No.W02.17.0078/II 's-Gravenhage, 23 juni 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 maart 2017 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Maij en Anne Mulder tot verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie (Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de informatiepositie van de Staten-Generaal in zaken betreffende de Europese Unie te verbeteren. Daartoe worden de bestaande afspraken over de informatieverstrekking in EU-aangelegenheden door de regering aan de Staten-Generaal in de wet gecodificeerd. Tegelijkertijd wordt de verplichting tot informatieverstrekking uitgebreid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor het streven naar verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met het oog op de nieuwe rol die de nationale parlementen met het Verdrag van Lissabon in de Europese Unie hebben gekregen. Wettelijke verankering van de informatieplicht is met het oog daarop echter niet nodig en ook niet gewenst. Het wettelijk vastleggen van gedetailleerde regels over de informatieverstrekking kan verstarrend werken, terwijl het voorstel de huidige praktijk – afspraken neergelegd in een brief van de minister – in feite beoogt voort te zetten. Deze afspraken zijn – desgewenst met enkele aanvullingen – in de verhouding tussen regering en parlement toereikend. De voorgestelde wet heeft dan ook geen toegevoegde waarde.

Voorts zal het voorstel niet tot een grotere invloed van het parlement in de Europese besluitvormingsprocessen leiden als niet tevens aandacht wordt besteed aan een andere werkwijze en de praktische gevolgen die de uitbreiding van de informatievoorziening met zich brengen. Gelet op het ontbreken van de noodzaak van wettelijke verankering van de informatieplicht en op de effectiviteit van hetgeen wordt voorgesteld, acht de Afdeling het voorstel in deze vorm niet zinvol.

Daarnaast heeft de Afdeling bezwaren tegen enkele voorgestelde onderdelen van het voorstel, in het bijzonder de kennelijk beoogde uitbreiding van het parlementair voorbehoud, de positie van de permanente vertegenwoordiging en de mogelijkheid om de bijlagen bij de wet bij ministeriële regeling te wijzigen. Alles overwegende, adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

In de huidige praktijk vindt de informatieverstrekking in EU-zaken door de regering aan het parlement plaats op basis van afspraken neergelegd in verscheidene documenten, in het bijzonder in brieven aan de Tweede Kamer. Deze bevatten toezeggingen van de bewindspersonen over de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd in EU-zaken.[[1]](#footnote-1)

De toelichting noemt de huidige praktijk versnipperd en gemankeerd. De gemaakte afspraken zouden ook niet altijd voldoende nageleefd worden. Bovendien is de kwaliteit van de informatieverstrekking verschillend.[[2]](#footnote-2) In de kern, zo stelt de toelichting, beoogt het voorstel de informatiepositie van het parlement in EU-zaken structureel te borgen en uit te breiden. Daarbij is gekozen voor een wettelijke verankering van de informatievoorziening met het oog op eenduidigheid, structuur en duurzame naleving.[[3]](#footnote-3)

Het gaat in het wetsvoorstel in de eerste plaats om de codificatie van de bestaande afspraken. Daarnaast wordt voorgesteld de informatieverstrekking door de regering aan de Staten-Generaal uit te breiden. In de lijsten behorende bij het voorstel is opgenomen welke informatie gedeeld wordt met het parlement. Het uitgangspunt daarbij is dat alle informatie in EU-zaken waarover de regering beschikt, inclusief vertrouwelijke stukken en stukken ter voorbereiding van de informele bijeenkomsten, beschikbaar wordt gesteld aan het parlement.

De Afdeling schetst eerst, voor zover relevant, de constitutionele context waarin het Nederlandse parlement in EU-aangelegenheden functioneert en zijn informatiepositie daarbij. Tegen deze achtergrond beoordeelt de Afdeling de noodzaak en de effectiviteit van het voorstel. Daarnaast maakt de Afdeling enkele opmerkingen over specifieke onderdelen ervan.

