

Aan Voorzitter van de Vaste Tweede Kamercommissie EZ Laura Bromer

Datum 18 mei 2022

Betreft Brief aan de Vaste Kamercommissie Europese Zaken van de Tweede Kamer betreffende de aanstaande agendering door het Kabinet van een wetsontwerp voor informatievoorziening van de Staten-Generaal inzake Europese besluitvorming

Commissie Meijers
Permanente Commissie van Deskundigen in Internationaal Vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

Adres
Surinameplein
124
1058 GV
Amsterdam

T 020 362 05 05

[Website](#)

[E-mail](#)

Geachte mevrouw Bromer,

Staat u me allereerst toe u van harte te feliciteren met uw verkiezing tot voorzitter van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken op 11 februari jl. De Commissie Meijers wenst u veel geluk in deze mooie functie, en hoopt binnenkort de gelegenheid te hebben tot een persoonlijke kennismaking.

Graag wend ik me in deze brief tot u betreffende een belangrijke aanstaande ontwikkeling voor het parlementaire toezicht op de besluitvorming binnen de EU. De Commissie Meijers heeft sinds haar oprichting in 1990 de aandacht van de beide Kamers gevraagd voor dit onderwerp en concrete voorstellen gedaan. De nieuwe regeringscoalitie legde in haar akkoord het voornemen vast de parlementaire informatievoorziening inzake EU-besluitvorming in een zogenaamde 'Europawet' te verankeren.¹ Kort daarna leverde het evaluatiebureau van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rapport af waarin het verschillende tekortkomingen in de huidige informatievoorzieningspraktijk aankaartte en daarvoor verschillende oplossingen aandroeg.² In haar toelichting op dat rapport tijdens een rondetafelbijeenkomst van de Commissie Europese Zaken benadrukte praktijkprofessor Mendeltje van Keulen vooral de versnipperdheid en grote volumes van de aangeleverde informatie.³

In het eerste debat van de Commissie Europese Zaken met de nieuwe Minister voor Buitenlandse Zaken, Wopke Hoekstra, op 10 februari 2022, werd voor het eerst de voorgenomen Europawet nader besproken.⁴ De minister heeft toen toegezegd dat hij de Kamer rond 1 juni 2022 een hoofdlijnenbrief voor het wetsvoorstel zou toesturen.⁵

Om uw commissie behulpzaam te zijn bij de beoordeling van die hoofdlijnenbrief heeft de Commissie Meijers een checklist opgesteld. Die checklist is gebaseerd op punten die de Commissie Meijers reeds in verschillende eerdere notities van het reeds langlopende proces rondom de Europawet heeft aangekaart.⁶

¹ Coalitieakkoord 2021-2025, "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst", 15 december 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>, blz. 39.

² Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsbeoordeling, "Op tijd en op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020", 23 december 2021, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/deelstudies/2021/12/01/eu-informatieafspraken>, blz. 30 e.v.

³ Tweede Kamer Debat Gemist, "Rondetafelgesprek EU-informatievoorziening", 2 februari 2022, <https://debatgemist.tweedekamer.nl/node/27242>, inbreng dr. Van Keulen vanaf 15:09.

⁴ Vaste Kamercommissie Europese Zaken, Verslag van het commissiedebat met Minister Hoekstra, 10 februari 2022, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2021A08364

⁵ Ibid, blz. 26.

⁶ Te weten, CM1605, De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening: een verkenning, <https://www.commissie-meijers.nl/comment/de-meerwaarde-van-een-nederlandse-europawet-voor-parlementaire-informatievoorziening-een-verkenning/>; CM1703, Notitie ten aanzien van ontwikkelingen in de publieke en parlementaire voorziening EU-informatie, <https://www.commissie-meijers.nl/comment/notitie-ten-aanzien-van-ontwikkelingen-in-de-publieke-en-parlementaire-voorziening-eu-informatie/>; CM1803, Notitie ten aanzien van de stilstand in de behandeling van de Initiatiefwet Europese Informatievoorziening, <https://www.commissie-meijers.nl/comment/notitie-ten-aanzien-van-de-stilstand-in-de-behandeling-van-de-initiatiefwet-europese-informatievoorziening/>; CM2015, Reactie van de Commissie Meijers op het voorstel van rijkswet tot aanpassing van de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen inzake het lidmaatschap

Checklist met beoordelingscriteria

1. *Criterion 1:* Dekt de wet ook besluitvorming tussen (een deel van) de EU-lidstaten die buiten de Europese verdragen om, of op een informele manier plaatsheeft?

