

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2252

VERSLAG VAN EEN RONDETAFFELGESPREK

Vastgesteld 7 december 2016

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft op 2 november 2016 een gesprek gevoerd over **EU-informatievoorziening**.

Van dit gesprek brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Azmani

De griffier van de commissie,
Van Keulen

Voorzitter: Azmani
Griffier: Van Keulen

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Azmani, Van Bommel, Maij, Anne Mulder, Omtzigt en Verhoeven.

Gesprek met:

Deirdre Curtin, European University Institute (Florence)
Gijs Jan Brandsma, Universiteit Utrecht
Maarten Hillebrandt, Universität Bielefeld

Aanvang 16.02 uur.

De voorzitter:

Hierbij open ik het rondetafelgesprek over de informatievoorziening van en rondom de Europese Unie. Ik wil in het bijzonder onze gasten welkom heten: Deirdre Curtin namens het European University Institute te Florence; Gijs Jan Brandsma namens de Universiteit Utrecht; Maarten Hillebrandt van de Universität Bielefeld.

Ik stel voor dat ik onze gasten als eersten het woord geef voor hun uiteenzettingen over die informatievoorziening. Als zij aan het woord zijn, sta ik alleen vragen van de commissie toe die gaan over feitelijkheden of onduidelijkheden. Na de drie inbrengen van onze gasten zullen wijzelf onze vragen stellen.

Ik constateer dat de commissie hier geen bezwaar tegen heeft, dus ik geef nu het woord aan mevrouw Deirdre Curtin. Het is geen probleem als zij haar bijdrage in het Engels wil doen, als zij dat gemakkelijker vindt om haar punten duidelijk te maken.

Mevrouw Curtin:

Dat is een makkelijke beslissing, voorzitter. Ik vind het best om het in het Nederlands te doen als de leden dat op prijs stellen, maar ik heb het niet in het Nederlands voorbereid.

De voorzitter:

In dat geval stel ik voor dat u uw bijdrage in het Engels doet. Het gaat er uiteindelijk om in welke taal u zich het gemakkelijkst voelt om uw punten duidelijk te maken. Engels is no problem for us.

Mevrouw Curtin:

All right. Thank you, mister chairman. This is very generous of you, given that I have actually written this in English. I am also used to thinking about it in English, so this would probably make more sense. However, it would be no problem for me to engage in the discussion afterwards purely in Dutch.

What I have tried to do and what I will build upon in the brief ten minutes that I will speak, is to put this into a more general constitutional context, rather than immediately zoning in on the nitty-gritty of how this actually happens in the here and now of the European Parliament. From my perspective, the explanation of what this means for national parliaments in a wider sense, needs a broader picture of the European Union as a whole.

The role of national parliaments in this is obviously crucial. A lot of political emphasis is being put on the need for this to be improved as well. Mind you, this has been the case for quite some time. Certain national parliaments have really made steps forward in that regard. One example I would like to mention is the German Bundestag, as well as the Scandinavian parliaments, who in a sense have always been forerunners when it comes to the way in which they control their own national governments for their activities in Brussels. But I think the German model

is interesting and may be relevant here. Of course, I appreciate the fact that it is a different context, as a result of the – if you like – «power» of the German Constitutional Court. The Constitutional Court insisted that there be special legislation dealing with the specific information that the German government has to give to the Bundestag. So this was a result, not of the activities of the national parliament itself, but of the Constitutional Court. The context is obviously different from the Netherlands. Nonetheless, in my view the text of the German Information Act that has come out of this, really is a model in terms of the provision of information that governments are obliged to give to their national parliaments. I already said this several years ago.

In terms of the scope that is covered, I would like to stress a fact regarding the European integration process, for which in my view there is a growing appreciation. Of course this is not only about legislation, but for a long time there has been a tendency to focus more on the legislative context, with the Commission's initiatives and the input from the Council before they adopt their common position, and all of that. I would like to emphasize that nowadays the non-legislative too is absolutely crucial for getting to grips with what the European Union actually does. My two colleagues will perhaps take up specific points on this. Obviously the non-legislative is also numerically much more important than the legislative. One may think of the European Central Bank in this regard, but also of Europol and European databases and information sharing, which are really growing as a part of the whole securitization process at the European level. So there are many other phenomena that need to be covered, apart from just the legislative and the national parliamentary input. I would say that, in that sense, the German Act and the way in which it has been phrased really is a model.

A specific concern has been how to get to grips with new phenomena that suddenly spring up, as they tend to do in the European Union all the time. The EU-27 Meeting in Bratislava may serve as an example. Ways of formulating legal provisions in an act can also be captured by this. All right, so for this one might look to other models and other countries. This brings me to the second important thing I would like to mention. Let me be clear: the Dutch parliament is by no means worst off, or a bad example or anything like that. That is simply not the case. Clearly your extra «nets» are a clear step forward and an attempt to regulate this. I decided to come in when I discovered that a problem had already been present for several years. Let us put it in the following way: one may get unlimited access to LIMITE-documents. One can also get access to classified information at the lowest level, but only under special conditions et cetera. The problem with this is that in this way the executive power at the European level, the Council of Ministers in particular, imposes conditions on the national parliaments – and the European Parliament as well for that matter – by saying that access is given to certain unclassified documents, the so-called LIMITE-documents, but that these cannot be discussed in public. I find this highly problematic and an interference with what should be the role of Parliament. The same phenomenon arises at the European level: the Council has negotiated a series of interinstitutional agreements with the European Parliament and it insists that the information with regard to the ECB or security-informed policy be treated in some certain, secretive, manner. So the Council's rules are prevailing in that regard. The problem is that the Council's rules regard the internal decision making of the Council itself, based upon its Rules of Procedure. So their status is very dubious to be giving that kind of instructions to national parliaments.

I have written this all down, so I will keep it brief. This may be an academic speaking, but the national parliaments should simply be disobedient and discuss this. They actually did this in the UK. Not so long ago, the Speaker of the House of Commons simply brought things into

the public domain. Of course one could start with a LIMITE-document, but the «restricted» classification, the lowest level of classified information which does not require security clearance, might be another suitable category. But in any event, parliaments can be disobedient and then let us see what happens. Bring it into publicity. In that case, the Commission of course will say, as it did a number of years ago: you cannot do this. It will say that the Council or the Security Committee insist that their rules be applied and that they will bring infringement proceedings against the Netherlands otherwise. My attitude would be: fine, let them bring infringement proceedings against the Netherlands and let us just see. I am dubious whether it would actually get to such a point, because it all would be too embarrassing for the Commission and the Council, which would need to defend this in public. It would be a wonderful opportunity. I had better leave it at this, because I would not want to provoke you too much. But you know, this is what we academics dream of when we have nothing else to do in the hills of Florence. But anyway, at that point there would be court proceedings. National parliaments would network with other national parliaments, which in turn would get on to their national governments. They would intervene in the Court's proceedings. That way an evidently relatively public debate – «relatively» since the Court itself is not all that open – would arise. The observations of individual governments can also be made public if this is done by the actors themselves. So it would start a debate.

