**Notitie voor Pieter Omtzigt met concrete voorstellen ter bevordering van controle door de Tweede Kamer op het wetgevingsproces in de EU en de transparantie van dat proces**

In mijn ogen dient niet zozeer het krijgen van meer documenten uit Brussel voorop te staan, maar het beter gebruik door de Kamer(s) van de nu al beschikbare documenten.

1. *Aanvechten van de rechtmatigheid van de richtsnoeren*

Door de invoering van de categorie Limité in de richtsnoeren voor documenten met politiek gevoelige maar niet officiëel als vertrouwelijk geclassificeerde informatie is de mogelijkheid voor burgers om het wetgevingsproces in Brussel te volgen en om de Kamers over de betekenis daarvan te informeren sterk ingeperkt. Nederland kan de rechtmatigheid van de punten betreffende de Limité documenten in de richtsnoeren van de Raad van Ministers aanvechten wegens strijdigheid met het beginsel van de meest breedst mogelijke toegang van het publiek tot documenten van de EU. Dat beginsel, neergelegd in artikel 15(3) WVEWU en Verordening 1049/2001 is volgens het Hof van Justitie “uiteraard bij uitstek relevant wanneer de Raad optreedt als wetgever”, aldus in 2008 in het arrrest *Zweden en Turco/Raad*, par. 46 en in 2013 in het arrest *Access info Europe,* par. 33; zie ook de bijgaande notities van de Commissie Meijers CM1510 van 15 juni 2015 en CM1313 van 26 juni 2013. Nederland zou samen met één of meer gelijkstemde landen een procedure bij het Hof van Justitie kunnen beginnen tot nietigverklaring van de richtsnoeren. Met name de rechtmatigheid van punt 20 van de richtsnoeren (Limité documenten mogen niet openbaar gemaakt worden zonder autorisatie van een daartoe bevoegde raads-ambtenaar) en van punt 21 (nationale overheden mogen limité documenten pas openbaren na hierover het CGS te hebben geconsulteerd) kan worden aangevochten waar het gaat om documenten betreffende het optreden van de Raad als wetgever.

2. *Systematische selectie van voorstellen die extra aandacht verdienen*.

Een vaste procedure ontwikkelen om vast te stellen welke nieuwe voorstellen voor wetgeving als prioritair worden aangemerkt, bij welke een behandelvoorbehoud wordt gemaakt, en wat de extra informatievoorziening door de regering bij deze voorstellen precies omvat.

Nu maakt de Kamer een eerste selectie van prioriteiten op basis van het jaarlijkse Commissiewerkprogramma en geeft door kruisjes in een tabel aan op welke dossiers een behandelvoorbehoud en subsidiariteitstoets wordt voorzien. Voor een prioritair dossier geldt dat het kabinet het BNC-fiche versneld toestuurt. Eerst bij verschijning van het betreffende Commissievoorstel kan de noodzaak voor een behandelvoorbehoud of subidiariteitstoets goed worden beoordeeld. De praktische implicaties en politieke betekenis kunnen pas worden beoordeeld nadat het voorstel is ingediend.De nieuwe pakketten voorstellen van de Europese Commisise komen op de lijst met nieuwe EU-voorstellen die de betrokken Kamercommissie tijdens haar procedurevergadering bespreekt. Dan wordt besloten over het behandeltraject. Op dat moment kunnen de leden vaak nog niet het politieke belang doorgronden. In dat stadium is de informatie over het voorstel vaak heel beperkt. De toelichting is vaak bondig. Er is nog geen fiche van de regering. De ambtelijke staf van de griffie kan onmogelijk in alle gevallen voldoende zicht op de implicaties van alle voorstellen en op de mogelijke belangstelling van de leden voor het voorstel hebben. Verder maken de overvolle agenda’s van de commissies en de beperkte menskracht bij de griffie dat er in de praktijk slechts beperkte aandacht voor nieuwe EU-voorstellen is.

Mogelijk kan in de lijst van nieuwe voorstellen ook een korte toelichting op het voorstel worden opgenomen. Dat vereist wel dat de binnen de griffie de nodige inhoudelijke expertise aanwezig is of de relevante informatie door regering (vooruitlopend op het fiche) of door externe deskundigen wordt verstrekt.

