

CM1605

De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening: een verkenning

In het kort

1. Terwijl in de laatste jaren het wettelijk vastgelegde informatierecht omtrent Europese besluitvorming van de Eerste en Tweede Kamer sterk is afgenomen, nam de Duitse Bondsdag in de snel veranderende Europese context juist maatregelen ter versterking van dit recht middels een 'Europawet'. Dit roept de vraag op wat Nederland kan leren van de veranderde Duitse situatie, en of de Eerste en Tweede Kamer gebaat zouden zijn bij een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening.
2. Op basis van een analyse van de Duitse Europawet neemt de Commissie Meijers de positie in dat het wettelijk verankeren van het informatierecht van de Kamers wenselijk is, maar gestoeld moet zijn op een lichtere en meer wendbare informatievoorziening die beter aansluit op de Nederlandse praktijk.
3. Sleutelbegrippen bij het vormgeven van een wettelijk vastgelegde informatievoorziening zijn informatie 'opt-ins', het beter inzichtelijk maken van (de structuur en vindplaats van) beschikbare informatie, en een degelijk prioriteringssysteem.
4. Een geschikt instrument voor prioritering leidend tot informatie 'opt-ins' vormt de voorziening van driemaandelijks uitgebreide vooruitblikken van de Europese besluitvormingsagenda m.b.t. wetgeving en niet-wetgevende besluitvormingsprocedures.
5. Op als prioritair aangemerkte besluitvormingsdossiers voorziet de regering de Kamers met grote regelmaat van informatie omtrent het verloop van de onderhandelingen en van nieuw verschenen documenten.
6. Het versterken en wettelijk verankeren van het parlementaire behandelingsvoorbehoud versterkt het potentieel voor *de facto* parlementaire betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces, en speelt daarom een sleutelrol in een eventuele toekomstige Europawet.

Context

In de afgelopen jaren is binnen de Eerste en Tweede Kamer meermaals de kwestie van de informatievoorziening omtrent de Europese besluitvorming aan de orde gekomen.¹ Ook de Commissie Meijers heeft zich herhaaldelijk over dit thema uitgesproken.² Daarbij heeft zij zich steeds op het standpunt gesteld dat de informatievoorziening deugdelijk geregeld moet zijn om een goed functionerend parlementair toezicht op het opereren van de Nederlandse overheid binnen de Europese Unie te kunnen garanderen. Na het grotendeels vervallen van een juridische verankering van het parlementaire recht op informatie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon,³ is de Tweede Kamer steeds meer gaan inzetten op een verbetering van de reeds bestaande politieke afspraken die de informatievoorziening op hoofdlijnen regelen (zie volgende paragraaf 'Nederlandse situatie'). De betreffende verantwoordelijke bewindvoerders (respectievelijk minister Timmermans en minister Koenders) toonden zich daarbij steeds bereid tot een dialoog over verbeterde borging van het parlementaire informatierecht omtrent Europese kwesties.

Evenwel is in recente jaren de besluitvormingsrealiteit in het Europese samenwerkingsverband aan grote verandering onderhevig geweest. Opeenvolgende crises (de bankencrisis, de crisis binnen de Eurozone, de migratiecrisis) hebben geleid tot een snellere en pluriformere Europese besluitvorming dan ooit tevoren, die bovendien een sterk zichtbare en permanente impact heeft op de Nederlandse besluitvorming. Terwijl in Nederland de reeds beperkte wettelijke waarborgen voor een permanente parlementaire informatievoorziening in 2008 vrijwel geheel werden ingetrokken, noopte de veranderde situatie de Duitse Bondsdag in 2013 juist tot het verder wettelijk verankeren van een omvangrijke en permanente informatievoorzieningsprocedure (het 'Europagesetz').⁴ De vraag rijst daardoor wat Nederland kan leren van de veranderde Duitse situatie, en of de Eerste en Tweede Kamer gebaat zouden zijn bij een Europawet voor parlementaire informatievoorziening, met bijzondere aandacht voor de potentiële meerwaarde ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie.

Deze notitie gaat nader in op beide vragen. Allereerst wordt de Nederlandse situatie omtrent de parlementaire informatievoorziening uiteengezet die bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is ontstaan. Daarna worden de belangrijkste kenmerken van het Duitse 'Europagesetz' kort beschreven. Tenslotte wordt de mogelijke meerwaarde van een op de Duitse situ-

¹ Zie o.a. vergadering Commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer d.d. 3 november 2015, https://www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20151103_14; verslag van algemeen overleg van de Commissie voor Europese Zaken d.d. 7 juli 2015, TK 2014/15, 22 112, nr. 1990; verslag van algemeen overleg over informatievoorziening Europese dossiers d.d. 12 februari 2013, TK 2012/13, 22112, nr. 1581; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over afspraken gemaakt tijdens het algemeen overleg van 21 december 2011 over de informatievoorziening over EU-dossiers, Bijlage, TK 2011/12, 22112, nr. 1366.

² Zie meest recentelijk de volgende notities: CM1313, Notitie Commissie Meijers aan Minister Timmermans over EU- informatievoorziening aan het nationale parlement (2013); CM1314, Notitie Commissie Meijers EU-informatievoorziening aan het nationale parlement (2013); CM1404, Reactie op kabinetsappreciatie Hofuitspraak Access Info (2014); CM1510, Memorandum betreffende het non-paper transparantie d.d. 17 april 2015 (2015).