The final issue I would like to mention is the following. I think this is not only about getting documents. I think it is also about national parliaments getting a sense of the things important actors at the European level are doing, and attempting to have an exchange with them. It is not about formally holding them to account. Of course, formally speaking, national parliaments constitutionally cannot hold the director of Europol or the President of the European Central Bank to account, but they can call them in and have a serious and pointed information exchange. In order to get to grips with a lot of things that are happening below the radar, that would be a step forward as well. Certain national parliaments are really doing this quite actively. I think this model is to be followed. Thank you.

De voorzitter:

Thank you very much, Mrs. Curtin.

Het woord is nu aan Maarten Hillebrandt van de Universität Bielefeld.

De heer Hillebrandt:

Ik zal jullie geruststellen: ik zal niet verdergaan in het Duits, want dat is niet nodig. Ik heb mijn bijdrage namelijk gewoon in het Nederlands voorbereid, ondanks dat «Universität» Bielefeld. Ik zit hier niet alleen als universiteitsonderzoeker, maar ook als lid van de commissie-Meijers, een expertcommissie die zich onder andere buigt over kwesties rond informatievoorziening en transparantie in de Europese Unie. Professor Groenendijk was voor vandaag ook uitgenodigd, maar die kon hier helaas niet bij zijn. Mijn opmerkingen moeten deels worden geplaatst in de context van de notitie die hij heeft aangeleverd, evenals in de context van de notitie die begin dit jaar is gepubliceerd, met een verkenning van de mogelijkheden van een Europawet voor informatievoorziening, met het Duitse Europagesetz – dus toch een beetje Duits – over informatie als voorbeeld.

Voor vandaag is ons de vraag voorgelegd welke soorten hindernissen of obstakels jullie als Kamerleden tegenkomen bij het toezicht houden op de Nederlandse regering in de besluitvorming van de Europese Unie. Ik denk dat het belangrijk is om wat onderscheiden te maken. Enerzijds zijn er de bestaande regels, dus het huidige regelgevende kader, waarin precies is vastgelegd wat er mag gebeuren en welke informatie er onder welke omstandigheden en op welke manieren al dan niet openbaar mag worden

gemaakt. Anderzijds is er de uitvoering van die regels en de interpretatie daarvan in de praktijk. Dat laatste kan weleens anders uitpakken dan je op basis van de regels in eerste instantie zou denken. Soms zeggen die regels ook gewoon niets over bepaalde omstandigheden en wordt er een praktijk ontwikkeld. Een volgens mij tweede belangrijk onderscheid is dat tussen het nationale niveau en het Europese niveau. Informatievoorziening of regels daaromtrent worden natuurlijk zowel op nationaal als op Europees niveau vastgelegd. Ik wil mij nu vooral richten op het nationale niveau. In mijn notitie zeg ik iets meer over het Europese niveau. Misschien heb ik daar zo meteen nog tijd voor, anders kunnen jullie daar natuurlijk later nog vragen over stellen.

Het nationale niveau dus. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer is voornamelijk gebaseerd op politieke afspraken en niet zozeer op regels. Bij mijn weten zijn die voornamelijk uit deze commissie voortgekomen, vooral uit haar jaarlijkse overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken. Het valt mij op dat die afspraken vooral draaien om besluiten die voortkomen uit de Commissie en de momenten waarop Ministers in de Raad overleg voeren. Ik wil daarbij de volgende kanttekening plaatsen. Inderdaad zijn dat de twee hoofdstromen van informatie en documenten, maar dit dekt niet de gehele lading. Er vindt op andere plekken ook besluitvorming plaats en die wordt niet volledig door die afspraken gedekt. Ik heb daar een paar voorbeelden van. Allereerst zijn er de agendering en besluitvorming die, buiten de Commissie en de Raad, plaatsvinden in andere overlegorganen; soms informeel en strikt genomen soms niet Europeesrechtelijk maar internationaalrechtelijk. Voorbeelden daarvan zijn makkelijk te bedenken, zoals de eurogroep: dat is eigenlijk een soort informele incarnatie van de Raad, die formeel dus buiten de Raad valt en daarom ook buiten de regels of de tussen parlement en regering gemaakte afspraken. Ook is er de Eurotop, waarop de staatshoofden en regeringsleiders van de eurolanden in overleg gaan. Meer recentelijk was er het voorbeeld van de EU-27, het overlegplatform tussen de regeringsleiders zonder het Verenigd Koninkrijk. Strikt genomen is dat dus geen formeel orgaan; het is ad hoc opgericht. Uiteraard vormen documenten de basis van zulk overleg, maar die kunnen soms aan de aandacht ontsnappen. Zoals professor Curtin zonet zei, zijn dat inderdaad geen wetgevende documenten. Het is belangrijk om daarop te letten. Nog een voorbeeld: het Europees Stabiliteitsmechanisme, een vehikel dat eigenlijk onder internationaal recht is opgericht. Ook daarmee kunnen moeilijke omstandigheden ontstaan in het kader van de lopende afspraken tussen de Tweede Kamer en de Minister.

Een tweede omstandigheid waarbij documenten en besluitvorming aan de aandacht kunnen ontsnappen, is de besluitvorming binnen de Raad, maar dan niet op ministerieel niveau. In mijn notities stip ik aan dat het belangrijkste deel van de besluitvorming eigenlijk op dat lagere niveau plaatsvindt. Eigenlijk worden verreweg de meeste tijd, zittingen en middelen besteed aan overleg in werkgroepen, waarin ambtenaren bij elkaar komen en de eerste contouren van wetgeving of andere besluitvorming vormgeven op basis van het eerste voorstel van de Commissie. Er is op dat moment nog een heleboel ruimte om invloed uit te oefenen en om de richting naar het eindproduct te volgen. Tegelijkertijd is dit het onderdeel waarin mogelijk een boel buiten het zicht gebeurt. In sommige gevallen zijn er ook geen heel duidelijke afspraken.

Ten derde zijn er de trilogieën. Als de Raad een bepaalde positie heeft ingenomen en het wetgeving betreft, gaat het Europees Parlement in onderhandeling met de Raad. Dat gebeurt in een gesloten setting, in een aantal meetings. De documenten- en informatievoorziening daarbij zou je nogal karig kunnen vinden. Ondanks het feit dat de Minister hier onlangs in zijn brief aandacht aan heeft besteed, zijn de genoemde voorstellen daarvoor eigenlijk niet toereikend, omdat die vooral informatievoorziening ex post betreffen. Jullie kunnen als Kamerleden daarmee namelijk nog

onvoldoende zien hoe het eindproduct tot stand is gekomen. Ze maakt niet altijd helemaal duidelijk welke input en standpunten er gaandeweg tijdens het proces zijn ingevoerd.