Toelichting: Veel besluitvorming in Brussel vindt in feite plaats buiten de kaders van het EU-Verdrag, soms op ad-hoc basis, maar desalniettemin met verregaande gevolgen. Bekende voorbeelden zijn de Euro-groep en de onderhandelingsgroep voor de zogenaamde “Turkije-deal”. Om grip op de Europese besluitvorming te geven dient de Europawet hierover robuuste garanties af te geven.

2. *Criterion 2:* Dekt de wet ook EU-documenten die Nederland formeel niet binden maar waar de Staten-Generaal toch toegang toe zou moeten hebben?

Toelichting: voorkomen moet worden dat de Staten-Generaal uitsluitend toegang krijgt tot wetgevende documenten. Ook moet er toegang zijn tot voorbereidende documenten als Raadsconclusies en Groen- en Witboeken van de Commissie, alsmede tot beleidsevaluaties en documenten die de uitvoering betreffen, zoals ten aanzien van Europese agentschappen.

3. *Criterion 3:* Welke informatie kan enkel op vertrouwelijke basis worden gedeeld, en wat is daarvoor de onderbouwing?

Toelichting: De Kamers van de Staten-Generaal vervullen, als organen met gekozen leden, een politiek-representatieve functie. Het electoraat heeft daarom het recht om kennis te nemen van de activiteiten die Kamerleden op basis van hun mandaat ontplooien. Bovendien leeft er bij Kamerleden een behoefte om door de regering verstrekte stukken in alle openheid te kunnen bespreken en bekritisieren. Het uitgangspunt moet daarom openbare informatievoorziening zijn. Desalniettemin dient er ruimte te blijven voor goed onderbouwde uitzonderingen op dit uitgangspunt. Daarbij dient het wetsvoorstel evenwel rekening te houden met het onderscheid tussen EU-geclassificeerde informatie (bekend als EU Classified Information, EUCI, waaronder bijv. EU RESTREINT documenten vallen), niet-geclassificeerde, maar door de EU als gevoelig aangemerkte informatie (bekend als EU Sensitive Non-Classified Information, waaronder bijv. documenten met een LIMITE of WK label), en niet door EU-regelgeving beschermde informatie die door de regering als gevoelig wordt aangemerkt (bijv. omdat openbare bespreking de onderhandelingspositie van Nederland ernstig zou schaden).

4. *Criterion 4:* Welke garanties biedt de wet dat ook vertrouwelijk gedeelde informatie met experts gedeeld kan worden ten behoeve van de positiebepaling van Kamerleden?

Toelichting: Bepaalde documenten die door de EU worden opgesteld dragen classificeringen volgens welke de regeringen van de lidstaten ze niet openbaar mogen verspreiden (zie toelichting op criterium 3). Dit is bijvoorbeeld het geval met zogenaamde RESTREINT of LIMITE documenten. Daarnaast verzoekt de regering in sommige gevallen de Tweede Kamer om strategische redenen om informatie in besloten zittingen te delen. Ook in deze gevallen is het voor Kamerleden van belang om zich op basis van de best mogelijke expertise te laten informeren over door de regering verstrekte informatie. Het zou wenselijk zijn als de huidig bestaande afspraken over het delen van de inhoud LIMITE en WK documenten met experts duidelijk worden vastgelegd in de aan te nemen Europawet.

5. *Criterion 5:* Welke garanties worden gegeven dat informatie tijdig wordt aangeleverd, en hoe worden deze garanties gewaarborgd?