2. Constitutionele context

Binnen de EU vervult het Europees Parlement de functie van medewetgever. Dat betekent echter niet dat voor de nationale parlementen in het wetgevingsproces geen rol is weggelegd. Ingevolge artikel 12, aanhef en onder a en b, van het VEU dragen de nationale parlementen actief bij tot de goede werking van de Unie door zich door de instellingen van de Unie te laten informeren en door zich ontwerpen van wetgevingshandelingen te laten toezenden, overeenkomstig het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (Protocol 1). Dit betekent dat de nationale parlementen rechtstreeks van de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en andere Europese organen zoals de Europese Raad en de Rekenkamer een aanzienlijke hoeveelheid informatie ontvangen.[[4]](#footnote-4) Daarnaast zien de nationale parlementen erop toe dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd overeenkomstig de procedures bedoeld in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (Protocol 2).

De actieve bijdrage aan Europese besluitvorming en regelgeving kunnen de Staten-Generaal op verschillende manieren leveren. Op Europees niveau kan het parlement zijn invloed uitoefenen in het kader van de zogenaamde “informele politieke dialoog” met de Europese instellingen. Daarbij gaat het om een rechtstreeks contact tussen het parlement en de Europese instellingen zowel over wetgevende als niet-wetgevende voorstellen. In het kader van de subsidiariteitstoets kan gewezen worden op het instrument van de “gele kaart” en de oranje kaart“-procedure. Het parlement werkt mede met het oog daarop nauw samen met andere nationale parlementen. Dit vindt in het kader van de Conferentie van Parlementaire Commissies voor Europese Zaken (COSAC) plaats, in het informele netwerk van parlementaire liaisons in Brussel en met gebruikmaking van de IPEX, een elektronische platform voor informatie-uitwisseling tussen de nationale parlementen en het Europees parlement.

Naast rechtstreekse invloed op Europees niveau beïnvloedt het parlement het Europese besluitvormingsproces meer indirect door het op nationaal niveau controleren van de regering die handelt in EU-aangelegenheden. De opstelling van het parlement wordt daarbij ingekleurd door de bijzondere EU-context. Waar het parlement in de reguliere Nederlandse verhoudingen eigen bevoegdheden en rechten heeft als medewetgever, zijn de parlementaire bevoegdheden bij regelgeving in de EU-context (na overdracht van de eigen regelgevende bevoegdheid op een bepaald terrein) aanmerkelijk beperkt. Om toch invloed uit te kunnen oefenen op Europese regels die (uiteindelijk) in Nederland algemeen verbindend zullen zijn, komt meer nadruk te liggen op gebruik van de diverse controlemiddelen waarover het parlement in EU-aangelegenheden in de verhouding tot de regering beschikt.

Tot de middelen die het Nederlandse parlement op dat niveau ter beschikking staan behoort in de eerste plaats het parlementair behandelvoorbehoud. Dit instrument is geïntroduceerd in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon (hierna: de Goedkeuringswet). Door het stellen van een parlementair behandelvoorbehoud maakt het parlement kenbaar een bepaald wetgevingsvoorstel van bijzonder politiek belang te achten en dat het over dit voorstel uitgebreid geïnformeerd wil worden voordat de Raad hierover een besluit neemt. Daarnaast beschikt het parlement op enkele onderdelen op het gebied van justitiële en politiële samenwerking over een instemmingsrecht, zoals bepaald in de Goedkeuringswet.[[5]](#footnote-5) Instemming van beide Kamers is in die gevallen vereist voordat de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad zijn medewerking kan verlenen aan de totstandkoming van een besluit. Deze toestemming kan uitdrukkelijk of stilzwijgend worden verleend.[[6]](#footnote-6)

Om het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden gebruikt het parlement tot slot de nationale middelen in het kader van de reguliere constitutionele informatieplicht van de regering. De informatievoorziening en de behandeling van EU aangelegenheden verloopt in dat kader via de met de regering hierover gemaakte (en hiervoor al genoemde) afspraken. De informatieverstrekking loopt deels via artikel 68 van de Grondwet. Op grond daarvan verstrekken de ministers de verlangde inlichtingen, tenzij dit in strijd is met het belang van de staat. De grondwettelijke inlichtingenplicht vloeit voort uit en is daarmee een belangrijk onderdeel van de in artikel 42 van de Grondwet neergelegde ministeriële verantwoordelijkheid.[[7]](#footnote-7) Ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat de ministers ook voor hun optreden in de Europese Unie rekenschap afleggen aan het parlement.

De inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet is passief, hetgeen betekent dat de plicht tot informatieverstrekking bestaat naar aanleiding van een verzoek. Daarnaast wordt een ongeschreven plicht tot actieve informatieverschaffing aangenomen. Deze hangt samen met de vertrouwensregel die zonder informatieverschaffing niet kan functioneren.[[8]](#footnote-8) Het wetsvoorstel kan worden gezien als een invulling van deze ongeschreven actieve informatieplicht. Daarbij worden de afspraken die het parlement in de afgelopen jaren heeft gemaakt over de wijze waarop het parlement door de regering wordt geïnformeerd in EU-zaken, opgenomen in een wet.

Het voorgaande laat zien dat de nationale parlementen, zo ook het Nederlandse parlement, met het Verdrag van Lissabon een in het EU-recht verankerde rol hebben gekregen. Hoewel zij formeel gezien niet de functie van medewetgever in de EU vervullen, kunnen zij wel invloed uitoefenen op de Europese besluitvorming. Door toepassing van de in het EU-recht vastgelegde instrumenten en door het optreden van de regering in de EU op nationaal niveau te controleren, oefent het parlement invloed uit op de Europese besluitvormingsprocessen.

Tegen de hiervoor geschetste constitutionele context maakt de Afdeling de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

3. Noodzaak en effectiviteit van het voorstel

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal. Om een zinvolle invulling te kunnen geven aan de nieuwe rol die de nationale parlementen in de Europese Unie hebben gekregen en om daarbij effectief invloed uit te kunnen oefenen op de Europese besluitvormingsprocessen is een goede informatievoorziening op nationaal niveau onontbeerlijk. Ook in haar voorlichting over de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit uit 2014 heeft de Afdeling gewezen op de noodzaak van adequate en tijdige informatievoorziening van het parlement. De Afdeling benadrukte dat invloed van het parlement op het proces van besluitvorming in de EU betrokkenheid van het parlement in de eerdere fases van het proces vergt, namelijk voordat een voorstel een definitieve vorm heeft gekregen.[[9]](#footnote-9) Tegelijkertijd rijst de vraag of de verankering van de informatieplicht in een wet in formele zin zoals voorgesteld tegen deze achtergrond noodzakelijk is en of daarmee de gewenste effectiviteit van de parlementaire controle in EU-aangelegenheden bereikt kan worden. Daarnaast roept het voorstel praktische vragen op, mede gelet op de met het voorstel beoogde uitbreiding van de informatievoorziening richting het parlement.

a. *Noodzaak wettelijke verankering informatieplicht*

Er is voor gekozen de regels omtrent de informatievoorziening door de regering aan het parlement in een wet te verankeren. Het instrument van de wet zou duidelijkheid en eenduidigheid bieden en daarmee een oplossing zijn voor de “enigszins versnipperde en gemankeerde praktijk” omtrent de reeds gemaakte informatieafspraken.[[10]](#footnote-10) Verder zou de vrijblijvendheid bij de informatievoorziening door de regering volgens de initiatiefnemers beperkt worden, hoewel de voorgestelde wet geen juridische sancties op niet naleving kent.[[11]](#footnote-11) Wanneer de regering de wet zou negeren, zou zij dan “daar meteen, onder andere, door het parlement in het openbaar op kunnen worden aangesproken.”[[12]](#footnote-12) Van de wettelijke verankering zou aldus disciplinerende werking uitgaan.

De Afdeling acht het op zichzelf legitiem dat gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenduidigheid bij de vormgeving van de informatievoorziening in EU-zaken. Zij merkt daarbij echter op dat de brief van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2016 de informatieafspraken die door de jaren zijn gemaakt reeds op een heldere wijze structureert.[[13]](#footnote-13) Voorzover het voorstel een uitbreiding van de afspraken beoogt, dan kan dit met een aanvulling van dit overzicht worden bewerkstelligd. Een wet in formele zin is hiervoor niet nodig.