Ik zou dus zeggen dat de afspraken op de genoemde drie punten nog niet helemaal toereikend zijn. Je zou kunnen zeggen dat het in essentie niet alleen gaat om de Raad en de Commissie, maar ook om de andere overlegfiguren; over de organen die ik zojuist noemde. Het gaat ook verder alleen om wetgeving, maar zeker óók om niet-wetgeving. Dat is met name het geval bij de eurogroep en het ESM. Daarvoor worden geen wetten gemaakt, maar er worden in dat kader evengoed zeer belangrijke besluiten genomen die soms misschien wel belangrijker zijn dan wetgeving die wordt aangenomen. Bovendien gaat het dus niet alleen om formele documentenstromen, zoals de voorstellen die door de Commissie worden aangeleverd, maar ook om minder formele documentenstromen, bijvoorbeeld de documenten op basis waarvan de eurogroep haar overleg voert. De afspraken hierover zijn niet altijd helemaal duidelijk; trouwens ook niet op Europees niveau, maar dat even terzijde.

De commissie-Meijers vindt dat zo'n Duitse Europawet een goed model zou kunnen zijn om de problematiek wat beter te ondervangen. Laten we eens bekijken wat die Europese informatiewet precies doet. De basis van de documenten waarmee het parlement van informatie wordt voorzien, wordt daardoor veel breder getrokken. Een punt-voor-puntvergelijking van de informatie waartoe de Duitse Bondsdag stelselmatig toegang heeft en de informatieafspraken van de Tweede Kamer leert dat de Bondsdag normaliter een breder recht op toegang tot informatie heeft. Wel is er bij die Duitse wet een moeilijk punt: alle documenten moeten in principe constant worden aangeleverd. Dat brengt het risico mee van information overload, omdat parlementsleden non-stop een heleboel documenten moeten verwerken en het moeilijk is om daaruit te kiezen wat prioriteit moet krijgen en politiek belangrijk is.

Wij stellen daarom voor om daar wat kritischer naar te kijken en om wat meer na te gaan wat er kan worden gedaan met de informatie die de Tweede Kamer nu al krijgt aangeleverd. Hoe kan daar bijvoorbeeld meer uit worden gehaald? Ons idee zou zijn om op basis van zo'n wettelijk kader te bekijken hoe opt-ins kunnen worden gecreëerd voor bepaalde dossiers die belangrijk zijn voor brede delen van de Tweede Kamer. Op welke manier kan de Kamer dus uitgebreider van informatie worden voorzien op precies de dossiers die van belang worden geacht? Een belangrijk punt daarbij is het behandelingsvoorbehoud: dat speelt als de Tweede Kamer bepaalde informatie wil zien en wil kunnen controleren, en zij de regering pas een mandaat geeft om op een dossier te gaan handelen nadat zij die informatie heeft kunnen verwerken en er instructies over heeft kunnen geven. De regering kan dan op bepaalde punten of heel breed in onderhandeling treden, maar dat is aan de Tweede Kamer zelf om te bepalen. Het gaat dus om een combinatie van die twee factoren: een brede informatievoorziening van documenten, waarbij niet alleen Commissie- en Raadsdocumenten, maar ook andere documenten worden meegenomen; en het systeem van opt-ins. Ik denk dat die samen een krachtig instrument vormen voor de versterking van de controle op de regering.

Ik laat het voor dit moment hierbij. De notitie van de commissie-Meijers over het Europagesetz is online te vinden. Als daar behoefte aan is, lever ik die natuurlijk graag.

De voorzitter:

Dank u. Het woord is nu aan Gijs Jan Brandsma van de Universiteit Utrecht.

De heer **Brandsma**:

Dank u, voorzitter. Ik zal in mijn bijdrage eerst twee algemene punten maken over het gebruik en de verwerking van informatie door parlementen. Vervolgens zal ik inzoomen op het doel dat het verwerken van die informatie kan dienen en de politieke gevolgen die verdere openbaarmaking kan hebben op de werkwijzen binnen de Raad en binnen het Europees Parlement, en hoe dat weer kan samenhangen met de activiteiten van de Tweede Kamer.

Ik maak eerst twee algemene opmerkingen. De term «Europagesetz» is al gevallen in de twee eerdere bijdragen van professor Curtin en – binnenkort – doctor Hillebrandt. Dat heeft te maken met de strategische positie die deze Kamer kan innemen. Als je bijvoorbeeld informatie krijgt over de Europese besluitvorming, dan kun je die gebruiken om daarmee heldere richtsnoeren aan de regering te geven, bijvoorbeeld voor de onderhandelingen binnen de Raad van Ministers. Als die richtsnoeren duidelijk zijn, kan daarmee druk worden uitgeoefend op het onderhandelingsproces binnen de Raad. De regering zal ook sterker gebonden zijn aan richtsnoeren die duidelijk zijn. Daardoor ontstaat invloed van een nationaal parlement op de Raadsonderhandelingen. Als het ene parlement meer van dat soort richtsnoeren kan uitvaardigen, gewoon omdat het tot meer informatie toegang heeft, is de onderhandelingspositie van diens regering sterker dan van die van andere regeringen. Het lijkt mij daarom een logische consequentie om ernaar te streven dat deze Kamer op zijn minst evenveel toegang kan krijgen tot informatie als andere parlementen in Europa. Zo kan in ieder geval een gelijk speelveld ontstaan met betrekking tot de beïnvloeding van de onderhandelingen in de Raad.

Nu mijn tweede algemene opmerking. Iets dergelijks staat ook in de notitie van collega Groenendijk. Het blijkt ook uit mijn eigen onderzoek naar het Europese niveau: het beschikbaar zijn van informatie is één ding, maar het gebruik daarvan is iets anders. Keer op keer blijkt weer dat je eigenlijk alleen maar goed gebruik kunt maken van de informatie die op je afkomt als je voldoende ondersteuning hebt om die informatie daadwerkelijk te kunnen verwerken – het gevaar van overload is al door mijn buurman genoemd – en als die informatie kan worden gekoppeld aan een specifiek handelingsrepertoire van de Kamer. Ik bedoel daarmee bijvoorbeeld dat die kan worden gekoppeld aan een specifiek debat dat eraan komt, aan een vragenuurtje of aan een specifiek instrument. In mijn eigen onderzoek heb ik gezien dat die informatie in het luchtledige gaat rondzwerven als er wel informatie beschikbaar is maar deze niet direct is te koppelen aan een speciaal recht van de Kamer. Het lijkt mij in ieder geval logisch dat de Kamer zou investeren in een verdere ondersteuning op het gebied van informatieverwerking voor de onderwerpen die zij belangrijk vindt.