³ 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).

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

atie georiënteerde Nederlandse Europawet besproken. De Commissie Meijers is van mening dat het wettelijk vastleggen van het parlementaire informatierecht wenselijk is. Alhoewel de grondbeginselen van het Duitse 'Europagesetz' daarbij als uitgangspunt kunnen dienen, dient de precieze uitwerking van een dergelijke wet aan de Nederlandse context te worden aangepast, in het bijzonder met het oog op de efficiëntie van het parlementaire toezicht.

1. Nederlandse situatie

Situatie voor het Verdrag van Lissabon

In de periode tussen de ratificatie van het Verdrag van Maastricht 1992 en de ratificatie van het Verdrag van Lissabon in 2008 kende Nederland steeds één wettelijke voorziening die het parlementaire informatierecht omtrent bepaalde Europese besluitvorming vastlegde. Deze voorziening werd door de tijd enkele malen herzien maar bleef op hoofdzaken overeind tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon eind 2009. De eerste manifestatie van wetgeving die de parlementaire informatievoorziening rondom Europese besluitvorming regelt was een in 1992 via het amendement Van Traa-de Hoop Scheffer vastgelegd informatierecht aangaande besluitvorming binnen de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst (SUO) dat werd toegevoegd aan de desbetreffende Goedkeuringswet. Middels dit amendement verwierf de Staten-Generaal het recht om terstond en in principe openbaar te worden voorzien van ontwerp-teksten van alle het Koninkrijk bindende besluiten binnen het bestek van het Uitvoerende Orgaan van de SUO.⁵ Dit informatierecht werd kort daarna ook opgenomen in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht en strekte ertoe dat de Staten-Generaal terstond en in principe openbaar zouden worden voorzien van ontwerp-besluiten onder Titel VI (Justitie en Binnenlandse Zaken, JBZ).⁶ Het werd later vooral op aandrang van de Tweede Kamer overgenomen in de Goedkeuringswetten van de Verdragen van Amsterdam en Nice.⁷

Na het Verdrag van Lissabon

Ten tijde van het Kamerdebat rondom de ratificatie van het Verdrag van Lissabon stelde de regering zich op het standpunt dat, gezien het sterk afgenomen aantal verdragsvoorzieningen bij unanimititeit op het beleidsterrein van JBZ, de noodzaak van een wettelijk geregeld bijzonder parlementair informatierecht was komen te vervallen.⁸ Het informatierecht bleef desalniettemin formeel overeind, zij het in sterk uitgedunde vorm.⁹

Kort daarop werd echter de discussie rondom de parlementaire informatievoorziening weder-

⁵ TK 1991-1992, 22140, nr. 16 voor art. 2 van de Wet van 16 maart 1993 houdende goedkeuring de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, Stb. 1993, 138.

⁶ Art. 3 van de Wet van 17 december 1992, houdende goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, Stb. 1992, 692.

⁷ Zie o.a. Staatsblad 737, Rijkswet van 24 december 1998, houdende goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen.

⁸ Kamerstukken Tweede Kamer 31 384 (R 1850), 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), punt I.8. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31384/kst-31384-3?resultIndex=44&sorttype=1&sortorder=4>.

⁹ Het instemmingsrecht werd bij deze gelegenheid beperkt tot besluiten van de Raad genoemd in de artt. 77(3), 87(3) en 89 VWEU, aldus art. 3 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).

om aangezwengeld. N.a.v. een algemeen overleg binnen de Tweede Kamercommissie voor Europese Zaken in december 2011 werden eerder gemaakte afspraken omtrent informatievoorziening herzien en verder uitgewerkt. Daarbij stelde de commissie met betrekking tot de zogeheten BNC-fiches, geannoteerde Raadsagenda's, onderhandelingsrapportages, en kabinetsreacties op groen- en witboeken van de Commissie minimumeisen voor de timing en inhoud van de verlangde informatie. Op dit laatste vlak waren de eisen van de commissie echter nog weinig concreet. Zo werd er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende beleids-terreinen en tussen wetgevende en niet-wetgevende besluitvormingsprocedures, en kwamen de minimumeisen te vroeg om volledig notie te nemen van de zich ontwikkelende praktijk van Europese (informele) besluitvorming buiten de Verdragen om.

Op 18 januari 2013 kwam de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Timmermans verder tegemoet aan de wensen van de Staten-Generaal door directe toegang te bieden tot het zogeheten Extranet van de Raad waarin alle limite-documenten kunnen worden geconsulteerd.¹⁰ Bij deze gelegenheid stelde de Commissie Meijers dat deze toezegging, hoewel welkom, slechts een gedeeltelijk herstel van de informatievoorziening betekende zoals die voor het Verdrag van Lissabon bestond. Nederlandse parlementariërs bleken beperkter toegang te hebben tot verschillende categorieën besluitvormingsdocumenten dan een meerderheid van andere nationale parlementen/wetgevende kamers. De Commissie Meijers stelde daarbij dat, gelet op het artikel 68 Grondwet volgens welke de regering verplicht is om desgevraagd alle inlichtingen aan de Staten-Generaal te verstrekken tenzij dat in strijd is met het belang van de staat, de Nederlandse regering uiterst terughoudend diende te zijn met het onthouden van informatie aan het parlement.¹¹