Voorts wijst de Afdeling op de constitutionele inlichtingenplicht, een politiek instrument ten behoeve van de controlerende functie van het parlement. Tegen de weigering om de gevraagde inlichtingen te verstrekken staan logischerwijs geen juridische voorzieningen open; dit past niet in de in ons staatsbestel bestaande relatie tussen regering en parlement. Wel kunnen de Kamers de betreffende minister uiteraard publiekelijk aanspreken en bij weigering de gevraagde informatie te verstrekken, in laatste instantie, het vertrouwen in hem opzeggen. Het wettelijk vastleggen van gedetailleerde regels over de informatieverstrekking kan in deze verhoudingen verstarrend werken, terwijl het voorstel de huidige praktijk – afspraken neergelegd in een brief van de minister – in feite beoogt voort te zetten (zie hierna wijziging van de wet door ministeriële regeling). Als sanctie op niet naleving is volgens de toelichting het in het openbaar aanspreken van de regering op het niet naleven van de wet. Zoals hiervoor gesteld beschikt het parlement reeds over deze mogelijkheid. De voorgestelde wet heeft dan ook geen toegevoegde waarde.

b. *Effectiviteit*

Het voorstel heeft tot gevolg dat de omvang van de informatie die de Kamerleden in de huidige situatie reeds ontvangen, fors zal toenemen. Daar komt bij dat veel informatie dubbel aan het parlement zal moeten worden verschaft: door de Nederlandse regering op grond van de voorgestelde wet én op grond van de Europese regelgeving door de Europese instellingen zelf.[[14]](#footnote-14) In de toelichting wordt in dit verband daarom terecht gewezen op het risico van een informatie-overload.[[15]](#footnote-15) Hoewel de Afdeling begrip heeft voor de behoefte aan goede en tijdige informatievoorziening richting het parlement, is het de vraag of dit voorstel daadwerkelijk kan bijdragen aan de effectiviteit van het Nederlandse parlement in de Europese besluitvormingsprocessen als niet tevens de werkwijze ten behoeve van de EU aangelegenheden wordt aangepast.

Naast de noodzaak van tijdige informatie, heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde voorlichting uit 2014 gewezen op de noodzaak van een andere werkwijze. De Afdeling stelde dat invloed in een eerder stadium van de Europese besluitvormingsprocessen een eigen werkwijze vergt. Zij wees daarbij op drie elementen die van bepalend belang zijn voor een bevredigende aanpak. In de eerste plaats gaat het om de selectie van de maatregelen of beslissingen waar een substantieel effect voor de nationale bevoegdheden van mag worden verwacht. Ten tweede is een tijdige verkenning van potentiële gevolgen van voorstellen en beslissingen een belangrijk element. Ten derde gaat het om de vaststelling van de ‘trechter’ van gewenste en niet gewenste uitkomsten.[[16]](#footnote-16) Bij dat laatste gaat het om een evenwicht tussen medezeggenschap van het parlement en de onderhandelingsruimte op het niveau van de EU. Zoals de Afdeling destijds stelde, betekent dit dat het minder zin heeft om de inzet van het parlement te richten op een beslissing bij meerderheid over een tekst waarmee men kan instemmen; de inzet, zo stelde de Afdeling, zou veeleer gericht moeten zijn op een brede overeenstemming over de nationale belangen die in het geding zijn, de in het licht daarvan meer of minder gewenste uitkomsten en vooral over de beslist niet gewenste uitkomsten.[[17]](#footnote-17) Het debat zal dus meer op strategisch niveau gevoerd moeten worden.

De Afdeling merkt op dat het voorstel noch de toelichting zich voldoende rekenschap geven van het belang van een andere werkwijze. Zoals hiervoor gesteld zal het wetsvoorstel alléén, zonder dat tevens de werkwijze wordt veranderd, niet tot een grotere effectiviteit van het parlement in de Europese besluitvormingsprocessen leiden. De doelstellingen van het voorstel worden dus niet gehaald.