Tot zover mijn twee algemene punten. Ik ga ook nog graag in op twee doelen die met informatie kunnen worden bereikt. Druk kunnen zetten was een van die doelen, maar die heb ik al genoemd. Het controleren van de regering is een ander doel, maar dat is in de eerdere bijdragen al langsgesproken. Verdergaande openbaarmaking zou wel gevolgen kunnen hebben voor met name het onderhandelingsproces binnen de Raad van Ministers. Dit is namelijk het punt als uiteindelijk wetgeving wordt aangenomen. De Raad van Ministers stelt een onderhandelingsmandaat samen op basis van een meerderheid in de Raad. Vervolgens gaat hij in onderhandeling met het Europees Parlement om wetgeving vast te stellen, en wel via de trilogie, die ook eerder zijn genoemd. Stel dat de lidstaten het vanaf het eerste moment niet allemaal met elkaar eens zijn. Er zal dan toch een moment moeten komen waarop bepaalde lidstaten door de bocht gaan; zij zullen zich immers moeten voegen naar de meerderheid. Als alle parlementen heel duidelijke en expliciete richtsnoeren hebben neergelegd, zullen hun regeringen natuurlijk hun uiterste

best doen om de wensen van hun parlementen zo veel mogelijk te bedienen. Dat betekent wel dat het langer zal duren voordat de Raad van Ministers tot een meerderheidsstandpunt kan komen. Niet ieder standpunt valt immers even gemakkelijk te accommoderen in een meerderheidsstandpunt. Dat zou weer kunnen betekenen dat er meer nadruk komt te liggen op informeel vooroverleg, buiten alle documentatie om. We zien iets dergelijks al plaatsvinden bij de trilogieën. Het zou dus zomaar kunnen gebeuren dat werkgroepjes of andere kleine groepjes van lidstaatvertegenwoordigers van tevoren alvast met elkaar een consensus gaan proberen te bereiken, waarbij er al dan niet aantekeningen worden gemaakt. Op die manier wordt er uiteindelijk een standpunt gecoördineerd dat niet wordt vastgelegd of waarbij het proces niet wordt gedocumenteerd, omdat de angst bestaat dat die documentatie meteen in de openbaarheid terecht zou komen. Voor de Kamer kan dat een gevolg hebben waar zij niet echt bij is gebaat. Als de status van limité-documenten in de toekomst komt te vervallen, kan het dus zomaar gebeuren dat er meer besluitvorming van de Raad achter gesloten deuren zal gaan plaatsvinden; dus binnen informele circuits, die helemaal niet worden gedocumenteerd.

We zien zoiets al plaatsvinden bij de trilogieën, de onderhandelingen over nieuwe wetgeving tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Bij de trilogieën van die drie instellingen zijn er tegenwoordig trouwens zeer veel actoren aanwezig. Het klinkt allemaal heel geheimzinnig, maar we hebben het hierbij over groepen mensen die in het algemeen bestaan uit 40 tot 60 personen, van wie de helft Europees Parlementslid is. Omdat daar zo veel mensen bij aanwezig zijn en er zo wordt gekeken naar wat er in die onderhandelingen gebeurt, zijn er al veel plooiën gladgestreken voordat er überhaupt een triloog begint. Dit heet tegenwoordig «technische trilogieën» en die vinden plaats op het niveau van assistenten. Ook de griffie van het Europees Parlement heeft daarbij een rol. Dit zijn allemaal zeer informele procedures, waarvan geen officiële documenten worden bijgehouden. Deze onttrekken zich dus aan een verdere openbaarmaking van de informatie.

Het gaat hierbij om een standaardfenomeen dat je eigenlijk altijd ziet naarmate politieke instituties zich verder ontwikkelen. Je ziet dan van die waterbedeffecten: als ergens iets meer openbaar wordt gemaakt, zie je dat het op een andere plek informeler wordt; vervolgens ontstaat het idee dat die informalisering niet goed is, waardoor dat informele deel verder gaat proceduraliseren en meer openbaar wordt, waarmee je weer op een andere plek een verdere informalisering krijgt. Ik wil dus maar zeggen: het idee is nobel, ik denk dat het nuttig is om na te denken over een verdere openbaarmaking, maar we moeten niet de illusie hebben dat we de problemen daarmee definitief oplossen.

De voorzitter:

Nou, om in de eerste ronde zo te eindigen... Na deze inbrengen maak ik me er geen zorgen over dat onze dialoog wel van start kan gaan. Wij willen rond kwart voor vijf klaar zijn omdat wij daarna nog iets anders willen bespreken in aanloop naar het algemeen overleg van onze commissie over twee weken met de Minister van Buitenlandse Zaken. De heer Omtzigt is rapporteur namens de commissie. Wij hebben de EU-zaken decentraal georganiseerd, dus hij zal ook naar de andere vakcommissies kijken om informatie daarvandaan te halen. Ik heb nu al gemerkt dat deze inbrengen een zeer waardevolle bijdrage zullen zijn voor de inbreng van onze Kamerleden in het debat over twee weken. We gaan verder met de eerste vragenronde van de commissie. Ik stel één vraag voor ieder lid voor.

De heer **Omtzigt** (CDA):

Mijn vraag is gericht aan professor Curtin. Zij sprak over de richtsnoeren en de illegaliteit daarvan. Zou zij, en misschien ook de heer Hillebrandt, heel precies kunnen aangeven op welke punten die richtsnoeren tegen de Europese wetgeving ingaan? En waarom zijn die zo ongelooflijk slecht dat wij eigenlijk een soort burgerlijke of parlementaire ongehoorzaamheid zouden moeten overwegen? Zelfs ik vind dat namelijk een vrij straf voorstel.

De heer **Verhoeven** (D66):

Mijn oren klapperen een beetje als ik dit allemaal zo hoor. Ik denk dat ik maar even een algemene vraag aan de heer Brandsma stel. Die gaat over het laatste punt. Dat stemde mij ineens heel verdrietig. Het deed mij een beetje denken aan het feit dat de Kamer ook altijd heel graag hoge salarissen en bonussen wil aanpakken. Als we dat doen, wordt er altijd weer een nieuwe manier bedacht om toch die hoge bonus te kunnen uitkeren in een andere vorm. Is het zo cynisch? Is het echt zo dat als we iets voor elkaar krijgen op formeel niveau, we op informeel niveau ingehaald worden en alsnog op dezelfde informatieachterstand blijven? Of zijn er succesvolle ingrepen op het formele niveau geweest waarbij dat waterbedeffect wat minder was en waar we ons misschien in de komende tijd in het bijzonder op zouden kunnen richten? Ik vind het namelijk zo breed, dat ik benieuwd ben hoe wij als Kamer onze positie gaan verbeteren, maar dat is aan de heer Omtzigt.

De heer **Van Bommel** (SP):

Mijn vraag is meer technisch van aard, gewoon omdat ik niet weet hoe het precies zit. De genodigden weten dat wel, dus ik stel die vraag aan hen, bijvoorbeeld aan mevrouw Curtin, maar ook aan de heer Hillebrandt. Ook de laatste spreker heeft zijn waardering uitgesproken voor de Duitse praktijk. Die is gebaseerd op een uitspraak van het Duitse Constitutionele Hof. De wetgeving die daaruit voortgevloeid is, wordt gezien als modelwetgeving, ook voor Nederland. Tegelijkertijd is er in het verleden vaak verwezen naar de Scandinavische praktijk, met name de Deense, volgens mij. Waarin verschilt die nou? Is de Duitse praktijk echt het meest vergaand en moet je die gewoon wensen en nastreven? Of zitten daar meer wettelijke aspecten aan die de positie van het parlement ten opzichte van de regering weer sterker maken? Of is het gewoon in beide gevallen een wet die leidt tot verplichte openbaarheid op bepaalde onderdelen?

Mevrouw **Maij** (PvdA):

Dank voor de inleidingen. Die zijn zeker prikkelend en goed voor de voorbereiding. Ik wil graag de heer Hillebrandt vragen of hij de andere kant van het Europese aspect nog eens wil toelichten, vooral waar het spanningsveld zit qua informatie die wellicht daar wel bekend is maar niet gedeeld kan worden. In de notitie wordt daar ook kort naar verwezen. Het is voor ons wel belangrijk om scherper te krijgen waar de spanning zit. Ik zie mevrouw Curtin knikken. Zij heeft daar misschien ook nog goede dingen over te zeggen.

