

Concept MvT - Wet EU-informatievoorziening

Inhoud:

A. Algemeen deel van de Memorie van Toelichting

1. Inleiding
2. Context van het wetsvoorstel
 - 2.1 Belang en invloed van de EU
 - 2.2 Zelfstandige rol en controlerende taak nationale parlementen EU-aangelegenheden
 - 2.3 Constitutionele regels over het inlichten van de Staten-Generaal
 - 2.4 Rapporten over betrokkenheid van Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden en informatievoorziening door de regering
3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel
 - 3.1 Aanleiding en achtergrond van het wetsvoorstel
 - 3.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel
 - 3.3 Opzet, inhoud en reikwijdte van het wetsvoorstel
 - 3.4 Beginsel inachtneming constitutionele context
 - 3.5 Beginsel van volledigheid en tijdigheid
 - 3.6 Nederlandse EU-coördinatie
4. Verhouding tot hoger recht
 - 4.1 Grondwet en ongeschreven staatsrecht
 - 4.2 EU-recht
5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)
6. Uitvoering, toezicht en handhaving
7. Financiële gevolgen
8. Evaluatie
9. Advies en consultatie
10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

B. Artikelsgewijze toelichting

C. Bijlagen bij de toelichting

1. Toelichting controlerende taak en zelfstandige rol nationale parlementen bij EU-aangelegenheden
2. Interdepartementale EU-coördinatiestructuur

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij het besluitvormingsproces van de Europese Unie (hierna: EU) is de afgelopen jaren sterk toegenomen.¹ De Staten-Generaal dienen over een goede informatiepositie te beschikken om de democratische controle op het handelen van de regering tijdens de onderhandelingen over EU-aangelegenheden en de invloed op het EU-besluitvormingsproces zo effectief mogelijk te kunnen uitoefenen. Dit is in het belang van de democratische legitimiteit van de besluitvorming door de EU. Het wetsvoorstel beoogt daarom de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot EU-aangelegenheden te bestendigen en daarmee te verstevigen. Het wetsvoorstel is zodanig vormgegeven dat het past binnen de bestaande grondwettelijke en Unierechtelijke regels over de (informatie)positie van de Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden. Beoogd is om te voorzien in een coherent stelsel van regelgeving dat in zijn geheel dient om de Staten-Generaal in staat te stellen de controlerende taak en zelfstandige rol bij de besluitvorming in de EU zo optimaal mogelijk te vervullen.

Leeswijzer:

Hieronder wordt in hoofdstuk 2 van dit algemene deel eerst de context van het wetsvoorstel uiteengezet. Door de inbedding van dit wetsvoorstel in de bestaande grondwettelijke en Unierechtelijke regels over de (informatie)positie van de Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden kan een uiteenzetting van deze context aan het begin van de toelichting de leesbaarheid van de rest van de toelichting ten goede komen. Na een beschrijving van deze context worden in hoofdstuk 3 de hoofdlijnen van het wetsvoorstel beschreven. Daarbij worden de aanleiding en achtergrond van het wetsvoorstel geschetst, worden de doelstellingen van het wetsvoorstel uiteengezet en worden de opzet, inhoud en reikwijdte van het wetsvoorstel omschreven. In hoofdstuk 4 wordt nader toegelicht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot hoger recht. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van het wetsvoorstel beschreven. De uitvoering en de naleving van de voorgestelde regels komen in hoofdstuk 6 aan bod. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hierna wordt in hoofdstuk 8 ingegaan op de wijze waarop de evaluatie plaatsvindt. Hoofdstuk 9 gaat in op het ingewonnen advies en de reacties op de internetconsultatie. Tot slot ziet hoofdstuk 10 op de inwerkingtreding en het overgangsrecht.

2. Context van het wetsvoorstel

2.1 Belang en invloed van de EU

Steeds meer aangelegenheden die ons dagelijks leven raken vloeien voort uit besluitvorming op EU-niveau, zoals wetgeving op terrein van klimaat, digitalisering, migratie en de interne markt. Vanwege de rechtstreekse werking en voorrang van het EU-recht heeft de vaststelling van EU-wetgeving veelal verregaande gevolgen voor de lidstaten, waaronder Nederland.² De bevoegdheden van de EU om wet- en regelgeving vast te stellen zijn echter niet onbegrensd. Op grond van het *beginsel van bevoegdheidsverdeling*³ mag de EU enkel handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die door de lidstaten in de EU-Verdragen zijn toegedeeld.⁴ Daarnaast geldt het *subsidiariteitsbeginsel*, op basis waarvan de EU slechts mag optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.⁵ Tevens dient het optreden van

¹ Zie o.a. Kamerrapporten 'op tijd is te laat' (2002), 'bovenop Europa' (2011) en 'Voorop in Europa' (2014).

² Hof van Justitie zaak 26/62, Van Gend en Loos; Hof van Justitie zaak 6/64, Costa/ENEL.

³ Het beginsel van bevoegdheidsverdeling wordt ook wel het attributiebeginsel genoemd.

⁴ De artikelen 4, eerste lid en 5, eerste en tweede lid, van het VEU en de artikelen 2 tot en met 6 van het VWEU.

⁵ Artikel 5, eerste en derde lid, van het VEU.

de EU op grond van het *evenredigheidsbeginsel* geschikt te zijn om de doelstellingen van dit optreden te verwezenlijken en niet verder te gaan dan hiertoe noodzakelijk.⁶

2.2 Zelfstandige rol en controlerende taak nationale parlementen EU-aangelegenheden

Samen met het Europees Parlement zorgen de nationale parlementen voor de democratische legitimiteit van EU-regelgeving. Hoewel nationale parlementen niet de functie van medewetgever in de EU vervullen, kunnen zij wel invloed uitoefenen op de EU-besluitvorming. De nationale parlementen hebben bij EU-besluitvorming zowel een indirecte als een directe (zelfstandige) rol.

Zij hebben een indirecte rol via de controle die zij uitvoeren op de nationale regering, welke vertegenwoordigd is in de Raad van de Europese Unie⁷ (hierna: Raad) en Europese Raad⁸, met betrekking tot EU-aangelegenheden. Zo beschikken in Nederland de Staten-Generaal onder andere over het gebruikelijke instrumentarium van moties, brieven en mondelinge en schriftelijke overleggen. Daarnaast beschikken de Staten-Generaal voor EU-aangelegenheden over het instrument van het parlementaire behandelvoorbehoud op basis van artikel 4 Nederlandse Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon. In deze Goedkeuringswet is tevens vastgelegd dat de Staten-Generaal een instemmingsrecht hebben op een aantal onderdelen van de Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.⁹

Sinds het Verdrag van Lissabon komt aan nationale parlementen ook een directe zelfstandige rol toe. Dit volgt uit artikel 12, aanhef en onder a, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU), Protocol 1¹⁰ en Protocol 2¹¹ bij het Verdrag van Lissabon¹². Deze protocollen zijn in het leven geroepen om grotere betrokkenheid van nationale parlementen bij de activiteiten van de EU te stimuleren en hen betere mogelijkheden te bieden om uiting te geven aan hun zienswijze op de ontwerpen van wetgevingshandelingen¹³ van de EU en op andere aangelegenheden. De nationale parlementen ontvangen daarom rechtstreeks informatie van de Europese Commissie, de Raad, en het Europees Parlement en er zijn verschillende instrumenten ter beschikking gesteld om direct invloed uit te oefenen. Nationale parlementen kunnen bij ontwerpen van wetgevingshandelingen in het kader van de subsidiariteitstoets gebruik maken van het instrument van de 'gele kaart' en de 'oranje kaart'.¹⁴ Ook bestaat de mogelijkheid van het instellen van een subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie van de EU tegen wetgevingshandelingen. Verder kunnen nationale parlementen en het Europees parlement met elkaar samenwerken in het kader van de Conferentie van Parlementaire Commissies voor Europese Zaken (COSAC) en gebruik maken van IPEX, een elektronisch platform voor informatie-uitwisseling tussen de nationale parlementen en het Europees parlement. Tot slot kunnen nationale parlementen invloed uitoefenen in het kader van de zogenaamde 'informele politieke dialoog' met de Europese instellingen, zowel over wetgevende als niet-wetgevende voorstellen.

In bijlage 1 is een nadere toelichting opgenomen op de verschillende instrumenten van de Staten-Generaal om de controlerende taak en zelfstandige rol ten aanzien van EU-aangelegenheden uit te kunnen oefenen.

2.3 Constitutionele regels over het inlichten van de Staten-Generaal

De Staten-Generaal ontvangen van de Nederlandse regering informatie over EU-aangelegenheden op basis van geschreven en ongeschreven constitutionele regels. In artikel 68 van de Grondwet is een passieve inlichtingenplicht neergelegd. Op grond van deze bepaling verstrekken ministers en

⁶ Artikel 5, eerste en vierde lid, van het VEU.

⁷ Artikel 16 van het VEU.

⁸ Artikel 15 van het VEU.

⁹ Artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon.

¹⁰ Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

¹¹ Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹² Het Verdrag van Lissabon (2007) bestaat uit het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden samen aangeduid als de EU-Verdragen.

¹³ Onder ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt conform artikel 2 Protocol 1 verstaan de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement (EP), de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank, met het oog op de vaststelling van een wetgevingshandeling. Onder wetgevingshandelingen worden verordeningen, richtlijnen en besluiten verstaan (artikel 289 van het VWEU).

¹⁴ Zie bijlage 1 voor een toelichting op de gele en oranje kaart.

staatssecretarissen mondeling of schriftelijk de door één of meer Kamerleden verlangde inlichtingen, tenzij de verstrekking in strijd is met het belang van de staat.

Daarnaast bestaat een actieve plicht tot het verstrekken van inlichtingen. Deze ongeschreven plicht vloeit voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet. Beide inlichtingenplichten hangen daarnaast samen met de vertrouwensregel, die zonder adequate informatievoorziening niet kan functioneren. De vertrouwensregel houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel niet kan aanblijven als (de meerderheid van) één van beide Kamers der Staten-Generaal niet langer vertrouwen heeft in de betreffende bewindspersoon of in het (gehele) kabinet. Deze regels zijn onverkort van toepassing op het optreden van bewindspersonen in de EU en het inlichten van de Staten-Generaal daarover; ook over het optreden in de EU dienen bewindspersonen rekenschap te geven aan de Staten-Generaal.

2.4 Rapporten over betrokkenheid van Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden en informatievoorziening door de regering

De wijze waarop de Staten-Generaal betrokken zijn bij aangelegenheden van de EU is een voortdurend onderwerp van aandacht van de Staten-Generaal. Met onder andere het rapport *Op tijd is te laat* (2002) van rapporteur van Baalen, het rapport *Bovenop Europa* (2011) van rapporteurs Ten Broeke en Schouw en het rapport *Voorop in Europa* (2014) van rapporteur Leegte¹⁵ heeft de Tweede Kamer door de jaren heen gereflecteerd op hoe de Tweede Kamer de controlerende taak en zelfstandige rol het beste kan uitoefenen. Ook heeft de Tweede Kamer de Afdeling Advisering van de Raad van State en onafhankelijke externe onderzoekers geraadpleegd over de invulling van deze taken.¹⁶ De adviezen, evaluaties en aanbevelingen die voortvloeien uit deze rapporten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de vormgeving van de werkwijze van de Staten-Generaal op terrein van de EU. De EU-informatieafspraken tussen de Staten-Generaal en de regering zijn hier een reflectie van.

Uit voornoemde rapporten bleek, onder meer, dat het van belang is dat de Staten-Generaal vroegtijdig in het proces van de vorming van nieuw EU-beleid dan wel EU-wetgeving betrokken raken en geïnformeerd worden. Afgesproken is dan ook dat de Staten-Generaal vroeg in het proces van EU-besluitvorming informatie ontvangen. De Staten-Generaal ontvangen niet alleen de beoordelingen van de voorstellen van de Europese Commissie voor nieuwe verordeningen, richtlijnen en besluiten, maar ook de beoordelingen van discussiedocumenten van de Europese Commissie (groenboeken, witboeken en mededelingen)¹⁷, de reacties van de Nederlandse regering op publieke consultaties over discussiedocumenten, en bepaalde non-papers¹⁸ die de Nederlandse regering zelf in de EU inbrengt.

Het verslag van rapporteur Kamminga (hierna: rapport Kamminga)¹⁹ ter voorbereiding van het Commissiedebat EU-informatievoorziening van 2022 geeft knelpunten weer die Kamerleden in de Europese dimensie van hun werk ervaren. In vergelijking met andere parlementen ontvangt de Tweede Kamer relatief veel informatie van de regering over het verloop van Europese onderhandelingen en is er een bloeiende praktijk van debatten en schriftelijke overleggen voorafgaande aan Raden ontstaan.²⁰ Tegelijkertijd constateert het rapport Kamminga ook een aantal tekortkomingen rondom de EU-informatievoorziening en ervaren Kamercommissies een gebrek aan informatie en betrokkenheid tijdens een aantal fases van het Brusselse proces.²¹ Rapporteur Kamminga beveelt aan om transparantie te blijven agenderen in EU-verband. Ook doet zij een oproep aan de Tweede Kamer om gericht bestaande instrumenten te gebruiken om zodoende de betrokkenheid van de Kamer te versterken (zoals het benoemen van rapporteurs op prioritaire dossiers). Daarnaast doet zij de aanbeveling om de huidige afspraken te evalueren, te

¹⁵ Op tijd is te laat (Kamerstukken II 2002/03, 28632, nr. 1); Bovenop Europa (Kamerstukken II 2010/11, 32726, nr. 1) en Voorop in Europa (Kamerstukken II 2013/14, 33936, nr. 2).