c. *Praktische gevolgen*

Nu het voorstel de informatievoorziening richting het parlement uitbreidt, is het des te meer van belang aandacht te besteden aan de wijze waarop daar praktisch mee zal worden omgegaan. Deze uitbreiding betekent in dit geval behoefte aan meer inzet, meer tijd en meer deskundigheid om de ontvangen informatie inhoudelijk te kunnen duiden. Dit heeft gevolgen voor de ondersteuning voor de Kamerleden.[[18]](#footnote-18) Van deze gevolgen geeft de toelichting onvoldoende blijk.[[19]](#footnote-19) Wat betreft de financiële lasten van het voorstel stelt de toelichting dat aan het ontsluiten van de departementaal beschikbare informatie aan het parlement naar verwachting ‘enige kosten’ verbonden zijn. Met verwijzing naar de Duitse praktijk wordt gedacht “aan een ICT-toepassing en een enkele FTE op de departementen en/of het parlement”.[[20]](#footnote-20) De toelichting gaat niet in op de werking van de Duitse wet in de praktijk en de ervaringen die daarmee reeds zijn opgedaan. Hoe hoog de kosten moeten worden ingeschat, is dus niet aan de hand van deze praktijk in te schatten. In het licht van het voorgaande doet de inschatting die in de toelichting wordt gemaakt van de (financiële) lasten van de voorgestelde informatie toestroom te optimistisch aan.

d. *Conclusie*

Concluderend merkt de Afdeling op dat de noodzaak van de wettelijke verankering van de informatieplicht en de effectiviteit van hetgeen wordt voorgesteld niet zijn komen vast te staan. Het voorstel zal bovendien niet tot leiden tot een grotere invloed van het parlement in de Europese besluitvormingsprocessen als niet tevens aandacht wordt besteed aan een andere werkwijze en de praktische gevolgen die de uitbreiding van de informatiestroom met zich brengen. De Afdeling acht het voorstel in deze vorm om die redenen niet zinvol.

4. Parlementair voorbehoud en de standpunten van de beide Kamers der Staten-Generaal

In het voorstel wordt het instrument van het parlementaire behandelvoorbehoud opgenomen. Dit instrument is thans geregeld in artikel 4 van de Goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon. Het parlementair behandelvoorbehoud heeft betrekking op bijzondere informatieafspraken tussen het parlement en de regering over die EU-wetgevingsvoorstellen, die door de Kamers zijn aangemerkt als voorstellen van bijzonder politiek belang. Het initiatiefvoorstel neemt de regels van artikel 4 van de Goedkeuringswet over maar voegt daar een nieuw element aan toe. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 2 wordt bepaald dat de bewindspersonen zorgdragen voor het overdragen en het uitdragen van standpunten die de beide Kamers der Staten-Generaal in aangelegenheden betreffende de Europese Unie innemen, binnen en bij de bij de besluitvorming van de Europese Unie betrokken organen.

De vraag rijst welke gevolgen de voorgestelde aanvulling heeft voor de inhoud en het karakter van het instrument van het parlementair voorbehoud.[[21]](#footnote-21) Het parlementair behandelvoorbehoud is er thans op gericht een politiek debat in het parlement over Europese wetgevende voorstellen te entameren en te versterken. Daarbij gaat het om de informatieafspraken die het parlement maakt met de regering.[[22]](#footnote-22) Het debat dat met de regering wordt gevoerd in het kader van het parlementair voorbehoud is niet gericht op het bereiken van overeenstemming, maar het vormt wel een oriëntatiepunt voor de regering die namens Nederland onderhandelingen voert. Welke opstelling de regering vervolgens kiest in de onderhandeling op het EU-niveau blijft haar eigen verantwoordelijkheid met alle gevolgen van dien voor de verantwoording richting het parlement achteraf. In dit verband is niet duidelijk wat met de voorgestelde verplichte melding van de standpunten van de Kamers wordt bedoeld en hoe deze zich in het onderhandelingsproces in de EU verhoudt tot de noodzakelijke onderhandelingsruimte die de regering in de EU moet hebben om de Nederlandse belangen optimaal te kunnen bevorderen. Zonder deze ruimte zal de effectiviteit van de Nederlandse inbreng gering zijn. Daar komt bij dat het voorstel tot gevolg kan hebben dat de regering ook de eventueel conflicterende standpunten van de Kamers in de Europese onderhandelingsprocessen bekend zou moeten maken.[[23]](#footnote-23) Het voorstel brengt de regering om deze redenen in een onmogelijke positie. Alleen als Nederland naar buiten toe met één stem spreekt, kunnen de Nederlandse belangen in de EU effectief worden bevorderd.