De heer **Anne Mulder** (VVD):

Collega Maij en ik zijn een paar weken geleden samen in Berlijn geweest om te kijken hoe de Duitsers het nou doen met die wet. Je ziet dan een paar dilemma's. Er werd al gerefereerd aan de hoeveelheid. Je wordt bedolven onder informatie. De Bundestag heeft een enorm goed positie door het Constitutionele Hof. Toen we het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken vroegen of het lukte met die hoeveelheid, zeiden ze heel diplomatiek dat ze het knap vonden dat het Duitse parlement al die informatie verwerkte, maar dat ze toch leveren, omdat dat volgens de wet

moet. De vraag is dan of het debat daardoor beter wordt. Dat kun je niet controleren, want men vergadert achter gesloten deuren. Kunt u allen daar iets op zeggen? Wat is de balans daartussen? Dat brengt mij ook op de vertrouwelijkheid. Als je informatie krijgt, zoals bij de Duitsers, over wat er naar de procedurevergadering gaat, roept dat de vraag op of je dan geen parallel universum krijgt en men niet alles meer gaat delen. Over een ander punt heeft de Raad van State aan de Kamer geschreven. Zodra de Nederlandse regering posities bekend maakt van andere landen, wordt de kans kleiner dat die andere landen informatie willen delen met Nederland. Dat wordt althans gezegd, ook door de Raad van State. Kunt u dus iets zeggen over de hoeveelheid informatie en over de vertrouwelijkheid daarvan?

Tot slot, de heer Brandsma zegt dat de Nederlandse positie zou worden versterkt als wij meer informatie krijgen. Nu zou je verwachten dat de Nederlandse regering een sterke positie wil hebben, dus dat ze ons vanzelf die informatie geeft. Maar dat doet ze niet. De Nederlandse regering handelt dus irrationeel. Klopt dat?

De heer **Van Bommel** (SP):

Ja!

De **voorzitter**:

Dat vragen we de gasten, mijnheer Van Bommel. We gaan allereerst over naar mevrouw Curtin.

Mevrouw **Curtin**:

I did not specifically say that the Dutch parliament would challenge the guidelines. My problem is with the fact that the whole system of secret information by the Council has been created at the European level, not on the basis of an European law in which there has been discussion about the need for secrecy. Because, of course, there is a need for secrecy. That is logical, in all kinds of areas. But there must also be limits on secrecy. There has been no public discussion on that. There has been no law. There was a Council decision which instigated a system of what is called «EU classified information», which includes all the four categories, on the basis of the internal rules of procedure of the Council. I do not want to get too technical about this.

But that means it is basically internal, discretionary rulemaking by an EU institution. Even lower than that are the so-called guidelines on LIMITE documents, that have been produced after a lot of insistence by other parties. They have an even lower status. Those rules are then pre-empting, also in constitutional terms, what a national parliament can do in terms of its relationship with its own government. So it is also a matter of hierarchy. My view has been for a long time that what we need at the European level is a kind of secrecy law. So not just rules about freedom of information or access to documents. You need to think seriously about what the need is for confidentiality, by the European Central Bank, by Europol, by the Council of Ministers, in international negotiations, which we also have not mentioned but which is incredibly important. That is my view.

If the Dutch parliament is disobedient, the Commission will make the case. It will start, ultimately, maybe – I do not think it actually will – an infringement procedure. Then it will have to justify, also legally and constitutionally, why this is the case. It is all based on lower-level rules, actually by the Council's Security Committee. That is where this all comes from. This is an internal committee. So it comes very much from a sort of security paradigm, if you like.

De heer **Omtzigt** (CDA):

Is there any particular part of the Treaty that conflicts with the guidelines? You are now checking it against 28 national constitutions. They may differ. But is there also a conflict with European law itself in what the European Council does in secrecy?

Mevrouw **Curtin**:

I think an argument can be made that it is against the principles of democracy, and also the principle of openness. These are quite foundational principles of the European Union. The Court, in cases that are brought before us, uses those kind of general principles to inform its thinking on that. Certainly in hierarchical terms they pre-empt lower level decision making. But there is no way, at least directly, to challenge the Council's decision, because it is out of time and stuff like that, unless it comes up in a national court and there is a plea of illegality or something like that. I am getting quite technical in terms of how you actually get it to court. But that is why, in my view, the infringement procedure is such a nice way. Because it also puts the spotlight on a national parliament trying to be more open. For justified reasons, obviously, it should not be a ridiculous LIMITE document or something. It must be something serious. But that also, in fact, should not be kept non-public. It is basically professional secrecy that the Council says that while decisions are ongoing, this should be kept secret. But, in fact, those documents are all over the internet anyway. You find them so easily. I have no problem, whatsoever, ever getting a LIMITE document, and I do not have to do anything very complicated for that. So why should MPs not have that and be able to talk about it in public? I think that there is a need for a debate on that. That is, in any event, my view.

The question about empty archives, as I would describe it, is for Gijs Jan, so maybe I should leave it. But I would love to come back to it, because there is a kind of classic argument here and that is always said. So I think we need to discuss it a little bit more. However, I think Gijs Jan should first answer the question that has been put to him.

I was asked, pushed a bit, on the German model by a couple of you. I actually spent a year in Berlin two years ago. It is not simple, of course. Some people are very dismissive of the Bundestag. They say: you only get this information because the Court said you had to get it, but you really do not do something with it and you have not really changed your practices. Of course, the German parliament also has secret committees that meet behind closed doors. That has all continued. That remains still a bit contentious in Germany. For me the problem with these kind of rules, and what I was really struck by in the German context, is the administration they have underneath the political level in order to administer all the European information. I am not sure that comes directly from the law itself. I think in Germany there is also more of an investment in the administration of parliament and the spreading of that. Two years ago, they had 70 people only on European information. That is incredible. I was stunned when I heard that. I think 70 people is really a lot. That means that there is a lot of power also in the administration and the relationship with the political level. They are determining, in a sense, what get prioritized and what gets brought to the attention of the political level. It necessarily involves also an active engagement by the political level with that. But it does lead to the risk of an uncontrollable bureaucracy, even within the parliament. I do not think that is highly desirable. It is a problem, more generally, as things get more complicated that parliamentarians need more support. In certain countries there is more investment in that. Maybe one of my colleagues wants to say something on the other models.

I have not looked at it in very recent years, but the Danish and the Finnish parliament also have a very good European committee. But the constitu-

tional context is different in those countries in terms of the relationship between the government and the national parliament. They have been able, as a matter of culture also, to develop quite a strong position. Their government really listens to them. The government has to follow them, otherwise there are consequences. Also, they have been leading the way for a long time. But I think that is quite specific to their constitutional culture. The reason I am positive about an adapted Information Act is because I think it gets to grips with the complexity of what is the European Union. It is not simple. I was stunned by all the kinds of documents. The European stability, the ESM, the trialogues, all of these are actually mentioned as being part of that obligation. For me that is very far-reaching.

