

Concept NvT - Besluit EU-informatievoorziening Staten-Generaal

Inhoud:

A. Algemeen deel van de Nota van Toelichting

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het besluit
 - 2.1 Inhoud
 - 2.2 Streeftermijnen
 - 2.3 Voorhangprocedure
3. Administratieve lasten en financiële gevolgen
4. Advies en consultatie
5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

B. Artikelsgewijze toelichting

CONCEPT

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Wet EU-informatievoorziening Staten-Generaal (hierna: wet) bevat regels over de EU-informatievoorziening van de regering aan de Staten-Generaal. In deze wet is een aantal grondslagen opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Dit besluit voorziet daarin.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Inhoud

Het besluit bevat in de eerste plaats bepalingen over de drie categorieën EU-informatie die op grond van de wet door de regering aan de Staten-Generaal worden verstrekt. De eerste categorie van EU-informatievoorziening betreft informatie over de totstandkoming van EU-wetgevingshandelingen. De tweede categorie betreft informatie over andere aangelegenheden van de EU dan de totstandkoming van EU-wetgevingshandelingen. De derde categorie ziet op informatie over de voortgang van de implementatie van EU-richtlijnen in nationaal recht. In het besluit zijn deze drie categorieën van EU-informatievoorziening nader uitgewerkt in hoofdstuk 2, paragraaf 2.1 tot en met 2.5. Ook zijn in die paragrafen regels opgenomen over de streeftermijnen waarbinnen de betreffende informatie dient te worden verstrekt. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting worden deze regels nader toegelicht.

Verder bevat het besluit een bepaling over de gevolgen van recesperiodes van EU-instellingen voor de streeftermijnen die worden gehanteerd. Ook bevat het besluit een grondslag om in een ministeriële regeling nadere regels te stellen over de vorm waarin de schriftelijke EU-informatie dient te worden verstrekt. Tot slot is een bepaling opgenomen over de wijze waarop en de periode waarin de evaluatie over de toepassing van de wet uitgevoerd dient te worden. Ook deze bepalingen worden in het artikelsgewijze deel van deze toelichting nader toegelicht.

2.2 Streeftermijnen

Voor een goede werking van de EU-informatievoorziening is tijdige informatieverstrekking essentieel. In de wet is tijdigheid van de EU-informatievoorziening daarom opgenomen als onderdeel van één van de kernbeginselen van de wet ten behoeve van de effectieve invulling van de controlerende taak en zelfstandige rol van de Staten-Generaal ten aanzien van EU-aangelegenheden. Het beginsel van tijdigheid kan richting geven aan de interpretatie of reikwijdte van de bepalingen van dit besluit die op meer toegespitste wijze de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal regelen.

In dit besluit worden streeftermijnen gehanteerd voor de verstrekking van EU-informatie aan de Staten-Generaal. Termijnen zijn vanwege de relatie tussen de Staten-Generaal en de regering niet in rechte afdwingbaar. Daardoor hanteert het besluit streeftermijnen. In alle bepalingen over de EU-informatie die aan de Staten-Generaal wordt verstrekt en de wijze waarop deze verstrekking plaats vindt, zijn streeftermijnen opgenomen. Deze 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 bijvoorbeeld rekening gehouden met de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om een subsidiariteitstoets te voorzien of een parlementair behandelvoorbehoud aan te kondigen.

Uitgangspunt is dat de ministers die het aangaat deze informatie binnen de in die bepalingen aangeduide streeftermijnen aan de Staten-Generaal verzenden. De gestelde streeftermijnen

sluiten immers aan bij de periode waarin de Staten-Generaal zo effectief mogelijk de controlerende taak, en in het voorkomende geval, de zelfstandige rol ten aanzien van EU-aangelegenheden kunnen invullen. Tegelijkertijd kunnen er zich omstandigheden voordoen waardoor het niet haalbaar of niet wenselijk is om binnen de gestelde streeftermijn de EU-informatie aan de Staten-Generaal te verzenden. Zo worden bijvoorbeeld soms op heel korte termijn Raadsbijeenkomsten ingelast en is het niet altijd haalbaar een week voorafgaande aan een ingelaste Raadsbijeenkomst een geannoteerde agenda naar de Staten-Generaal te sturen. Verder kan het in een enkel geval bijvoorbeeld voorkomen dat een beoordeling van een ontwerp van een wetgevingshandeling niet binnen de termijn van zes weken gereed is vanwege bijvoorbeeld de complexiteit van het ontwerp. Gelet op het beginsel van tijdigheid moet in dat laatste geval op grond van het besluit een uitstelbrief worden geschreven als de streeftermijn niet wordt gehaald. Deze streeftermijnen vormen dus het uitgangspunt, en er kan alleen in uitzonderlijke gevallen van worden afgeweken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bepalingen uit de Algemene termijnenwet van toepassing zijn op de streeftermijnen die dit besluit hanteert.