¹⁶ Zie o.a. rapport *Gericht op Europa* (2014), uitgevoerd door Ellen Mastenbroek e.a., en de Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit van de Raad van Staten, Kenmerk W01.14.0025/I/Vo/B, datum advies 17 juli 2014.

¹⁷ Artikel 1 van Protocol 1 bij het VEU en het VWEU.

¹⁸ Non-papers zijn informele diplomatieke documenten die zijn gericht op beleidsbeïnvloeding en door een of meerdere (lid)staten zijn opgesteld.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3271.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3271, p.2.

²¹ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3271, p.2.

versterken wat werkt, te schrappen wat niet werkt en te zorgen voor aanvullende informatieafspraken over de fase tussen het voornemen en het daadwerkelijke voorstel, zeker waar het voor de Tweede Kamer prioritaire dossiers betreffen.

Ook de regering heeft in de loop der jaren haar werkwijze ten aanzien van het EU-standpuntbepalingsproces en de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal geëvalueerd. Het meest recente onderzoek dateert van 2021 en is uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²² De Haagse Hogeschool heeft in opdracht van de IOB een deelstudie uitgevoerd naar de informatievoorziening over Europese zaken van de regering aan de Staten-Generaal voor de periode 2016-2020.²³ Daarin wordt onder andere geconcludeerd dat de EU-informatieafspraken die de regering en de Staten-Generaal in de loop der jaren hebben gemaakt (zie paragraaf 3.1 hierna) over het algemeen gerespecteerd worden door de verschillende ministeries, maar dat het niet in alle gevallen goed gaat. De Haagse Hogeschool doet een aantal praktische aanbevelingen aan de regering om de informatievoorziening aan de Staten-Generaal te verbeteren. Zo zou, voor zover mogelijk, meer informatie over het 'krachtenveld' (de positie van de andere lidstaten en het Europees parlement in de onderhandelingen) kunnen worden verstrekt, en zou in overleg met de Staten-Generaal voorgesteld kunnen worden een beperkt deel van de debatten besloten te organiseren.

Een van de conclusies die de IOB, mede op basis van de studie van de Haagse Hogeschool, trekt is dat kan worden ingezet op herziening van de informatievoorzieningsafspraken over het Europabeleid. De parlementaire verplichtingen, in combinatie met het groot aantal moties en commissiedebatten, leggen veel druk op ambtenaren, waardoor andere, net zo goed relevante, taken als strategievorming en verdieping van het krachtenveld in het gedrang komen.²⁴ Evenals rapporteur Kamminga doet de IOB de aanbeveling om met de Tweede Kamer in gesprek te gaan over de EU-informatievoorziening.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Aanleiding en achtergrond van het wetsvoorstel

EU-informatieafspraken

Om de Staten-Generaal te ondersteunen in het zo effectief mogelijk uitoefenen van de controlerende taak, en daarnaast de zelfstandige rol binnen de EU, hebben de regering en Staten-Generaal EU-informatieafspraken gemaakt. De afspraken zijn in de afgelopen decennia op organische wijze tot stand gekomen, vloeien voort uit verschillende moties, toezeggingen en Kamerbrieven, en zijn vastgelegd in een overzicht in de bijlage van de Kamerbrief afspraken EU-informatievoorziening van juli 2020.²⁵ Deze afspraken zijn door de jaren heen gemaakt met de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Tweede Kamer) en gelden onverkort voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal (hierna: Eerste Kamer). In onderstaand kader is een verkorte weergave opgenomen van de EU-informatieafspraken zoals neergelegd in de bijlage van de Kamerbrief afspraken EU-informatievoorziening van juli 2020.

1. De Kamer ontvangt op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie een kabinetsreactie in de vorm van een BNC-fiche²⁶ of Kamerbrief. Omtrent het tijdsplan en de inhoud van de fiches zijn afspraken vastgelegd;

²² Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid » (2021), gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl

²³ <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/deelstudies/2021/12/01/eu-informatieafspraken>.

²⁴ Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid, p.8, 2021, gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl

²⁵ Kamerstukken 2019/20, 22112, nr. 2898.

²⁶ BNC-fiches zijn de appreciaties van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie voor beleid en regelgeving, waarin inhoud, doelstelling en een inschatting van de consequenties van de nieuwe voorstellen voor Nederland zijn opgenomen, en in de interdepartementale werkgroep 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) worden besproken. Deze beoordelingen worden met de Staten-Generaal gedeeld. In specifieke gevallen kunnen wetgevingshandelingen ook op initiatief van een groep lidstaten, het Europees Parlement (EP), op aanbeveling van de Europese Centrale Bank, op verzoek van het Hof van Justitie of van de Europese Investeringsbank worden vastgesteld. Ook in die gevallen stelt de BNC-commissie appreciaties op die met de Staten-Generaal worden gedeeld.

2. In de BNC-fiches wordt uitdrukkelijk ingegaan op (eventuele) constitutionele aspecten van EU-voorstellen;
3. De Kamer ontvangt ten aanzien van de EU-wetgevingsdossiers per vakdepartement per kwartaal een overzicht van de stand van zaken;
4. De Kamer bespreekt voorafgaand aan Raadsbijeenkomsten de kabinetsinzet, op basis van de geannoteerde agenda. Omtrent het tijdsplan en de inhoud zijn afspraken vastgelegd;
5. De Kamer ontvangt na afloop van de Raadsbijeenkomsten een verslag;
6. Wanneer de Kamer een behandelvoorbehoud op een EU-voorstel heeft geplaatst, worden aanvullende afspraken gemaakt voor nadere informatievoorziening;
7. De Kamer ontvangt de kabinetsreacties op Groen-, Witboeken en consultaties van de Europese Commissie;
8. De Kamer heeft inzage in de niet-openbare documenten van de Raad, middels het zogenaamde *Delegates Portal*, een systeem waarin zij interne Raadsdocumenten kan raadplegen;
9. Afspraken over het inschakelen van deskundigen bij het analyseren van limité-documenten;
10. Het kabinet informeert de Kamer over lidstaatopties in richtlijnen;
11. Het kabinet informeert de Kamer over die A-punten (hamerstukken) op de agenda van een Raad, die politiek controversieel zijn;
12. Het kabinet stuurt de Kamer afschriften van zijn correspondentie met de Europese Commissie, over de uitvoering van de Europese regelgeving;
13. Afspraken over parlementaire betrokkenheid bij besluiten over inzet van middelen uit en controle op de Europese noodfondsen (ESM/EFSF);
14. Afspraken betreffende het parlementair instemmingsrecht aangaande JBZ-dossiers.

'Europawetten'

De Commissie Meijers, een permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen en staatsrecht, heeft in 2016 verkend wat de meerwaarde is van een Nederlandse 'Europawet' over parlementaire informatievoorziening.²⁷ De Commissie Meijers concludeerde dat het wettelijk vastleggen van het parlementaire informatierecht in het bijzonder ten aanzien van EU-aangelegenheden wenselijk is. Het is volgens de Commissie Meijers van belang dat de informatievoorziening deugdelijk geregeld is en dat duidelijk is op welke momenten de Staten-Generaal minimaal betrokken worden bij EU-aangelegenheden, zodat het parlementaire toezicht op het opereren van de Nederlandse overheid binnen de EU goed kan functioneren. Daarbij zou de precieze uitwerking van een dergelijke wet wel bij de Nederlandse context moeten passen.

In 2017 hebben de leden Majij en Mulder een voorstel gedaan voor een 'Europawet' met het Voorstel van wet tot verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie (Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie).²⁸ In 2019 stelden de leden Verhoeven en Jetten voor parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming toe te voegen aan artikel 90 van de Grondwet, in hun Voorstel van rijkswet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap van de Europese Unie.²⁹ Dit laatste initiatiefvoorstel is in eerste lezing verworpen, maar het initiatiefvoorstel van de leden Majij en Mulder is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

In de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over genoemde initiatiefwetsvoorstellen is een aantal bezwaren opgebracht tegen het wettelijk vastleggen van informatie-afspraken tussen de regering en de Staten-Generaal. De Afdeling advisering wees, onder meer, op het al geldende (constitutionele) kader over het verschaffen van inlichtingen aan de Staten-Generaal. Het vastleggen van regels over de informatievoorziening zou in de relatie tussen regering en Staten-Generaal verstarrend kunnen gaan werken.³⁰ Tegelijkertijd blijft de

²⁷ Zie onder meer advies CM 1605, 'De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening'.

²⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34695, nrs. 2 en 3 (initiatiefwet Majij-Mulder).

²⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35202, nrs. 2 en 3 (initiatiefwet Jetten-Verhoeven).

³⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 21 juni 2017, Kenmerk W02.17.0078/II, punt 3.

behoefte bestaan om de EU-informatieafspraken tussen regering en Staten-Generaal wettelijk te verankeren teneinde recht te doen aan de bijzondere positie van de Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden.³¹ Zo spreekt de Staatscommissie – Remkes, die onderzoek deed naar het parlementair stelsel, zich positief uit over een 'Europawet'. De Staatscommissie stelt dat het een wezenlijke aanvulling [is] omdat een 'Europawet' de wettelijke verankering is van bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen naast nieuwe regels die de informatievoorziening van het parlement moeten borgen. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is gehoor gegeven aan bovenstaande behoefte en is de ambitie neergelegd een Europawet op te stellen.³²

PM na consultatiefase nadere informatie opnemen over de Europawetten van andere lidstaten, waaronder Duitsland.³³

3.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot EU-aangelegenheden te bestendigen en daarmee te verstevigen. Een goede informatiepositie van de Staten-Generaal is van belang voor de democratische controle op het handelen van de regering tijdens de onderhandelingen over EU-aangelegenheden, voor de invloed van de Staten-Generaal op het EU-besluitvormingsproces en voor de democratische legitimiteit van EU-besluitvorming.

Vanwege de bijzondere rol van nationale parlementen bij EU-aangelegenheden en het belang en de invloed van de EU op Nederland, is het gerechtvaardigd dat bijzondere regels aangaande de informatievoorziening over EU-aangelegenheden door de regering aan de Staten-Generaal formeel worden vastgelegd.³⁴ De positie van de Staten-Generaal ten aanzien van EU-aangelegenheden en de rechten die de Staten-Generaal daarbij toekomen is nu deels verdragsrechtelijk en op wettelijk niveau geregeld (zie hierover hoofdstuk 4). Het wetsvoorstel beoogt te voorzien in een belangrijke aanvulling daarop en daarmee te voorzien in een coherent stelsel van regelgeving. Dit stelsel – dat onder meer bestaat uit de constitutionele regels over het inlichten van de Staten-Generaal en de Unierechtelijke regels over de positie van de nationale parlementen (zie verder hoofdstuk 4) – dient de Staten-Generaal in staat te stellen de controlerende taak en zelfstandige rol bij de besluitvorming in de EU zo optimaal mogelijk te vervullen.

De regering beoogt met het wetsvoorstel niet alleen de informatiepositie van de Staten-Generaal te bestendigen en verstevigen, maar ook te voorzien in een continue dialoog met de Staten-Generaal over de (effectiviteit van deze) informatievoorziening. Het wetsvoorstel bevat daarom onder meer een verplichting tot het evalueren van de doeltreffendheid en effecten van de informatievoorziening in de praktijk, zodat de informatievoorziening ook in de toekomst passend blijft bij de behoeften om informatie over EU-aangelegenheden.

Het wetsvoorstel, samen met de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur, kan daarnaast een informatieve functie vervullen. Dit is een afgeleide doelstelling van het wetsvoorstel. Het EU-besluitvormingsproces is complex en werkt anders dan het nationale wetgevingsproces. Het wetsvoorstel kan deze complexiteit als zodanig niet vereenvoudigen. Wel verwacht de regering dat dit wetsvoorstel en deze toelichting meer inzage kan bieden in de verhouding tussen het EU-stelsel en het nationale stelsel en dat deze uitleg voor de uitvoering van de voorgestelde regels over de informatievoorziening van betekenis kan zijn. In deze toelichting wordt duidelijkheid geboden over welke EU-aangelegenheden informatie *kan* worden verschaft, welke beperkingen daaraan zijn verbonden, en ook hoe de informatievoorziening van de regering over EU-aangelegenheden tot stand komt.

³¹ Dit volgt bijvoorbeeld uit het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels Hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans, december 2018, p. 333-334. Daarnaast hebben Leden Piri (PvdA) en Kamminga (VVD) het initiatiefvoorstel van 'Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie' overgenomen van initiatiefnemers Maij en Anne Mulder.

³² Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

³³ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170)

³⁴ In dat opzicht is het wetsvoorstel niet uniek, in die zin dat ook in andere wetten voorschriften te vinden zijn waarin de regering wordt verplicht tot informatieversteviging aan de Staten-Generaal. Zie bijvoorbeeld de artikelen 2.3 en 4.8 van de Comptabiliteitswet 2016 of artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming.

Een goede informatiepositie van de Staten-Generaal kan tot slot verder bijdragen aan de betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van EU-beleid.

De regering zet zich sinds lange tijd ervoor in om het EU-transparantiebeleid te moderniseren en ook de EU-besluitvormingsprocedure inzichtelijker en toegankelijker te maken.³⁵ Verbeteringen binnen de Raad kunnen positief bijdragen aan een verbeterde informatiepositie van nationale parlementen en burgers ten aanzien van EU-besluitvorming. De regering blijft zich hier onverminderd voor inzetten.