Hoewel de toelichting hier geen blijk van geeft, zou in de voorgestelde aanvulling op de thans bestaande regeling van het parlementair voorbehoud een mandaat constructie kunnen worden ingelezen. Het Deense systeem wordt in dit kader vaak als voorbeeld genoemd van een systeem met verplichte ruggespraak. De Afdeling wijst erop dat bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, toen het parlementair behandelvoorbehoud werd opgenomen in de Goedkeuringswet, uitdrukkelijk niet voor een dergelijk vergaande constructie met een instruerend karakter is gekozen.[[24]](#footnote-24) Een systeem gebaseerd op verplichte ruggespraak past niet in het Nederlandse staatsbestel dat gebaseerd is op de vertrouwensregel en de daarmee samenhangende eigen verantwoordelijkheid van de regering in internationale verhoudingen.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande, het voorgestelde artikel 2, eerste lid, te schrappen.

5. Positie permanente vertegenwoordiging

In het voorgestelde artikel 11 wordt bepaald dat de vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie (hierna: PVEU) ten dienste staat aan de Staten-Generaal en zorgdraagt voor toegankelijkheid van zijn werkzaamheden voor de leden van de Staten-Generaal. Volgens de toelichting wordt hiermee het instrument van de vertegenwoordiging in de wet gecodificeerd en wordt hiermee vastgelegd welke relatie de PVEU heeft met betrekking tot de informatievoorzieningsverplichtingen die voortvloeien uit de voorgestelde wet.[[25]](#footnote-25) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

In het kader van de informatievoorziening is de relatie tussen de PVEU en de Staten-Generaal reeds meermalen aan de orde geweest. In het overleg tussen de vaste commissies van de Tweede Kamer en de Minister van Buitenlandse Zaken op 16 november 2016 is de open houding van de PVEU richting parlementariërs benadrukt. Daarbij is de wens uitgesproken om te onderzoeken hoe de contacten met de PVEU op een meer reguliere basis kunnen plaatsvinden.[[26]](#footnote-26) In zijn brief van 23 december 2016, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de voortzetting van de contacten tussen leden van de Staten-Generaal en de Nederlandse PVEU onderschreven, alsmede de voortzetting van de structurele en wederzijdse informatiedeling tussen de vertegenwoordiging van de Kamers in Brussel en de PVEU.[[27]](#footnote-27)

De Afdeling gaat ervan uit dat met het voorstel de codificatie van deze contacten wordt beoogd. Tegelijkertijd wijst zij erop dat de voorgestelde wettekst een verdergaande relatie lijkt te willen bewerkstelligen. Met name de formulering dat de PVEU “ten dienste” aan de Staten-Generaal staat roept vragen op. Een formulering als deze lijkt te veronderstellen dat met de inwerkingtreding van het voorstel een directe (verantwoordings)relatie wordt gelegd tussen de PVEU en de Staten-Generaal. De Afdeling merkt op dat een dergelijke directe relatie zich moeilijk verdraagt met de functie van een permanente vertegenwoordiging en de institutionele inbedding daarvan. De PVEU behartigt in de eerste plaats de Nederlandse belangen in de Europese Unie in de brede zin. Het betreft een diplomatieke post van het ministerie van Buitenlandse Zaken die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken staat.[[28]](#footnote-28) De coördinatie van en de sturing aan de PVEU gaat daarom uit van de Minister van Buitenlandse Zaken. Het voorstel waarin de PVEU ondergeschikt lijkt te zijn gemaakt aan de Staten-Generaal doorkruist de staatsrechtelijke relatie tussen de minister en de bij de PVEU werkzame ambtenaren en past daarom niet in de hiervoor geschetste verhoudingen.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 11 te schrappen.

6. Wijziging van de wet door ministeriële regeling

Ingevolge artikel 12 van het voorstel kunnen bij ministeriële regeling op verzoek van één van beide Kamers der Staten-Generaal aan de lijsten behorende bij deze wet documenten worden toegevoegd of na uitdrukkelijke instemming van de beide Kamers der Staten-Generaal documenten uit de lijsten behorende bij deze wet worden geschrapt. Toelichting bij dit artikel ontbreekt.