2.3 Voorhangprocedure

Op grond van artikel 11 van de wet wordt een krachtens de wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur gedurende vier weken aan de Staten-Generaal voorgelegd voordat die algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit ook geldt voor wijzigingen van deze algemene maatregel van bestuur. Op deze wijze worden de Staten-Generaal in staat gesteld om opmerkingen te maken over het voorgenoemde wijzigingsontwerp. 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 andere algemene maatregelen van bestuur – onderwerp zijn van de inhoud daarvan.

Wijzigingen van de bepalingen van het besluit zouden kunnen voortkomen uit de jaarlijkse informatieplicht van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Staten-Generaal over de stand van de EU-informatievoorziening. Wijzigingen kunnen ook voortkomen uit de evaluatie van de wet. Op beide momenten wordt gezien hoe de regels over de informatievoorziening in de praktijk precies uitwerken en of eventuele wijzigingen van deze regels benodigd zijn.

3. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Uit dit besluit vloeien geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven voort. Voor de (Rijks)overheid zijn de administratieve lasten die uit dit besluit volgen beperkt. De wet en het besluit bouwen voort op de EU-informatieafspraken tussen de regering en de Staten-Generaal zoals die tot de inwerkingtreding van dit besluit golden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet.

De financiële gevolgen zijn beperkt tot de kosten voor de evaluatie. Die worden toegelicht in de memorie van toelichting bij de wet.

4. Advies en consultatie

[PM]

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

[PM]

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Begripsbepalingen

In het besluit worden veel begrippen gebruikt die in de wet reeds zijn gedefinieerd. De definities uit de wet zijn ingevolge artikel 1 van de wet ook van toepassing op dit besluit.

Hoofdstuk 2. EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal

§ 2.1 Beoordeling ontwerp van een wetgevingshandeling

Artikel 2. Inhoud van de beoordeling

Eerste lid

Artikel 2, eerste lid, regelt de verzending van een beoordeling van een ontwerp van een wetgevingshandeling aan de Staten-Generaal. In de EU-informatieafspraken tussen de regering en de Staten-Generaal zoals die tot de inwerkingtreding van dit besluit golden, staan deze beoordelingen bekend als 'BNC-fiches'. Met de begripsbepaling van 'een ontwerp van een wetgevingshandeling' is aangesloten bij artikel 2 van Protocol 1 bij de Verdragen. Volgens dit artikel moet onder 'een ontwerp van een wetgevingshandeling' worden verstaan:

- de voorstellen van de Europese Commissie,
- de initiatieven van een groep lidstaten van de Europese Unie,
- de initiatieven van het Europees Parlement,
- de verzoeken van het Hof van Justitie van de Europese Unie,
- de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank, en
- de verzoeken van de Europese Investeringsbank,

allen met het oog op de vaststelling van een wetgevingshandeling. Deze ontwerpen worden vastgesteld volgens een gewone of bijzondere wetgevingsprocedure op grond van artikel 289, derde lid, van het VWEU. In de regel stelt de Europese Commissie een ontwerp van een EU-wetgevingshandeling voor. Verreweg de meeste beoordelingen zullen dus zien op voorstellen van de Europese Commissie voor een ontwerp van een wetgevingshandeling. Toch is voor aansluiting bij deze bredere categorie van voorstellen gekozen, omdat ook andere instellingen van de EU of een groep lidstaten van de EU een ontwerp van een wetgevingshandeling kan voorstellen, en ook in deze gevallen wordt in beginsel een beoordeling opgesteld.

Niet voor alle ontwerpen van een wetgevingshandeling hoeft echter een beoordeling (BNC-fiche) opgesteld te worden. Op verzoek van de minister wiens beleidsterrein het ontwerp van een wetgevingshandeling betreft, kan de Minister van Buitenlandse Zaken oordelen dat het ontwerp geen aanleiding geeft tot het verzenden van een beoordeling. In principe worden BNC-fiches opgesteld over alle nieuwe ontwerpen van wetgevingshandelingen waarin nieuw beleid of nieuwe wetgeving wordt aangekondigd. Per geval wordt afgewogen of een BNC-fiche dient te worden opgesteld. Redenen om geen BNC-fiche op te stellen kunnen bijvoorbeeld zijn dat het gaat om een kleine, technische aanpassing van bestaande regelgeving, om codificaties of om wijzigingen van EU-verdragen met derde landen als uitvloeisel van bestaande verdragsverplichtingen. Mocht één van beide Kamers der Staten-Generaal desalniettemin aangeven een beoordeling te willen ontvangen, dan zal de beoordeling alsnog worden verzonden.

Tweede lid

In het tweede lid staan de onderdelen opgesomd die in ieder geval in de beoordeling moeten worden opgenomen, voor zover deze onderdelen voor het concrete ontwerp van een wetgevingshandeling van toepassing zijn.

Bij de beschrijving van de essentie van het ontwerp gaat het om een weergave van de kern van het ontwerp, het doel en de voorgestelde maatregelen om dat doel te bereiken. Ook wordt een korte samenvatting gegeven van het impact assessment van de Europese Commissie.

