellen we vast dat dit standpunt momenteel het benodigde, legitimitieit-verlenende politieke draagvlak geniet dat tot het huidige voorstel heeft geleid.

De opstellers beschouwen de ontwerp-wet nadrukkelijk als schakel binnen een breder stelsel van informatierechten dat de Staten-Generaal in staat stelt zijn taken als controlerende macht en zelfstandige rol binnen Europese besluitvorming zo optimaal mogelijk te vervullen. Zo stelt de memorie van toelichting dat toegang van de Staten-Generaal tot het *Delegates Portal*, het interne documentensysteem van de Raad van de EU, apart geregeld blijven; hetzelfde geldt voor nadere afspraken die in het kader van een behandelvoorbehoud gemaakt worden.

De Commissie Meijers ziet hierin, naast de in de memorie van toelichting aangevoerde juridische beperkingen die militeren tegen een alomvattend juridisch kader voor de EU-informatievoorziening van de Staten-Generaal, een aantal praktische keuzes voor onderliggende trade-offs. Zo voorziet bijvoorbeeld de Duitse Europawet wel in toegang tot alle binnen de EU-instellingen opgestelde documenten. In tegenstelling tot de Staten-Generaal, die gebruik maken van de technische infrastructuur van de Raad van de EU, wordt de Duitse wettelijke afspraak echter gefaciliteerd door een eigen documentensysteem (EU-Dox), waarop een groot aantal parlementaire stafmedewerkers constant EU-documenten invoert. Deze eigen digitale infrastructuur stelt de Duitse regering in staat zich bij wet aan deze afspraak te committeren, maar brengt ook hoge uitvoeringskosten met zich mee.⁵

Met betrekking tot het buiten het bestek laten van aanvullende informatieafspraken in het kader van een behandelvoorbehoud wordt gekozen voor maximale discretionaire ruimte om niet aan flexibiliteit in te boeten. Deze voorziening is begrijpelijk met het oog op de doelstelling om verstarrende effecten van de wet tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan waren de Brexit-onderhandelingen: een eenmalige, politiek belangrijke gebeurtenis die maatwerk op de informatieafspraken vereiste van een aard dat binnen een sterker gestandaardiseerd afsprakenkader wellicht niet mogelijk was geweest. Door deze openingen binnen de ontwerp-wet te blijven bieden toont de regering zich op een essentieel punt gevoelig voor de eerdere kritiek van de Raad van State dat een wettelijke verankering zou kunnen leiden tot verstarring van de informatiepositie van de Staten-Generaal.

Evenwel bestaat bij brede inzet van flankerende ad-hoc afspraken het risico van versnippering en een gebrek aan zichtbaarheid en helderheid over de precieze aard van deze afspraken. Dit zou er mogelijk toe kunnen leiden dat een deel van de doelstelling van de wet, namelijk het faciliteren van transparante en traceerbare informatieafspraken, teniet wordt gedaan. Het is daarom wenselijk om alle relevante afspraken op een dusdanige manier te in samenhang bekend te maken dat het gehele stelsel onverminderd makkelijk kenbaar en inzichtelijk blijft.

⁵ Hoewel de Tweede Kamer recentelijk besloot een aantal medewerkers EU-advisering aan te trekken blijft de administratieve capaciteit nog steeds ruim achter op die in de Duitse bondsdag.

Opmerkelijk tenslotte is dat de ontwerp-wet niet aangeeft welke documenten openbaar gedeeld kunnen worden, c.q. op basis van welke uitgangspunten of procedure overgegaan besloten wordt tot vertrouwelijke deling van in de ontwerp-wet opgenomen documentcategorieën. Hoewel de memorie van toelichting aangeeft dat de Woo van toepassing is op alle door de ontwerp-wet beschreven documenten, valt op dat de Woo op dit punt geen duidelijke aanknopingspunten biedt. De zogenaamde 'Eurowob', die te memorie van toelichting ook noemt, heeft zelfs geheel geen toepassingsbereik op de door de ontwerp-wet voorziene documentcategorieën. De Commissie Meijers acht het daarom wenselijk dat de ontwerp-wet enkele uitgangspunten zou bevatten voor besluiten door de regering om informatie al dan niet vertrouwelijk met de Staten-Generaal te delen.