Een obstakel in het behandelingsrecht van de Staten-Generaal lijkt echter te worden gevormd door het predicaat 'limite' dat veel Raadsdocumenten dragen. Het predicaat van limite vormt een extra-legaal instrument dat tot doel heeft het beperken van publieke toegang tot documenten van (in de Raad) lopende onderhandelingsprocedures. Het vormt een uitwerking van de geheimhoudingsplicht van allen die deel uitmaken van de Europese besluitvorming (VWEU art. 339). Het instrument is extra-legaal in de zin dat het op informele wijze (namelijk d.m.v. een intern administratief richtsnoer)¹² een terrein reguleert waar de Eurowob niets over zegt: documenten die in principe door burgers opgevraagd kunnen worden, maar dat nog niet zijn. Het is dus niet het geval dat deze documenten uitgesloten zijn van de Eurowob, al blijkt er in de uitvoeringspraktijk een spanningsveld te bestaan tussen de geheimhoudingsplicht zoals daar door limite-praktijk vorm aan word gegeven en het recht op openbaarheid van documenten.¹³

Veel (en waarschijnlijk een meerderheid van) ontwerp-voorstellen voor wetgeving en onderliggende documenten dragen het label limite, waardoor deze wel voor de Staten-Generaal

¹⁰ TK 2012/13, 22 112, nr. 1548, Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.

¹¹ CM1304, Notitie EU-informatievoorziening aan het nationale parlement, 4 februari 2013.

¹² Raadsdocument 11336/11, Handling of documents internal to the Council (9 June 2011) en Raadsdocument 14920/13, Letter from Council SG on limité documents (16 October 2013).

¹³ Zie CM1510 Notitie betreffende het non-paper transparantie d.d. 17 april 2015, 15 juni 2015.

beschikbaar zijn, maar niet voor het publiek, totdat de Raad besluit dat toegang mag worden verleend. Dat is meestal pas het geval nadat de betreffende richtlijn of verordening is vastgesteld. De Staten-Generaal zijn volgens de Raad en de Nederlandse overheid gehouden aan dit richtsnoer, dat duidelijk op gespannen voet staat met de in het Europese wetgeving opgenomen plicht om wetgevingsdocumenten onverwijld openbaar te maken.¹⁴ Zo stelde de juridische dienst van de Raad in 2013 dat “*Member States should not give access to documents internal to the Council where they are not in a position to ensure that the legal obligations relating to their non-disclosure will be respected*”.¹⁵ Dit maakt het delen van informatie door de Staten-Generaal met derde partijen onmogelijk. Reeds in 2013 stelde de Commissie Meijers zich op het standpunt dat een dergelijk strikte interpretatie een serieuze belemmering vormt voor het onafhankelijke toezicht van de Staten-Generaal, en het innemen van een standpunt op basis van expert-advies van derde partijen. Wij blijven dit standpunt huldigen.

Daarnaast uitte de Commissie Meijers in een recente notitie zijn zorgen over de gebrekkige transparantie van zogenoemde triloog-onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement. Er zijn aanwijzingen dat tijdens deze informele fase van het wetgevingsproces veel lobby-activiteiten plaats vinden. De Commissie Meijers stelde daarom de vraag hoe nationale parlementen beter inzicht kunnen krijgen in wat er in de triloofase gebeurt, en desgewenst invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de onderhandelingen.¹⁶

Sinds de toezeggingen uit 2012 en 2013 onderhouden de Tweede Kamer en het kabinet een langdurige en moeizame dialoog over de parlementaire informatiepositie en eventuele verbeteringen daarvan.¹⁷ Nederlandse parlementariërs kijken daarbij over de grenzen naar praktijken van andere nationale parlementen om best practices te ontwaren die de Nederlandse parlementaire informatievoorziening verder kunnen verbeteren. Een belangrijke praktijk vormt daarbij de in 2013 door de Duitse Bondsdag aangenomen ‘Europagesetz’ dat beoogt de informatievoorziening voor Duitse parlementariërs uitputtend te regelen.

2. Het Duitse ‘Europagesetz’

Het Duitse ‘Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union’¹⁸ (hierna: het ‘Europagesetz’ of kortweg Egz) kwam tot stand in de directe context van maatregelen genomen ter bestrijding van de Eurocrisis, in het bijzonder de totstandkoming van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) in 2010 en het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) in 2012. Daarnaast stelde de Bondsdag vast dat het sinds het Verdrag van Lissabon de nieuwe verantwoordelijkheid had verworven om toe te zien op de subsidiariteit van Europese besluitvorming middels de zogenaamde ‘gele-kaartprocedure’ (VEU art. 5 juncto protocol 2 gehecht aan het Verdrag van Lis-

¹⁴ Verordening 1049/2001/EC, inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, preambule 6 en art. 12(2).

¹⁵ Raadsdocument 10384/1, punt 7. Overigens zijn de Staten-Generaal niet formeel gebonden aan de richtsnoeren, die van toepassing zijn op de lidstaten in hun hoedanigheid als lid van de Raad.

¹⁶ CM1601, Notitie en vragen over transparantie van trilogen over nieuwe EU wetgeving, januari 2016.