Bij de Nederlandse positie ten aanzien van het ontwerp gaat het allereerst om een beschrijving van de essentie van het Nederlands beleid op dit terrein. Daarna volgt een beoordeling van het ontwerp door de regering en de daarmee verband houdende inzet in de onderhandelingen. Tenslotte gaat het hierbij ook om een eerste inschatting van het Europese krachtenveld, met name van de posities van de lidstaten in de Raad van de Europese Unie (hierna: Raad) en van het Europees Parlement, voor zover deze in dit stadium al bekend zijn. Nadere inschattingen over bijvoorbeeld het krachtenveld worden in geannoteerde agenda's en raadsverslagen meegenomen.

Bij de beoordeling over de bevoegdheid van de Europese Unie (hierna: EU) wordt een oordeel gegeven of de EU bevoegd is om over dit onderwerp een ontwerp van een wetgevingshandeling vast te stellen. Op grond van het beginsel van bevoegdheidsdeling mag de EU enkel handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die door de lidstaten in de EU-Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.¹ Bij de beoordeling van de subsidiariteit en de evenredigheid (deze laatste term in het BNC-fiche aangeduid als 'proportionaliteit') gaat het om een oordeel over de mate waarin het ontwerp recht doet aan 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 EU kunnen worden bereikt², en over de mate waarin het ontwerp recht doet aan het evenredigheidsbeginsel, op basis waarvan het optreden van de EU geschikt dient te zijn om de doelstellingen van dit optreden te verwezenlijken en niet verder dient te gaan dan hiertoe noodzakelijk.³

Bij de beschrijving van de gevolgen voor Nederland wordt gedoeld op diverse gevolgen. Allereerst worden de financiële gevolgen van het voorstel beschreven. De beoordeling van de financiële gevolgen van het ontwerp omvat de gevolgen voor de EU-begroting en de financiële gevolgen voor de Rijksoverheid en, indien van toepassing, voor de medeoverheden. Daarnaast worden de financiële consequenties en de gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger toegelicht. Tenslotte worden de gevolgen van het ontwerp voor de concurrentiekracht van de EU aangegeven, evenals de geopolitieke aspecten die aan het ontwerp verbonden zijn.

Ook de beschrijving van de juridische implicaties van het voorstel bestaat uit meerdere elementen. Het eerste element waarop ingegaan wordt, zijn de consequenties voor de Nederlandse nationale en decentrale regelgeving, voor de sanctionering en voor het beleid. Als in het ontwerp een bevoegdheid aan de Europese Commissie of Raad wordt verleend om een gedelegeerde handeling of een uitvoeringshandeling vast te stellen⁴, wordt daar een oordeel over gegeven. Vervolgens wordt de voorgestelde implementatietermijn (bij EU-richtlijnen), dan wel de voorgestelde datum inwerkingtreding (bij EU-verordeningen en EU-besluiten) opgenomen, evenals een inschatting van de haalbaarheid van die termijn voor Nederland. Ook wordt opgenomen of en zo ja op welke wijze en met welke datum een evaluatie- dan wel horizonbepaling is opgenomen in het Commissievoorstel en wordt de wenselijkheid daarvan beoordeeld. Tot slot wordt op het ontwerp een constitutionele toets uitgevoerd, waarbij bezien wordt of het voorstel in overeenstemming is met de Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse grondwet.

Bij de beschrijving van de implicaties voor de uitvoering en handhaving van het voorstel gaat het om de mate waarin de uitvoering en handhaving van het ontwerp gerealiseerd kunnen worden door Nederlandse uitvoeringsinstanties en inspecties en medeoverheden. Bij de beschrijving van de implicaties voor ontwikkelingslanden worden de mogelijke gevolgen en effecten voor ontwikkelingslanden aangegeven en hoe Nederland hiermee omgaat.

¹ 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.

² Artikel 5, eerste en derde lid, van het VEU.

³ Artikel 5, eerste en vierde lid, van het VEU.

⁴ Artikel 290 respectievelijk 291 van het VWEU.

Derde lid

Indien het tijdpad van het betreffende besluitvormingsproces van de EU aanleiding geeft tot spoed, zal een verkorte kabinetsappreciatie worden gestuurd opdat de Staten-Generaal tijdig worden geïnformeerd. Deze spoed bestaat indien het betreffende besluitvormingsproces van de EU, te weten het vaststellen van de Raadspositie voorafgaand aan de trilogonderhandelingen, met spoed is voorzien nadat het voorstel is gepresenteerd. De regering zorgt ervoor dat in deze spoedgevallen in ieder geval de kern van de beoordeling in de kabinetsappreciatie wordt opgenomen. Deze kern bestaat uit de in onderdeel a tot en met e genoemde onderdelen. Deze kabinetsappreciatie zal worden opgenomen in reguliere stukken, zoals bijvoorbeeld in een geannoteerde agenda voor een aanstaande Raadsbijeenkomst of in een aparte Kamerbrief, om zo de beoogde verzendtermijn te halen.

