

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 12 december 2022

Goede EU-informatievoorziening is voor de Tweede Kamer van groot belang om grip op Europese besluitvorming te krijgen en de regeringsinzet in Brussel te kunnen controleren. Het kabinet is voornemens een Europawet voor te stellen waarin informatieafspraken worden verankerd met als doel besluitvorming in de EU transparanter en inzichtelijker te maken. In een hoofdlijnenbrief informeerde het kabinet de Kamer op 3 juni 2022 over de plannen en het voorziene tijdpad (Kamerstuk 22 112, nr. 3432). Om tot een conceptwetsvoorstel te komen dat beantwoordt aan de behoeften en wensen van de Tweede Kamer wenste het kabinet in het wetgevingstraject in dialoog te gaan met de Kamer. In het kader hiervan hebben wij als rapporteurs EU-werkwijze en EU-informatievoorziening het mandaat ontvangen om deze dialoog met het ministerie van Buitenlandse Zaken over EU-informatievoorziening en de Europawet te voeren. In dit verslag koppelen wij terug hoe dit proces is verlopen, de hoofdpunten van wat wij als rapporteurs in de gesprekken hebben ingebracht, en wat het voorziene vervolgtraject is.

Vorbereidende werkzaamheden

In voorbereiding op de gesprekken met het ministerie van Buitenlandse Zaken over de Europawet hebben wij voortgebouwd op het werk dat door de voormalig rapporteur Kamminga (VVD) is verricht, en waarvan zij eerder verslag deed (Kamerstuk 22 112, nr. 3271). Op basis van dit rapporteursverslag, de initiatiefwet Maij/Mulder (Kamerstuk 34 695), verslagen van eerdere commissiedebatten over EU-informatievoorziening en analyses van relevante organisaties hebben we een analyse gemaakt van gesignaleerde knelpunten in de EU-informatievoorziening en mogelijke oplossingen. Tenslotte is de vaste Commissie voor Europese Zaken in de gelegenheid gesteld om schriftelijk inbreng te geven via een vragenlijst en mondeling tijdens een procedurevergadering op 6 oktober 2022.

Inbreng in de gesprekken

Op 31 oktober en 2 december 2022 voerden wij gesprekken met een delegatie ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze gesprekken waren verkennend van aard. Als rapporteurs hebben we benadrukt dat deze gesprekken niet vooruitlopen op de behandeling van het uiteindelijke kabinetsvoorstel voor een Europawet in de Kamer. De verschillende fasen in het traject voor Europese wetgeving en besluitvorming werden als structuur voor de bespreking gebruikt. De gesprekken boden gelegenheid voor een goede en open uitwisseling van ervaringen met de bestaande EU-informatieafspraken en discussie over hoe de EU-informatievoorziening verbeterd zou kunnen worden. Als rapporteurs hebben wij tijdens deze gesprekken een aantal punten in het bijzonder onder de aandacht gebracht.

Naleving van de bestaande informatieafspraken

De tijdigheid en inhoud van de Geannoteerde Agenda's en Verslagen van Raadsvergaderingen zouden nog beter in lijn gebracht kunnen worden met de bestaande informatieafspraken en informatiebehoefte van de Kamer. De meeste vaste Kamercommissies ontvangen de Geannoteerde Agenda's doorgaans tijdig, maar voor een aantal Raden, met name de Raad Algemene Zaken, de Raad Buitenlandse Zaken en de Europese Raad (zie bovengenoemd verslag van rapporteur Kamminga), komt dit document met enige regelmaat later binnen dan de afgesproken termijn van minstens een week voor de Raadsvergadering. Het is echter ook ten aanzien van de inhoud van deze documenten dat er winst geboekt kan worden, bijvoorbeeld door ook informatie op te nemen over dossiers die weliswaar niet op de Raadsagenda staan, maar waar zich belangrijke ontwikkelingen op voordoen en die belangrijk zijn voor de Kamer. Het krachtenveld in de Raad is een bijzonder punt van aandacht waar de Kamer gediend zou zijn met uitgebreidere en concretere informatie. Hierbij is het ons inziens van belang dat naast het melden van de gewenste uitkomst in de onderhandelingen vanuit het Nederlandse perspectief ook tijdig wordt aangegeven wat haalbaar wordt geacht als de gewenste uitkomst uit beeld raakt. Tenslotte zou ook de positiebepaling van het Europees Parlement structureel een plaats verdienen in de Geannoteerde Agenda's, conform de bestaande informatieafpraak. In de Verslagen van de Raadsvergadering is het behulpzaam als er wordt gereflecteerd op het krachtenveld dat uit de bespreking naar voren komt en wordt aangegeven welke sturing door de Raad wordt meegegeven aan raadswerkgroepen over nog lopende dossiers.

De BNC-fiches achten wij doorgaans van goede kwaliteit. Het is belangrijk dit kwaliteitsniveau te handhaven en daarbij goed te blijven letten op de volledigheid, bijvoorbeeld de uitwerking van comitologie bij wetgevende voorstellen waarbij de impact van comitologie significant is. Ook dient het uitgangspunt te zijn dat de zes-weken-termijn wordt gehandhaafd en de drie-weken-termijn voor voorstellen waarop de Kamer een voornemen heeft aangekondigd voor een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets. Waar bij problemen met laatstgenoemde termijn in geval van een behandelvoorbehoud in overleg meer flexibel naar een voor ministerie en Kamer werkbare oplossing kan worden gezocht, is afwijken van de termijn bij een subsidiariteitstoets vanwege de strakke EU-deadlines niet mogelijk.