¹⁷ Zie verslag van algemeen overleg van de Commissie voor Europese Zaken d.d. 7 juli 2015, TK 2014/15, 22 112, nr. 1990.

¹⁸ Bundesgesetzblatt teil I 2013, nr. 36 vom 12.07.2013, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG.

■■■■■
sabon).¹⁹

Het 'Europagesetz' beslaat een bijzonder breed terrein van mogelijk besluitvorming. Naast wijzigingen en amendementen van de Europese verdragen en het secundaire recht strekt het verder tot alle internationale verdragen en intergouvernementele afspraken die "het Europese recht suppleteren of anderszijds nauw verbonden zijn met dit recht", overeenkomstig artikel 23 van de Duitse grondwet (art. 1(2) Egz). Overeenkomstig de Tweede Kamer kent ook de Bondsdag een commissie Europese Zaken die toeziet op het handelen van de overheid in de Unie-context (art. 2 Egz). De wettelijk vastgelegde randvoorwaarden voor documentenvoorziening zijn krachtig: de Duitse overheid is gehouden om alle eigen stukken en ontvangen stukken gerelateerd aan de EU volledig, direct, en continue door te sturen. Mondelijke toelichting dient uitsluitende uitleggend en supplementair te zijn. Hoewel het parlement de informatievoorzieningsplicht op bepaalde terreinen kan opschorten, kan een enkele fractie of 5% van de Bondsdag dit voorkomen (art. 3 Egz).

Met het Europagesetz beoogt de Bondsdag duidelijk alle mogelijke categorieën van EU-gerelateerde documenten te omvatten. Dit wordt bewerkstelligd door deze verspreid over meerdere artikelen gedetailleerd uiteen te zetten (zie tabel). Het Europagesetz brengt daarbij een aantal interessante onderscheidingen aan, waardoor het zowel een breder scala aan documenten omvat en een gedetailleerdere beschrijving van de door de Bondsdag verlangde informatie biedt.

Ten eerste beslaat de wet zowel EU-gerelateerde documenten die opgestelde zijn binnen als buiten de formele EU-overlegorganen. Dit brede bestek is ontstaan uit voortschrijdend inzicht over een groeiende neiging van de lidstaten om relevante besluiten te nemen of te bespreken in informele of internationaalrechtelijke organen als de Eurogroep of het EFSF. In aansluiting daarop neemt de wet zowel formele als informele documenten mee. Deze laatste categorie betreft een veelvorm aan niet-geregistreerde documenten zoals zogenaamde 'SN'-documenten of 'MDs' (respectievelijk, *sans numéro* en meeting documents) of documenten uit interhoofdstedelijke diplomatieke correspondentie.

Ten tweede onderscheidt de wet een aantal bijzondere besluitvormingsterreinen, te weten EMU (waaronder toetredingen tot de euro), GBVB en BVDB (waaronder het PVC), en institutionele zaken (waaronder verdragswijzigingen en interinstitutionele akkoorden).

Ten derde voorziet de wet in regelmatige informatievoorziening vanuit de permanente vertegenwoordiging over de voortgang van belangrijke dossiers waardoor parlementsleden de vinger aan de pols kunnen houden bij het verloop van de onderhandelingen in Brussel. Daarbij behoudt de Bondsdag zich het nadrukkelijke recht voor een behandelingsvoorbehoud in te roepen en om, lopende de onderhandelingen, van positie te veranderen.

¹⁹ Deutscher Bundestag, 'Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages', http://www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/eu/mitwirkungsrechte/mitwirk01/245606.

Tabel: Informatieplicht Duitse regering jegens Bondsdag conform het Europagesetz

Artikel	Informatieplicht
Art. 4 Rapporteerplicht	- Reguliere EU-documenten betreffende vergaderingen van EU- of EU-gerelateerde besluitvormingsorganen (inclusief de Eurogroep en organen onder het internationaal recht) - Verslagen van de regering m.b.t. vergaderingen van alle bovengenoemde organen inclusief het Europees Parlement waarin de regering een de minimis toelichting geeft. - Bijdragen van de regering, andere lidstaten, de bondsraad en deelstaten aan verschillende EU-beleidsprocessen, evenals instructies aan de Raads-ambassadeur. - Onofficiële documenten ontvangen door de regering, opvraagbaar op verzoek. - Geannoteerde agenda's, state of play, onderhandelingslijn, initiatieven, en uitkomsten van de meeste vergaderingen waaraan de regering deelneemt. - Vooruitblikken Europees beleid, minimaal elk kwartaal. - Documenten gerelateerd aan inbreukprocedures van de Commissie en rechtzaken voor het Europese Hof.
Art. 5 'Projecten' van de EU	- Voorstellen en initiatieven voor besluiten om onderhandelingen te openen voor de meeste Europese besluitvormingsprocedures. - Aanvullende informatievoorzieningswetgeving is voorzien voor het EFSF
Art. 6 Doorsturen, rapporteerstijl en beoordeling, afsluiting wetgevingsprocedure	- Begeleidend schrijven inclusief analyse van de regering bij alle bovenvermelde documenten. - Binnen twee weken, een rapport waarin de subsidiariteit en proportionaliteit van het project worden besproken. - Binnen twee weken, doch niet later dan de aanvang van de Raadsonderhandelingen, een rapport waarin nieuwe wetgevingsvoorstellen worden besproken. - Rapporten waarin bijzonder complexe EU-projecten worden besproken. - Kennisgeving van het afronden van wetgevende procedures inclusief analyse.
Art. 7 Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (BVDB)	- Geannoteerde agenda's, state of play, onderhandelingslijn, initiatieven, en uitkomsten van bijeenkomsten van GBVB- en BVDB-gerelateerde vergaderingen in de Europese Raad en de Raad, inclusief analyse. - Op verzoek, een begeleidend schrijven en subsidiariteits- en proportionaliteitsrapport (in de betekenis van art. 6) - Op continue basis, aanvullende mondelinge informatievoorziening over GBVB- en BVDB-besluitvorming.
Art. 8 Behandelings-voorbehoud Bondsdag	De Bondsdag krijgt de gelegenheid om een positie in te nemen voordat de regering deelneemt aan projecten (in de betekenis van art. 5). Wanneer de regering zich genoodzaakt ziet van de parlamentspositie af te wij-

