

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3271

VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR

Vastgesteld 7 februari 2022

Grip op **Europese besluitvorming** en adequate controle van de regeringsinzet in Brussel is een terugkerend aandachtspunt voor de Tweede Kamer. Namens de commissie voor Europese Zaken heb ik in de afgelopen maanden geïnventariseerd welke knelpunten Kamercommissies ervaren in de Europese dimensie van hun werk. Graag breng ik, mede ter voorbereiding op het commissiedebat EU-informatievoorziening, een **verslag uit van mijn eerste bevindingen**. Ik doe dat langs twee sporen. Enerzijds constateer ik dat er behoefte is aan **beter inzicht in hoe beïnvloedingskansen effectief benut** kunnen worden. Het gaat dan zowel om de juiste timing als het geschikte instrument voor beïnvloeding. Anderzijds heb ik verkend **welke informatie een belangrijke voorwaarde** is voor effectieve uitoefening van de parlementaire taken.

Aanpak

Ik heb voor mijn verkenning gesproken met zes EU-intensieve vakcommissies.¹ Daarnaast heb ik gekeken naar de Europese werkwijze van een drietal andere nationale parlementen² en naar de rapporten die de Tweede Kamer en de staatscommissie Parlementair Stelsel in de afgelopen jaren over dit onderwerp hebben geschreven.³ Meest recentelijk is de EU-werkwijze geëvalueerd in 2017. In dit verslag bouw ik voort op bestaande EU-werkwijze van het parlement en de aanbevelingen die uit genoemde evaluaties en rapporten voortkomen.

¹ FIN, J&V, DIZA, I&W, LNV en EZK.

² IOB (2021) *Shaping National Voices in the EU: EU policy coordination in Germany, Denmark and France and lessons for the Netherlands*, Department (IOB) of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Staatscommissie Parlementair Stelsel (2019) *Lage Dremfels. Hoge Dijken*. Eindrapport (Kamerstuk 34 430, nr. 9).

³ Op tijd is te laat (Kamerstuk 28 632, nr. 1); Bovenop Europa (Kamerstuk 32 726, nr. 1) en Voorop in Europa. (Kamerstuk 33 936, nr. 2). Zie voor een samenvatting op hoofdlijnen van deze rapporten, bijlage 3.

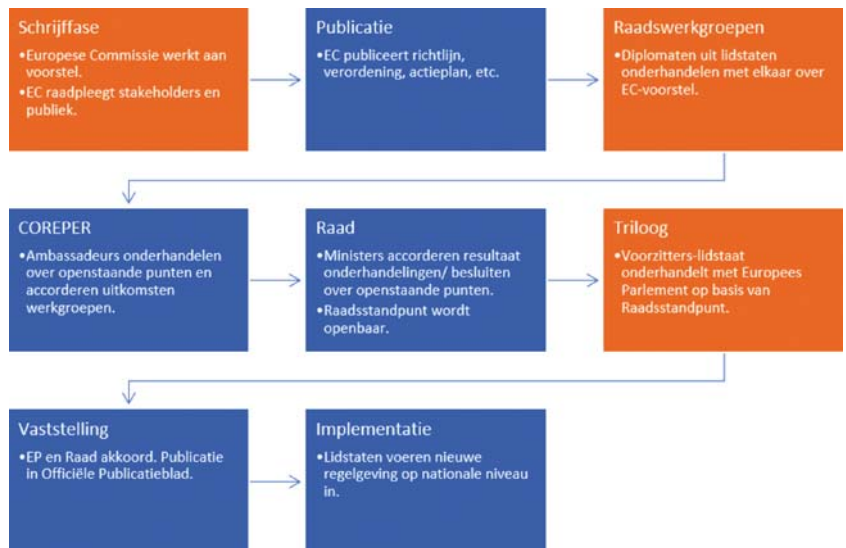
Wat gaat goed?