Naast een actief EU-transparantiebeleid vanuit de Raad zet de regering in op intensivering van de communicatie over de EU richting de burger, en verbetering van de betrokkenheid van de burger bij de EU.³⁶

Met de wettelijke verankering van de informatiepositie van de Staten-Generaal en parallel daaraan de blijvende inzet van de regering om het EU-besluitvormingsproces transparanter te maken, beoogt de regering de ambitie te bewerkstelligen die voortvloeit uit het coalitieakkoord om de resultaten en toegevoegde waarde van EU-beleid zichtbaarder te maken voor nationale parlementen en burgers.

3.3 Opzet, inhoud en reikwijdte van het wetsvoorstel

Opzet van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in de hoofdregels over de informatieverstrekking van de regering aan de Staten-Generaal aangaande EU-aangelegenheden. In een algemene maatregel van bestuur worden deze hoofdregels uit het wetsvoorstel uitgewerkt. In de algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke informatie aan de Staten-Generaal dient te worden verstrekt en binnen welke streeftermijnen. Het wetsvoorstel biedt ook een grondslag om, indien nodig, bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels te stellen over de vorm waarin EU-informatie aan de Staten-Generaal wordt verstrekt.

Met deze opzet van het wetsvoorstel, waarin nadere uitwerking in lagere regelgeving wordt gegeven, is als eerste beoogd om aan het wetsvoorstel een zo tijdloos mogelijk karakter te geven. Voor deze opzet is ook gekozen vanwege het toepasselijke constitutionele kader (zie paragraaf 2.3). Voorkomen moet worden dat het vastleggen van regels over informatievoorziening aan de Staten-Generaal verstarrend gaat werken in de relatie tussen regering en Staten-Generaal. Wijzigingen in de (behoeften rondom de) EU-informatievoorziening kunnen sneller worden doorgevoerd als de EU-informatieafspraken in lagere regelgeving worden vastgelegd. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, evenals wijzigingen daarvan, zullen echter telkens worden voorgelegd aan de Staten-Generaal zodat over de inhoud goede afstemming kan blijven plaatsvinden.

Het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur beogen de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal echter niet uitputtend te regelen. Zo laat het wetsvoorstel de directe verstrekking van informatie over EU-aangelegenheden door de EU-instellingen aan de nationale parlementen onverlet. Daarnaast kunnen de regering en de Staten-Generaal voor verschillende situaties aanvullende informatieafspraken blijven maken, zoals bijvoorbeeld nadere informatieafspraken die voortvloeien uit het debat naar aanleiding van een parlementair behandelvoorbehoud (zie ook hierna uitgebreider de reikwijdte van het wetsvoorstel).

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat verschillende algemene regels over de EU-informatievoorziening door de regering aan de Staten-Generaal. Het bevat, als eerste, twee belangrijke beginselen voor de toepassing van de regels uit het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel bepaalt dat de regels uit het wetsvoorstel dienen te worden toegepast met inachtneming van de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal en de regering bij EU-aangelegenheden. Het laat de verplichtingen en mogelijkheden van

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 22112, nr. 3244 en Kamerstukken II 2021/22, 21501-20, nr. 1741.

³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35403-G en 35982-8.

de regering tot aanvullende informatieverstrekking over aangelegenheden van de EU expliciet onverlet (artikel 2). Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel als belangrijkste beginsel dat de Staten-Generaal zo tijdig en volledig mogelijk worden geïnformeerd met het oog op een effectieve invulling van de controlerende taak en de zelfstandige rol van de Staten-Generaal bij de besluitvorming in de EU (artikel 3). Deze twee beginselen worden in paragraaf 3.4 en 3.5 nader toegelicht.

Het wetsvoorstel bevat daarnaast verplichtingen voor de ministers die het betreffende beleidsterrein aangaat om EU-informatie te verstrekken over zowel EU-wetgevingshandelingen als andere EU-aangelegenheden, waaronder over de informele bijeenkomsten van de Europese Raad en de Raad (artikelen 5 en 6). In de betreffende artikelen zijn de belangrijkste EU-aangelegenheden opgenomen waarover in elk geval informatie wordt verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader bepaald welke (categorieën) informatie over deze EU-aangelegenheden wordt verstrekt, in welke vorm en binnen welke streeftermijn. De regels in deze algemene maatregel van bestuur worden gebaseerd op de huidige afspraken over EU-informatievoorziening door de regering aan de Staten-Generaal.

Ter bevordering en instandhouding van de kwaliteit van de EU-informatievoorziening bevat het wetsvoorstel ook bepalingen over de coördinatie en coherentie van de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal, en over de evaluatie daarvan (artikelen 8 tot en met 10).

Om zo doeltreffend mogelijk te zijn tijdens de onderhandelingen over EU-aangelegenheden, is van belang dat de Nederlandse inbreng gecoördineerd tot stand komt en coherent is. Dit geldt ook voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over EU-aangelegenheden. Artikel 9 bepaalt daarom dat de – nauw met elkaar samenhangende – taken om te voorzien in coördinatie en coherentie bij één verantwoordelijke minister worden neergelegd. De verantwoordelijke minister is in dit geval de Minister van Buitenlandse Zaken. Dit laat de verantwoordelijkheden voor de overige ministers op de eigen beleidsterreinen onverlet.

De Minister van Buitenlandse Zaken zal de Staten-Generaal volgens het wetsvoorstel jaarlijks informeren over de stand van EU-informatievoorziening. Deze verplichting is in lijn met de huidige praktijk waarin de Tweede Kamer jaarlijks een debat houdt over de EU-informatievoorziening. Deze jaarlijkse debatten bieden de gelegenheid om, zo nodig, aanpassingen aan te brengen in het voorgestelde wettelijke stelsel van EU-informatievoorziening, in het bijzonder in de algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel bevat, tot slot, de verplichting voor de Minister van Buitenlandse Zaken om het gehele wetsvoorstel te evalueren. Deze evaluatie is er met name op gericht om te bezien in hoeverre de voorgestelde regels over de informatievoorziening ertoe bijdraagt dat de Staten-Generaal (in kwalitatieve zin) de controlerende taak en zelfstandige rol beter kunnen vervullen. Bij algemene maatregel van bestuur worden de specifieke criteria opgenomen waar de evaluatie op zal zien.

Afbakening en reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel ziet op informatievoorziening over aangelegenheden van de EU. Voor instellingen die geen onderdeel uitmaken van de EU, zoals bijvoorbeeld de Europese noodfondsen (het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF)), geldt dat deze niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Voor wat betreft het ESM zijn er afspraken gemaakt over de parlementaire betrokkenheid bij besluiten over inzet van middelen uit en controle op de Europese noodfondsen (ESM, EFSF). Deze afspraken zijn nauwkeurig vastgelegd in een informatieprotocol.³⁷

Zoals hierboven aangegeven, regelt het wetsvoorstel de informatievoorziening niet op uitputtende wijze, en blijft ruimte bestaan om aanvullende informatie-afspraken te maken over EU-aangelegenheden, indachtig de beginselen van dit voorstel. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat aanvullende afspraken tussen Staten-Generaal en regering nodig waren over EU-informatievoorziening ten tijde van de Brexit onderhandelingen. Na uittreding van het Verenigd

³⁷ Informatieprotocol aangaande (ESM-gerelateerde) crisismaatregelen in de eurozone, brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2014 met kenmerk BFB 2014-12195M.

Koninkrijk uit de EU waren deze aanvullende afspraken niet langer nodig. Voor zover aanvullende informatie-afspraken over EU-aangelegenheden wel een bestendig karakter krijgen, kunnen deze informatie-afspraken alsnog in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Verder is in dit voorstel de informatie-afpraak over toegang van de Staten-Generaal tot het *EU Delegates Portal*, het systeem van de Raad met interne Raadsdocumenten, niet opgenomen.³⁸ De reden hiervoor is dat de regering niet de eigenaar is van dit portaal, maar de Raad. Via het *EU-Delegates Portal* kunnen Kamerleden interne Raadsdocumenten vanaf het niveau Coreper³⁹ raadplegen. Dit betreft een vorm van informatievoorziening die direct vanaf de Raad naar de Staten-Generaal loopt, zonder tussenkomst van de regering. De regering hecht veel waarde aan de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om gebruik te kunnen blijven maken van het *EU-Delegates Portal*. Deze afspraak blijft dan ook onverminderd gelden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, conform de voorwaarden die daarover overeengekomen zijn tussen regering en Staten-Generaal.⁴⁰ Dit geldt ook voor de afspraak tussen regering en Staten-Generaal om deskundigen in te schakelen bij het analyseren van de vertrouwelijke documenten uit het *EU-Delegates Portal*.

Het wetsvoorstel bevat tot slot geen regels over de (actieve) openbaarmaking van documenten. De openbaarheid van documenten van de EU-instellingen wordt al geregeld door, onder meer, de zogenoemde 'Eurowob' (zie uitgebreider hoofdstuk 4 hierna). Het recht op toegang tot publieke informatie (van de Nederlandse overheid) wordt sinds 1 mei 2022 geregeld door de Wet open overheid (Woo). Het wetsvoorstel laat deze regels onverlet.

3.4 Beginsel van inachtneming constitutionele context

Het wetsvoorstel dient binnen het Europese en nationale constitutionele bestel te passen. Met name vanwege het nationale constitutioneel kader is het wetsvoorstel anders van opzet dan de wetten van andere lidstaten over de EU-informatiepositie van het (desbetreffende) parlement. Het vormt een aanvulling op, en niet een vervanging van de al bestaande (constitutionele) regels over het inlichten van de Staten-Generaal en de (Unierechtelijke en nationale) regels over de rechten en verantwoordelijkheden van de regering en de Staten-Generaal bij EU-aangelegenheden.

Ten behoeve van een juiste uitleg en toepassing van de voorgestelde regels is in het wetsvoorstel daarom expliciet als beginsel opgenomen dat toepassing van de regels dient te geschieden met inachtneming van de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal en de regering, en dat de verplichting en mogelijkheid blijft bestaan voor de regering om aanvullend aan het wetsvoorstel informatie te verstrekken over EU-aangelegenheden.

Deze bepaling dient ertoe om, als eerste, te verankeren dat de regels uit het wetsvoorstel over EU-informatievoorziening een nadere uitwerking vormen van de staatsrechtelijke plicht van de regering om de Staten-Generaal actief te informeren over de besluitvorming in de EU en andere EU-aangelegenheden, en dat de regels uit het wetsvoorstel niet in deze (al bestaande) constitutionele verhoudingen zullen (kunnen) treden. Het wetsvoorstel neemt de constitutionele bepalingen en beginselen over het inlichten van de Staten-Generaal, als genoemd in paragraaf 2.3, als vertrekpunt. De kaders die gelden voor de geheimhouding van informatie vanwege strijd met het belang van de staat blijven daarmee voortbestaan.

Bij onduidelijkheden over de uitleg van het wetsvoorstel in verhouding tot andere (constitutionele) bepalingen over de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal en de regering, kan deze bepaling uit het wetsvoorstel ten tweede richtinggevend zijn. Het gaat, naast de grondwettelijke regels over het inlichten van de Staten-Generaal, in het bijzonder ook om de Unierechtelijke bepalingen waarin de (zelfstandige) rol van de Staten-Generaal binnen de EU is geregeld, en de Unierechtelijke bepalingen over het delen van gerubriceerde en vertrouwelijke EU-informatie (zie hoofdstuk 4).

3.5 Beginsel van volledigheid en tijdigheid

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 22112, nr. 2898, zie afspraken 8 en 9.

³⁹ Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper I en II), betreft een comité waarin de (plaatsvervangend) EU-ambassadeurs van de lidstaten zitting hebben.

⁴⁰ Kamerstukken II 2012/13, 22112, nr. 1548.

In het wetsvoorstel is het beginsel vastgelegd dat de regering de EU-informatie zo tijdig en volledig mogelijk verstrekt. De regering hecht eraan om dit beginsel wettelijk te verankeren, gelet op het belang hiervan voor een effectieve invulling van de controlerende taak en zelfstandige rol van de Staten-Generaal ten aanzien van EU-aangelegenheden.

Het streven naar volledigheid en tijdigheid van EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal is bepalend geweest bij de vormgeving van de huidige EU-informatieafspraken en de werkwijze van de Staten-Generaal en de regering. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel en het onderliggende regelgevende kader hebben de EU-informatieafspraken en werkwijze tussen regering en Staten-Generaal zoals ze tot op heden zijn gehanteerd als basis gediend.

Om de hier voorgestelde regels over de informatievoorziening goed te laten aansluiten bij de behoeften van de Staten-Generaal is in de voorbereiding van dit wetsvoorstel een aantal informele gesprekken gevoerd tussen delegaties van de Tweede Kamer en het ministerie van Buitenlandse Zaken over de huidige EU informatie-afspraken.⁴¹ Hierbij is ook gesproken over de begrenzingen van EU-informatievoorziening die voortvloeien uit de nationale en EU-geheimhoudingsregels, de internationale context van de EU-onderhandelingen en capaciteit en beheersbaarheid. Deze factoren bepalen immers ook in welke mate de regering informatie over EU-aangelegenheden aan de Staten-Generaal kan verstrekken.