De vakcommissie zouden bij verschijning van een voorstel of een nieuw pakket voorstellen over een prioritair thema, standaard kunnen nagaan bij welke van die voorstellen een behandelvoorbehoud of een subsidiariteitstoets wordt gemaakt. Op dat moment kan de commissie (tijdens een procedure-vergadering) aangeven over welke voorstellen het meer informatie wil hebben.Er moet dan wel helder gedefinieerd worden wat meer informatie betekent: bijvoorbeeld versneld BNC-fiche, met een bespreking van de planning van de behandeling in de Raad en eerste inschatting van de gevolgen van het voorstel voor Nederlandse regelgeving. Ook kan worden afgesproken dat het kabinet aan de verslagen van Raden of geannoteerde agenda’s standaard een kort overzicht toevoegt van de in het komende half jaar te verwachten voorstellen van de Europese Commissie.

3. *Gerichte aandacht voor de opvolgende Raadsdocumenten over geselecteerde voorstellen*

Nu krijgen de Kamers toegang tot alle openbare en Limité Raadsdocumenten (dat zijn er vaak meer dan 300 per week) en moeten Griffie-medewerkers naar de spelden in die hooiberg van documenten zoeken. De Kamer kan de Regering vragen om eens per maand aan de Kamer te berichten welke nieuwe Raadsdocumenten er de afgelopen maand zijn die al dan niet in het Extranet zijn opgenomen met betrekking tot de voorstellen die de Kamer als prioritair heeft aangemerkt of waarbij een voorbehoud is gemaakt (zie punt 2 en 3). Het verzoek is alleen beperkt tot die voorstellen. Een lijst met de nummers van de betreffende nieuwe Raadsdocumenten is voldoende. De Griffie-medewerkers of Kamerleden kunnen dan in Extranet deze nieuwe documenten opzoeken. Een voordeel van het maken van alleen een lijst van de betreffende nummers per geselecteerd voorstel is dat die lijst ook openbaar kan zijn. Er wordt immers geen inhoud gepubliceerd. Wel kunnen geïnteresserde buitenstaanders zo waarnemen of er recente wetgevingsactiviteit met betrekking tot een bepaald voorstel in een van de instellingen van de EU (Parlement, Raad, Commissie of triloog) is. Daarnaast kunnen de griffiemedewerkers de raadswerkgroepen op deze onderwerpen blijven volgen en periodiek, bijvoorbeeld voorafgaande aan een Raad de kamerleden informeren. De maandelijkse lijst van de regering, biedt de mogelijkheid te voortgang van een prioritair dossier in Brussel te volgen, ook als dat soms een jaar of langer niet op de agenda van een Raad staat. Overigens heb ik de indruk dat op de Raadsagenda’s vaak documenten worden genoemd, die niet terug te vinden zijn in Extranet. Kennelijk staan niet alle documenten (in een Nederlandse taalversie?) op het Extranet.

4. *Verbeteren feitelijke toegankelijkheid van de Limité en Restreint Raadsdocumenten*

Kamerleden kunnen vanaf hun eigen computer met het wachtwoord in Extranet om limité documenten te zien. Restreint documenten moeten worden opgevraagd bij het ministerie. Kamerleden kunnen die documenten dan bij het Centraal Informatiepunt inzien. Wel moeten ze vaak tientallen pagina’s tekst doorlezen, om te zien welke amendementen door de Lidstaten werden voorgesteld. Zeker in de fase van de triloog zijn de vier-kolommen documenten vaak meer dan 100 pagina’s lang. Die documenten staan echter lang niet altijd in Extranet. Bovendien is de exacte betekenis en reikwijdte van amendementen voor Kamerleden vaak moeilijk vast te stellen zonder de know-how van inhoudelijke deskundigheid op het betreffende terrein. Ook komen definitieve teksten vaak pas kort voor een besluitvormende Raad beschikbaar. Dit heeft tot gevolg dat veel Kamerleden na één of twee pogingen deze vorm van raadplegen verder achterwege laten. Daarom dient een mogelijkheid gevonden te worden dat niet alleen deskundige griffiemedewerkers maar ook deskundigen van buiten de Kamer (met inachtneming van de vertrouwelijkheid, zolang de categorie Limite nog bestaat, zie punt 1) de betreffende Kamerleden bij de kennisneming van de stukken en de selectie van de relevante amendementen in de Raadsdiscussie kunnen bijstaan. De amendementen van het EP zijn nu wel openbaar.