In vergelijking tot andere nationale parlementen vallen drie dingen op. Ten eerste krijgt de Kamer, zo blijkt ook uit een recente studie van het IOB, met de BNC-fiches, kwartaalrapportages, geannoteerde agenda's en toegang tot EU delegates portal relatief veel informatie van de regering over het verloop van Europese onderhandelingen.⁴ Ten tweede leid ik uit studies en gesprekken af, dat de parlementaire praktijk veelzeggender is dan een blik op de regelingen en afspraken op papier. In ons parlement is een **bloeiende praktijk van debatten en schriftelijke overleggen voorafgaand aan raden**, waarbij standaard een debat met de Minister-President voorafgaand aan de Europese Raad tamelijk **uniek** is. In een aantal landen is het op papier beter omschreven maar is de daadwerkelijke controle en het debat met de regering in de praktijk een stuk minder. Ten derde is de Kamer zichtbaar actief in de **samenwerking met andere parlementen**, door aan coalities te werken op onderwerpen als klimaat, rechtsstaat en transparantie.

Wat kan beter?

Tegelijkertijd blijkt uit mijn gesprekken dat veel commissies een gebrek aan informatie en betrokkenheid ervaren tijdens een aantal fases van het Brusselse proces. Het gaat dan met name om 1. de fase waarin de Europese Commissie nieuwe wetgeving of beleid ontwikkelt, ter indiening bij de Raad en het Europees Parlement (de «**schrijffase**»); 2. de fase tot aan COREPER, waarin de werkgroepen van de Raad onderhandelen over het door de Commissie gepresenteerde voorstel (de «**werkgroepfase**»); en 3. de fase van onderhandelingen tussen de Raad, het EP en de EC (de «**trilogen**»). Schema 1 visualiseert deze fases in relatie tot elkaar.⁵

Schema 1: Fase van EU-besluitvorming (wetgeving)



In mijn gesprekken bleek dat Kamerleden ervaren dat er geen of geen tijdige informatie beschikbaar is over de besluiten die worden genomen in

⁴ Voor een overzicht van de huidige afspraken omtrent EU-informatievoorziening, zie Kamerstuk 22 112, nr. 2898. Zie voor een kwantitatief overzicht Beun, H., & T. Hargitai (2021, gepubliceerd op de website van IOB), «Op tijd en op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016–2020», Den Haag: Haagse Hogeschool.

⁵ In bijlage 1 is een uitgebreider overzicht opgenomen van het besluitvormingstraject van EU-wetgeving en de rol van kabinet en Kamer in de verschillende fases.

met name de drie oranje gekleurde fases. Daarnaast hebben ze onvoldoende zicht op de instrumenten die ze zelf kunnen gebruiken om die besluiten te beïnvloeden. Ik merk op dat als het gaat om tijdigheid van informatievoorziening, een analyse laat zien dat de bestaande informatieafspraken over het algemeen vrij goed worden nageleefd (zie bijlage 4). Dat verdient een compliment aan de ministeries. Tegelijkertijd zie ik mogelijkheden de positie van de Kamer verder te versterken, zowel als het gaat om informatievoorziening, inzicht geven in het krachtenveld als om de werkwijze van het parlement.⁶ In het kader van dit verslag doe ik daartoe vier aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op alle fases van Europese besluitvorming, maar zijn in het bijzonder geformuleerd met het oog op de schrijffase, werkgroepen en triloggen.

Aanbeveling 1. Blijf transparantie agenderen in EU-verband

Een belangrijke verklaring voor het gebrek aan parlementaire betrokkenheid ligt in de geheimhouding waarmee deze drie fases zijn omgeven. De Tweede Kamer heeft het **gebrek aan Brusselse transparantie** al vaker onderkend en in de afgelopen twee zittingsperiodes ook actief gelobbyd bij Europese instellingen voor meer openheid en daarbij de samenwerking gezocht met andere parlementen. De Kamer vindt op EU-transparantie ook het kabinet aan haar zijde die zich de afgelopen jaren hiervoor actief heeft ingezet. Hoewel er nog veel verbeteringen nodig zijn, hebben de EU-instellingen mede onder **druk van de nationale parlementen** in de afgelopen jaren enkele stappen gezet richting meer openheid. Ik denk dat belangrijk is dat de Tweede Kamer het thema **transparantie blijft agenderen** in Europees verband.