Geheimhoudingsregels

Uniek in de EU is dat de Tweede Kamer in de regel elke Raadsbijeenkomst, alle BNC-fiches en agenda's over Europees beleid in een *openbaar* commissiedebat met betrokken bewindspersonen behandelt.⁴² Omdat het mede gaat om documenten van EU-instellingen, is de EU-informatievoorziening echter gebonden aan het juridisch kader van de EU voor de omgang met die informatie (zie hoofdstuk 4). Over inzage in vertrouwelijke EU-documenten zijn afspraken gemaakt met de Staten-Generaal zoals de toegang van de Staten-Generaal tot het *EU-Delegates portal* (zie paragraaf 3.4). Over de openbaarmaking van EU-documenten zijn op nationaal niveau geen afwijkende afspraken mogelijk. Concreet betekent dit dat als de regering verzocht wordt op nationaal niveau vertrouwelijke EU-documenten openbaar te maken, de regering dat verzoek alleen kan honoreren na overleg met de desbetreffende EU-instellingen of -lidstaten op basis van het beginsel van loyale samenwerking (ook wel het beginsel van Unietrouw genoemd) dat is vastgelegd in artikel 4, derde lid, van het VEU. Ook als het gaat om het delen van posities van andere EU-lidstaten geldt vertrouwelijke omgang met informatie. Het openbaar maken van andere lidstaatposities, vaak in vertrouwen gedeeld, kan in strijd zijn met het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet.

Belang van beslotenheid van onderhandelingen

Zoals hierboven aangegeven, ontvangen de Staten-Generaal in vergelijking met andere nationale parlementen relatief veel informatie van de regering over het verloop van EU-onderhandelingen. Deze informatie is openbaar toegankelijk en daarmee ook in te zien door andere EU-lidstaten en derde landen. Waar de regering veel waarde hecht aan deze relatief ruime openbaarheid, heeft Nederland tegelijkertijd een strategisch belang om binnen de lopende EU-onderhandelingen het Nederlandse belang zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Dat betekent dat het niet altijd in het Nederlandse belang is om volledige openbaarheid te geven van het Nederlandse standpunt. Het kunnen presenteren van ideeën in een vertrouwelijke omgeving is cruciaal voor een effectieve belangenbehartiging. Het doel is immers om te kijken waar de oplossingsruimte ligt bij de andere partners en of die oplossing compatibel is met de Nederlandse inzet. Dit neemt niet weg dat wanneer het onmogelijk is om de Nederlandse onderhandelingspositie volledig openbaar te maken, veelal de mogelijkheid bestaat deze in vertrouwelijkheid met de Staten-Generaal te delen, en hierover in beslotenheid te debatteren of hierover een vertrouwelijke technische briefing te organiseren.

⁴¹ De delegatie van de Tweede Kamer bestond onder andere uit rapporteur EU-werkwijze en EU-informatievoorziening, Lid van Kamminga en rapporteur EU-informatievoorziening, Lid Koekkoek. Het Lid van Wijngaarden heeft het rapporteurschap EU-werkwijze en EU-informatievoorziening per 15 september 2022 overgenomen van Lid Kamminga (zie besluitenlijst van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Europese Zaken van 12 september 2022).

⁴² Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europebeleid 2021, gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl, p. 22.

Capaciteit en beheersbaarheid

De capaciteit en beheersbaarheid van EU-informatievoorziening zijn van belang voor zowel regering als Staten-Generaal. Volgens het reeds aangehaalde IOB-onderzoek zet de vereiste van compleetheid veel druk op het Nederlandse EU-coördinatiesysteem en leggen parlementaire verplichtingen veel druk op ambtenaren, waardoor andere taken als strategievorming en verdieping van het krachtenveld in het gedrang komen.⁴³

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is onderzocht of er bij de Staten-Generaal behoefte is aan meer informatie, waaronder meer vertrouwelijke informatie, of dat bij de Staten-Generaal juist meer behoefte bestaat aan gerichte informatie en overzicht en structuur van de EU-informatievoorziening. In de voorbereidende informele gesprekken met de rapporteurs EU-werkwijze en EU-informatievoorziening van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer kwam naar voren dat er niet zozeer behoefte is aan meer informatie, maar wel aan een betere duiding en aan meer context in de informatie die de regering verstrekt. Meer informatie brengt het risico mee van informatie-overload en leidt niet per se tot meer overzicht en een betere informatievoorziening. Het bieden van meer duiding en context kan bijvoorbeeld door in geannoteerde agenda's en verslagen van Raadsvergaderingen meer context te geven bij de onderhandelingen, bijvoorbeeld wat de positie van het Europees Parlement is. Verder kan er gerichtere informatie over het EU-krachtenveld opgenomen worden. Daarbij blijft het EU- en nationale geheimhoudingskader gelden. Meer structuur en overzicht in het geheel aan EU-informatie wordt onder andere getracht te bereiken door de kwartaaloverzichten die de Staten-Generaal per departement ontvangen over de in onderhandeling zijnde EU-wetgeving meer te stroomlijnen en uniformer aan te bieden.

Voortzetting vroegtijdige dialoog Staten-Generaal en regering

Uit bovenstaande volgt dat er begrenzings zijn aan de EU-informatie die de regering aan de Staten-Generaal verstrekt. Binnen dit kader zijn er echter ruime mogelijkheden om de Staten-Generaal zo tijdig en volledig mogelijk informatie te bieden zodat zij hun controlerende en zelfstandige taak zo optimaal mogelijk kunnen vervullen.

EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal is geen statische aangelegenheid. Het is daarom van belang dat Staten-Generaal en regering een continue dialoog met elkaar aangaan over de Nederlandse positiebepaling. Deze dialoog vangt al vroegtijdig in het EU-besluitvormingsproces aan. Dit sluit aan bij de behoefte van de Staten-Generaal om vroegtijdig in het proces van de vorming van nieuw EU-beleid, dan wel, wetgeving, betrokken te raken en geïnformeerd te worden om zodoende naast de controlerende taak ook de zelfstandige rol te kunnen uitoefenen.

Er is een aantal documenten die in dit kader een richtinggevende functie hebben, te weten het Commissie Werkprogramma, de prioriteitenlijst van de Eerste en de Tweede Kamer, de Staat van de Unie brief van de regering, en de BNC-fiches.

Jaarlijks brengt de Europese Commissie een Werkprogramma uit (het zogenaamde Commissie Werkprogramma), met daarin de voornemens van de Commissie voor het aankomende jaar, waarover de Staten-Generaal na publicatie afzonderlijk wordt geïnformeerd middels de BNC-fiches. De regering stuurt over het Commissie Werkprogramma binnen afzienbare tijd (zes weken) een appreciatie aan de Staten-Generaal. Vervolgens bepalen de Eerste en de Tweede Kamer, apart van elkaar, mede op basis van deze appreciatie van de regering hun EU-prioriteiten. Volgens een door de Tweede Kamer ontwikkelde praktijk wordt bij de vaststelling van de EU-prioriteiten tevens aangegeven of de Tweede Kamer voornemens is een behandelvoorbehoud te plaatsen, een subsidiariteitstoets uit te voeren of een rapporteur aan te stellen bij de individuele nog te publiceren voorstellen door de Commissie. Deze prioriteiten zijn richtinggevend voor de verdere dialoog tussen de regering en Staten-Generaal over de Nederlandse inbreng in de besluitvorming van de EU.

Hiernaast stelt de regering ook elk jaar een *Staat van de Europese Unie* op, een brief van de regering aan de Staten-Generaal met een uitgebreidere analyse van de visie van de Europese

⁴³ Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europebeleid, 2021, gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl.

Commissie op de uitdagingen waar de EU voor staat, de te verwachten beleids- en wetvoorstellen en agendering hiervan in de Raad en het regeringsbeleid voor wat betreft de EU. Daarover vindt jaarlijks een debat plaats met de Tweede Kamer en met de Eerste Kamer.

Dit betreft een waardevolle werkwijze die goed aansluit bij de behoefte van de Staten-Generaal om tijdig en volledig geïnformeerd te worden. Het wetsvoorstel biedt ruimte om de werkwijze van de regering en Staten-Generaal ten aanzien van het Commissie werkprogramma en prioritering van EU-voorstellen door de Staten-Generaal voort te zetten. De Commissie presenteert haar werkprogramma in de vorm van een mededeling. Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat de regering de Staten-Generaal hierover informatie verstrekken. Het proces van prioritair verklaren van voorstellen door de Eerste en Tweede Kamer is een interne aangelegenheid van de Staten-Generaal en is daarom niet vastgelegd in dit voorstel.

Ook de staande praktijk dat de Eerste en Tweede Kamer onder andere de beoordelingen van de regering over zowel wetgevende als niet-wetgevende voorstellen van de Europese Commissie⁴⁴ ontvangen, is neergelegd in dit wetsvoorstel en in de onderliggende regelgeving. Het betreft hier de zogenaamde BNC-fiches, waarmee de regering de Staten-Generaal binnen korte tijd na het verschijnen van het voorstel informeert over het uitgebrachte voorstel en de appreciatie van de regering. Met de BNC-fiches worden de Staten-Generaal in een vroegtijdig stadium van de onderhandelingen op uitgebreide wijze geïnformeerd over de essentie van het voorstel van de Europese Commissie, de Nederlandse inzet in de onderhandelingen en de gevolgen van het voorstel voor Nederland. De Staten-Generaal kunnen mede op basis van deze BNC-fiches vroegtijdig betrokken raken bij besluitvorming over EU-aangelegenheden en bepalen of en welk instrumentarium de Staten-Generaal wil inzetten, waaronder een parlementair behandelvoorbehoud en het instellen van een subsidiariteitstoets. Ook kan dan al besloten worden of specifieke informatie-afspraken nodig zijn waar het kabinet zich aan het vervolg van de onderhandelingen over het voorstel moet houden.

Verder is afgesproken dat over de voorstellen die in onderhandeling zijn in de EU, de Staten-Generaal kwartaaloverzichten, geannoteerde agenda's en verslagen van bijeenkomsten van de Raad en de Europese Raad ontvangen. Daarnaast is in het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving neergelegd dat de Staten-Generaal reacties ontvangen van de regering op consultaties voor nieuwe beleids- en wetgevende voorstellen van de Europese Commissie, en op de zogeheten groen- en Witboeken. Verder ontvangen de Staten-Generaal op basis van de staande praktijk de non-papers die de Nederlandse regering zelf in de EU inbrengt.

Of de EU-informatievoorziening tijdig en volledig is, zoals hiervoor ook is toegelicht, van meerdere omstandigheden en factoren afhankelijk. Er gelden ook begrenzings die voortvloeien uit de nationale en EU-geheimhoudingsregels, de internationale context van de EU-onderhandelingen en capaciteit en beheersbaarheid. Het beginsel van tijdigheid en volledigheid wordt in de algemene maatregel van bestuur daarom verder uitgewerkt in de vorm van streeftermijnen, waarbij telkens de verplichting geldt dat als de streeftermijn niet wordt gehaald, daarover ofwel schriftelijk ofwel mondeling contact moet worden opgenomen met de Staten-Generaal.

De streeftermijnen zijn gebaseerd op de termijnen die de Staten-Generaal nodig hebben om de controlerende taak en zelfstandige rol zo optimaal mogelijk uit te kunnen oefenen. Zo is voor de streeftermijnen die gelden ten aanzien van het delen van beoordelingen van wetgevende en niet-wetgevende voorstellen in de vorm van BNC-fiches bijvoorbeeld rekening gehouden met de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om een subsidiariteitstoets te voorzien of een parlementair behandelvoorbehoud aan te kondigen.

3.6 Nederlandse EU-coördinatie

In het wetsvoorstel is een apart hoofdstuk opgenomen over de bevordering van de werking van EU-informatievoorziening. Artikel 9 voorziet daarbij in een taak voor de coördinatie en de bevordering van de coherentie van de Nederlandse inbreng in het besluitvormingsproces in de EU en voor de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal. De inzet van de Rijksoverheid ten

⁴⁴ Hoewel het overgrote deel van de wetgevende voorstellen, voorstellen van de Commissie zijn kan het, conform artikel 2 Protocol 2, ook gaan om initiatieven betreffen van het Europees Parlement, initiatieven van een groep lidstaten, verzoeken van het Hof van Justitie, aanbevelingen van de Europese Centrale Bank (ECB) of verzoeken van de Europese Investeringsbank.

aanzien van EU-voorstellen komt gecoördineerd tot stand. Het is van belang dat de Nederlandse inzet aan de EU-onderhandelingstafel coherent is zodat Nederland met één stem spreekt en zodoende het beleid van de EU doeltreffend kan beïnvloeden. De coördinatie en de bevordering van de Nederlandse inbreng in het besluitvormingsproces in de EU zijn vanuit een organiserend principe daarom bij één minister belegd. Dit laat onverlet dat het EU-beleid een zaak is van de gehele Rijksoverheid, waarbij de verschillende departementen ook op basis van eigen verantwoordelijkheid opereren om de Nederlandse belangen in Brussel op een coherente wijze te behartigen.⁴⁵

Van oudsher is de Minister van Buitenlandse Zaken politiek verantwoordelijk voor de EU-coördinatie van de regering.⁴⁶ De verantwoordelijkheid voor EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal vloeit hieruit voort. Artikel 9 beoogt niet af te wijken van de mogelijkheid voor het constituerend beraad om de EU-coördinatie taak bij een andere minister of ministerie onder te brengen, maar beoogt erin te voorzien dat de coördinatie en de bevordering van de coherentie van de totstandkoming van het EU-beleid bij één bewindspersoon worden belegd. In de huidige situatie is dat de Minister van Buitenlandse Zaken.

