

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij het besluitvormingsproces van de Europese Unie (EU) is de afgelopen jaren sterk toegenomen. 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. De Staten-Generaal dienen over een goede informatiepositie te beschikken om de democratische controle op het handelen van de regering tijdens de onderhandelingen over (deze en andere) 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. In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is de ambitie neergelegd om deze Europawet op te stellen.

2. Wie zijn betrokken?

Direct betrokken zijn beide kamers van de Staten-Generaal en de (vak)departementen.

Om de EU-informatievoorziening van de regering 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. 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.

Bij de naleving van de voorgestelde regels over de informatievoorziening over EU-aangelegenheden aan de Staten-Generaal vervullen de (vak)departementen een belangrijke rol. Bij de uitvoering en de naleving van de regels over de EU-informatievoorziening vervult het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke coördinerende rol. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en het daarop gebaseerde ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur heeft met alle (vak)departementen 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.

3. Wat is het probleem?

De wijze waarop de Staten-Generaal betrokken zijn bij aangelegenheden van de EU is een voortdurend onderwerp van aandacht van de Staten-Generaal. Meest recent heeft rapporteur Kamminga weergegeven welke knelpunten de leden van de Tweede Kamer in de Europese dimensie van hun werk ervaren (rapport Kamminga 2022). 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. 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.

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 Beleidsvaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In een deelstudie naar de informatievoorziening over Europese zaken van de regering aan de Staten-Generaal is geconcludeerd dat de EU-informatieafspraken die de regering en de Staten-Generaal in de loop der jaren hebben gemaakt over het algemeen gerespecteerd worden door de verschillende departementen, maar dat het niet in alle gevallen goed gaat.

Aanbevelingen die in beide rapporten terugkomen zijn om de huidige EU-informatieafspraken te evalueren en, aan de regering, om met de Tweede en Eerste Kamer in gesprek te gaan over de EU-informatievoorziening.

4. Wat is het doel?

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.

De regering beoogt met het wetsvoorstel ook te voorzien in een continue dialoog met de Staten-Generaal over de (effectiviteit van deze) informatievoorziening. 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.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

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. 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. 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 – 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.

6. Wat is het beste instrument?

Zoals hierboven aangegeven beoogt het wetsvoorstel te voorzien in een belangrijke aanvulling op wat er reeds verdragsrechtelijk en op wettelijk niveau over de positie van de Staten-Generaal ten aanzien van EU-aangelegenheden is vastgelegd. Het is passend, gelet op het belang van de informatiepositie van de Staten-Generaal inzake EU-aangelegenheden, dit wettelijk vast te leggen.

Het wetsvoorstel voorziet in de hoofdregels over de informatieverstrekking van de regering aan de Staten-Generaal aangaande EU-aangelegenheden. In het ontwerpbesluit worden deze hoofdregels uit het wetsvoorstel uitgewerkt. Voor deze opzet is, onder meer, gekozen omdat daarmee kan worden voorkomen dat het vastleggen van regels over informatievoorziening aan de Staten-Generaal verstarrend gaat werken in de relatie tussen regering en Staten-Generaal. Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit beogen de EU-informatievoorziening aan de Staten-Generaal daarnaast niet uitputtend te regelen. Zo kunnen de regering en de Staten-Generaal voor verschillende (specifieke) situaties aanvullende informatieafspraken blijven maken.

Het wetsvoorstel voorziet 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. De uitvoering en naleving van de voorgestelde regels maakt op basis van het wetsvoorstel onderdeel uit van een dialoog die de Minister van Buitenlandse Zaken zal onderhouden met de Staten-Generaal.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de (vak)departementen en de (griffie van de) Eerste en Tweede Kamer zullen in beginsel 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.

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. 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.

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