Aanbeveling 2. Gebruik als Kamer gericht de bestaande instrumenten

Echter, naast meer transparantie van de EU zelf, zijn er twee andere oplossingen mogelijk om de betrokkenheid van de Kamer te versterken. Ten eerste kan de Kamer haar informatie- en controlepositie verbeteren door **gericht en beter gebruik te maken van de bestaande instrumenten**.⁷ Op prioritaire dossiers zou de Kamer **rapporteurs** kunnen benoemen die al ruim voor de publicatie gesprekken voeren met de betrokken instellingen en input ophalen bij Nederlandse belanghebbenden. Kamercommissies kunnen ook als delegatie **naar Brussel reizen** om zich daar te laten informeren over dossiers of **Eurocommissarissen** en **Europarlementariërs** uitnodigen voor een (video)gesprek. De Kamer kan op geselecteerde onderwerpen actief op zoek gaan naar **gelijkgezinde parlementen**, om daarmee de inzet richting de Europese Commissie en hun eigen regering te **coördineren**. Dat is nuttig op alle belangrijke thema's en essentieel in het kader van een eventuele **subsidiariteitstoets/gele-kaart procedure**. Verder is de **kennisagenda** een middel dat de Kamer ook voor EU-dossiers kan inzetten. Bij een aantal commissies gebeuren al deze dingen al. Het valt te overwegen deze praktijk verder **uit te bouwen en best practices tussen de commissies te delen**.

Daarbij is zaak om goed na te denken over de **timing**. Soms is het voldoende om actief te worden rondom de fase van publicatie en bij agendering van een voorstel in de Raad. Bij **belangrijke dossiers**

⁶ Het recente onderzoek van Herman Beun en Tibor Hargitai (zie voetnoot 5) concludeert ten aanzien van het krachtenveld dat de door het kabinet verstrekte informatie vaak summier is.

⁷ Zie hierover ook de staatscommissie Parlementair Stelsel en meer in algemene zin het rapport van de werkgroep- Van der Staaij II. Een handzaam overzicht van de instrumenten van de Kamer vindt u in bijlage 2.

kunnen bovengenoemde instrumenten al eerder worden ingezet, ten einde in de schrijffase al zicht te hebben op Europese ontwikkelingen en invloed uit te oefenen. Ook in de fases voorafgaand aan agendering in de Raad en tijdens trilogieën kan de Kamer gericht instrumenten inzetten.

Aanbeveling 3. Evalueer de huidige afspraken, versterk wat werkt, schrap wat niet werkt en zorg voor aanvullende informatieafspraken over de fase tussen het voornemen en het daadwerkelijke voorstel, zeker waar het prioritaire dossiers betreft.

In het recente IOB-rapport over EU-coördinatie, worden kabinet en Kamer aanbevolen met elkaar in gesprek te gaan over de EU-informatievoorziening.⁸ Het is goed om met elkaar na te gaan wat goed werkt en versterkt kan worden en te bezien of sommige informatieafspraken nog wel in een behoefte voorzien. Belangrijk is in elk geval dat de informatievoorziening **tijdig** is en een goed beeld geeft van het **krachteveld** waarin Nederland opereert en hoe het kabinet vervolgens zijn positie bepaalt.

Naast herijking van de generieke informatieafspraken, kan de Kamer gerichtere afspraken maken met het kabinet over de informatievoorziening op prioritaire dossiers. Met name de procedure van een **parlementair behandelvoorbehoud** leent zich goed voor aanvullingen op de algemene informatieafspraken. In het kader van het *Fit for 55* pakket zijn bijvoorbeeld extra afspraken gemaakt over tussentijdse updates.⁹ Voortbouwend hierop, zou het kabinet bijvoorbeeld op geprioriteerde dossiers de Kamer schriftelijk of via technische briefings vaker kunnen terugkoppelen over de inzet en de ontwikkelingen in de fase tussen het voornemen en het daadwerkelijke voorstel, het verloop van de onderhandelingen in de fase tot aan COREPER en tijdens de trilogieën. Ik stel voor dat wij met elkaar en het kabinet het gesprek aan gaan over passende **modaliteiten**.

Schema 2 geeft per fase aan wat de Kamer nu al standaard doet aan beïnvloeding en controle. In cursief is per fase weergegeven op welke momenten in de Europese besluitvorming aanbevelingen 2 en 3 kunnen worden uitgevoerd.