Middels een interdepartementale coördinatiestructuur geeft de Rijksoverheid gezamenlijk vorm aan een effectieve Nederlandse inzet in de EU. Zie voor een overzicht van de interdepartementale EU-coördinatiestructuur bijlage 2 bij deze toelichting.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Grondwet en ongeschreven staatsrecht

De geschreven en ongeschreven constitutionele regels over het inlichten van de Staten-Generaal zijn in hoofdstuk 2.3 van deze toelichting nader toegelicht.

4.2 EU-recht

Rol nationale parlementen op grond van het EU-recht

Zoals reeds toegelicht in Hoofdstuk 2 van deze toelichting heeft het nationale parlement een bijzondere rol binnen de EU, die onder meer volgt uit artikel 12 van het VEU en uit de protocollen 1 en 2 bij het Verdrag van Lissabon.⁴⁷ Het wetsvoorstel bestendigt en versterkt de informatiepositie van de Staten-Generaal over EU-aangelegenheden, en houdt expliciet rekening met de zelfstandige rol van nationale parlementen binnen de EU zoals omschreven in artikel 12 van het VEU en protocollen 1 en 2 bij het Verdrag van Lissabon. Een adequate en gestroomlijnde vorm van informatievoorziening over EU-informatie aan de Staten-Generaal maakt het mogelijk om EU-wetsvoorstellen die eventueel niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel tijdig te signaleren en daarop actie te ondernemen. Het wetsvoorstel beoogt dan ook niet om de rechten en verplichtingen die de Staten-Generaal aan het EU-recht ontleen te doorkruisen, maar om ondersteuning te verlenen aan de Staten-Generaal om deze rechten te kunnen uitoefenen.

EU wet- en regelgeving over het delen van gerubriceerde en vertrouwelijke EU-informatie

Doordat het wetsvoorstel betrekking heeft op het delen van EU-informatie, dient de wet- en regelgeving van de EU omtrent informatiedeling te worden nageleefd.

In de eerste plaats geldt dat de regering en de Staten-Generaal gebonden zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EU-wetgeving omtrent rubriceringsgraden. De verschillende EU-instellingen hebben elk beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35000 V, nr. 4.

⁴⁶ Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid » (2021, gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl, p. 12.

⁴⁷ Zie in het kader van de rol van de nationale parlementen binnen de EU ook de artikelen 69, 70, 71, 81, 85, 88 en 352 van het VWEU en de artikelen 5, 10, 48 en 49 van het VEU.

informatie vastgelegd in een besluit.⁴⁸ Voor de regering en de Staten-Generaal is Raadsbesluit 2013/488/EU van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie (hierna: Raadsbesluit 2013/488/EU) van belang. De in dit besluit neergelegde grondbeginselen en minimumnormen inzake beveiliging van gerubriceerde EU-informatie gelden namelijk voor de Raad en dienen door alle lidstaten overeenkomstig hun eigen wet- en regelgeving worden nageleefd, zodat alle partijen erop kunnen rekenen dat een gelijkwaardig niveau van bescherming voor gerubriceerde EU-informatie wordt geboden (artikel 1, tweede lid, van Raadsbesluit 2013/488/EU). Dat betekent dat de regering en de Staten-Generaal gebonden zijn aan in het besluit neergelegde beveiligingsvoorschriften en de naleving daarvan conform nationale wet- en regelgeving. EU-informatie krijgt een rubriceringsgraad wanneer openbaarmaking ervan de belangen van de EU of van één of meer lidstaten zou schaden. De verschillende rubriceringsgraden die worden gehanteerd, zijn in het Raadsbesluit limitatief opgesomd (artikel 2, tweede lid, van Raadsbesluit 2013/488/EU).⁴⁹ Tevens is in het Raadsbesluit bepaald in welke gevallen een rubriceringsgraad aan EU-informatie kan worden toegekend.⁵⁰ Wanneer EU-informatie eenmaal een rubriceringsgraad heeft, is vereist dat daar conform de beveiligingsvoorschriften mee wordt omgegaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de toegang tot gerubriceerde informatie enkel wordt verleend op basis van het 'need-to-know'-principe aan personen die op het vereiste niveau een beveiligingsonderzoek hebben ondergaan en zijn geïnstrueerd over hun taken (artikel 7 van Raadsbesluit 2013/488/EU). Ook dienen fysieke beveiligingsmaatregelen te worden ingesteld voor alle locaties, gebouwen, bureaus, ruimten en andere zones waar gerubriceerde informatie wordt verwerkt of opgeslagen (artikel 8 van Raadsbesluit 2013/488/EU). De houder van gerubriceerde EU-informatie is verantwoordelijk voor de bescherming ervan in overeenstemming met het Raadsbesluit. Eenieder die verantwoordelijk is voor het in gevaar of verloren raken van gerubriceerde EU-informatie stelt zich overeenkomstig artikel 14 van Raadsbesluit 2013/488/EU bloot aan disciplinaire maatregelen en/of strafvervolgning, in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

In de tweede plaats zijn de Staten-Generaal bij het ontvangen van niet-gerubriceerde EU-informatie die bedoeld is voor interne verspreiding in de Raad gebonden aan de richtsnoeren van de Raad voor de behandeling van interne Raadsdocumenten (hierna: de limité-richtsnoeren).⁵¹ De Staten-Generaal kunnen dergelijke informatie inzien via het Delegates Portal (vanaf niveau Coreper) of vertrouwelijk toegezonden krijgen door de regering. Raadsdocumenten krijgen de limité-markering indien te vroege bekendmaking hiervan het besluitvormingsproces van de Raad nadelig kan beïnvloeden. De limité-markering betreft een zogenaamde verspreidingscode en geen rubriceringsniveau in de zin van Raadsbesluit 2013/488/EU. De limité-richtsnoeren hebben in beginsel interne werking voor de Raad, maar dienen door de lidstaten te worden geëerbiedigd op basis van het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, van het VEU)⁵². Wanneer een document de limité-markering draagt, wordt verdere circulering van het document verboden. Documenten met de limité-markering mogen niet publiek worden gemaakt zonder voorafgaande autorisatie daartoe door de Raad of personen die met een Raadsbesluit daartoe gemachtigd worden. Dit betekent dat de Staten-Generaal deze documenten dienen te behandelen als interne stukken die niet met het publiek of de media mogen worden gedeeld en waaruit in openbare debatten met leden van het kabinet niet mag worden geciteerd.

Zoals hiervoor aangegeven, dienen de regering en de Staten-Generaal Raadsbesluit 2013/488/EU overeenkomstig nationale wet- en regelgeving na te leven en de voorschriften uit de limité-

⁴⁸ Voor de Commissie zijn dit Besluiten 2019/1961 van de Commissie van 17 oktober 2019 houdende uitvoeringsbepalingen voor de omgang met CONFIDENTIEEL UE/EU CONFIDENTIAL- en SECRET UE/EU SECRET-informatie en Besluit 2015/444 van de Commissie van 13 maart 2015 betreffende de veiligheidsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie; voor de Raad is dit besluit 2013/488/EU van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie; voor het EP betreft dit Besluit 2014/C 96/01 van 15 april 2014 over de regels voor de behandeling van vertrouwelijke informatie door het Europees Parlement.

⁴⁹ Volgens artikel 2, tweede lid, van Raadsbesluit 2013/488/EU zijn de rubriceringsgraden waarmee de EU-instellingen werken: a) TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET; b) SECRET UE/EU SECRET; c) CONFIDENTIEEL UE/EU CONFIDENTIAL; en d) RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

⁵⁰ Raadsdocument nr. 10873/11 van 23 augustus 2011 bevat verdere handvatten voor het gebruik van rubriceringen (*Guidelines on marking EU classified information*).

⁵¹ De limité-richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten zijn vastgelegd in Raadsdocument nr. 11336/11 van 9 juni 2011. Op 10 april 2018 zijn herziene richtsnoeren voor de omgang met limité-documenten neergelegd in Raadsdocument nr. 7695/18.

⁵² Het beginsel van loyale samenwerking (ook wel het beginsel van Unietrouw genoemd) uit artikel 4, derde lid, VEU houdt in dat lidstaten verplicht zijn om zich te houden aan de voor hen geldende verplichtingen die uit de Verdragen voortvloeien en moeten de lidstaten elkaar ondersteunen bij het uitvoeren van die verplichtingen. Dit betekent onder andere dat de lidstaten geen maatregelen mogen nemen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

richtsnoeren te eerbiedigen. Daarom moet worden gezien hoe in Nederland opvolging wordt gegeven aan de voorschriften uit Raadsbesluit 2013/488/EU en de limité-richtsnoeren. In de eerste plaats geldt dat informatie in Nederland gerubriceerd kan worden op basis van het Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzonder informatie 2013 (hierna: VIRBI 2013).⁵³ Dit betreft een interne regeling die bindend is voor alle bij de departementen werkende ambtenaren. Op basis van het VIRBI 2013 kan informatie worden gerubriceerd, afhankelijk van de mate van schade die kennisname door niet geautoriseerden kan toebrengen aan een van de vitale belangen van de Staat of zijn bondgenoten.⁵⁴ Rubriceringen die in EU-verband zijn aangebracht worden in de praktijk door Nederland overgenomen en op dezelfde manier behandeld als vergelijkbare Nederlandse rubriceringen. Hierdoor wordt gewaarborgd dat gerubriceerde EU-informatie in Nederland de vereiste bescherming geniet conform Raadsbesluit 2013/488/EU. Voor de Tweede Kamer geldt dat in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: RvOTK) aandacht wordt besteed aan de vertrouwelijkheid van stukken. Hoofdstuk 15 van het RvOTK is gewijd aan openbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit. Op grond van het RvOTK dient een ieder de vertrouwelijkheid in acht te nemen ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk (artikel 15.16 van het RvOTK). Daarnaast is in het RvOTK opgenomen dat bij afzonderlijke regeling van de Tweede Kamer nadere regels worden gesteld over de aanwijzing, het bewaren en de behandeling van vertrouwelijke stukken (artikel 15.18 van het RvOTK). Daartoe heeft de Tweede Kamer de interne regeling vertrouwelijke stukken betreffende de omgang van de Kamer met vertrouwelijke stukken vastgesteld.⁵⁵ Vertrouwelijke stukken in de zin van deze regeling betreffen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden schriftelijke stukken of ander materiaal dat gegevens bevat, die na ontvangst een Kamerstuknummer worden toegekend en die door de afzender op enigerlei wijze zijn aangemerkt als zijnde vertrouwelijk (artikel 1 van de Regeling vertrouwelijke stukken). De Regeling vertrouwelijke stukken bevat voorschriften met betrekking tot het registreren, het ter inzage leggen, het verspreiden en het vermenigvuldigen van vertrouwelijke stukken. Voor de Eerste Kamer geldt dat in de Gedragscode Integriteit Eerste Kamer aandacht wordt besteed aan de vertrouwelijkheid van stukken. Artikel 9 van de Gedragscode is gewijd aan de vertrouwelijkheid van documenten. Op grond van het dit artikel dient een ieder de vertrouwelijkheid in acht te nemen ten aanzien van de inhoud van een stuk waarvan de Kamer heeft bepaald, of waarvan uit zijn aard volgt, dat het vertrouwelijk is.

Op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht is in Nederland de opzettelijke schending van een geheimhoudingsplicht strafbaar. Kamerleden kunnen wegens de parlementaire onschendbaarheid echter niet in rechte worden vervolgd voor wat zij in de Kamer hebben gezegd of aan de Kamer schriftelijk hebben medegedeeld (artikel 71 van de Grondwet).⁵⁶ Wel kan een lid van de Tweede Kamer dat de vertrouwelijkheid niet in acht neemt op grond van het RvOTK door de Kamer worden uitgesloten van alle vergaderingen van één of meer Kamercommissies voor ten hoogste één maand en van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting (artikel 15.14 juncto artikel 15.16 van het RvOTK). Een lid van de Eerste Kamer dat de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt kan tevens door de Eerste Kamer voor ten hoogste één maand uit worden gesloten van alle vergaderingen van één of meer commissies. Eveneens kan een lid van de Eerste Kamer bij schending van de geheimhouding worden uitgesloten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting (artikel 11 van de Gedragscode Integriteit Eerste Kamer).

Bij schending van de vertrouwelijkheid van limité-documenten door Kamerleden zou de regering de toegang voor de Kamers tot het Delegates Portal kunnen intrekken.⁵⁷

In het wetsvoorstel worden de verplichtingen voor de omgang met vertrouwelijke informatie (zowel gerubriceerde informatie als limité-documenten) voor de Staten-Generaal niet apart gecodificeerd, omdat deze verplichtingen reeds bestaan en onverminderd blijven gelden.

⁵³ Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIRBI 2013).

⁵⁴ Volgens artikel 4, tweede lid, van het Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzonder informatie 2013 zijn de rubriceringsgraden waarmee de Staat werkt: a) Staatsgeheim Zeer Geheim; b) Staatsgeheim Geheim; c) Staatsgeheim Confidentieel; en d) Departementaal Vertrouwelijk.

⁵⁵ Regeling vertrouwelijke stukken van de Tweede Kamer.

⁵⁶ Zie in dit verband rapport van de commissie Herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens), Niet boven maar in de wet, juli 2021.

⁵⁷ Kamerstukken II 2012/13, 22112, nr. 1548.

EU-transparantienormen

Hoewel het wetsvoorstel zich primair richt op de EU-informatieafspraken tussen de regering en de Staten-Generaal, wordt wegens de samenhang met en inzet van de regering op EU-transparantie voor de burger kort stilgestaan bij de EU-rechtelijke normen op dit terrein.