Onverminderd de plicht van de regering om zich op basis van het beginsel van loyale samenwerking te houden aan Europese regelgeving op het gebied van openbaarmaking en geheimhouding, neemt de Commissie Meijers het standpunt in dat op de regering een zwaardere democratische transparantieplicht rust gezien het ontransparante verloop van besluitvormingsprocessen binnen de Raad van de EU. Anno 2023 worden wetgevingsprocessen binnen deze instelling nog altijd gekenmerkt door een mengeling van technocratische en diplomatieke reflexen, hetgeen ertoe leidt dat politieke details van de behandeling van Europese wetsontwerpen grotendeels pas na vaststelling van het Raadsstandpunt of de triloog-onderhandelingen met het Europees Parlement zijn vastgesteld. Een (groot) deel van de inbreng van lidstaten in onderhandelingen wordt zelfs naderhand niet openbaar gemaakt, of überhaupt niet in officiële EU-documenten vastgelegd. Dit opmerkelijke hiaat in de zichtbaarheid van de lidstaten in EU-besluitvorming maakt het lastiger om de betrokken lidstaat-regeringen publiekelijk verantwoordelijk te houden zoals past bij democratische rechtsstaten. De Commissie Meijers is daarom van mening dat de Staten-Generaal onverminderd zouden moeten blijven inzetten op het opheffen van het gebrek aan rekenschap-faciliterende transparantie in EU-besluitvorming zoals zij dit de afgelopen jaren al met toewijding hebben gedaan, en onderwijl zouden moeten inzetten op een zo veel mogelijk openbare bespreking van lopende Europese besluitvormingsdossiers.

Ontwerp-wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal

Commentaar per artikel

Artikel 1

Geen opmerkingen.

Artikel 2

Geen opmerkingen.

Artikel 3

De zin “Zij houden daarbij rekening met het tijdpad van het betreffende EU-besluitvormingsproces.” is voor meerdere interpretaties vatbaar. Voorstel voor aanpassing: “Zij houden daarbij rekening met **de bekende of kenbaar gemaakte noden van de Staten-Generaal, met het oog op** het tijdpad van het betreffende EU-besluitvormingsproces.”

Artikel 4

Dit artikel benoemt als ondergrens uitsluitend de formele fase van het EU-wetgevingsproces voor zover de Nederlandse regering hierbij betrokken is. Te overwegen valt of informele fasen, waaronder (de belangrijkste) pogingen tot coalitievorming en afstemming van de Nederlandse standpuntbepaling met gelijkgestemde lidstaten niet ook een plaats verdienen binnen deze opsomming.

Artikel 5

Uit de opsomming in dit artikel wordt duidelijk dat niet-wetgevingsbesluitvorming met een directe invloed op/relatie tot EU-besluitvorming niet binnen het (minimale) bestek van de wet vallen. Te denken valt daarbij aan de internationale afspraken die ten grondslag lagen aan het EFSF en het ESM, of de informele Turkije-deal. Hoewel de keuze voor deze afbakening te billijken is, blijft het aan de Staten-Generaal om waakzaam te zijn op besluitvorming in (internationale of informele) figuren die buiten het bestek van de voorgestelde wet blijven. Ook de memorie van toelichting benadrukt in dit kader dat de afspraken binnen het bestek van de ontwerp-wet niet uitputtend zijn.

Artikel 6

Dit artikel benoemt niet of de documenten vallende binnen de categorie informatie over de implementatie van richtlijnen openbaar worden verstrekt of niet. De Commissie Meijers is van mening dat dit in beginsel wel het geval zou moeten zijn en zodanig vermeld kan worden. Naast het aanleveren van periodieke informatie is het de overweging waard de voortgang van de implementatie van richtlijnen in het Nederlandse recht ook in een uitputtend openbaar

register beschikbaar te maken, als onderdeel van het ontwerp-besluit dan wel als flankerende maatregel.

Artikel 7

Geen opmerkingen.

Artikel 8

Geen opmerkingen.

Artikel 9

Dit artikel gaat niet nader in op de vorm waarin de Staten-Generaal dienen te worden geïnformeerd over de stand van EU-informatievoorziening. De toelichting bij dit artikel geeft aan dat dit zowel schriftelijk als mondeling zou kunnen geschieden, afhankelijk van de wens van de Staten-Generaal. Daarbij wordt de parallel getrokken met het huidige jaarlijkse overleg in de Vaste Kamercommissie Europese Zaken over de staat van de EU-informatievoorziening. Deze formulering is billijk te noemen voor zover de Staten-Generaal aan zet zijn bij het bepalen van de vorm waarin de toelichting dient plaats te vinden. Evenwel neemt de Commissie Meijers het standpunt in dat bij een mondelinge toelichting het risico optreedt dat er ambiguïteiten in het beschreven beeld c.q. de passend geachte opvolging daaraan kunnen optreden. Daarnaast is de vindbaarheid van een mondeling uitgevoerde jaarlijkse evaluatie niet optimaal, in de zin dat de geïnteresseerde observant zal moeten volstaan met het verslag van de bijeenkomst. Te overwegen valt daarom om van de minister van buitenlandse zaken een meer gestructureerde en schriftelijke variant van evaluatie te vragen. Het is daarbij aan de Staten-Generaal om aan te geven of zij dit reeds in de AMVB (globaal) wil vastleggen.

Artikel 10

Te overwegen valt om de evaluatie van eens per vier jaar te laten plaatsvinden. Een termijn van vier jaar zou parallel lopen aan de gebruikelijke termijn van de Tweede Kamer.

Artikel 11

Geen opmerkingen.