	ken zal zij een voorbehoud inroepen en de Bondsdag in een <i>speciaal verslag</i> op de hoogte stellen. Na afronding van de besluitvorming zal de regering de Bondsdag op de hoogte stellen van het bereikte resultaat en daarbij aangeven om welke redenen eventuele afwijkingen van de parlementspositie zijn opgetreden.
Art. 9 Aanvang toetredings-onderhandelingen / Verdragswijzigingen	Bij onderhandelingen voor herziening van de Europese verdragen of toetreding van een kandidaat-staat vermeldt de regering het behandelingsvoorbehoud van de Bondsdag (in de betekenis van art. 8). De regering behoudt echter het recht om van de parlementspositie af te wijken om redenen van goed buitenlands of integratiebeleid.
Art. 9a Introductie euro in lidstaten	In gevallen waarin de toetredingsprocedure tot de euro van toepassing is, treedt de procedure onder art. 9 juncto art. 8 in werking.
Art. 10 Toegang tot EU-databases	De Bondsdag krijgt toegang tot de <i>EU-databases</i> waar de regering toegang toe heeft. Toegang tot documenten wordt in de regel openbaar verschaft. De Bondsdag en regering respecteren echter de <i>classificatieregels</i> zoals deze zijn vastgesteld door de Europese instellingen.

Uit een vergelijking met de Nederlandse parlementaire informatievoorziening blijkt het Europagesetz zowel gedetailleerder als uitputtender te zijn (zie gedetailleerde vergelijking, appendix). In sommige gevallen kan dat in de praktijk betekenen dat bepaalde in het Europagesetz genoemde documentencategorieën structureel aan de aandacht van de Tweede Kamer ontsnappen. Daar staat weer tegenover dat de Nederlandse informatieafspraken zowel wendbaarder en doelmatiger zijn: waar de Bondsdag voornamelijk leunt op een totaalpakket met beperkte mogelijkheid voor ‘opt-outs’, maakt de Tweede Kamer meer gebruik van een à la carte systeem met meer ‘opt-ins’. Dit verschil in benadering is mogelijk deels te herleiden tot verschillen in het politieke bestel waarin beide parlementen functioneren: leden van de Bondsdag worden geacht voldoende tijd te besteden in het district dat zij representeren waardoor er op jaarbasis minder parlementaire sessiedagen worden ingepland. Daarnaast versterkt de institutionele gelaagdheid en complexiteit van het federale systeem het verlangen naar gedetailleerd vastgelegde afspraken. Dit in tegenstelling tot het Nederlandse parlement, waar parlementariërs meer aanwezig zijn en de lijnen met de vakdepartementen korter.

In mei 2015 stelde minister Koenders tegenover de Kamercommissie voor Europese Zaken: “De inhoudelijke reikwijdte van de in Duitsland verstrekte informatie is grotendeels in lijn met hetgeen ook in Nederland aan het parlement wordt aangeboden in de vorm van BNC-fiches, geannoteerde agenda’s en Kamerbrieven en in het contact met de liaison van de Staten-Generaal in Brussel, met het grote verschil dat de informatie in Duitsland veelal niet openbaar is”.²⁰ De Commissie Meijers herkent het door de minister geschetste beeld slechts ten dele. Zo is het Duitse parlementaire informatierecht onmiskenbaar gedetailleerder vastgelegd, op enkele belangrijke punten veelomvattender, en in de regel –tenminste de jure– gebaseerd op openbaarheid. Wel deelt de Commissie Meijers de mening van de minister dat informatie minder gericht aan de Bondsdag wordt aangeboden. Daar komt bovenop dat de wette-

²⁰ Verslag van algemeen overleg van de Commissie voor Europese Zaken d.d. 7 juli 2015, TK 2014/15, 22 112, nr. 1990, pp. 16-7

lijk vastgelegde informatieplicht van de Duitse regering op meerdere plaatsen kan leiden tot duplicatie doordat dezelfde documenten in een andere context meermaals worden genoemd.