Toelichting: De recente IOB-evaluatie over Europese informatievoorziening voor het parlement concludeerde dat de tijdige verstrekking van informatie momenteel redelijk goed geregeld is.

Desalniettemin hoeft dit de Tweede Kamer er niet van te weerhouden na te denken over middelen om die prestatie op peil houden of zelfs verbeteren. De tijdigheid van verstrekte informatie is doorgaans van groot belang ivm het eventueel invoeren van een behandelingsvoorbehoud, of het opstarten van een gele-kaart procedure. Daarnaast bestaat er nog steeds ruimte voor de regering om in een vroeg stadium van wetgevingsprocedures proactief in te zetten op informatievergaring in dialoog met de Commissie en andere lidstaten.

6. *Criterion 6:* Op welke wijze wordt de hanteerbaarheid van de grote hoeveelheden verstrekte informatie gewaarborgd? Welke methoden zullen worden ingezet om zeer complexe informatie overzichtelijk te presenteren?

Toelichting: Gezien de beperkte informatie-absorptiecapaciteit van 150 Kamerleden en hun medewerkers, is er het risico op informatie-overload reëel. De Tweede Kamer zal aan de hand van politieke criteria willen prioriteren op Europese besluitvormingsprocedures die zij als politiek het meest zwaarwegend aanmerkt. Evenwel dient de Tweede Kamer over voldoende informatie te beschikken om deze prioritering competent vast te stellen. Daarnaast kan aan geprioriteerde informatie geen onomkeerbaarheidprincipe worden ontleend. Er moet daarom altijd ruimte blijven om meer of andere informatie op te vragen dan wat onder de ex ante geoordeelde dossiers valt. Bovendien dient, gezien het persoonlijke mandaat van Kamerleden, deze ruimte ook voor individuele Kamerleden (dus niet alleen fracties of een Kamermeerderheid) gewaarborgd zijn.

7. *Criterion 7:* In hoeverre stelt de wet de Kamer in staat om, voorafgaand aan en na de indiening van een voorstel voor een EU-regeling die Nederland zal binden of besluitvorming over andere maatregelen met duidelijke gevolgen voor Nederland, in enige mate van gedetailleerdheid kennis te nemen van de Nederlandse onderhandelingsinzet? In welke mate voorziet de wet in kennisgeving van aanpassing van deze inzet tijdens het onderhandelingstraject?

Toelichting: Als duidelijke afspraken over de kwaliteit en mate van uitgebreidheid van informatievoorziening niet vooraf worden vastgelegd, bestaat het risico bestaat dat de Nederlandse onderhandelingsinzet in zeer algemene termen wordt gedeeld, op een wijze die de kwaliteit van het huidige BCN-fiche zelfs zou kunnen ondermijnen. Te denken valt bijvoorbeeld aan inschattingen van de posities van de andere lidstaten, het Europees Parlement, en de minimuminzet van de Commissie, maar ook aan de mogelijke impact van aanpalende wet- en regelgeving en andere relevante informatie van duidelijke invloed op een voorstel. Voorts is de onderhandelingsinzet doorgaans onderhevig aan wijzigingen in het licht van ontwikkelingen lopende de onderhandelingen, bijvoorbeeld doordat opties worden uitgesloten en er veranderingen in het krachtenveld plaatsvinden. Voor een snelle en interactieve informatievoorziening is het goed denkbaar dergelijke ontwikkelingen mondeling toe te lichten.

8. *Criterion 8:* In hoeverre stelt de wet de Kamer in staat om in enige mate van gedetailleerdheid kennis te nemen van het krachtenveld van onderhandelingen over wetgeving of andere besluiten? Welke eventuele obstakels ziet het kabinet in het uitvoeren van deze opdracht, en welke oplossingen draagt zij daarvoor in het wetsvoorstel aan?

Toelichting: De overwegingen in de toelichting op criterium 6 zijn ook van toepassing op de EU-wetgevingsprocedure. Van specifiek belang in de wetgevingsprocedure is de in de Raad geldende verstandhouding tussen de lidstaten dat zij elkaars intern bekendgemaakte posities niet met derden delen, hetgeen informatie over de inzet van onderhandelingspartners tijdens de wetgevingsprocedure beperkt blijft tot wat lidstaten in de media communiceren. Dit kan een aanzienlijke beperking vormen op het parlementaire toezicht op de rol van de regering in het Raadswetgevingsproces.