De voorzitter:

Thank you very much. Wij gaan over naar de heer Hillebrandt.

De heer Hillebrandt:

Voorzitter. Ik ga eerst in op de vraag van de heer Omtzigt over de richtsnoeren. Het gaat dan voornamelijk om het intern aangenomen richtsnoer dat limité-documenten reguleert. Limité-documenten kennen in principe geen classificatieniveau. Het is een administratieve manier om te bepalen hoe wordt omgegaan met documenten waarvan de Raad wil dat ze nog niet naar buiten komen. Er is nog geen verzoek om toegang ingediend. Strikt genomen is het een grijs gebied in de zin van regelgeving, dat niet direct ingaat tegen het recht op toegang tot documenten, maar tegelijkertijd is er natuurlijk een heel duidelijk spanningsveld. Er zijn twee redenen waarom de Kamer zich daar zorgen over zou moeten maken. Ten eerste is het voor Tweede Kamerleden van belang dat zij documenten op waarde kunnen schatten. Daarvoor is soms expertise nodig. Soms is het dus nodig om documenten met experts te delen om te vragen wat de belangrijke onderdelen van een document zijn. Dan kunnen de Kamerleden zich er een standpunt over vormen. Onder de huidige regels is dat niet mogelijk, omdat limité-documenten simpelweg niet gedeeld mogen worden buiten de Tweede Kamer. Er mag in zittingen zelfs niet uit geciteerd worden. Dat is een belangrijk probleem.

Een breder probleem is het idee dat wetgeving in principe in het openbaar moet worden besproken, terwijl een groot deel van die limité-documenten betrekking heeft op het wetgevingsproces in de Raad. In principe zou je mogen verwachten dat die documenten direct nadat ze gedeeld zijn, ook openbaar gemaakt worden, zodat dat in wetgevende organen normaal is. Dat is het tweede belangrijke probleem.

Ik breng het juridische argument in. De interne richtlijn voor limité-documenten staat dus op gespannen voet met artikel 15, lid 3 van het Werkingsverdrag en de transparantieverordening, die toegang tot documenten in wetgeving neerlegt. Wetgevende documenten moeten op grond daarvan in principe direct openbaar zijn. Dat is dus moeilijk. Je zou dan meerdere dingen kunnen doen. In de notities voor vandaag staan verschillende opties. Je zou het kunnen proberen aan te vechten: dit interne richtsnoer kan niet bestaan in het licht van het recht op openbare wetgeving. Je zou zo'n zaak kunnen uitlokken, zoals prof. Curtin aangaf. Je zou ernaar kunnen streven dat de Raad een verklaring aanneemt waarin hij zegt dat de regels rondom limité-documenten buiten werking worden gesteld bij wetgeving. Er mogen dan geen limité-documenten zijn in een wetgevingsprocedure. Dat betekent niet meteen dat die documenten openbaar worden, want de transparantieverordening kent uitzonderingsgronden. Je kunt ook zeggen: in dit concrete geval vinden wij het problematisch dat dit document openbaar wordt gemaakt, ook al gaat het om wetgeving. Dat is in principe geregeld in die verordening. Daarvoor heb je die limité-regels niet meer nodig. Kamerleden kunnen ook besluiten om documenten toch op vertrouwelijke basis met experts te

delen, omdat zij verwachten dat dat toegevoegde waarde voor het politieke debat heeft.

De heer Van Bommel vroeg naar de Duitse Europawet en de Deense praktijk. Ik weet iets meer van de Duitse praktijk. Grofweg kun je stellen dat het verschil tussen beide is dat het Duitse parlement echt een controlerende functie wil uitoefenen – het gebruikt de documenten om te kunnen controleren wat de regering doet – terwijl het Deense parlement veel dichter op de besluitvorming zelf zit. Dat werkt veel meer met heel nauwgezette instructies, waardoor de regering met een redelijk omkaderde positie de onderhandelingen in de Raad ingaat. Dat geldt ook voor de Finse praktijk. De commissie Europese Zaken van het Finse parlement volgt de onderhandelingen vanuit Helsinki en vergadert telefonisch mee.

Mevrouw **Maij** (PvdA):

Wij hebben ons kaartje achtergelaten.

De heer **Hillebrandt**:

Oké, misschien is dat een oplossing voor het gebrek aan informatievoorziening in de Nederlandse context. Dat is dus het grote verschil: wil je controleren of wil je aan de onderhandelingstafel gaan zitten?

Ik wil één punt uit het Europese aspect lichten. Het komt in de notitie naar voren en is volgens mij het belangrijkste. In principe is er het recht op openbaarheid van wetgevende documenten, maar het wordt niet duidelijk omschreven wat precies de documenten zijn die opgesteld moeten worden. Je hebt dus twee poten. Er is het recht van de burger en van nationale parlementariërs om wetgevingsdocumenten te kunnen inzien, maar de Raad kan gewoon zeggen: wij stellen hier geen documenten over op of wij vinden het een probleem dat lidstaten met naam en toenaam worden genoemd en dus laten wij dat buiten het document. Dat is natuurlijk problematisch. Als je openbaarheid van wetgevende documenten wilt, dan wil je ook dat bepaalde documenten routineus worden opgesteld. Daarover zeg ik iets meer in mijn notitie.

De heer Mulder sprak over het risico van informatie-overload. Dat is aanwezig. Het Duitse parlement heeft inderdaad heel erg veel informatie te verwerken. Als je inzoomt op de verschillende categorieën, zie je dat bepaalde documenten onder verschillende noemers meerdere malen worden aangeleverd. Dat risico is aanwezig, maar dat wil je natuurlijk voorkomen als controlerende macht. Daarom is het belangrijk om dit toezicht goed te organiseren en te bekijken hoe de ontvangen informatie op de best mogelijke manier kan worden ingezet. Dan is het niet altijd handig om alle documenten per se te zien. Vandaar ook dat idee van opt-ins. Op basis van een goed beeld van de besluitvorming die eraan zit te komen, kun je dan zeggen over welke dossiers je iets meer wilt weten en over welke dossiers je een oppervlakkige of gemiddelde controle uitoefent. Dan ondervang je het probleem gedeeltelijk.

Ik plaats daar een kanttekening bij. De suggestie wordt gewerkt dat in de Duitse context documenten niet openbaar worden gedeeld. De Duitse Europa-informatiewet voorziet erin dat dat in principe altijd openbaar gebeurt. Of dat in alle gevallen gebeurt, weet ik niet zeker, maar het is wel wettelijk vastgelegd.

De **voorzitter**:

Dat ging volgens mij over het punt dat de meetings besloten zijn. Als je het niet goed kunt zien, dan weet je misschien niet hoe groot de effectiviteit is.

De heer **Hillebrandt**:

Dat is inderdaad ook een onderscheid: is de informatie op zich openbaar of het debat dat daarover gevoerd wordt?