3. Meerwaarde van een Nederlandse Europawet

Het bovenstaande in ogenschouw nemend kan uit het Duitse voorbeeld zowel positieve als negatieve lessen worden getrokken. Positieve aspecten van het Europagesetz zijn de *pragmatische benadering* van het Europese besluitvormingsproces, dat zich naast de formele Raden op vele andere, vaak minder formele of niet direct EU-gerelateerde plaatsen afspeelt, de *expliciet vastgelegde ruimte voor tussentijdse parlementaire betrokkenheid* waar nodig, en de *wettelijk verankerde basis van het parlementaire informatierecht* dat het voor de regering en haar Europese partners duidelijk maakt op welke momenten de Bondsdag minimaal dient te worden betrokken. Negatieve aspecten zijn het risico van *informatie-overflow*, de mogelijk sterk *vertragende werking* die van de uitgebreide informatieplicht uitgaat, en de *beperkte flexibiliteit* van het informatiemechanisme. De Commissie Meijers stelt voorts vast dat de uitgebreidheid van het Europagesetz deels te verklaren is aan de hand van kenmerken van het Duitse politieke bestel die zich in de Nederlandse context niet voordoen. Dit verschil vloeit hoofdzakelijk voort uit de gelaagdheid van de Duitse besluitvorming als gevolg van de federale structuur.

Op basis van deze vergelijking neemt de Commissie Meijers de positie in dat het wettelijk verankeren van het informatierecht van de Tweede Kamer wenselijk is, maar gestoeld moet zijn op een lichtere en meer wendbare informatievoorziening die aansluit op de huidige praktijk. In de eerste plaats zijn informatie 'opt-ins', het beter inzichtelijk maken van (de structuur en vindplaats van) beschikbare informatie, en een degelijk prioriteringssysteem daarbij sleutelwoorden. Daarvoor vormt het versterken van een ex-ante informatiemechanisme, in lijn met de in art. 4, Europagesetz vastgelegde *uitgebreide vooruitblikken* (bijvoorbeeld elk kwartaal) een geschikt instrument. Vooruitblikken, mits voldoende compleet, bieden de Staten-Generaal de gelegenheid om de komst van ingrijpende voorstellen tijdig te signaleren en aan te dringen op een vollediger informatievoorziening en betrokkenheid. Vervolgens kunnen parlementariërs de regering verzoeken de Kamer(s) met vaste regelmaat, bijvoorbeeld tweewekelijks, te informeren over nieuw verschenen documenten binnen dossiers die zij als prioritair hebben aangemerkt.

Ten tweede dient een eventuele Europawet een duidelijk *onderscheid tussen documenten uit EU-wetgevingsprocedures en beleidsstukken van niet-wetgevende besluitvormingsprocedures* aan te brengen. Met name m.b.t. deze laatste categorie volstaat een sterke focus op formele Ministerraden niet en raden wij de Staten-Generaal aan om er op toe te zien dat zij (relevante) informatie ontvangen van de organen waar het doorslaggevende overleg plaatsvindt, ook als deze zich buiten de Europese institutionele sfeer bevinden. In een aantal gevallen (m.n. in het GBVB) zijn niet-wetgevende Raadsbesluiten ook afhankelijk van Nederlandse instemming door een unanimitétsregel.

Het succes van een Europawet zal voor een groot deel afhangen van de mate waarin de Tweede Kamer het recht wil en kan afdwingen waar nodig tussentijds te worden betrokken. Met het oog op de complexiteit van Europese besluitvorming zal het in belangrijke dossiers het niet volstaan als de Tweede Kamer enkel vooraf en achteraf wordt geïnformeerd. Het ver-

sterken en wettelijk verankeren van het behandelingsvoorbehoud dient dan ook een sleutelrol te spelen in een eventuele toekomstige Europawet. In laatste lezing gaat van een dergelijk voorbehoud een vetokracht uit aangezien het het handelingsvermogen van ministers bindt aan de positie van de Tweede Kamer. Hierdoor zal de Tweede Kamer beter verzekerd zijn van volledige en tijdige informatie en wordt de dynamiek in lopende onderhandelingen beter inzichtelijk gemaakt.

Tenslotte is het van belang dat, in lijn met de door minister Koenders uitgesproken voorkeur voor openbare informatievoorziening, documenten en aanvullende mondelinge informatie in de regel openbaar met de Kamer worden gedeeld. Het uitgangspunt van transparantie is in het bijzonder van belang waar het wetgevende besluitvormingsprocedures betreft. In deze zin benadrukt de Commissie Meijers nogmaals de problematische aard van het gebruik van limite-documenten en besloten triloog-onderhandelingen in wetgevingsprocedures (zie sectie 1). Beide mechanismen vormen een obstakel voor het parlementaire toezicht, de openbare verantwoordingsplicht van de regering, en de mogelijkheid voor stakeholders en experts om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse en Europese standpuntbepaling.