⁸ Zie Kamerstuk 2022Z01610.

⁹ Zie 2021D33994.

Schema 2



Aanbeveling 4. EUZA-woordvoerders: pak ambassadeursrol

We weten dat er in de schrijffase, in de raads werkgroepen en in de trilogen juist veel gebeurt dat belangrijke effecten heeft op het beleid. We moeten daarom een modus vinden om in die fasen meer betrokken te zijn als parlement. Ik constateer dat de Kamer zich al actief opstelt ten aanzien van Europese dossiers en dat over EU-wetgeving veel uitwisseling plaatsvindt met het kabinet. Tegelijkertijd denk ik dat we als Kamer moeten kijken hoe we nog scherper kunnen opereren, onze **bestaande instrumenten gericht** kunnen inzetten en met de regering in gesprek moeten gaan over **meer terugkoppeling** in de fases waarin het parlement op dit moment nog weinig betrokken is. Ik sluit af met een oproep aan onszelf, om vanuit de commissie EUZA een **ambassadeursrol** te pakken door de bekendheid van onze Europese werkwijze binnen de Kamer en de eigen fracties te vergroten en actief op EU-dossiers te coördineren waar nodig.

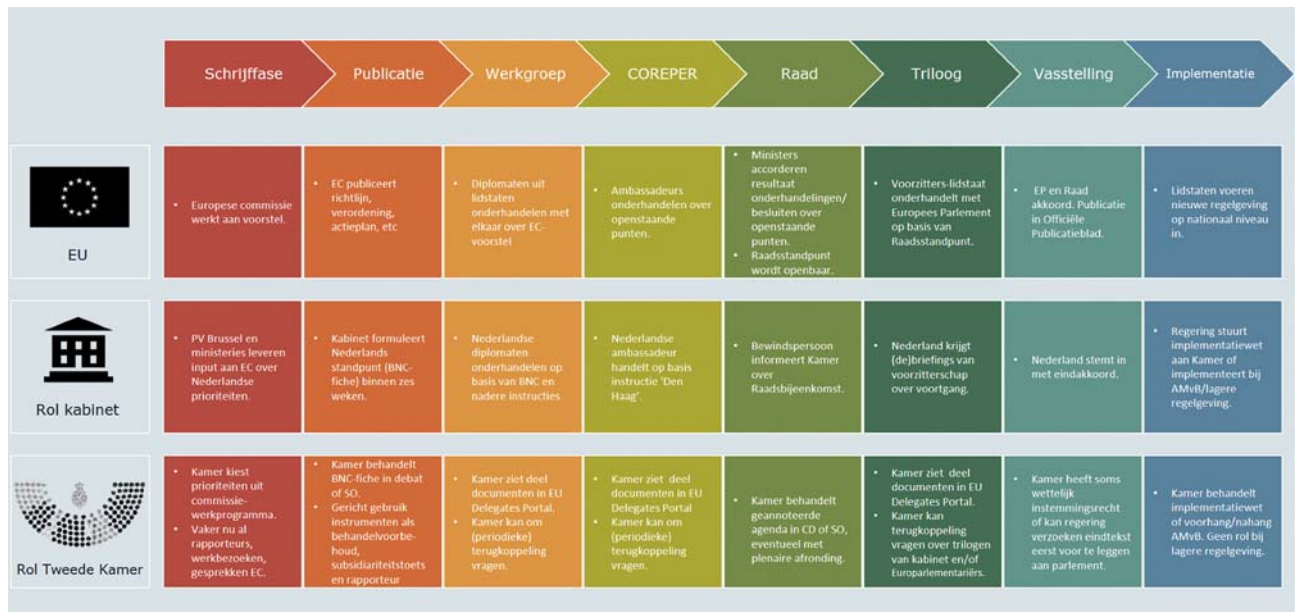
Mijn bijdrage als rapporteur aan de start van het debat EU-informatievoorziening zal langs deze lijnen zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van dat debat doe ik u graag een voorstel voor een vervolg van mijn rapporteurschap.

Graag ben ik tot een nadere toelichting bereid. Ik dank u voor het vertrouwen in mij als rapporteur.