Het VEU, VWEU en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) bevatten verschillende bepalingen waarin algemene EU-transparantienormen zijn opgenomen.⁵⁸ Zo staat in het EU-Verdrag dat de besluitvorming van de EU plaatsvindt op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is (artikel 10, lid 3, van het VEU). In aanvulling daarop kent het Handvest EU-burgers een recht toe van inzage in de documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht het medium waarop zij zijn vastgelegd (artikel 42 van het Handvest). Bovendien draagt het VWEU in artikel 15 een algemeen beginsel van transparantie uit, waarbij de EU instellingen, organen en instanties worden geacht met een zo groot mogelijke openheid te werken. Dit houdt onder andere voor EU-burgers en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat in dat zij het recht hebben op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie (artikel 15, lid 3, van het VWEU).

De beginselen en voorwaarden inzake dit recht op toegang tot documenten is nader geregeld in Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: de Eurowob). In deze verordening is de toegang tot documenten van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie geregeld. Voor de overige instellingen, organen of instanties van de Unie geldt dat zij tevens dienen te zorgen voor transparantie in zijn of haar werkzaamheden en in zijn of haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen op moeten nemen betreffende de toegang tot documenten op, overeenkomstig de Eurowob. Op grond van de Eurowob kan eenieder een verzoek indienen tot openbaarmaking van bij een EU-instelling berustende documenten. Bij de behandeling van verzoeken tot openbaarmaking is het uitgangspunt van de Eurowob een zo ruim mogelijke toegang tot documenten. Dit geldt in het bijzonder wanneer de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever. Openbaarmaking kan slechts geweigerd worden wanneer één of meer van de uitzonderingen geformuleerd in artikel 4 van de Eurowob van toepassing is.⁵⁹ Wanneer een verzoek tot openbaarmaking door de EU-instelling wordt afgewezen, kan de verzoeker een zogeheten confirmatief verzoek bij de instellingen indienen. Bij een gedeeltelijke of volledige afwijzing van het confirmatief verzoek staat voor de verzoeker de mogelijkheid open om beroep bij de rechter in te stellen en/of een klacht bij de Europese Ombudsman in te dienen. De Eurowob bevat niet alleen bepalingen over de omgang met verzoeken tot openbaarmaking, maar ook voorschriften over de rechtstreekse toegang tot documenten van de instellingen. Ook in dit kader is het uitgangspunt een zo ruim mogelijke toegang tot documenten en geldt dit in het bijzonder voor wetgevingsdocumenten. In diverse uitspraken heeft het Hof van Justitie een nadere uitleg gegeven van de bepalingen uit de Eurowob, waarbij het Hof het belang van transparantie in het besluitvormingsproces heeft benadrukt en de mogelijkheden om de openbaarmaking van documenten te weigeren restrictief heeft uitgelegd.⁶⁰

Het wetsvoorstel neemt bovenstaande transparantienormen in acht en beoogt bij te dragen aan een betere informatiepositie van de burger middels de grotendeels openbare vorm van

⁵⁸ Artikel 1 van het VEU; artikel 10, derde lid, van het VWEU; artikel 15 van het VWEU; artikel 298, eerste lid, van het VWEU; artikel 42 van het EU-Handvest.

⁵⁹ Deze uitzonderingsgronden betreffen de bescherming van het openbaar belang wat betreft de openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, de internationale betrekking en het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat (artikel 4, eerste lid, sub a); de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens (artikel 4, eerste lid, sub b); de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, gerechtelijke procedures en juridisch advies en het doel van inspecties, onderzoeken en audits, tenzij een hoger belang openbaarmaking gebiedt (artikel 4, tweede lid); de bescherming van het besluitvormingsproces, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt (artikel 4, derde lid).

⁶⁰ Gerecht zaak T-163/21, 25 januari 2023, De Capitani/Raad, punten 36 en 38; Gerecht zaak T-540/15, 22 maart 2018, De Capitani/Parlement, punten 77 en 91; Gerecht zaak T-718/15, 5 februari 2018, PTC Therapeutics International/EMA, punten 80-84; Hof van Justitie zaak C-266/05, 1 februari 2007, Sison/Raad, , punt 63; Hof van Justitie gevoegde zaken C-39/05 P en C-52/05 P, 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, , punten 36 en 45; Hof van Justitie zaak C-506/08 P 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, , punten 75-76; Hof van Justitie zaak C-60/15 P, 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, punt 78 en Hof van Justitie zaak C-280/11, 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, punten 32-33.

informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Daarmee sluit het wetsvoorstel aan bij de bredere inzet van het kabinet op het gebied van transparantie binnen de EU.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de (vak)ministeries en de (griffie van de) Eerste en Tweede Kamer zullen beperkt zijn. De in het wetsvoorstel opgenomen regels sluiten nauw aan bij de huidige praktijk van het informeren van de Staten-Generaal over EU-aangelegenheden. Deze praktijk is gebaseerd op de EU-informatieafspraken die zijn neergelegd in verschillende kamerbrieven.⁶¹ Voor de uitwisseling van informatie tussen de regering en de Staten-Generaal zullen, conform de huidige praktijk, ook de bestaande informatiesystemen en -structuren gebruikt.⁶²

In navolging van de huidige praktijk is bij de vormgeving van de voorgestelde regels de capaciteit en beheersbaarheid van de informatievoorziening over EU-aangelegenheden aan de Staten-Generaal wel een belangrijk aandachtspunt geweest, zoals in deze toelichting is uitgelegd (zie paragraaf 3.5). Er is daarmee nadrukkelijk aandacht geweest voor het uitgangspunt dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat lasten worden opgelegd die niet bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de nieuwe regeling.⁶³

Het wetsvoorstel kan desalniettemin tot gevolg hebben dat de kenbaarheid van de voorgestelde regels, en aldus die van de huidige EU-informatieafspraken, zal worden vergroot. Dit kan als een positief neveneffect van het wetsvoorstel worden beschouwd. De naleving van de regels over de EU-informatievoorziening zou vaker onderwerp van aandacht kunnen worden. De (vak)departementen en de (griffies van de) Tweede en Eerste Kamer zullen daarom, in het bijzonder in de (begin)periode na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, mogelijk extra aandacht aan de regels over EU-informatievoorziening moeten besteden en daarover vragen moeten beantwoorden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal bij de beantwoording van voorkomende vragen over de naleving van het wetsvoorstel een coördinerende rol uitoefenen en in dat kader ondersteuning aan de (vak)departementen bieden. Als gevolg van de in het wetsvoorstel opgenomen evaluatiebepaling zal het ministerie van Buitenlandse Zaken ook, ten opzichte van de huidige situatie, aanvullende werkzaamheden verrichten. Vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel en in beginsel elke acht jaar daarna, zal een evaluatie van de effecten en doeltreffendheid van het wetsvoorstel moeten worden verricht. Op de opzet van deze evaluatie en de financiële gevolgen daarvan gaan hoofdstukken 7 en 8 van deze toelichting nader in.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

Bij de naleving van de voorgestelde regels over de informatievoorziening over EU-aangelegenheden aan de Staten-Generaal vervullen, in eerste instantie, de (vak)ministeries een belangrijke rol. Zij stellen, gelet op hun verantwoordelijkheid voor de specifieke beleidsterreinen, de BNC-fiches op, evenals de geannoteerde agenda's en verslagen van de (formele en informele) bijeenkomsten van de Raad, kwartaaloverzichten over de stand van zaken van de onderhandelingen over de EU-wetgevingshandelingen, reacties op de publieke consultaties door de Europese Commissie en mogelijk ook non-papers. Het valt onder de verantwoordelijkheid van de (vak)ministeries om ervoor te zorgen dat de informatie aan de Staten-Generaal over ontwikkelingen van de verschillende EU-aangelegenheden op het betreffende terrein zo volledig en tijdig mogelijk is.

Bij de uitvoering en de naleving van de regels over de EU-informatievoorziening vervult het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke coördinerende rol (zie daarover ook paragraaf 3.6 en bijlage 2). Het ministerie van Buitenlandse Zaken begeleidt de andere ministeries, waar nodig en voor zover van toepassing, in het Haagse (en het Brusselse) proces en beoogt erop toe te

⁶¹ Zie voor het meest recente overzicht Kamerstukken 2019/20, 22112, nr. 2898.

⁶² Volgens aanwijzing 4.43, onder d, en aanwijzing 5.32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶³ Volgens aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

zien dat de regels over de informatievoorziening daarbij worden nageleefd door te wijzen op en te adviseren over de in de wet en het onderliggende regelgevende kader opgenomen regels. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet aldus daarbij in de coördinatie en bewaakt de coherentie van de standpuntbepalingen die de (vak)minister(s) namens Nederland bij de vorming van Europees beleid en regelgeving bij de besluitvorming in de EU innemen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet verder, in samenwerking met de (vak)ministers, in de kwartaaloverzichten over de stand van zaken omtrent de omzetting van richtlijnen en de lopende inbreukprocedures tegen Nederland. Ook bereidt het ministerie van Buitenlandse Zaken het jaarlijkse commissiedebat met de Tweede Kamer over de EU-informatievoorziening voor.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is het van belang dat voor de verstrekking van de informatie aan de Staten-Generaal streeftermijnen zijn bepaald. Deze zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om informatie al eerder of juist iets later naar de Staten-Generaal toe te sturen. Bijvoorbeeld in het geval de Staten-Generaal een advies inzake subsidiariteit willen opstellen als bedoeld in artikel 6 van Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon. Een gemotiveerd advies moet binnen acht weken nadat een ontwerp van een wetgevingshandeling van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is ontvangen worden toegezonden. Ook kan het in een enkel geval voorkomen dat een beoordeling van een ontwerp van een wetgevingshandeling niet binnen de 'vaste' termijn van zes weken gereed is, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van het ontwerp en het onderwerp. Dit dient te gebeuren op uitzonderingsbasis en in een dergelijk geval zullen de Staten-Generaal schriftelijk in kennis worden gesteld van het uitstel.

Conform het wetsvoorstel zal als beginsel gelden dat de Staten-Generaal telkens zo tijdig en volledig mogelijk worden geïnformeerd met het oog op een effectieve invulling van de controlerende taak en zelfstandige rol ten aanzien van aangelegenheden van de EU. De informatie kan, mede naar gelang de impact van EU-besluitvorming voor Nederland, beknopter of juist uitgebreider worden opgesteld. Daarop kan de prioritering door de Staten-Generaal ook van bijzondere invloed zijn.

Het wetsvoorstel voorziet echter niet in sancties in het geval de regels over de EU-informatievoorziening niet worden nageleefd. Sanctionerende bepalingen zouden afbreuk doen aan de constitutionele regels en de in ons staatsbestel bestaande relatie tussen bewindspersonen en parlement, waarbij het verbinden van politieke consequenties aan tekortschietende informatievoorziening plaatsvindt in de context van de vertrouwensregel. Op basis van de vertrouwensregel kan, als gevolg van het niet-tijdig of onjuist informeren van de Staten-Generaal, een minister of staatssecretaris ter verantwoording worden geroepen (zie ook paragraaf 2.1).

De uitvoering en naleving van de voorgestelde regels maakt onderdeel uit van een dialoog die de Minister van Buitenlandse Zaken zal onderhouden met de Staten-Generaal. De Minister zal jaarlijks de Staten-Generaal informeren over de stand van de EU-informatievoorziening. Daarnaast zal vijf jaar na de inwerkingtreding van het voorstel een evaluatie van de werking van het voorstel in de praktijk plaatsvinden. De uitvoering en de naleving van de voorgestelde regels over de EU-informatievoorziening zullen een belangrijk onderwerp van deze evaluatie vormen (zie hoofdstuk 8).

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur heeft met alle (vak)ministeries afstemming plaatsgevonden over de precieze afbakening en betekenis van de voorgestelde regels. Bijzondere aandacht is daarbij uitgegaan naar de vraag in hoeverre de voorgestelde regels over EU-informatievoorziening in de praktijk (kunnen) worden nageleefd. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van de voorgestelde regels en om interpretatiegeschillen zo veel mogelijk te vermijden, is ernaar gestreefd de regels in het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur gestreefd met de grootst mogelijke duidelijkheid te omschrijven. In (de artikelsgewijze toelichting van) deze memorie van toelichting, evenals in de nota van toelichting, is extra duiding opgenomen over hoe de regels in de praktijk verder moeten worden uitgelegd.⁶⁴

⁶⁴ Volgens aanwijzing 2.7, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

7. Financiële gevolgen

Ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel en mede ten behoeve van de coördinerende werkzaamheden die het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de informatievoorziening over EU-aangelegenheden verricht, is structureel 1 FTE benodigd. Hiervoor is jaarlijks EUR 142.000 per jaar begroot.

Daarnaast zijn kosten verbonden aan de uitvoering van de evaluaties die op basis van dit wetsvoorstel zullen worden verricht. Deze kosten worden geschat op EUR 100.000 – 250.000 per evaluatie. De eerste evaluatie zal vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden verricht en daarna in beginsel elke acht jaar.