Appendix: gedetailleerde vergelijking informatieplicht Duitse en Nederlandse regering inzake Europese besluitvorming

DE Europagesetz		NL Kamerafspraken
Artikel	Informatieplicht	Meest vergelijkbare regeling
Art. 4 Rapportteerplicht	EU-documenten, o.a. van: (i) de Europese instellingen, (ii) informele Raadsbijeenkomsten, (iii) Coreper, (iv) speciale werkgroepen, (v) de Eurotop, (vi) de Eurogroep, (vii) bijeenkomsten van organen onder het internationale recht die complementair dan wel gerelateerd zijn aan Europese recht. (viii) Voorbereidende (junior) werkgroepen van deze organen.	EU-documenten: (i-iii en viii) via Extranet en Extranet-R, aangevuld met een lijst van de relevante documentnummers (iv-vii) geen vastomlijnde afspraken bekend.
	Verslagen van de regering m.b.t. alle bovengenoemde organen, bijeenkomsten van het Europees Parlement en haar comités, aankondigingen, verloop en uitkomst van trilogieën, besluiten van de Commissie. Deze verslagen moeten voldoen aan de minimis informatie-vereisten, waaronder posities van de regering en andere lidstaten, verloop van de onderhandelingen en uitkomst van de stemming.	Verslag van de regeringsinzet op hoofdlijnen (voorafgaand aan Raadsvergadering). De regering verschaft ruimhartig openbare informatie over lopende EU-onderhandelingen, voor zover het onderhandelingsproces dit toelaat, zulks ter beoordeling door de regering. De regering zal onderhandelingsdocumenten vertrouwelijk ter inzage leggen, als de Kamer daartoe verzoekt.
	Bijdragen van de regering, andere lidstaten, de bondsraad en deelstaten aan initiatieven, programmavoorstellen en consultaties van (i), (ii), (v), (vi), (vii). Instructies aan de Raadsambassadeur. Gelijke documenten m.b.t. voorbereidende (junior) werkgroepen van deze organen.	Conceptkabinetsreacties op groenboeken en witboeken worden ten minste dertig dagen voor het verstrijken van de reactietermijn aan de Kamer gezonden. Definitieve kabinetsreacties op groen- en witboeken aan de Europese Commissie worden in afschrift aan de Kamer gezonden.
	Onofficiële documenten ontvangen door de regering, opvraagbaar op verzoek.	Geen vastomlijnde afspraken bekend.
	Geannoteerde agenda's, state of play, onderhandelingslijn, initiatieven, en uitkomsten van bijeenkomsten van de Europese Raad, de Raad, (v), (vi), (vii).	Geannoteerde agenda, 'zo volledig mogelijk', in de regel een week voorafgaand aan de Raad, en eventueel aangevuld met verder verzochte informatie. Weergave van het krachtenveld 'voor zover

		opportuun'.
	<i>Vooruitblikken Europees beleid, minimaal elk kwartaal.</i>	Periodiek gemotiveerd overzicht van de nieuwe Europese Commissievoorstellen waarover de regering voornemens is geen fiche op te stellen, op basis waarvan de Kamer kan besluiten af te zien van het ontvangen van een BNC-fiche.
	<i>Documenten gerelateerd aan inbreukprocedures van de Commissie betrekking hebbend op niet- foutieve of gedeeltelijke implementatie van richtlijnen, in het bijzonder officiële kennisgeving en met redenen omklede opinie, evenals verklarende informatie van de regering.</i>	Geen vastomlijnde afspraken bekend.
	<i>Documenten gerelateerd aan zaken voor het Europese Hof waarin de regering partij is niet partij is; belangrijkste documenten voor zover de regering deze heeft ontvangen.</i>	Geen vastomlijnde afspraken bekend.
Art. 5 'Projecten' van de EU	Voorstellen en initiatieven voor besluiten om onderhandelingen te openen voor herziening van de Europese verdragen; toetreding van een kandidaat-staat; toetreding van een lidstaat tot de euro; Europese wetgeving, onderhandelingsmandaten voor de Commissie m.b.t. internationale overeenkomsten; documenten gerelateerd aan Commissie-onderhandelingen m.b.t. de Europese gemeenschappelijke handelspolitiek; mededelingen, opinies, groenboeken en witboeken van de Commissie; rapporten, actieplannen en beleidsprogramma's van de EU; overeengekomen interinstitutionele akkoorden; budgetaire/financiële plannen van de EU; ontwerpen van overeenkomsten of andere regelingen onder het internationale recht die complementair dan wel gerelateerd zijn aan Europese recht; discussiepunten, voorstellen of	Zie hierboven, Verslag van de regeringsinzet op hoofdlijnen

	initiatieven ter behandeling in (vii). Voorstellen waarvoor de participatie van de Bondsdag wettelijk vereist is. <i>Aanvullende informatievoorzieningswetgeving</i> is voorzien voor het EFSF (<i>ESM-Finanzierungsgesetz, Stabilisierungsmechanismusgesetz</i>)	Geen aanvullende afspraken bekend.
Art. 6 Doorsturen, rapporteerstijl en beoordeling, afsluiting wetgevingsprocedure	<i>Begeleidend schrijven</i> van de regering bij alle bovenvermelde documenten, waarin: beschrijving van de inhoud en doel van het project, verschijningsdatum Duitstalige versie van het document, rechtsgrondslag van het project, de van toepassing zijnde procedure, het verantwoordelijke departement. Binnen twee weken, doch niet later dan de aanvang van de Raadsonderhandelingen, een <i>rapport</i> waarin nieuwe wetgevingsvoorstellen worden besproken, waarin naast subsidiariteit en proportionaliteit een beoordeling op verschillende (o.a. juridische, economische en ecologische) aspecten wordt meegenomen.	<i>BNC-fiche</i> met algemene informatie, een executieve samenvatting van het fiche, samenvatting van het voorstel, subsidiariteits- en proportionaliteitsanalyse, beoordeling financiële en administratieve lasten en regeldruk, juridische implicaties en implicaties voor uitvoering en handhaving, implicaties voor ontwikkelingslanden, Nederlandse positie.
	<i>Rapporten</i> waarin bijzonder complexe EU-projecten worden besproken.	Geen vastomlijnde afspraken bekend.
	<i>Kennisgeving</i> van het afronden van wetgevende procedures, waarbij de subsidiariteit en proportionaliteit, evenals deadlines en vereisten voor invoering van richtlijnen worden vermeld.	Geen vastomlijnde afspraken bekend.
Art. 7 Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (BVDB)	<i>Geannoteerde agenda's, state of play, onderhandelingslijn, initiatieven, en uitkomsten</i> van bijeenkomsten van GBVB- en BVDB-gerelateerde vergaderingen in de Europese Raad en de Raad. Daarnaast een samenvatting van voorstellen voor besluiten op dit terrein en prognose van het verloop van de besluitvorming. Op verzoek van de Bondsdag, een <i>begeleidend schrijven</i> en <i>subsidiari-</i>	Geen aanvullende afspraken bekend.