Artikel 3. Streeftermijn

Eerste lid

De hoofdregel is dat de beoordeling binnen een streeftermijn van zes weken aan de Staten-Generaal wordt verzonden nadat het ontwerp is gepresenteerd. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is uitgelegd waarom deze regel een streeftermijn bevat. De streeftermijn van zes weken stelt de Staten-Generaal in staat eventueel nog een parlementair behandelvoorbehoud⁵ te plaatsen of een subsidiariteitstoets⁶ uit te voeren als de Staten-Generaal dat niet eerder hebben aangegeven (zie ook het tweede lid).

Als de streeftermijn van zes weken vanwege bijvoorbeeld de bijzondere complexiteit van het onderwerp of ontwerp niet haalbaar blijkt, dan stelt de minister wiens beleidsterrein het ontwerp van een wetgevingshandeling betreft de Staten-Generaal schriftelijk in kennis van de (dreigende) overschrijding van de streeftermijn.

Tweede lid

In de jaarlijkse prioriteitsstelling door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Tweede Kamer) geeft de Tweede Kamer op basis van het jaarlijkse Commissie Werkprogramma en de kabinetsappreciatie daarvan aan op welke voorstellen voor EU-wetgevingshandelingen de Tweede Kamer voornemens is een subsidiariteitstoets uit te voeren of een behandelvoorbehoud te plaatsen. Op grond van deze jaarlijkse prioriteitsstelling zal de regering de Staten-Generaal binnen een streeftermijn van vijftientig dagen na presentatie van de voorstellen op deze lijst een beoordeling daarvan sturen, opdat de Staten-Generaal de kabinetsappreciatie in het BNC-fiche kunnen betrekken bij de definitieve keuze tot het uitvoeren van een subsidiariteitstoets of het maken van een behandelvoorbehoud. Dit laat onverlet dat de Staten-Generaal gedurende het jaar van deze jaarlijkse prioriteitsstelling kunnen afwijken. Ook laat dit onverlet dat de Staten-Generaal deze instrumenten voor ontwerpen van wetgevingshandelingen kunnen inzetten zonder daarbij een beoordeling van de regering te hebben ontvangen.

Ook bij deze streeftermijn geldt dat als die niet haalbaar blijkt, de minister wiens beleidsterrein het ontwerp van een wetgevingshandeling betreft de Staten-Generaal schriftelijk in kennis stelt van de (dreigende) overschrijding van de streeftermijn.

Derde lid

Bij artikel 2, derde en vierde lid, is toegelicht dat de Staten-Generaal middels een verkorte kabinetsappreciatie geïnformeerd kunnen worden indien het tijdpad van het betreffende besluitvormingsproces van de EU aanleiding geeft tot spoed. In dergelijke gevallen ontvangen de

⁵ Artikel 4 van de Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocollen en Bijlagen (Trb. 2008, 11).

⁶ Artikel 6 van Protocol 2 bij de Verdragen.

Staten-Generaal de verkorte kabinetsappreciatie uiterlijk voorafgaand aan de dag van het betreffende besluitvormingsmoment van de EU.

§ 2.2 Beoordeling aanbevelingen en mededelingen

Artikel 4. Inhoud van de beoordeling

Eerste lid

Artikel 4, eerste lid, regelt de verzending van een beoordeling van een aanbeveling⁷ of een mededeling⁸ aan de Staten-Generaal. Ook deze beoordelingen staan bekend als 'BNC-fiches' in de EU-informatieafspraken tussen de regering en de Staten-Generaal zoals die tot de inwerkingtreding van dit besluit golden. De Europese Commissie is bevoegd om een voorstel voor een aanbeveling van de Raad te doen in alle gevallen waarin in de Verdragen is bepaald dat hij handelingen op voorstel van de Europese Commissie vaststelt.⁹ Ook kan de Europese Commissie zelf aanbevelingen vaststellen.¹⁰ Over dergelijke (voorstellen voor) aanbevelingen worden in de regel BNC-fiches opgesteld. De Europese Commissie (of, indien de voorgenomen overeenkomst uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid) doet daarnaast aanbevelingen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de EU aan te wijzen.¹¹ Voor zover dergelijke aanbevelingen van de Europese Commissie openbaar zijn, worden hierover BNC-fiches opgesteld.