Mevrouw Curtin:

Dit is natuurlijk altijd heel lastig als het een heel gesloten groep is die vertrouwelijke documenten mag inzien. In sommige gevallen gebeurt dat ook in het Europees Parlement. Dan is de feedback naar de plenaire vergadering politiek gezien buitengewoon beperkt. Als je hoort hoe leden van het Europees Parlement dat ervaren, is dat echt heel beperkt. Ik vind dat heel problematisch, en dat geldt ook voor de manier waarop het moet gebeuren. De vraag is vervolgens wat je anders kunt doen. Ga je werken met security clearances? Het is en blijft lastig. Daarom moet je heel goed nadenken over wat je echt vertrouwelijk moet houden en wat niet. Het risico van overclassificatie is heel sterk aanwezig, ook binnen Europa.

De voorzitter:

De heer Brandsma wil daarop ingaan.

De heer Brandsma:

Voorzitter. Ik ga eerst in op de wat provocatieve vraag van de heer Mulder: is de regering irrationeel? Op het moment dat de regering dezelfde mening is toegedaan als de meerderheid van de Kamer, is zij inderdaad irrationeel als er minder informatie naar de Kamer wordt gestuurd dan in andere landen. Het hele punt is dat je op basis van die informatie een regering onder druk kunt zetten. Hoe meer informatie een Kamer heeft, hoe strakker de richtsnoeren kunnen zijn. Daarmee kun je dus de situatie krijgen dat een land dat minder informatie krijgt dan een ander land, makkelijker een draai kan maken in de Raadsonderhandelingen dan een land waarin er meer druk op een regering staat vanuit het parlement, omdat er gewoon meer informatie beschikbaar was. Dus ja, de regering is inderdaad irrationeel op het moment dat de regering het eens is met een meerderheid van de Kamer op een bepaald beleidsissue. Want daarmee kan zij haar poot beter stijf houden in de Raad. Ik zie twijfels.

De heer Anne Mulder (VVD):

Wij horen hier een andere redenering, ook van de regering en de Raad van State: als je de regering op pad stuurt met een strak mandaat, is de ruimte om te onderhandelen en compromissen te sluiten beperkter, ook gecombineerd met andere dossiers. Je versterkt de positie van de regering niet, je maakt haar juist zwakker. Stel dat wij een wet maken zoals wordt gesuggereerd. Dan is dit het argument waar de regering vermoedelijk mee komt. Wat zeggen wij dan? Kunt u ons helpen?

De heer Brandsma:

Die analyse van de regering klopt op zich. De ruimte om compromissen te vinden wordt inderdaad kleiner, omdat de speelruimte kleiner wordt. Maar op het moment dat er één regering bij is die al heel weinig speelruimte heeft – in dit geval is het nog een grote lidstaat ook – dan gaat de besluitvorming sowieso meer trekken in de richting van die ene lidstaat waar meer informatie beschikbaar is. Dat zou het tegenargument zijn.

De heer Anne Mulder (VVD):

En dan krijg je het argument dat de heer Timmermans wel eens heeft geuit: dan sta ik alleen, want de andere landen gaan op de handen zitten, terwijl Nederland het vuile werk moet opknappen. Dat is dan ook weer een effect. Wat zegt u dan?

De heer Brandsma:

Dat is inderdaad een effect en dat is precies hetgeen ik eerder heb betoogd over het waterbedeffect. Als je meer en meer posities openbaar maakt, zal de besluitvorming langer gaan duren. Dan kun je inderdaad in dit soort situaties terecht komen. Op het moment dat er één actor is die zijn poot makkelijker stijf kan houden dan andere actoren, dan krijg je een

soort asymmetrie in de besluitvorming waar uiteindelijk alleen die ene lidstaat bij gebaat is waar meer informatie beschikbaar is. Of wij daarheen zouden moeten, waag ik te betwijfelen. Dit lijkt mij voer voor een vraag aan de regering.

Mevrouw **Maij** (PvdA):

U suggereerde wel dat er dan tegelijkertijd een informeel circuit op gang komt. Dat gooi je het kind met het badwater weg.

De heer **Brandtsma**:

Precies, daar moet je voor waken. De heer Verhoeven vroeg terecht: ben ik cynisch of zijn er echt best practices te bedenken? Ik heb gevallen gezien waarin meer informatievoorziening niet leidt tot meer informalisering. Misschien is het aardig om dat ook eventjes mee te nemen. Dan hebben wij het over besluitvorming over uitvoeringsmaatregelen en gedelegeerde handelingen, oftewel de Europese AMvB's en de Europese ministeriële regelingen, naar analogie van het Nederlandse stelsel. In het afgelopen jaar heeft de Europese Commissie steeds meer voorbereidende documenten openbaar gemaakt op het gebied van Europese AMvB's, de gedelegeerde handelingen en de Europese uitvoeringshandelingen of ministeriële regelingen. Tot nu toe zet dat de besluitvorming niet echt onder druk omdat het uiteindelijk niet echt gaat over een soort onderhandelings situatie die daarna volgt tussen de drie Europese instellingen onderling. Het is meer vanuit het idee dat de Europese Commissie een besluit dat er aan zit te komen, ter controle op tafel legt.

Tot het moment dat het besluit uiteindelijk genomen is, kunnen geïnteresseerde burgers, belangengroepen, lobbyisten input leveren bij de Commissie. Uiteindelijk zullen er ook parlementariërs op aanslaan. Dat is in feite een controleproces. Het is nog heel pril, maar het lijkt er in ieder geval niet toe te leiden dat de besluitvorming ineens helemaal vastloopt en nog informeler wordt dan zij al was.

Bij wetgeving hangt het uiteindelijk op een compromis tussen Raad en Europees Parlement. Dat is een onderhandelings situatie. Het Europees Parlement is democratisch gelegitimeerd, want het is zelfstandig verkozen door de Europese bevolking. De Raad komt indirect tot stand via de Ministers. Als ze het niet met elkaar eens zijn, zullen ze er samen uit moeten komen. Stel dat blijkt dat een of twee lidstaten het niet eens zijn met de rest. Dan krijg je de situatie waarin die landen wellicht tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld. Dat is natuurlijk niet bevorderlijk voor de onderhandelingspositie van de Raad. Daar kun je het inderdaad gaan zien. Collega Curtin noemde het het empty-archiveseffect. Dit is een mogelijk gevolg. Ik zeg er wel bij dat het niet hoeft te leiden tot een verlaging van de standaarden in de praktijken die er al zijn. Het kan zijn dat je door het verder transparant maken van dit alles de situatie verbetert, het is mogelijk dat je op hetzelfde niveau blijft, maar de kans dat het ineens dramatisch verslechtert zie ik eerlijk gezegd niet.

De **voorzitter**:

Hebben de anderen daar nog iets op te zeggen?

Mevrouw **Curtin**:

The empty archive effect is the classic argument. The more openness there is, the more secret things are going to be in practice, because you will always find that the corridors of power go behind and behind and behind. So it is the classic argument. At a certain point though you just have to challenge that.

My second point is that in terms of legislation in particular, the problem with the negotiation model is that it is based on diplomacy and not on democracy. It is almost as if we are dealing with foreign affairs, whereas we are not, we are dealing with internal affairs that touch the very core

areas of sovereignty. So at a certain point you also have to challenge the diplomatic paradigm that lies beyond that.