	<i>teits- en proportionaliteitsrapport</i> zoals beschreven in artikel 6. Op continue basis, <i>aanvullende mondelinge informatievoorziening</i> over GBVB- en BVDB-besluitvorming, in het bijzonder in het Politiek en Veiligheidscomité.	
<i>Art. 8 Behandelings-voorbehoud Bondsdag</i>	De Bondsdag krijgt de gelegenheid om een positie in te nemen voordat de regering deelneemt aan projecten (in de betekenis van art. 5). De regering neemt deze positie als uitgangspunt mee in onderhandelingen en geeft doorlopend aan op welke wijze dit geschiedt. De Bondsdag behoudt het recht zijn positie tussentijds te wijzigen. Wanneer de regering zich genoodzaakt ziet van de parlamentspositie af te wijken zal zij een behandelingsvoorbehoud inroepen en de Bondsdag in een <i>speciaal verslag</i> op de hoogte stellen. De regering zal alles in het werk stellen om tot een vergelijk te komen met de Bondsdag, maar behoudt echter het recht om van de parlamentspositie af te wijken om redenen van goed buitenlands of integratiebeleid. Na afronding van de besluitvorming zal de regering de Bondsdag op de hoogte stellen van het bereikte resultaat, in het bijzonder in het licht van de geformuleerde parlamentspositie, en daarbij aangeven om welke redenen eventuele afwijkingen van deze positie zijn opgetreden.	Behandelingsvoorbehoud, alleen minder vergaand dan het oude (tot 2009) instemmingsrecht: de Tweede Kamer krijgt de gelegenheid voorafgaand aan de Raadsvergadering de Nederlandse inzet met de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon te bespreken.
<i>Art. 9 Aanvang toetredings-onderhandelingen / Verdragswijzigingen</i>	Bij onderhandelingen voor herziening van de Europese verdragen of toetreding van een kandidaat-staat vermeldt de regering het behandelingsvoorbehoud van de Bondsdag (in de betekenis van art. 8). De regering en de Bondsdag komen tot een vergelijk voordat de regering overgaan tot de onderhandelingen in de Europese	Geen aanvullende afspraken bekend.

	Raad of de Raad. De regering behoud echter het recht om van de parlementspositie af te wijken om redenen van goed buitenlands of integratiebeleid.	
<i>Art. 9a Introductie euro in lidstaten</i>	In gevallen waarin de toetredingsprocedure tot de euro onder art. 140(2) VWEU van toepassing is, treedt de procedure onder art. 9 juncto art. 8 in werking.	Geen aanvullende afspraken bekend.
<i>Art. 10 Toegang tot EU-databases</i>	De Bondsdag krijgt toegang tot de <i>EU-databases</i> waar de regering toegang toe heeft. Toegang tot documenten wordt in de regel openbaar verschaft. De Bondsdag respecteert echter de <i>classificatieregels</i> zoals deze zijn vastgesteld door de Europese instellingen en draagt daartoe de nodige zorg. De regering draagt zorg voor een identieke rubricering voordat toegang tot geclassificeerde documenten wordt verleend, en licht de reden van classificering op verzoek toe.	Toegang tot Extranet en Extranet-Restreint? Regeling toegang tot geclassificeerde documenten onbekend.

Over de Commissie Meijers

De Commissie Meijers is een onafhankelijke groep van wetenschappelijk onderzoekers, advocaten en rechters die adviseert over Europees en internationaal migratie-, vluchtelingen-, straf-, privacy-, non-discriminatie- en institutioneel recht. De Commissie bevordert de bescherming van fundamentele rechten, toegang tot de rechter en democratische besluitvorming in Europese wetgeving op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Het werk van de Commissie Meijers wordt mogelijk gemaakt dankzij de Nederlandse Orde van Advocaten, Vluchtelingenwerk Nederland, Stichting Migratierecht Nederland, Stichting Democratie en Media, het Nederlands Juristencomité voor de Mensenrechten, Art. 1 Antidiscriminatiezaken en Universitair Vluchtelingenfonds UAF.

Contactgegevens:

T 020 362 05 05

E post@commissie-meijers.nl

W www.commissie-meijers.nl