Niet voor alle mededelingen en aanbevelingen hoeft echter een beoordeling opgesteld te worden. Op verzoek van de minister wiens beleidsterrein het betreft, kan de Minister van Buitenlandse Zaken oordelen dat de mededeling of (het voorstel voor een) aanbeveling geen aanleiding geeft tot het verzenden van een beoordeling. In principe worden BNC-fiches opgesteld over alle aanbevelingen en mededelingen, waarin nieuw beleid wordt aangekondigd. Per geval wordt afgewogen of een BNC-fiche dient te worden opgesteld. Redenen om geen BNC-fiche op te stellen kunnen bijvoorbeeld zijn dat het gaat om een mededeling waarin een overzicht wordt gegeven van reeds bestaand beleid zonder dat nieuw beleid wordt aangekondigd, om standaardrapportages (bijvoorbeeld jaarrapporten, voortgangsrapportages of evaluaties), om interpretatieve mededelingen waarin de Europese Commissie aangeeft hoe de Europese Commissie omgaat met bepaalde vraagstukken of om niet-openbare aanbevelingen aan de Raad voor de vaststelling van onderhandelingsmandaten. Mocht één van beide Kamers der Staten-Generaal desalniettemin aangeven een beoordeling te willen ontvangen, dan zal de beoordeling alsnog worden verzonden.

Tweede lid

In het tweede lid staan de onderdelen opgesomd die in ieder geval in de beoordeling moeten worden opgenomen, voor zover deze onderdelen voor het concrete voorstel van een aanbeveling of mededeling van toepassing zijn.

Deze opsomming sluit grotendeels aan bij de opsomming voor de beoordeling van ontwerpen van EU-wetgevingshandelingen uit artikel 2, tweede lid. In een aantal opzichten verschillen de twee opsommingen van elkaar. Zo bevat de beoordeling van een mededeling of een (voorstel voor een) aanbeveling, in tegenstelling tot die van een ontwerp van een wetgevingshandeling, niet een beschrijving van de juridische implicaties, van de implicaties voor de uitvoering en handhaving en van de implicaties voor ontwikkelingslanden. Daarnaast wordt in de beoordeling van een mededeling of een (voorstel voor een) aanbeveling geen *oordeel* gegeven over de bevoegdheid

⁷ Artikel 288 van het VWEU.

⁸ Artikel 1 van Protocol 1 bij de Verdragen.

⁹ Artikel 292 van het VWEU. In enkele gevallen is de bevoegdheid om voor de Raad om op voorstel van de Commissie aanbevelingen vast te stellen in een specifiek artikel opgenomen. Zie bijvoorbeeld artikel 164, vierde lid van het VWEU, artikel 165, vierde lid van het VWEU, artikel 167, vijfde lid van het VWEU en artikel 168, zesde lid van het VWEU.

¹⁰ Artikel 292 van het VWEU.

¹¹ Artikel 218, derde lid van het VWEU.

van de EU en de subsidiariteit en evenredigheid, maar een *grondhouding* ten aanzien van deze onderwerpen. Deze verschillen vloeien voort uit het gegeven dat (voorstellen voor) aanbevelingen en mededelingen niet-wetgevende instrumenten zijn.

Derde lid

Bij de aanneming van Raadsconclusies over een mededeling kan het tijdschema van het betreffende besluitvormingsproces van de EU aanleiding geven tot spoed. Net als bij de beoordelingen van een ontwerp van een wetgevingshandeling, zal ook in deze gevallen een verkorte kabinetsappreciatie worden gestuurd opdat de Staten-Generaal tijdig worden geïnformeerd. De regering zorgt ervoor dat in deze spoedgevallen in ieder geval de kern van de beoordeling in de kabinetsappreciatie wordt opgenomen. Deze kern bestaat uit de in onderdeel a tot en met e genoemde onderdelen. Deze kabinetsappreciatie zal worden opgenomen in reguliere stukken, zoals bijvoorbeeld in een geannoteerde agenda voor een aanstaande Raad of in een aparte Kamerbrief, om de beoogde verzendtermijn te halen (zie ook de toelichting bij artikel 5, tweede lid).

Artikel 5. Streeftermijn

Eerste lid

De hoofdregel is dat de beoordeling binnen een streeftermijn van zes weken aan de Staten-Generaal wordt verzonden nadat de mededeling of (het voorstel voor een) aanbeveling is gepresenteerd. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is uitgelegd waarom deze regel een streeftermijn bevat. Voor wat betreft de streeftermijn is vanwege de uniformiteit aangesloten bij de streeftermijn die geldt voor beoordelingen van wetgevende voorstellen (zie de toelichting op artikel 3, eerste lid).

Als de streeftermijn van zes weken vanwege bijvoorbeeld de bijzondere complexiteit van de mededeling of (het voorstel voor een) aanbeveling niet haalbaar blijkt, dan stelt de minister wiens beleidsterrein het betreft de Staten-Generaal schriftelijk in kennis van de (dreigende) overschrijding van de streeftermijn.

Tweede lid

Bij artikel 4, derde en vierde lid, is toegelicht dat de Staten-Generaal middels een verkorte kabinetsappreciatie geïnformeerd kunnen worden indien het tijdschema van het betreffende besluitvormingsproces van de EU aanleiding geeft tot spoed. In dergelijke gevallen ontvangen de Staten-Generaal de verkorte kabinetsappreciatie uiterlijk voorafgaand aan de dag van het betreffende besluitvormingsmoment van de EU.