De rapporteur,
Kamminga

BIJLAGE 1:

Traject besluitvorming EU-wetgeving



Nb. om redenen van overzichtelijkheid en vanwege de indirecte relatie met de Kamer, is geen aparte rij over het Europees Parlement opgenomen.

					
Prioriteit	Wat: Kamer selecteert jaarlijks welke EU-voorstellen het met extra aandacht zal volgen.	Wat: de Kamer vindt een voorstel zo belangrijk dat het eerst wil spreken met het kabinet over de Nederlandse inzet en informatie-afspraken wil maken, voordat onderhandelingen beginnen.	Wat: oordeel van de kamer over balans bevoegdheidsverdeling tussen EU en nationale/regionale overheden.		
	Wanneer: na publicatie van het werkprogramma van de Europese Commissie, meestal in het najaar.	Wanneer: binnen twee maanden na publicatie EC-voorstel (alleen wetgeving). Vervolgens vier weken tijd voor overleg.	Wanneer: binnen acht weken na formele publicatie EU-voorstel (alleen wetgeving).		
	Hoe: Kamercommissie doet voordracht. Commissie EUZA coördineert de prioritering binnen de Kamer.	Hoe: Kamercommissie stelt behandelvoorbehoud voor aan plenaire vergadering.	Hoe: Kamercommissie stelt oordeel op en legt dat aan de plenaire vergadering voor.		
	Effect: versneld kabinetsstandpunt (3 weken) indien ook voornemen tot behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets wordt uitgesproken. Voorstel komt apart op de procedure-vergadering met stafnotitie.	Effect: kabinet wacht met onderhandelen tot na overleg met Kamer. Daarna gelden bijzondere informatie-afspraken die tijdens overleg worden gemaakt.	Effect: als 1/3 van alle nationale parlementen een negatief subsidiariteitsoordeel uitbrengt, moet EC-voorstel heroverwogen		
Rapporteur	Behandelvoorbehoud	Subsidiariteitstoets			
			Wat: een kamerlid verzamelt informatie voor commissie over EU-dossier en/of draagt standpunt uit.	Wat: een commissie stelt vragen of zendt opmerkingen aan de Europese Commissie	Wat: Kamer coördineert inzet op EU-dossiers met andere parlementen.
			Wanneer: kan op elk moment, zowel in de aanloop naar publicatie EU-voorstel of daarna. Kan ook op een thema	Wanneer: kan op elk moment, zowel in aanloop naar publicatie EU-voorstel of daarna. Kan ook op een thema.	Wanneer: kan op elk moment, zowel in aanloop naar de publicatie EU-voorstel of daarna. Kan ook op een thema. Is belangrijk bij subsidiariteitsoordeel om drempel van 1/3 te halen
			Hoe: Kamercommissie benoemt rapporteur en stelt mandaat vast.	Hoe: commissie levert schriftelijke inbreng.	Hoe: kamerlid neemt voortouw, bijvoorbeeld als rapporteur. Organiseert side-events bij conferenties of stelt gezamenlijke position papers op.
Politiieke dialoog	Interparlementair				
		Effect: Rapporteur versterkt positie Kamer met verslagen door parlement te vertegenwoordigen bij EU-instellingen.	Effect: Europese Commissie beantwoordt de vragen uit de politieke dialoog binnen drie maanden	Effect: parlementen bundelen hun krachten en vergroten hun invloed op EU-besluitvorming.	

Drie politieke rapporten

De basis voor huidige Europese werkwijze van de Kamer ligt in drie politieke rapporten, geschreven door rapporteurs vanuit de commissie EuZa. Met *Op tijd is te laat* (2002) van rapporteur Van Baalen onderschreef de Kamer expliciet het belang van het uitoefenen van een grotere invloed in het begin van het besluitvormingsproces in Brussel, in plaats van het zich beperken tot het eind van dit proces (de fase van implementatiewetgeving) in Den Haag. Op basis van dit rapport werd in september 2004 een parlementair vertegenwoordiger gedetacheerd als vooruitgeschoven post bij de Europese instellingen te Brussel, met het doel om tijdiger grip te krijgen op de Europese besluitvorming. Ook werd binnen de Kamer een ambtelijke staf van 4 EU-adviseurs gecreëerd die ten dienste staat aan de vakcommissies.