De personele kosten en de kosten voor de evaluaties zullen worden gedekt via de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

8. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting om de wet te evalueren. Het is van belang dat de regels over EU-informatievoorziening goed aansluiten bij de behoeften van de Staten-Generaal bij EU-informatievoorziening, en ook dat de regels dat in de toekomst blijven doen. De behoeften rondom de EU-informatievoorziening kunnen in de loop van de tijd veranderen. Ook de EU is aan veranderingen onderhevig en het is niet uitgesloten dat die veranderingen nog van invloed kunnen zijn op de behoeften rondom de informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

Gelet op het doel van het wetsvoorstel – de bestendinging en versteviging van de EU-informatiepositie van de Staten-Generaal en tevens het onderhouden van een continue dialoog over de effectiviteit van de informatievoorziening – zal de evaluatie zich richten op de vraag in hoeverre de wet ertoe bijdraagt dat de Staten-Generaal een effectieve invulling kunnen geven aan de controlerende taak en zelfstandige rol ten aanzien EU-aangelegenheden. Het is van belang dat zicht wordt gehouden op de naleving van het beginsel dat de informatieverstrekking zo volledig en tijdig mogelijk plaatsvindt. Eerder is hierover in het kader van het IOB-rapport 'Evaluatie naar de coördinatie Nederlands EU-beleid – Tactisch en praktisch' een deelstudie verricht (zie paragraaf 2.1). Ook is een kwalitatieve analyse nodig naar de ervaring van de regels over EU-informatievoorziening in de praktijk en naar de omstandigheden waarin de informatievoorziening niet-tijdig, dan wel onvolledig is.

Deze analyses zullen, gelet op de aard van de te onderzoeken materie, worden belegd bij een onafhankelijke partij.

Volgens het wetsvoorstel zal binnen vijf jaar na inwerkingtreding een eerste evaluatie plaatsvinden. Met de termijn van vijf jaar is aangesloten bij de gebruikelijke termijn voor wetsevaluaties.⁶⁵ Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald binnen welke termijn de volgende evaluaties plaatsvinden. Uitgegaan wordt van een termijn van acht jaar voor deze vervolgevaluaties. Omdat voorstelbaar is dat een evaluatie van de EU-informatievoorziening niet altijd noodzakelijk is, laat het wetsvoorstel ruimte om van een evaluatie af te zien. De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staten-Generaal dienen daar beide mee in te stemmen.

9. Advies en consultatie

PM

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

⁶⁵ Toelichting bij aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

PM

CONCEPT

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Begripsbepalingen

Het begrip EU-informatie wordt gedefinieerd als de informatie die op grond van de voorgestelde wet aan de Staten-Generaal wordt verstrekt. Daarmee bevat dit begrip een afbakening van dit wetsvoorstel. Welke informatie het concreet betreft, wordt geregeld in de artikelen 4 tot en met 6 en zal nader worden ingevuld bij algemene maatregel van bestuur.

Met de begripsbepaling voor een EU-wetgevingshandeling is aangesloten bij artikel 289, derde lid, van het VWEU. Op grond van deze bepalingen zijn (EU-)wetgevingshandelingen rechtshandelingen die zijn vastgesteld volgens een in het VWEU vastgelegde gewone of bijzondere wetgevingsprocedure. In de meeste gevallen initieert de Europese Commissie een dergelijke wetgevingsprocedure (artikel 289, eerste en tweede lid), maar dit kan ook worden gedaan door andere instellingen van de Europese Unie of door een groep lidstaten (artikel 289, vierde lid). Volgens deze wetgevingsprocedures worden verordeningen, richtlijnen en soms besluiten als bedoeld in artikel 288 van het VWEU vastgesteld.

Hoofdstuk 2. Beginselen

Artikel 2. Inachtneming constitutionele context

In hoofdstuk 2 worden twee beginselen verankerd die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 2 wordt vastgelegd dat de toepassing van de wet geschiedt met inachtneming van de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal en de verantwoordelijke ministers bij de aangelegenheden van de Europese Unie. De bepaling heeft in de eerste plaats tot doel om te verankeren dat de inhoud van het wetsvoorstel niet op zichzelf staat. Het wetsvoorstel geeft invulling aan de bestaande staatsrechtelijke plicht van de verantwoordelijke ministers om informatie te verstrekken aan de Staten-Generaal. Deze plicht kent een eigen constitutionele context, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan regels omtrent uitzonderingen op de plicht tot informatieverstrekking en regels omtrent vertrouwelijkheid en geheimhouding. De voorgestelde bepaling beoogt buiten twijfel te stellen dat met het wetsvoorstel niet wordt getreden in deze regels, maar dat de wet juist moet worden toegepast met inachtneming daarvan. Zo valt bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat een van de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen informatieplichten in een specifiek geval niet onverkort kan worden nageleefd, omdat het belang van de Staat zich tegen verstrekking (van bepaalde informatie) verzet. Het voorschrift dient dan te worden nageleefd met inachtneming van de hierover geldende regels. Hetzelfde geldt voor regels omtrent vertrouwelijke informatieverstrekking door de verantwoordelijke ministers aan de Staten-Generaal en de daaraan verbonden plicht tot geheimhouding. Het kan voorkomen dat informatie die op grond van de algemene maatregel van bestuur moet worden verstrekt, alleen vertrouwelijk kan worden verstrekt aan de Staten-Generaal. De leden van de Staten-Generaal zijn dan volgens de geldende regels gebonden aan de geheimhouding daarvan.

Het artikel stelt daarnaast in de tweede volzin buiten twijfel dat het wetsvoorstel geen uitputtende regeling bevat voor wat betreft de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal over EU-aangelegenheden. Het wetsvoorstel laat onverlet dat er ook andere informatie kan worden verstrekt aan de Staten-Generaal, waarbij het vanzelfsprekend ook mogelijk is om daar afspraken over te maken. Op het moment dat een informatie-afpraak tussen de regering en beide Kamers een bepaalde mate van bestendigheid heeft, kan worden overwogen om daar regels over vast te stellen in de algemene maatregel van bestuur.

Artikel 3. Tijdigheid en volledigheid

In artikel 3 wordt het beginsel vastgelegd dat de regering de EU-informatie zo tijdig en volledig mogelijk verstrekt. De regering hecht eraan om dit beginsel wettelijk te verankeren, gelet op het belang hiervan voor een effectieve invulling van de controlerende taak en zelfstandige rol van de Staten-Generaal ten aanzien van aangelegenheden van de EU. Het artikel schrijft voor dat daarbij

rekening wordt gehouden met het tijdpad van het betreffende besluitvormingsproces van de Europese Unie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel.

Hoofdstuk 3. EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal

De artikelen 4 tot en met 6 vormen de kernbepalingen van het wetsvoorstel. Deze bepalingen regelen welke informatie op grond van het wetsvoorstel door de regering wordt verstrekt aan de Staten-Generaal en bevatten delegatiegrondslagen om de genoemde categorieën nader in te vullen bij algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt op hoofdlijnen geregeld welke categorieën van EU-informatie op grond van de wet zullen worden verstrekt. De drie categorieën die het betreft worden nader toegelicht bij de toelichting bij de artikelen 4 tot en met 6.

Bij de keuze welke elementen in een wet in formele zin verankering behoeven en bij welke elementen delegatie op zijn plaats is, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.⁶⁶ Dit houdt in dat onderzocht moet worden welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn, dat het parlement rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. Vanuit dit oogpunt kan de vraag gesteld worden of de delegatiebepalingen uit de artikelen 4 tot en met 6 wel voor de hand liggen. De regering heeft hierbij een afweging gemaakt tussen het primaat van de wetgever en het belang om te voorkomen dat de regels over informatieverstrekking verstarrend werken (zie ook paragraaf 3.3 van het algemeen deel). Vastlegging van de regels op een lager niveau van regelgeving dan een wet in formele zin vermindert het risico op verstarring, omdat wijzigingen makkelijker kunnen worden doorgevoerd. De regering stelt daarom met de artikelen 4 tot en met 6 voor om in de wet op hoofdlijnen te regelen welke categorieën van informatie worden verstrekt, en de nadere invulling hiervan te delegeren naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inhoud van daarvan wordt mede verzekerd door de bepalingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel, waaronder het voorschrift dat een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur wordt voorgelegd aan beide Kamers. Op deze wijze beoogt de regering het risico op verstarring zoveel mogelijk weg te nemen en tegelijkertijd de (formele) betrokkenheid van de beide Kamers – die tevens het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur vormen – zeker te stellen.

Artikelen 4. EU-informatievoorziening over de totstandkoming van EU-wetgevingshandelingen

Dit artikel regelt in het eerste lid dat de verantwoordelijke ministers op grond van het wetsvoorstel informatie aan de Staten-Generaal verstrekken over aangelegenheden van de EU over de totstandkoming van EU-wetgevingshandelingen. In het tweede lid, onderdelen a en b, zijn de aangelegenheden opgenomen waarover in elk geval informatie wordt verstrekt. Deze opsomming is niet-limitatief, waardoor er ruimte blijft om in de algemene maatregel van bestuur ook regels te stellen over andere aangelegenheden die betrekking hebben op de totstandkoming van wetgevingshandelingen.

De regering is voornemens om op grond van artikel 4 in ieder geval regels te stellen over de verstrekking van beoordelingen van ontwerpen van wetgevingshandelingen (thans bekend onder de noemer BNC-fiches) en de verstrekking van geannoteerde agenda's en verslagen van formele bijeenkomsten van de Raad van de Europese Unie over wetgevingshandelingen. Bij algemene maatregel van bestuur zal de informatieverplichting nader worden ingevuld, in die zin dat wordt geregeld welke concrete informatie door de verantwoordelijke ministers wordt verstrekt aan de Staten-Generaal.

Artikel 5. EU-informatievoorziening over aangelegenheden van de Europese Unie, anders dan de totstandkoming van EU-wetgevingshandelingen

Artikel 5 regelt in het eerste lid dat de verantwoordelijke ministers informatie verstrekken aan de Staten-Generaal over andere aangelegenheden van de EU dan de aangelegenheden, bedoeld in artikel 4. Gelijk aan de systematiek van artikel 4, wordt in het tweede lid een niet-limitatieve opsomming gegeven van de aangelegenheden van de EU waar deze categorie in ieder geval op ziet. Bij algemene maatregel van bestuur zal de informatieverplichting nader worden ingevuld.

⁶⁶ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Bij onderdeel a wordt bedoeld op publiek toegankelijke consultaties van groenboeken, witboeken en mededelingen. Onderdeel b ziet op bijeenkomsten van de Europese Raad, die zowel formeel als informeel kunnen zijn. De bijeenkomsten vermeld onder onderdeel c kunnen betrekking hebben op een breed scala aan onderwerpen. Gedacht kan worden aan bijeenkomsten over de vaststelling van Raadsconclusies, besluiten van de Raad ten aanzien van internationale overeenkomsten, besluiten van de Europese Raad op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid en de vaststelling van gedelegeerde handelingen als bedoeld in artikel 290 van het VWEU wanneer het gaat om een voornemen van de Raad om al dan niet bezwaar te maken. Onderdeel d ziet op bijeenkomsten van de Eurogroep. In de Eurogroep wisselen de ministers van Financiën van de eurozonelanden van gedachten over aangelegenheden die verband houden met de euro.

Onderdeel e ziet op EU-handelsakkoorden die nog niet definitief in werking zijn getreden en EU-handelsakkoorden waarbij de betrokken partijen al wel de intentie kenbaar hebben gemaakt om een handelsakkoord te verkennen.

Bij onderdeel f, tot slot, wordt bedoeld op inbreukprocedures die kunnen worden gestart tegen het Koninkrijk der Nederlanden. Artikel 258 van het VWEU heeft betrekking op inbreukprocedures die gestart worden door de Europese Commissie, terwijl artikel 259 van het VWEU ziet op inbreukprocedures die gestart worden door andere lidstaten.

Artikel 6. EU-informatievoorziening over de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen in nationaal recht

Dit artikel bevat een verplichting voor de verantwoordelijke ministers om informatie te verstrekken over de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen in nationaal recht. Omdat dit formeel geen aangelegenheid van de EU betreft, maar betrekking heeft op nationale handelingen, is deze verplichting niet opgenomen in artikel 5 maar ondergebracht in een apart artikel. De regering is voornemens om op grond van het voorgestelde artikel regels te stellen over de verstrekking van informatie over de voortgang van de implementatie van EU-richtlijnen in het nationale recht.

Artikel 7. Streeftermijnen en vorm

Dit artikel bevat in het eerste lid een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen streeftermijnen aangaande de EU-informatieverstrekking aan de Staten-Generaal. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel. Het tweede lid bevat een grondslag om bij of krachtens regels te stellen over de vorm waarin de EU-informatie wordt verstrekt.

Hoofdstuk 4. Bevordering van de werking van de EU-informatievoorziening

Artikel 8. Coördinatie en coherentie

Dit artikel voorziet in een wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor de coördinatie en de bevordering van de coherentie van de Nederlandse inbreng in het EU-besluitvormingsproces en de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Voor een nadere toelichting op de inhoud van dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel. De wettelijke verankering van deze verantwoordelijkheid verhindert niet dat de genoemde verantwoordelijkheden in de toekomst als gevolg van een departementale herindeling bij een andere bewindspersoon komen te liggen dan de minister van Buitenlandse Zaken. Gelet op de nauwe verwevenheid van deze taken ligt het daarbij wel voor de hand dat beide taken bij dezelfde bewindspersoon komen te liggen, hetgeen ook tot uitdrukking wordt gebracht met deze wettelijke verankering.