§ 2.3 Geannoteerde agenda's en verslagen

Artikel 6. Inhoud

Eerste lid

Artikel 6, eerste lid, regelt de verzending van een geannoteerde agenda van een formele of informele bijeenkomst van de Europese Raad, een formele of informele bijeenkomst van de Raad, of een bijeenkomst van de Eurogroep, aan de Staten-Generaal. Op basis van de geannoteerde agenda kan de voorgenomen kabinetsinzet voor de betreffende bijeenkomst voorafgaand aan die bijeenkomst met de Staten-Generaal besproken worden indien de Staten-Generaal dat wenst.

Tweede lid

Als zich na het verzenden van de geannoteerde agenda wezenlijke veranderingen van de agenda voordoen, informeert de betreffende vakminister de Staten-Generaal over deze wezenlijke veranderingen. Onder 'wezenlijke veranderingen' wordt bijvoorbeeld verstaan wezenlijke veranderingen in het krachtenveld waardoor er bijvoorbeeld geen blokkerende minderheid in de Raad meer is voor een bepaald voorstel. Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld majeure en urgente ontwikkelingen zijn die op het laatste moment geagendeerd worden voor een (Europese) Raad.

Derde lid

Indien op een formele bijeenkomst van de Raad een agendapunt over een EU-wetgevingshandeling als hamerstuk op de agenda staat vermeld en de minister die het aangaat oordeelt dat de Staten-Generaal daarover voorafgaand aan die bijeenkomst geïnformeerd behoort te worden, informeert hij de Staten-Generaal over dat agendapunt. Meestal zullen dit agendapunten zijn die weliswaar als A-punt (hamerstuk) op de agenda staan vermeld, maar die politiek controversieel kunnen zijn. Indien er ruimte is om de Staten-Generaal schriftelijk te informeren ligt de verantwoordelijkheid hiervoor in beginsel bij de eerstverantwoordelijke minister op het dossier. In geval die ruimte er niet is ligt het voor de hand dat de eerstverantwoordelijke minister voor de raadsformatie de Staten-Generaal hier (mondeling) over informeert.

Vierde lid

Na afloop van een bijeenkomst van een (Europese) Raad zendt de betreffende vakminister een verslag van die bijeenkomst aan de Staten-Generaal. In dat verslag worden de besproken agendapunten geduid, wordt voor wat betreft deze agendapunten ingegaan op de lopende onderhandelingen en wordt ingegaan op de uitkomst van onderhandelingen over door de Staten-Generaal aangemerkte prioritaire EU-dossiers. Voor dit laatste element wordt een appreciatie opgenomen van het bereikte akkoord, welke tevens wordt afgezet tegen de Nederlandse inzet op de belangrijkste punten.

Vijfde lid

De informatie die op grond van het tweede en derde lid van dit artikel aan de Staten-Generaal wordt verstrekt, kan zowel mondeling als schriftelijk worden verstrekt.

Artikel 7. Streeftermijn

Eerste lid

De hoofdregel is dat de geannoteerde agenda binnen een streeftermijn van ten minste een week voorafgaand aan de dag van de bijeenkomst aan de Staten-Generaal wordt verzonden. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is uitgelegd waarom deze regel een streeftermijn bevat.

Als de streeftermijn niet haalbaar dan wel niet wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege het nog niet beschikbaar zijn van een agenda en vergaderdocumenten van een informele Raadsbijeenkomst of omdat het een ingelaste Raadsbijeenkomst betreft vanwege spoedeisendheid van hetgeen wordt besproken, dan overlegt de betreffende vakminister met de Staten-Generaal over een nieuwe termijn. In de praktijk kan dit betekenen dat het overleg plaatsvindt tussen ambtenaren van het betreffende ministerie en medewerkers van de respectievelijke Kamers. Het overleg vond voor de inwerkingtreding van dit besluit in de praktijk doorgaans plaats tussen de parlementaire contactpersonen van ministeries en de griffie van Tweede dan wel Eerste Kamer der Staten-Generaal. De verwachting is dat deze praktijk wordt voortgezet, met dien verstande dat de Kamers vanzelfsprekend zelf gaan over wie namens hen optreedt.

Tweede lid

Het verslag van de bijeenkomst wordt verzonden binnen een streeftermijn van vier weken, maar uiterlijk de dag voorafgaand aan het voorbereidende overleg voor de eerstvolgende reguliere bijeenkomst. Voor bijeenkomsten van de Raad is dit de eerstvolgende reguliere bijeenkomst van de desbetreffende Raadsformatie. Met deze streeftermijn is beoogd om de Staten-Generaal voldoende voorbereidingstijd te geven voor de volgende (Europese) Raadsbijeenkomst.

§ 2.4 Publiek toegankelijke consultaties en non-papers

Artikel 8. Publiek toegankelijke consultaties

Eerste lid

Consultaties zijn voor de Europese Commissie een manier om op een informele wijze informatie, visies en ideeën over een bepaald onderwerp te verzamelen. Een consultatie is een document dat wordt gepubliceerd door de Europese Commissie, meestal als eerste stap in een procedure waarbij het voornemen is om op termijn wet- of regelgeving tot stand te brengen. Deze consultaties verschijnen vaak in de vorm van een online vragenlijst of als een consultatieve mededeling en bevatten algemene vragen over een bepaald onderwerp, waarbij burgers, bedrijven, organisaties en overheden uitgenodigd worden te reageren.