In *Bovenop Europa* (2011) van rapporteurs Ten Broeke en Schouw werd de ingezette proactieve EU-behandeling in de Kamer geëvalueerd. In het rapport wordt geconcludeerd dat de Kamer haar werkwijze inmiddels zo heeft ingericht dat ze alle voor haar relevante onderdelen van de Europese besluitvorming op een tijdige en goed geïnformeerde wijze kan behandelen. De Kamer heeft inmiddels een uitgebreid parlementair instrumentarium ter beschikking voor de Europese werkwijze. Naast de reguliere Kamerinstrumenten, zoals brieven, vragenrondes, werkbezoeken, moties en overleg met de regering, bevat deze bijvoorbeeld de EU-stafnotities en e-mail-signalerings met informatie die door de Kamerleden en fractiemedewerkers benut kan worden voor Kameractiviteiten, Europese werkbezoeken, technische briefings over Europese dossiers en videoconferenties. Volgens de rapporteurs slaagt de Tweede Kamer er regelmatig in om haar invloed in Brussel, rechtstreeks of via de regering, te gelde te maken. Om de verbeterde betrokkenheid van de Kamer zo te houden, en zelfs nog groter te maken, is blijvende alertheid en blijvende inzet volgende rapporteurs vereist.

Het meest recente rapport, *Voorop in Europa* (2014) van rapporteur Leegte, bevat aanbevelingen voor verbeteringen in de eigen werkwijze en samenwerking met andere parlementen. Het rapport heeft aandacht voor transparantie en effectiviteit als een van de sleutels voor legitimiteit. Het bespreekt de positie van het nationale parlement tegenover de regering en de rol van andere nationale parlementen, waar deze aanknopingspunten biedt voor verbetering van het dagelijkse parlementaire proces in Nederland. Het gaat ook over de rol van en relatie met het Europees Parlement, over versterkte samenwerking met andere parlementen, en over burgers, waar deze worden bereikt door het optreden van hun volksvertegenwoordigers. In *Voorop in Europa* wordt verder uitgesproken dat – in plaats van alleen een discussie over nieuwe bevoegdheden of verdragen – de Kamer gericht gebruik kan maken van de bestaande instrumenten. Een van de praktische uitvloeisels van dit rapport is de lijst met nieuwe EU-voorstellen, die sinds 2015 op alle procedurevergaderingen van de vakcommissies wordt geagendeerd.

Gericht op Europa – onderzoek in opdracht van de Kamer

Het rapport *Gericht op Europa* (2014), uitgevoerd door Ellen Mastenbroek e.a. in opdracht van de Tweede Kamer, richt zich op het functioneren en de effecten van de instrumenten en procedures die nationale parlementen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon hebben ingevoerd om hun controle op Europese besluitvorming te vergroten. Het gaat hier om het *Early Warning System* (EWS) – ook wel bekend als «gele kaart

procedure» – waarbij nationale parlementen EU-voorstellen toetsen op basis van het subsidiariteitsbeginsel, en om het instrument van «politieke dialoog», in 2006 ingevoerd door Commissievoorzitter Barroso. Op basis van een vergelijkende landenstudie met Nederland, Oostenrijk, Duitsland en Zweden als case studies, concluderen de auteurs dat er weinig vertrouwen is in invloed van EWS als direct besluitvormingsinstrument. Persoonlijke contacten met de Commissie op een vroeg moment in het besluitvormingsproces worden als effectiever gezien. De auteurs adviseren om het EWS als een aanvullend instrument op en niet als vervanging van controle op de regering te zien. Om de werking van het instrument te verbeteren zou de deadline van 8 weken verlengd moeten worden naar 12 of 16 weken, terwijl de reactie van de Commissie sneller zou moeten volgen en van betere inhoudelijke kwaliteit zou moeten zijn. De Kamer wordt verder ter overweging gegeven vaker rapporteurs aan te stellen op kern dossiers en een actieve opstelling te ontwikkelen in interparlementaire samenwerking, vooral met andere parlementen die een onafhankelijke rol op Europees niveau kunnen en willen spelen. Het versterken van de kwaliteit van debatten in COSAC, het beleggen van meer informele COSAC bijeenkomsten voor informele uitwisseling op concrete dossiers alsook een minder centrale rol voor vertegenwoordigers van Europese instellingen in COSAC kan hieraan bijdragen.