Artikel 9. Informatieplicht

Dit artikel regelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken de Staten-Generaal jaarlijks informeert over de stand van de EU-informatievoorziening. Deze informatieplicht kan zowel mondeling als schriftelijk worden ingevuld. Hierbij zal in beginsel de wens van de Staten-Generaal worden gevolgd. Op dit moment is het bijvoorbeeld staande praktijk dat de Minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks in gesprek gaat met de Tweede Kamer over de EU-informatievoorziening. Op deze wijze wordt verantwoording afgelegd over de stand van zaken en kan worden gezien of er

aanleiding is tot aanpassing van de regels over de informatievertrekking. Indien dit voorstel van wet tot wet wordt verheven en de jaarlijkse verantwoording aanleiding geeft tot aanpassing van de regels, kan de regering overgaan tot het ontwerpen van een wijziging van de algemene maatregel van bestuur waarin regels over de informatievertrekking worden neergelegd. Op grond van het voorgestelde artikel 11 is verzekerd dat de Kamers vervolgens in staat worden gesteld om opmerkingen te maken over het ontwerp.

Artikel 10. Evaluatie

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel.

Anders dan voorgeschreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving, is de evaluatiebepaling niet opgenomen in de slotartikelen van het wetsvoorstel.⁶⁷ De reden hiervoor is dat de evaluatie onderdeel uitmaakt van het in hoofdstuk 4 voorgestelde stelsel tot bevordering van de kwaliteit van de EU-informatievoorziening.

Artikel 11. Parlementaire betrokkenheid algemene maatregel van bestuur

Het voorgestelde artikel regelt dat het ontwerp van een op grond van de wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur gedurende vier weken aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Op deze wijze worden beide Kamers der Staten-Generaal in staat gesteld om opmerkingen te maken over het ontwerpbesluit en toekomstige wijzigingen daarvan. Daarmee is de parlementaire betrokkenheid van de beide Kamers bij de inhoud van de algemene maatregel van bestuur verzekerd. Vanzelfsprekend zal de regering de beide Kamers ook in de fase daaraan voorafgaand zoveel mogelijk betrekken, aangezien beide Kamers zelf – anders dan bij de meeste algemene maatregelen van bestuur – onderwerp zijn van de inhoud daarvan.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 12. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt de inwerkingtreding te regelen bij koninklijk besluit.

⁶⁷ Aanwijzing 3.55 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

A. Bijlagen bij de toelichting

CONCEPT

Bijlage 1 - Toelichting controlerende taak en zelfstandige rol nationale parlementen bij EU-aangelegenheden

Controlerende taak nationale parlementen

De Staten-Generaal beschikken over het gebruikelijke instrumentarium van moties, brieven, werkbezoeken en mondelinge en schriftelijke overleggen. Daarnaast beschikken de Staten-Generaal over het instrument van het parlementair voorbehoud (artikel 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon), ook wel behandelvoorbehoud genoemd. Uit de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon volgt dat de Eerste en Tweede Kamer ieder binnen twee maanden nadat zij een voorstel voor een wetgevingshandeling hebben ontvangen, kunnen besluiten dat zij het voorstel van zodanig politiek belang achten dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wensen te worden geïnformeerd. De regering maakt in dat geval onverwijld na daarvan in kennis te zijn gesteld een parlementair voorbehoud in het kader van de voor de behandeling van het EU voorstel te volgen wetgevingsprocedure. Dat wil zeggen dat de regering geen onomkeerbare besluiten mag nemen voordat de verantwoordelijke minister met de Eerste of Tweede Kamer overleg heeft gehad. Het behandelvoorbehoud wordt krachtens de procedureregeling na afloop van een speciaal commissiedebat met de bewindspersoon opgeheven. Tijdens het debat kunnen speciale afspraken gemaakt worden tussen de Eerste en of Tweede kamer en de minister over de informatie die de Staten-Generaal in de toekomst over het betreffende onderwerp zal ontvangen van de regering.⁶⁸

In de Goedkeuringswet is tevens vastgelegd dat de Staten-Generaal instemmingsrecht heeft op een aantal onderdelen van de Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.⁶⁹ Verder maken de Staten-Generaal steeds vaker gebruik van het instrument van de ambtelijke technische briefing en gerichte informatieverschaffing door deskundigen.

Zelfstandige rol nationale parlementen

Op basis van artikel 12, aanhef en onder a, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: EU-verdrag) dragen de nationale parlementen actief bij tot de goede werking van de Unie door zich door de instellingen van de Unie te laten informeren en door zich ontwerpen van wetgevingshandelingen te laten toezenden zoals voortvloeit uit Protocol 1. Dit betekent dat de nationale parlementen rechtstreeks van de Europese Commissie, de Raad, het Europees Parlement informatie ontvangen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor nationale parlementen om rechtstreekse invloed uit te oefenen in de EU.

Artikel 12, onder b, van het VEU bepaalt dat nationale parlementen erop toezien dat het beginsel van subsidiariteit⁷⁰ wordt geëerbiedigd overeenkomstig de procedures bedoeld in Protocol 2. Artikel 6 van Protocol 2 bepaalt dat ieder nationaal parlement en iedere kamer van één van die parlementen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie een gemotiveerd advies kan toezenden waarin uiteengezet wordt waarom het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dergelijke gemotiveerde adviezen kunnen binnen acht weken na toezending van het ontwerp van de wetgevingshandeling aan de nationale parlementen worden ingediend. Artikel 7 van Protocol 2 schrijft voor dat met een dergelijk advies rekening gehouden dient te worden.

Subsidiariteitsmechanisme – de gele en oranje kaart

Het mechanisme dat hiervoor is ingericht is het zogenaamde subsidiariteitsmechanisme met de zogenoemde 'gele' en 'oranje' kaart, welke zijn neergelegd in artikel 7, leden 2 en 3 van het Protocol. Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem (artikel 7, eerste lid, van Protocol 2). Voor Nederland betekent dit dat de Eerste en Tweede Kamer ieder een eigen stem hebben in deze procedure. Er is onderscheid gemaakt tussen wetgevingshandelingen die volgens een bijzondere

⁶⁸ Tactisch en praktisch, naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europebeleid, (2021, gepubliceerd op www.iob-evaluatie.nl) p.22

⁶⁹ Artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon.

⁷⁰ Het beginsel van subsidiariteit in de context van Protocol 2 betekent dat de nationale parlementen beoordelen of een maatregel op EU-niveau moet worden genomen, of dat dit beter door een lidstaat zelf kan worden geregeld.

wetgevingsprocedure worden behandeld en wetsvoorstellen waarvoor de gewone wetgevingsprocedure geldt. Voor wetgevingshandelingen in een bijzondere wetgevingsprocedure geldt dat een zogenoemde gele kaart getrokken kan worden, wat inhoudt dat de initiatiefnemer(s) van het voorstel het voorstel moet(en) heroverwegen en vervolgens gemotiveerd moet(en) besluiten het voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Deze gele kaart wordt getrokken indien ten minste een derde van de vertegenwoordigde nationale parlementen in een gemotiveerd advies heeft gesteld dat het ontwerp van de wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Gaat het om een ontwerp van een wetgevingshandeling op grond van artikel 76 van het VWEU (justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking) dan geldt een drempel van een vierde van de nationale parlementen (artikel 7, tweede lid, van Protocol 2).

In het geval van voorstellen voor wetgevingshandelingen in de gewone wetgevingsprocedure kan er een oranje kaart getrokken worden. Hierbij geldt dat er ten minste een gewone meerderheid van alle stemmen van nationale parlementen behaald dient te worden (artikel 7, derde lid, van Protocol 2). In dat geval dient de Commissie het voorstel opnieuw in overweging te nemen. Op grond van die overweging kan de Commissie besluiten om het voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Indien de Commissie besluit het voorstel te handhaven, zal zij dit besluit van een gemotiveerd advies moeten verantwoorden. Dit gemotiveerde advies van de Commissie, samen met de gemotiveerde adviezen van de parlementen wordt vervolgens voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement (artikel 7, derde lid, onder a), van Protocol 2). Indien tenminste 55% van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel van de Commissie niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel niet verder in behandeling genomen (artikel 7, derde lid, onder b), van Protocol 2).

Subsidiariteitsberoep

Nationale parlementen kunnen op grond van artikel 8 van Protocol 2 beroep instellen bij het EU-Hof tegen een wetgevingshandeling van de EU wanneer het deze in strijd acht met het subsidiariteitsbeginsel. Over de daarbij te volgen procedure heeft de regering afspraken gemaakt met de Staten-Generaal.⁷¹

Informele politieke dialoog

Teneinde de zelfstandige rol van nationale parlementen uit te oefenen is samenwerking tussen de nationale parlementen onderling, met het Europees Parlement en met de Commissie onontbeerlijk. Sinds 2006 bestaat de mogelijkheid voor Commissie en nationale parlementen van het voeren van een informele politieke dialoog. Zowel de Commissie als de nationale parlementen publiceren de correspondentie op internet.⁷² De website van de Commissie geeft een overzicht van adviezen van nationale parlementen en antwoorden van de Commissie per lidstaat. De website voor interparlementaire informatie uitwisseling (IPEX) geeft een overzicht van opinies van nationale parlementen over EU (voorstellen voor) wetgevende voorstellen.⁷³ De informele politieke dialoog kan daarnaast ook worden ingevuld in de vorm van werkbezoeken en bijvoorbeeld het uitnodigingen van Commissarissen en of Commissie vertegenwoordigers bij vergaderingen van nationale parlementen.⁷⁴

COSAC

Ter bevordering van de samenwerking tussen de nationale parlementen is de Conferentie van Parlementaire Commissies voor Europese Zaken (COSAC) tot stand gekomen. Deze is gebaseerd op artikel 10 van Protocol 1. COSAC komt twee keer per jaar bijeen. Ook het Europees Parlement is in dit orgaan vertegenwoordigd. De activiteiten van de nationale parlementen worden bijgehouden op de IPEX website.

⁷¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 30389, nr. 7 en de beantwoording van nadere vragen aan de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 30953, nr. L)

⁷² [Adviezen van nationale parlementen en antwoorden van de Commissie \(europa.eu\)](#).

⁷³ [Home - IPEX.eu](#).

⁷⁴ [Betrekkings met nationale parlementen \(europa.eu\)](#).

CONCEPT

Bijlage 2 - Interdepartementale EU-coördinatiestructuur

REA en HCEU

Voor de coördinatie van de Nederlandse inzet op de grote politieke dossiers, in het bijzonder die geagendeerd staan voor de Europese Raad, is een specifieke onderraad van de ministerraad ingesteld, de Raad Europese Aangelegenheden (REA). Deze bespreekt op reguliere basis de Nederlandse strategische inzet in Brussel en de inzet van de Europese Raad van regeringsleiders. De REA wordt voorgezeten door het ministerie van Algemene Zaken.⁷⁵ De REA wordt voorbereid door de Hoog-ambtelijke Commissie EU-zaken (HCEU). De HCEU wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Algemene Zaken en voorbereid door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De HCEU bestaat uit directeuren van de EU-afdelingen van alle ministeries en afgevaardigden van de Nederlandsche Bank.

CoCo

De interdepartementale Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen (CoCo), die wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, speelt een spilfunctie bij de formulering van de dagelijkse Nederlandse inzet in Brussel. Alle departementen en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PVEU) zijn in de CoCo vertegenwoordigd. De CoCo bereidt het Nederlandse standpunt voor van de (informele) Raden in Brussel (met uitzondering van de Europese Raad – zie REA hierboven) en beoordeelt Kamerbrieven die Europese zaken betreffen en meerdere departementen raken. Daarnaast beoordeelt de CoCo de BNC-fiches (zie hieronder) voordat ze naar de ministerraad gaan. De ministerraad behandelt deze voorbereide standpunten (CoCo-conclusies), en stelt deze vast.

BNC

Alle nieuwe voorstellen van de Europese Commissie⁷⁶ voor beleid en regelgeving worden besproken in de interdepartementale werkgroep 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC). De BNC is een werkgroep waarin alle departementen vertegenwoordigd zijn en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG); het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). De BNC wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De BNC heeft tot taak een appreciatie - 'BNC-fiche' - op te stellen van de inhoud en doelstelling van alle relevante voorstellen en een inschatting te maken van de consequenties voor Nederland. De ministerraad stelt - na behandeling in de CoCo - de BNC-fiches vast. Hiermee vormen ze de basis voor de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over EU-beleidsvoornemens en wet- en regelgeving. De fiches zijn tevens de leidraad voor de instructies ten behoeve van de onderhandelingen in de EU Raadswerkgroepen. De Staten-Generaal ontvangen na vaststelling door de ministerraad een afschrift van de BNC-fiches. Een kopie gaat tevens naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement, zodat ook zij kennis kunnen nemen van de inzet van de regering.

Coreper en PV-instructieoverleg

In Brussel bereidt het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de EU-lidstaten (Coreper) de besluitvorming voor in de Raad. Om besluitvorming door de ministers te faciliteren, wordt in Coreper onderhandeld teneinde zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken over de agendapunten (inclusief wetgeving), die voor de Raad zijn geagendeerd. De Nederlandse inbreng in Coreper is onderwerp van het interdepartementale PV-instructieoverleg. Dit overleg, waaraan alle departementen en PVEU deelnemen, wordt eveneens voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De werkwijze is dat op basis van de agenda voor Coreper het verantwoordelijke ministerie de ontwerp-instructies opstelt die tijdens het PV-instructieoverleg worden besproken, en vervolgens onder verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken worden vastgesteld.

⁷⁵ Kst-35000- V – 4 (2028-2019).

⁷⁶ Zie voetnoot 39 (PM)