Voorfase van Europese besluitvorming

De fase waarin de Europese Commissie beleidsvoornemens uitwerkt tot concrete voorstellen en daarbij stakeholders raadpleegt, is weinig transparant. De ontwikkelingen in deze fase hebben mogelijk significante invloed op de scope van het uiteindelijke EU-voorstel dat uit deze fase resulteert en dat richtinggevend is voor het debat en de besluitvorming die erop volgt in het wetgevingsproces. Het ontbreekt de Kamer aan informatie op basis waarvan vroegtijdig in het proces een inbreng gegeven kan worden, ofwel via het kabinet of rechtstreeks in Brussel. Hierbij is het voor de Kamer relevant om te weten wat voor lobby's het kabinet ontplooit op door hem prioritair geachte EU-initiatieven. Het tijdig delen van de concept Nederlandse inbreng op consultaties van de Europese Commissie met betrekking tot wetgeving – in aanvulling op het afschrift van de inbreng die de Kamer nu ontvangt – en het structureel delen van non-papers zouden hierbij behulpzaam zijn. Daarnaast zouden Geannoteerde Agenda's en kwartaalrapportages gebruikt kunnen worden om de Kamer te informeren over de lobby's van het kabinet op (verwachte) EU-initiatieven, inclusief korte analyses van belangrijke aandachtspunten en – waar mogelijk – een eerste indruk van het krachtenveld.

Trilogen

De fase van de trilogen – waarin Commissie, Europees Parlement en Raad achter gesloten deuren onderhandelen – is in hoge mate een *black box*. Van de Raad zit bij de trilogen enkel de lidstaat die op dat moment Raadsvoorzitter is aan tafel, de andere lidstaten ontvangen een terugkoppeling achteraf. De informatie die bij het ministerie bekend is, zou in de Geannoteerde Agenda's en Kwartaalrapportages nadrukkelijker teruggekoppeld kunnen worden: wat zijn pijnpunten tussen de Raad en het Europees Parlement, waar zit de onderhandelingsmarge en op welke punten nemen de Raad en het Europees Parlement afstand van de mandaten waarmee ze de trilogen aanvingen?

EU besluitvorming buiten de gewone wetgevingsprocedures om

Veel belangrijke besluitvorming in de EU komt tot stand buiten de gewone wetgevingsprocedure om. Gedacht kan worden aan handelsakkoorden, besluitvorming op het EU-buitenlandbeleid, ESM, Eurogroep, ER-conclusies, comitologie en besluitvorming binnen EU-agentschappen met belangrijke uitvoerende taken. Op een aantal van deze dossiers bestaan er informatieafspraken, maar informatievoorziening aan de Kamer is wisselend en op sommige onderwerpen (zeer) beperkt. Het verdient aanbeveling om toe te werken naar een breder toepasbare gestructureerde en omvattende aanpak: een basis raamwerk dat toegesneden kan worden op specifieke onderwerpen, met behoud van specifieke afspraken waar die al bestaan. Informatieafspraken indien besluitvorming plaatsvindt op basis van artikel 122 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) verdienen bijzondere aandacht. Dit omdat wetgeving die op deze rechtsbasis wordt vastgesteld juridisch bindend, maar niet wetgevend van aard is, waardoor gebruikelijke instrumenten als het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets niet kunnen worden ingezet.

EU-monitor

Tijdens de gesprekken met de delegatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken is op verzoek van het ministerie ook gesproken over een EU-monitor, naar aanleiding van de motie Koekkoek van 17 februari 2022 over het invoeren van een EU-monitor voor Europese wetgeving en beleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3289). In de gedachtewisseling hierover hebben wij als rapporteurs suggesties gegeven in welke informatiebehoeften een EU-monitor zou moeten voorzien. Een EU-monitor moet erop gericht zijn dat de chronologie van onderhandelingen en besluitvorming en daarvoor relevante documenten gemakkelijk vindbaar zijn en overzichtelijk gepresenteerd geraadpleegd kunnen worden. Het gaat hierbij niet alleen om een documentendatabase, maar juist ook om de duiding van de (ontwikkeling van) EU-dossiers. Bij de ontwikkeling van een EU-monitor kan in goed overleg tussen de Kamer en de regering worden gezocht naar een goede afbakening van de dossiers die worden opgenomen in de monitor. Uitvoering van de motie Koekkoek vereist een afzonderlijk traject en valt buiten de scope van de Europawet.

Verdere proces Europawet

Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt nu het concept voor de Europawet uit en zal dit vervolgens in consultatie geven. Het ministerie is voornemens het wetsvoorstel voor de zomer

ter advisering aan de Raad van State voor te leggen, om het wetsvoorstel vervolgens najaar 2023 aan te bieden aan de Kamer.

Vervolg van het EU-rapporteurschap

Als rapporteurs EU-werkwijze en EU-informatievoorziening zullen wij de verdere ontwikkelingen rondom de Europawet op de voet volgen. Wanneer er nieuwe communicatie vanuit het kabinet volgt inzake de Europawet zullen wij een voorstel doen voor de behandeling daarvan. Indien gewenst en daartoe gemandateerd door de commissie zijn wij bereid opnieuw met het ministerie van Buitenlandse Zaken in gesprek te gaan om punten die van belang zijn voor de Tweede Kamer onder de aandacht te brengen. Ook geven wij graag een nadere toelichting op basis van ons verslag. Wij danken u voor het door u in ons gestelde vertrouwen.

Van Wijngaarden
Koekkoek