Bij een recent onderzoek in opdracht van het EP bleek mij dat Europarlementariërs met precies dezelfde praktische problemen worden geconfronteerd, met als gevolg dat de meeste van hen na enkele pogingen opgeven om van Limité documenten kennis te nemen (E. Guild a.o., *Internal Borders in the Schengen Area: Is Schengen Crisis-Proof?,* EP (Brussel) juni 2015, p. 32-34 http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses).

Een betere oplossing zou zijn dat de Kamers voortaan toegang tot de verslagen van raadswerkgroepen en trilogen over de prioritaire dossiers krijgen. Nu krijgen de Kamers alleen verslagen van Raden. In raadswerkgroepen en tijdens de trilogen wordt vaak heel lang onderhandeld voordat het onderwerp weer op een Raadsagenda verschijnt. Deze toegang zou dan via een beveiligd digitaal systeem kunnen worden verkregen. Dit zal mogelijk investering in IT voor vertrouwelijke communicatie vragen. In Duitsland en Oostenrijk bestaat al ervaring op dit punt.

5. *Verkleinen afstand van betrokken burgers tot het wetgevingsproces in Brussel*

Over de voorstellen die Kamer als prioritair aanmerkt of waarbij een behandelingsvoorbehoud wordt gemaakt, organiseert de Kamer als regel een hoorzitting of een rondetafelgesprek. Die zittingen moeten vooraf openbaar worden aangekondigd. Bij voorkeur geven Kamerleden daarbij aan over welke vragen zij geïnformeerd willen worden. Dit geeft ook bij de Kamer niet bekende deskundigen en belanghebbende organisaties de gelegenheid op die vragen te antwoorden. Die bekenmaking en de aandacht voor de zittingen in de pers maken dat voor andere geïnteresseerden of belangstellenden dan de vaste insprekers bekend wordt dat een bepaald onderwerp op de wetgevingagenda in Brussel staat. Bovendien krijgt de Kamer zo tijdig de informatie om de opstelling van de Regering in de Raad te controleren of te beïnvloeden. Wel dient de Kamer bij het plaasten van behandelvoorbehouden uitdrukkelijk goede informatieafspraken met de regering te maken (zie punt 2) en aan de griffie of aan een externe deskundige te vragen te assisteren met het formuleren van de inhoudelijke vragen en het opstellen een lijst van externe betrokkenen. De Commissie Europese Zaken van het Britse House of Lords, pleegt met dit doel vaak voor korte tijd en part-time een externe (vaak universitaire) deskundige in te schakelen.

6*. Invoering van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening*

Mede op verzoek vanuit de Eerste Kamer heeft de Commissie Meijers eerder dit jaar een verkenning uitgevoerd naar de meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening. Daarbij werd een vergelijking gemaakt met de Duitse wetgeving op dit punt. Die verkenning (CM1605) is bij deze notitie gevoegd.

7. *Dit onderwerp meenemen in de Kabinetsformatie*

De Commissie Meijers ijvert al ruime twee decennia voor een betere informatievoorziening van de Kamers over het wetgevingsproces en daardoor meer invloed op de inhoud van dat proces. Er bestaat veel weerstand, zowel ambtelijk als politiek, tegen het scheppen van meer ruimte voor openbaarheid. Dezelfde tegen-argumenten worden jaar in jaar uit herhaald en de duidelijke rechtspraak van het EU Hof van Justitie wordt genegeerd of de betekenis ervan geminimaliseerd. Deze weerstand doorbreken vraagt om een duidelijk poltiek besluit bij de Kabinetsformatie, willen de uitspraken over meer democratie en meer invloed van de nationale parlementen in de EU meer zijn dan alleen lippendienst. In het regeerakkoord zou kunnen worden afgesproken dat de beide Kamers toegang krijgen tot dezelfde informatiekanalen vanuit de Nederlandse Permanete Vertegenwoordiging in Brussel als de ministeries. Dat onderwerp is ook geregeld in de Duitse Europawet die in punt 6 werd genoemd.

Kees Groenendijk, Nijmegen, 26 oktober 2016