Artikel 12

Geen opmerkingen.

Artikel 13

Geen opmerkingen.

Ontwerp-besluit EU-informatievoorziening Staten-Generaal

Commentaar per artikel

Artikel 1

Geen opmerkingen.

Artikel 2

De omschrijving van het protocol van het BNC-fiche is gedetailleerd met betrekking tot de in de beoordeling mee te nemen onderdelen. Hoewel onvermijdelijk, brengt dit met zich mee dat terwijl bepaalde maatschappelijke of politieke thema's structureel belicht worden in het BNC-fiche, dit voor andere aspecten niet geldt. Opmerkelijk te noemen in dit verband is de afwezigheid van een klimaatdoelentoets, waar er wel gezien is op een analyse van onder meer de gevolgen voor concurrentiekracht, regeldruk, geopolitiek, en ontwikkelingslanden. De EU en al zijn lidstaten zijn immers allen ondertekenaars van de Parijse klimaatovereenkomst.

Daarnaast valt in dit artikel de hoge mate van discretie voor de bewindvoerder op ten aanzien van wegingen betreffende het al dan niet delen van informatie met de Staten-Generaal.

Artikel 3

Geen opmerkingen.

Artikel 4

Dit artikel omvat een hoge mate van discretie voor de bewindvoerder ten aanzien van wegingen betreffende het al dan niet delen van informatie met de Staten-Generaal. Het artikel zou een regeling kunnen toevoegen volgens welke de minister van buitenlandse zaken bij het besluit geen BNC-fiche op te stellen, de Staten-Generaal hier middels een korte motivering van op te hoogte stelt.

Met betrekking tot de in dit artikel genoemde op te stellen beoordeling is, mutatis mutandis, dezelfde opmerking over de inhoud van toepassing als hierboven bij artikel 2 genoemd van toepassing.

Artikel 5

Geen opmerkingen.

Artikel 6

Dit artikel omvat in paragraaf (5) de mogelijkheid van mondelinge toelichting in de plaats van schriftelijk toelichting. Het betreft hier kennisgeving van wezenlijke veranderingen in de agenda van de Raad, evenals hamerstukken op de agenda van de Raad waarover de Staten-

Generaal naar het oordeel van de minister vooraf dienen te worden ingelicht. De logica van de toepassing van deze uitzonderingsregel op deze specifieke gevallen is goed navolgbaar. De Commissie Meijers hecht er evenwel aan te benadrukken dat het hier om een nieuwsoortige voorziening gaat.

Artikel 7

De voorgestelde streeftermijn van vier weken voor het aanleveren van verslagen van de vergadering van de Raad van de EU is nieuw. Onduidelijk is waarom voor een dermate lange termijn is gekozen, gegeven het feit dat binnen het interne documentenverkeer van de departementen de verslaglegging naar alle waarschijnlijkheid sneller zal verlopen.

Artikel 8

Geen opmerkingen.

Artikel 9

Dit artikel omvat een hoge mate van discretie voor de bewindvoerder ten aanzien van wegingen betreffende het al dan niet delen van informatie met de Staten-Generaal. Dit is opmerkelijk aangezien het gaat om de enkele handeling van het doorsturen van een document. Waar er dwingende redenen zijn die zich verzetten tegen het delen van het non-paper in kwestie, zou de desbetreffende minister de Staten-Generaal hier middels een korte motivering van op te hoogte dienen te stellen.

Artikel 10

Geen opmerkingen.

Artikel 11

Zoals reeds bij de artikelsgewijze reactie op de ontwerp-wet (artikel 6) aangegeven, is het de overweging waard de voortgang van de implementatie van richtlijnen in het Nederlandse recht ook in een uitputtend openbaar register beschikbaar te maken, als onderdeel van het ontwerp-besluit dan wel als flankerende maatregel.

Artikel 12

Geen opmerkingen.

Artikel 13

Geen opmerkingen.

Artikel 14

Geen opmerkingen.

Artikel 15

Geen opmerkingen.

Artikel 16

De voorziening om aanvullende regels omtrent schriftelijke informatievoorziening bij ministeriële regeling vast te leggen vergroot de flexibiliteit en het anticiperend vermogen van de voorstel-wet. Evenwel is het wenselijk dat de Staten-Generaal bij elke toevoeging of aanpassing van de binnen het bestek van deze wet vallende regels worden gekend. Dit uitgangspunt zou in dit artikel expliciet dienen te worden vermeld.

Artikel 17

De voorziene termijn van 8 jaar voor de periode evaluatie van het functioneren van de wet is erg lang. Zeker met het oog op de snel veranderende praktijk binnen de besluitvormingspraktijk binnen de EU noopt ertoe in te zetten op een hogere frequentie van evaluatie, waarbij de voorkeur van de Commissie Meijers uitgaat naar eens per 4 jaar (parallel aan de termijn van een Tweede Kamer).

Artikel 18

Geen opmerkingen.

Artikel 19

Geen opmerkingen.