De Afdeling merkt op dat de lijsten met documenten die bij het wetsvoorstel horen, een integraal onderdeel vormen van de wet. Hoewel deze lijsten op het eerste gezicht technisch en administratief aandoen, behoren zij in feite tot de kernelementen van de wet. Zij bepalen de reikwijdte van de in de wet opgenomen informatieplicht van de regering. Het toevoegen of juist het schrappen van enkele documenten komt in beide gevallen neer op een wijziging van de wet. De Afdeling wijst erop dat een wet in formele zin niet wordt gewijzigd door lagere regelgeving. De wijziging van de bij de wet behorende lijsten dient dan ook bij wet te geschieden.[[29]](#footnote-29)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 12 te schrappen.

7. Conclusie

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met het oog op de nieuwe rol die de nationale parlementen met het Verdrag van Lissabon in de Europese Unie hebben gekregen. Ook in haar voorlichting over de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit uit 2014 heeft de Afdeling gewezen op de noodzaak van adequate en tijdige informatievoorziening van het parlement. De Afdeling wijst er echter op dat een wettelijke verankering van de informatieplicht tegen deze achtergrond niet nodig is. De reeds schriftelijk vastgelegde afspraken zijn – desgewenst met enkele aanvullingen – in de verhouding tussen regering en parlement toereikend. De voorgestelde wet heeft dan ook geen toegevoegde waarde.

Voorts zal het voorstel niet tot een grotere invloed van het parlement in de Europese besluitvormingsprocessen leiden als niet tevens aandacht wordt besteed aan een andere werkwijze en de praktische gevolgen die de uitbreiding van de informatievoorziening met zich brengen.

Gelet hierop acht de Afdeling het voorstel in deze vorm niet zinvol. Daarnaast heeft de Afdeling bezwaren tegen enkele voorgestelde onderdelen van het voorstel, in het bijzonder de kennelijk beoogde uitbreiding van het parlementair voorbehoud, de positie van de permanente vertegenwoordiging en de voorgestelde mogelijkheid om de bijlagen bij de wet bij ministeriële regeling te wijzigen. Alles overwegende, adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W02.17.0078/II

* In het voorgestelde artikel 3, eerste lid, “bij het in artikel 1 genoemde Verdrag van Lissabon” vervangen door: bij 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

1. Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 26 juni 2015 met de toezeggingen gedaan tijdens het algemeen overleg over informatievoorziening Europese dossiers d.d. 20 mei (Kamerstuk 22 112, nr. 1985), de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 16 september 2016 inzake de transparantie van het EU-besluitvormingsproces en de uitvoering van het arrest Access Info Europe (Kamerstuk 22 112, nr. 2205); de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 28 oktober 2016 met de reactie op het verzoek van de commissie om een stand van zaken naleving afspraken informatievoorziening Europese dossiers (Kamerstuk 22 112, nr. 2232). Deze afspraken zij gestructureerd samengebracht in de brief van de vaste commissie voor Europese Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken van 30 maart 2016, kenmerk 2016Z0581/2016D13275. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. [↑](#footnote-ref-2)
3. Memorie van toelichting, paragraaf 3.1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Het gaat om, onder andere, wetgevingsvoorstellen, discussiedocumenten als wit- en groenboeken, mededelingen (Commissie), het jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevingsprogrammering en beleidsstrategie, agenda’s en de resultaten van de Raadszittingen. De Rekenkamer zendt ook haar jaarverslag ter informatie toe aan de nationale parlementen. [↑](#footnote-ref-4)
5. Het instemmingsrecht is geregeld in artikel 3 van de Goedkeuringswet en is van toepassing op voorstellen krachtens artikelen 77, derde lid, 87, derde lid, 89 en 81, derde lid, eerste alinea van het VWEU, voor zover en voor zolang het bepaalde in de tweede alinea van het derde lid van dat artikel geen toepassing vindt. [↑](#footnote-ref-5)
6. Over de eerbiediging van het instemmingsrecht heeft de regering afspraken gemaakt met het parlement die zijn vastgelegd in kamerbrieven van 4 maart 2016 (Kamerstukken I 2015/16, 32 317, FY) en 27 mei 2016 (Kamerstukken 2015/16, 32 317, GK), de reactie van de Tweede Kamer van 14 april 2016 en de JBZ-procedure in het reglement van orde van de Tweede Kamer. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, blz. 12. [↑](#footnote-ref-7)
8. Notitie inzake de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet, Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2, blz. 3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstukken II 2013/14, 33 848, nr. 15. [↑](#footnote-ref-9)
10. Memorie van toelichting, paragraaf 2.4. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Brief van 30 maart 2016 betreffende een verzoek om reactie over de stand van zaken inzake naleving van afspraken over de informatievoorziening in Europese dossiers, kenmerk 2016Z05817/2016D13275. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie hiervoor paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 3.9. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2013/14, 33 848, nr. 15, blz. 12. Daarnaast heeft de Afdeling gewezen op andere maatregelen die mogelijk kunnen bijdragen aan de verbetering van de parlementaire betrokkenheid in de EU, zoals de noodzaak van een systematische en consequente organisatie van de aanpak (werken met rapporteurs, organiseren van hoorzittingen, de keuze van behandelende Kamercommissie) en de noodzaak van interparlementaire samenwerking (verbetering van institutionele samenwerking tussen de Tweede en de Eerste Kamer of met andere parlementen), Kamerstukken II 2013/14, 33 848, nr. 15, blz. 14-16. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kamerstukken II 2013/14, 33 848, nr. 15, blz. 14. [↑](#footnote-ref-17)
18. Dit lijkt niet iets wat de griffies “erbij” kunnen doen. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ook in het AO over de EU-informatievoorziening van 16 november 2016 is door enkele Kamerleden de zorg over de onbeheersbare informatiestromen uitgesproken. Zie het verslag van dit AO vastgesteld op 7 december 2016, Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2253, blz. 14 en 17. [↑](#footnote-ref-19)
20. Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 3.9. [↑](#footnote-ref-20)
21. In de memorie van toelichting wordt slechts opgemerkt dat de regering de plicht krijgt om ingenomen standpunten van beide Kamers der Staten-Generaal actief in te brengen in het Europese besluitvormingsproces, memorie van toelichting, artikelsgewijs, Artikel 2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Het parlementair voorbehoud voorziet erin dat de Kamers binnen een termijn van twee maanden de regering laten weten bijzonder politiek belang te hechten aan een EU-wetgevingsvoorstel en dat zij over de behandeling daarvan op een bijzondere wijze wensen te worden geïnformeerd. Binnen vier weken na deze mededeling vindt een overleg plaats met de regering over het bijzondere politieke belang van het voorstel. Tevens worden afspraken gemaakt over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg. Wanneer een parlementair behandelvoorbehoud wordt gemaakt dient de regering dit in het kader van de behandeling van het desbetreffende voorstel in de EU te melden. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ervan uitgaande dat beide Kamers der Staten-Generaal een behandelvoorbehoud hebben gemaakt in hetzelfde dossier. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zie bijv. Handelingen II 2007/08, 3 juni 2008, 91-6456 e.v. en Kamerstukken II 2009/10, 31 384 (R1850), nr. 27, blz. 12 (uitwerking van een procedure voor het parlementair voorbehoud voor de Tweede Kamer). [↑](#footnote-ref-24)
25. Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 11. [↑](#footnote-ref-25)
26. Kamerstukken II 2016/2017, 22 112, nr. 2253, blz. 16 en 29. [↑](#footnote-ref-26)
27. Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2274. [↑](#footnote-ref-27)
28. Zie de Organisatiebesluit Buitenlandse Zaken 2017. [↑](#footnote-ref-28)
29. Zie ook aanwijzingen 34 en 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Uitzondering op deze regel zijn situaties waarin het om het aanpassen van bedragen, tarieven en percentages volgens vaste systematiek gaat of om technische aanpassingen van verwijzingen naar bindende EU-rechtshandelingen en verdragen of onderdelen daarvan. Deze uitzonderingen zijn hier niet aan de orde. [↑](#footnote-ref-29)