9. *criterium 9:* Welke positie neemt het kabinet in wanneer ogenschijnlijk juridisch onjuiste interpretaties van het EU-transparantierecht het kabinet verhinderen of bemoeilijken om uitvoering te geven aan voorzieningen in de Europawet?

Toelichting: Dit criterium brengen wij met name onder onder de aandacht met het oog op het nog steeds van kracht zijnde richtsnoer voor toepassing van het LIMITE label, dat de parlementaire advocaat enkele jaren geleden in een uitgebreide juridische analyse als strijdig met het EU-transparantierecht bestempelde; een bevinding die wij destijds op hoofdlijnen onderschreven.⁷ Daarnaast lijkt ook de huidige praktijk rondom het zogenaamde 'WK'-predicaat van EU Raadsdocumenten (WK staat voor 'working document') niet verenigbaar met de Europese transparantieregels. Als gevolg van toepassing van het WK-label wordt veel informatie, ook over wetgevingsdocumenten, onzichtbaar gemaakt dan wel niet openbaar bespreekbaar verklaard.⁸ De interne richtsnoeren van de Raad over deze beide labels oefenen een directe invloed uit op de informatiepositie van de Staten-Generaal, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijkheid om informatie openbaar te kunnen bespreken.

10. *criterium 10:* Op welke manier ondervangt de voorgenomen Europawet eventuele (informele) veranderingen en tendensen in Europese besluitvormingsprocessen die zijn doelstelling van brede en openbare informatievoorziening zouden kunnen ondermijnen?

Toelichting: In weerwil tot wat de Europese verdragen suggereren is de Europese besluitvormingspraktijk dynamisch en veranderlijk. Ingrijpende ontwikkelingen nopen de instellingen tot ad-hoc besluitvorming (bijvoorbeeld de sanctiepakketten en andere maatregelen in reactie op de oorlog in Oekraïne) of nieuwe patronen en instituties (het tijdens de coronapandemie opgetuigde meerjaren-herstelfonds) die vooraf niet te voorzien waren maar voor vele jaren een ingrijpende impact zullen hebben. De Europawet moet er niet toe leiden dat informatiepraktijken niet inert en op termijn minder effectief worden, maar dient juist mee te bewegen met besluitvormingsontwikkelingen op het Europese niveau. Derhalve zou een periodieke evaluatie van het functioneren van de Europawet, bijvoorbeeld eens per 5 jaar, een wenselijke voorziening zijn. Bovendien zouden nieuwe afspraken tussen de Kamers en de regering over aanvullende vormen van informatie binnen bijvoorbeeld een half jaar in een AMvB, met goedkeuring van de Kamers, op grond van de Europawet moeten worden vastgelegd, zodat de wet en de AMvB samen steeds een compleet overzicht van de geldende regels geven. Een ministeriële regeling is minder geschikt, nu die geen goedkeuring van de Kamers behoeft.

Graag verzoek ik u de inhoud van deze brief te delen met de overige leden van de Vaste Kamercommissie Europese Zaken. Tot nadere toelichting van deze brief is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,



Prof. dr. A.B. Terlouw
Voorzitter

⁷ CM1703, Notitie ten aanzien van ontwikkelingen in de publieke en parlementaire voorziening EU-informatie, <https://www.commissie-meijers.nl/nl/comment/notitie-ten-aanzien-van-ontwikkelingen-in-de-publieke-en-parlementaire-voorziening-eu-informatie/>

⁸ CM2107, 'Working Documents' (WK) in de Raad van de EU veroorzaken zorgelijke toename van geheimhouding in wetgevingsproces, <https://www.commissie-meijers.nl/nl/comment/working-documents-wk-in-de-raad-van-de-eu-veroorzaken-zorgelijke-toename-van-geheimhouding-in-wetgevingsproces/>