Wanneer een consultatie publiek toegankelijk is, wordt deze als zodanig gepubliceerd op de website van de Europese Commissie.¹² Artikel 8, eerste lid, regelt dat een vakminister een afschrift van de reactie, al dan niet in gebundelde vorm bij de periodieke overzichten van de EU-wetgevingshandelingen (artikel 10), op deze publiek toegankelijke consultaties aan de Staten-Generaal zendt.

Tweede lid

Een specifieke vorm van consultaties zijn consultaties van groenboeken en witboeken. Met een groenboek wil de Europese Commissie nagaan hoe bepaalde ideeën worden ontvangen bij lidstaten van de Europese Unie en in hoeverre deze uitvoerbaar zijn. Een witboek is concreter dan een groenboek en bevat vaak een voorstel voor een wettekst met een algemene en een artikelsgewijze toelichting. Gelet op de aard van deze vorm van consultaties, worden de concepten van kabinetsreacties op groenboeken en witboeken voorgelegd bij de Staten-Generaal om de Staten-Generaal daarmee in staat te stellen daar commentaar op te leveren. Dit gebeurt met een streeftermijn van dertig dagen voorafgaand aan de datum waarop de Europese Commissie een reactie van de lidstaten van de Europese Unie wenst te ontvangen. Op grond van het eerste lid wordt ook de definitieve reactie op een groenboek of een witboek aan de Staten-Generaal verzonden.

Artikel 9. Non-papers

Non-papers zijn informele diplomatieke documenten die zijn gericht op beleidsbeïnvloeding en door een of meerdere EU-(lid)staten zijn opgesteld. Wanneer de regering, al dan niet in gezamenlijkheid met de regering van andere EU-lidstaten, een non-paper opstelt, is dit altijd ter bevordering van het beleid van het kabinet. Met een non-paper kan de regering bijvoorbeeld de Nederlandse positie ten aanzien van een beleidsonderwerp verduidelijken, of inbreng leveren in beleidsvormende processen van bijvoorbeeld de Europese Commissie. Artikel 9 bepaalt dat de vakminister Nederlandse non-papers aan de Staten-Generaal zendt, tenzij het non-paper naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot verzending of er redenen zijn die zich daartegen verzetten. Deze bepaling ziet dus op het verzenden van non-papers die Nederland (mede) heeft opgesteld en die (mede) door Nederland ondertekend zijn. Als Nederland medeopsteller is, zal de betreffende vakminister voorafgaand aan verzending aan de Staten-Generaal eerst de andere opstellers moeten consulteren of zij akkoord zijn met verzending. Zo zullen de Staten-Generaal te allen tijde worden geïnformeerd over een non-paper als een non-paper ideeën voor nieuw beleid omvat, indien nodig op vertrouwelijke basis. Ook als een non-paper staand beleid omvat, zullen de Staten-Generaal dat non-paper in beginsel ontvangen. Bij dit soort non-papers zal echter de eerste in artikel 9 geformuleerde uitzonderingsgrond eerder van toepassing zijn. Zo geeft een non-paper dat staand beleid omvat minder snel aanleiding tot verzending aan de Staten-Generaal omdat een dergelijk non-paper inhoudelijk van te gering belang kan zijn, bijvoorbeeld vanwege de zeer technische aard van het non-paper, of wanneer de Staten-Generaal reeds per brief over de betreffende kabinetsinzet is geïnformeerd. Andere redenen die zich tegen verzending kunnen verzetten, zijn bijvoorbeeld dat het verzenden van een non-paper niet bevorderlijk is voor een effectieve Nederlandse belangenbehartiging in de EU, of schadelijk is voor de bilaterale verhoudingen met mede-opstellende (lid)staten van het non-paper.

¹² Zie http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.html.

§ 2.5 Periodieke overzichten

Artikel 10. Overzicht onderhandelingen EU-wetgevingshandelingen

Artikel 10 regelt dat de ministers die het aangaat elk kwartaal een overzicht van de stand van zaken van de onderhandelingen over EU-wetgevingshandelingen aan de Staten-Generaal zenden. Deze overzichten worden per departement opgesteld en kunnen namens één of meerdere bewindspersonen van dat departement worden verzonden.

Artikel 11. Overzicht implementatie EU-richtlijnen

Artikel 11 regelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken elk kwartaal een overzicht van de voortgang van de implementatie van EU-richtlijnen in het nationale recht aan de Staten-Generaal zendt. In dit overzicht wordt per departement aangegeven welke EU-richtlijnen door dat departement worden geïmplementeerd, wat van elke EU-richtlijn de uiterste implementatiedatum is en wat de voortgang van de status van de implementatie is. In de huidige praktijk, die met de vastlegging in artikel 13 beoogd wordt voort te zetten, geeft de Minister van Buitenlandse Zaken in het begeleidend schrijven bij het overzicht een toelichting op eventuele implementatieachterstanden.