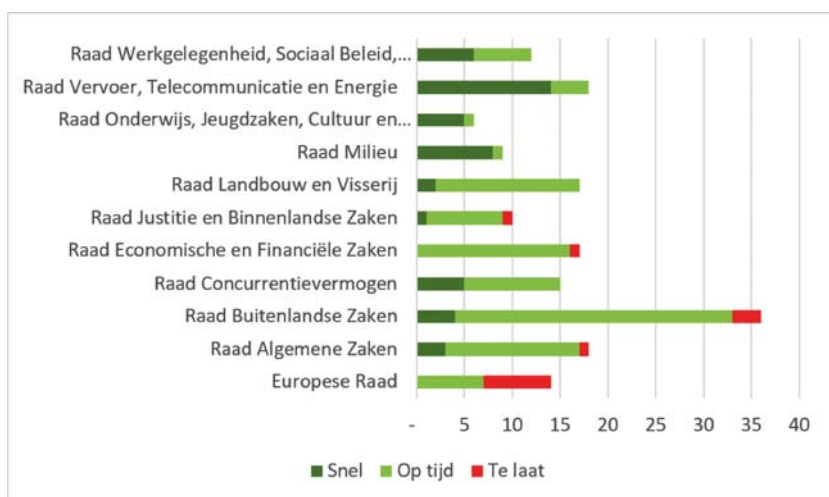
Tijdige verzending van stukken aan de Kamer

De afspraak met de ministeries omtrent de verzending van de geannoteerde agenda is als volgt:

De geannoteerde agenda wordt tijdig verzonden. In principe tenminste één week voor de Raad, maar Kamercommissies kunnen in onderling overleg met de bewindspersoon van deze termijn afwijken.¹⁰

Voor de Raadsvergaderingen tussen 1 augustus 2020 en 31 december 2021 heeft de commissiestaf onderzocht in hoeverre de geannoteerde agenda's tijdig aan de commissies werden verstrekt.¹¹ Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de documenten in Parlis, waarbij de datum op het document is aangehouden als ontvangstdatum, de dag waarop de Raad gepland stond niet is meegeteld, en een week als vijf werkdagen is gedefinieerd. Inclusief de dag van verzenden, moet de geannoteerde agenda dus vijf werkdagen vóór de dag van de Raad door de Kamer zijn ontvangen.

In de betreffende periode waren er 172 Raden. Onderstaande grafiek geeft het totaaloverzicht weer, waarbij een onderverdeling is gemaakt tussen: Geannoteerde agenda's die «te laat» waren: < 5 werkdagen voor de Raad
Geannoteerde agenda's die «op tijd» waren: 5–9 werkdagen voor de Raad
Geannoteerde agenda's die er «snel» waren: > 10 werkdagen voor de Raad



Duidelijk is dat de geannoteerde agenda's van vijf raden soms te laat binnen komen. Dit betreft 8% van alle raden, 13 geannoteerde agenda's in totaal in de onderzochte periode. Het valt op dat de geannoteerde agenda's voor de Europese Raad goed zijn voor de helft van deze gevallen (7 stuks). Hierbij kan worden aangetekend dat de agenda van Europese Raden vaak laat beschikbaar is en er ook aan aantal extra ingelaste ER-bijeenkomsten zijn geweest.

Uit recent onderzoek van de Haagse Hogeschool en de IOB (Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) blijkt daarnaast dat 75% van de BNC-fiches tijdig naar

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2898 – Bijlage Overzicht informatie-afspraken EU-dossiers.

¹¹ Van de Europese Raad, Raad Algemene Zaken, Raad Buitenlandse Zaken, Raad Concurrentievermogen, Raad Economische en Financiële Zaken, Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Raad Landbouw en Visserij, Raad Milieu, Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport, Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie en de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken.

de Kamer worden gestuurd.¹² Ten aanzien van kwartaalrapportages toont deze analyse een meer gevarieerd beeld: deze worden niet door alle ministeries (tijdig) verstrekt.

¹² IOB (2021) «Tactisch en Praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europebeleid.»; Beun en Hargitai (2021).