My final point relates to international agreements that are negotiated by the EU with third countries. An example is TTIP, but there are others. It has now become very obvious that the EU is effectively adopting legislation through international agreements. And international agreements classically consist of diplomacy: negotiation among member states or with an international organisation. What has happened in the EU context is that third countries have decided what the classification status of documents is. The US in particular has insisted on «secret», which is a very high level, just below «top secret». So that meant that there is nothing that could go out. This is also a big problem for the European Parliament to be involved in. But this has actually gradually changed, much to the better, also because of public resistance, involvement by the European Ombudsman etc.

So with regard to diplomatic negotiations, I would claim that we have seen an opening up and more publicity in recent years. It is still problematic, but there is progress and it has come, in a sense, bottom-up. I would also claim that in the times we are living in, with Brexit and the EU coming under increasing challenges, this is a challenge that the EU has to engage in. It is such a frequent retort that the EU is undemocratic and secretive that the time has come to really do something serious about it.

De voorzitter:

Mijnheer Brandsma?

De heer Brandsma:

Ik heb een heel kleine toevoeging op het punt waarop ik aansloeg, namelijk de wetgevingsonderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad. Collega Curtin geeft aan dat die heel erg gestoeld zijn op een diplomatiek model van onderhandelingen. Eigenlijk zie je dit terug binnen alle parlementaire stelsels waarbij er meerdere kamers zijn. Kijk bijvoorbeeld naar de Verenigde Staten. De Senaat en het Huis van Afgevaardigden zijn het daar ook lang niet altijd met elkaar eens. Dan heb je mechanismes nodig om de meningen van die twee huizen op elkaar af te stemmen. Over het algemeen gebeurt dat niet in een gemeenschappelijke openbare vergadering van beide kamers tegelijkertijd. Daar heb je in de VS conference committees voor. Daar heb je in de Europese Unie trilogen voor. Wellicht lijkt de omgangsvorm wat diplomatiek van aard hier en daar, maar plenaire debatten met meerdere kamers tegelijkertijd heb ik nog niet eerder gezien.

De voorzitter:

Ik kijk naar de leden van de Kamer. Is er nog behoefte om een laatste opmerking te plaatsen?

De heer Anne Mulder (VVD):

Blijkbaar is er een uitruil tussen democratie en diplomatie. Ik heb vorige week een bericht geretweet – dat doe ik niet zo vaak – waarin wordt gezegd dat Nederland de verborgen kampioen is van het coalities sluiten. Nederland bokst in diplomatieke kringen boven zijn gewicht. Maar waarom zou je dat veranderen? Hoe invloedrijker het kabinet is in Brussel, hoe invloedrijker ons parlement. Waarom zouden wij op die as diplomatie-democratie verandering aanbrengen? Ik stel deze vraag natuurlijk een beetje als advocaat van de duivel.

De heer Hillebrandt:

Het antwoord op die vraag kan misschien zijn: hoe weten we dat eigenlijk? Kunnen we het weten? De Raad stemt uiteindelijk over een besluit. Ik weet het niet precies, maar er wordt in ongeveer 90% van de gevallen unaniem

voor gestemd. Er wordt onderhandeld en uiteindelijk komen de lidstaten tot een compromis. Misschien kunnen een of twee lidstaten het resultaat absoluut niet accepteren en zullen ze tegenstemmen of zich onthouden. Het heeft wel degelijk iets weg van een diplomatieke vorm van een besluit dat is genomen en dat naar buiten toe verkocht moet worden. De rijen sluiten zich en men neemt de positie in dat iedereen heel tevreden is met het eindresultaat. Wellicht is het waar, wellicht niet. We weten het niet.

De heer **Van Bommel** (SP):

Ik had nog een vraag naar aanleiding van het antwoord dat ik kreeg op de vraag of Duitsland verschilt van Denemarken en Finland. Op enig moment werd gezegd dat het de vraag is of je zuiver wilt controleren, zoals Duitsland, of dat je aan de onderhandelingstafel wilt zitten, zoals Denemarken en Finland. Ik ken de praktijk van Denemarken en Finland niet zo precies. Men volgt het proces tot aan de onderhandelingstafel, dacht ik altijd. Mevrouw Curtin stelde dat de regering het mandaat dat gegeven is, exact moet volgen, omdat er anders consequenties zijn. Hebt u de praktijk zo ver onderzocht dat u kunt zeggen dat het mandaat altijd gevolgd wordt, of zijn de consequenties zo ernstig dat dit automatisch het geval is? Wij sturen de regering namelijk ook weleens op pad met een motie, maar die wordt niet altijd uitgevoerd. Dan zou je kunnen zeggen dat er consequenties zijn, maar in de parlementaire praktijk in Nederland zien we dat de coalitie de regering niet op zo'n dingetje laat vallen. Hoever gaan die consequenties?

De heer **Hillebrandt**:

Ik ben niet bekend met individuele gevallen van de twee stelsels, dus in die zin kan ik geen concrete voorbeelden geven. Mij is wel bekend dat in bepaalde gevallen – ik weet niet in welk deel van de gevallen – tot in de meeting wordt meegekeken. Er wordt dus eigenlijk meegekeken over de schouders van de regeringsleiders of hun afgevaardigden die aan tafel zitten, door middel van frequent terugbellen en het uittekenen van red lines. Daar wordt dan ook heel strikt op toegezien tijdens onderhandelingen. Ik geloof dat het dan met name ging over de onderhandelingen over de bail-out met Griekenland. Daarbij waren de politieke consequenties groot en lag het zo gevoelig dat de parlementscommissie er echt bovenop zat. Verder is het een politieke keuze of een keuze van het politieke systeem en het constitutionele systeem van de lidstaat in kwestie hoe dicht de wetgever betrokken wil zijn bij het onderhandelingsproces.

Mevrouw **Curtin**:

Mag ik daar een zin aan toevoegen? Naar wat ik heb begrepen, gaat met name Finland heel ver met het Grand Committee. Dat geldt ook wel voor Denemarken, maar zeker voor Finland. Ik weet van Heidi Hautala, die nu weer terug is in het Europees Parlement, maar ook Minister is geweest, dat de controle gewoon ontzettend strak is en dat de regering wordt gedwongen om het serieus te nemen. Het gaat inderdaad tot en met – heb ik altijd geloofd – het echte onderhandelen.

De **voorzitter**:

Inderdaad. Deze commissie heeft twee weken geleden onder andere Finland bezocht. We hebben daar met de delegatie gesproken. Wat u zegt, komt ons bekend voor. Ze hebben een enorm mandaat.

Ik dank iedereen voor zijn bereidheid om naar het Haagse te komen, wat voor sommigen best ver is, om de leden uw indrukken en impressies mee te geven. Het was voor mij een heel prikkelend rondetafelgesprek. Ik denk dat het heel veel informatie geeft om verdere gedachten te vormen over de werkwijze, zeker als het gaat om transparantie en informatievoorziening. Ik heb een «little token of our appreciation» voor u. Zo noem ik ze

altijd als ik namens de commissie naar het buitenland ga. Namens de commissie laat ik u hiermee onze dankbaarheid blijken.

Sluiting 17.20 uur.