Artikel 12. Overzicht inbreukprocedures

Artikel 12 regelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken elk kwartaal een overzicht van inbreukprocedures tegen het Koninkrijk der Nederlanden¹³ aan de Staten-Generaal zendt. Dit betreft een opsomming van de ingebrekestellingsprocedures die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart als gevolg van niet-tijdige implementatie op grond van artikel 258 van het VWEU. Daarnaast worden in dit overzicht ook de procedures op grond van artikel 259 van het VWEU opgenomen. Dit zijn klachten van een lidstaat tegen een andere lidstaat over het niet nakomen van krachtens de EU-Verdragen op hem rustende verplichtingen. Artikel 259 VWEU-procedures komen zelden voor.

Artikel 13. Overzicht internationale overeenkomsten gemeenschappelijke handelspolitiek

Huidige praktijk is dat het kabinet elk jaar aan de Tweede Kamer een overzicht toezendt van EU-handelsakkoorden die nog niet definitief in werking zijn getreden en handelsakkoorden waarbij de betrokken partijen al wel de intentie kenbaar hebben gemaakt om een handelsakkoord te verkennen. Met artikel 13 wordt deze huidige praktijk vastgelegd, met dien verstande dat het artikel regelt dat het overzicht voortaan aan beide Kamers wordt verzonden.

Artikel 14. Overzicht Hofzaken

Artikel 14 regelt dat de Minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks een overzicht van de Nederlandse procesvertegenwoordiging bij het Hof van Justitie van de EU aan de Staten-Generaal zendt. Dit geeft inzage in de inbreng van de Nederlandse regering in zaken die dat jaar door de Europese hoven¹⁴ zijn afgedaan en waarin Nederland heeft deelgenomen.

§ 2.6 Streeftermijnen en vorm

Artikel 15. Opschorting van streeftermijnen

¹³ Artikelen 258 en 259 van het VWEU.

¹⁴ Het Hof van Justitie van de Europese Unie, het EU-Gerecht en het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie.

In de informatie-afspraken zoals die golden tussen de Tweede Kamer en de regering tot de inwerkingtreding van dit besluit, was vastgelegd dat de termijn voor de toezending van BNC-fiches wordt opgeschort gedurende het zomer- en kerstreces van de EU-instellingen. Dit houdt verband met afspraken op Europees niveau over recesperiodes en betreft het zomerreces van 1 tot en met 31 augustus en het kerstreces van 20 december tot en met 10 januari. De EU-recesperiodes zijn niet vastgelegd in EU-wetgeving, maar vloeien voort uit afspraken die gemaakt zijn tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement. Deze op Europees niveau vastgelegde recesperiodes hebben een opschortende werking voor de termijn die geldt voor het uitbrengen van een advies over een subsidiariteitstoets¹⁵. Met artikel 15 wordt deze praktijk vastgelegd voor de verzending van beoordelingen van wetgevingshandelingen (artikel 3) en beoordelingen van aanbevelingen en mededelingen (artikel 5). Als deze perioden veranderen, worden de Staten-Generaal daarover schriftelijk geïnformeerd.

De recesperiodes van de Staten-Generaal hebben daarentegen geen opschortende werking voor de toezending van de BNC-fiches, omdat de nationale recesperiodes geen opschortende werking hebben voor de termijn voor het uitbrengen van een advies over een subsidiariteitstoets

Artikel 16. Nadere regels over de vorm

Ingevolge artikel 16 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de vorm waarin de schriftelijke EU-informatie wordt verstrekt. De grondslag is opgenomen om, indien en wanneer noodzakelijk, gedetailleerde regels van administratieve aard vast te stellen die zich naar hun aard lenen voor vaststelling op dat niveau.

Hoofdstuk 3. Bevordering van de werking van de EU-informatievoorziening

Artikel 17. Periodieke evaluatie

Eerste lid

Op grond van artikel 10, eerste lid, van de wet wordt de wet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet geëvalueerd. Na die eerste evaluatie zal elke acht jaar een nieuwe evaluatie worden opgesteld, tenzij de Minister van Buitenlandse Zaken na overleg met de Staten-Generaal vaststelt dat een periodieke evaluatie niet nodig is.

Tweede lid

Het verslag, bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de wet, bevat een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de bijdrage van de wet aan de volledigheid en tijdigheid van de EU-informatievoorziening met het oog op een effectieve invulling van de controlerende taak en zelfstandige rol van de Staten-Generaal bij EU-besluitvorming.

Hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij de wet bevat nadere informatie over de opzet en insteek van de evaluatie van de wet.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 18. Inwerkingtreding

Voor een toelichting op de inwerkingtreding wordt verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 22112, nr. 2818.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

CONCEPT