

NOTITIE

Aan: de commissie Europese Zaken (EUZA)
Van: Van de Sanden (Fractie Van de Sanden)

Datum: 17 september 2026

Betreft: Inzet van de omnibusprocedure en het ontbreken van effectbeoordelingen — analyse van de kabinetsantwoorden en voorstel tot een verzoek om voorlichting aan de Raad van State

1. Waar het om gaat

1.1 De kern in één alinea

Bij de omnibuspakketten wijzigt de Uniewetgever (vaak) tientallen bestaande verordeningen en richtlijnen tegelijk, in een substantieel aantal gevallen zonder dat de Commissie voor die wijzigingen een effectbeoordeling heeft opgesteld. Het Hof van Justitie heeft in het Mobiliteitspakket-arrest herhaald dat het ontbreken van een effectbeoordeling niet als schending van het evenredigheidsbeginsel kan worden aangemerkt indien de Uniewetgever — Raad én Parlement — zich in een bijzondere situatie bevindt die daartoe noodzaakt én over voldoende gegevens beschikt om de evenredigheid van de maatregel te beoordelen (punt 225, onder verwijzing naar het arrest in zaak C-482/17, punten 84-85). Die verantwoordelijkheid rust binnen het Unierecht op de Uniewetgever, waaronder de Raad. Daarmee rijst de vraag welke verplichtingen dit meebrengt voor een lidstaat en zijn regering bij de voorbereiding en vaststelling van standpunten in de Raad. De centrale vraag voor beide Kamers is of de regering die verantwoordelijkheid onderkent, op welk moment het daarover een oordeel vormt en of de Staten-Generaal dat oordeel ontvangen op een tijdstip waarop het parlement er nog gevolg aan kan geven.

1.2 De drie ontwikkelingen die het vraagstuk actueel maken

(a) Het Mobiliteitspakket-arrest.

Het Hof (Grote Kamer) heeft op 4 oktober 2024 in de gevoegde zaken C-541/20 tot en met C-555/20 (Litouwen e.a./Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2024:818) een bepaling van Uniewetgeving nietig verklaard: de verplichting om voertuigen elke acht weken te laten terugkeren naar een operationeel centrum in de lidstaat van vestiging (artikel 1, punt 3, van Verordening (EU) 2020/1055). Beslissend was niet dat een effectbeoordeling ontbrak — voor het pakket lag er juist wél een effectbeoordeling van de Commissie — maar dat de Uniewetgever niet kon aantonen over voldoende gegevens te beschikken om de evenredigheid te beoordelen van een bepaling die nieuw was ten opzichte van het Commissievoorstel (punten 723-738). Het Hof beoordeelt daarbij of de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling over voldoende gegevens beschikte en verlangt dat de relevante basisgegevens kunnen worden overgelegd en duidelijk en ondubbelzinnig kunnen worden uiteengezet. Voor de omnibusdossiers is dat de relevante constellatie.

(b) De Europese Ombudsman.

Bij aanbeveling van 25 november 2025 (gepubliceerd op 27 november 2025; zaak 983/2025/MAS, naast 2031/2024/VB en 1379/2024/MIK) heeft de Ombudsman vastgesteld dat procedurele tekortkomingen bij de voorbereiding van door de Commissie als "urgent" aangemerkte wetgevingsvoorstellen — waaronder het Omnibus I-voorstel over duurzaamheidsrapportage en due diligence — tezamen *onbehoorlijk bestuur* opleveren. Zij wees onder meer op de brede, ongedefinieerde uitleg van "urgentie" waarmee effectbeoordelingen en brede consultaties achterwege bleven en overwoog dat urgentie en politieke prioriteit geen synoniemen zijn. Bij besluit van 23 juni 2026 (gepubliceerd op 25 juni 2026; zaak 983/2025/MIK, naast 2031/2024/VB en 1379/2024/MIK) heeft zij de zaken gesloten. Zij verwelkomt daarin de in het algemeen constructieve reactie van de Commissie, maar stelt vast dat die reactie en de mededeling COM(2026) 380 haar twijfels niet hebben

weggenomen, en blijft bezorgd dat het doorvoeren van politieke prioriteiten kan worden gebruikt om "urgente" wetgeving te rechtvaardigen. Zij zal de uitvoering van haar aanbevelingen blijven volgen.

(c) De constitutionele dimensie.

De omnibusprocedure verschuift van incidenteel administratief hulpmiddel voor technische consolidatie naar voorkeursprocedure voor een brede vereenvoudigings- en dereguleringsagenda. Dat is geen kwestie van schaal maar van functie, met drie structurele gevolgen: (1) het omzeilen van specifieke effectbeoordelingen, (2) de verzwakking van de rol van de vakcommissies van het Europees Parlement en (3) effecten van strategische uitruil waarbij omstreden wijzigingen meeliften op onomstreden onderdelen.

1.3 Waarom dit een zaak van de Eerste Kamer is

De Eerste Kamer beoordeelt Europese voorstellen onder meer vanuit subsidiariteit en evenredigheid. Voor subsidiariteit beschikt zij over de formele bevoegdheden van Protocol nr. 2 bij de verdragen; de beoordeling van evenredigheid speelt daarnaast een rol in de politieke dialoog met de Commissie en in de parlementaire controle op de regering. Artikel 5 van dat protocol vereist dat ontwerpen van wetgevingshandelingen met het oog op subsidiariteit en evenredigheid worden gemotiveerd met een uitvoerige toelichting, waarbij de redenen voor optreden op Unieniveau met kwalitatieve en, waar mogelijk, kwantitatieve indicatoren worden gestaafd. Wanneer de onderbouwing waarop die beoordeling moet steunen structureel tekortschiet, wordt het voor de Kamer moeilijker beide beoordelingen effectief uit te voeren. Daarnaast raakt het vraagstuk de informatiepositie van de Kamer zelf: het gaat om de vraag op welk moment de regering haar oordeel over de proportionaliteitsonderbouwing met de Staten-Generaal deelt en of dat moment ligt vóór dan wel ná het innemen van standpunten in de Raad.

2. Verloop: twee rondes schriftelijke vragen en de analyse van prof. Alemanno

2.1 Eerste ronde

Het lid Van de Sanden heeft op 2 juni 2026 een eerste reeks vragen gesteld over de inzet van de omnibusprocedure; de antwoorden zijn ontvangen op 23 juni 2026 (Aanhangsel Handelingen I 2025/26, nr. 10). Kern van het kabinetsstandpunt in die ronde: er is "geen reden om aan te nemen" dat het volgen van een omnibusprocedure zonder effectbeoordeling grond voor onrechtmatigheid oplevert (antwoord op vraag 8), en er bestaat "geen meerwaarde" in een adviesvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Eerder is de regering in schriftelijk overleg met de commissies DIGI en EZKGG bevraagd over Omnibus AI, Omnibus Digitaal en de Data Unie Strategie; de antwoorden van de staatssecretaris van Economische Zaken dateren van 13 maart 2026 (Kamerstukken I 2025/26, 36 890, J) en 22 mei 2026 (Kamerstukken I 2025/26, 36 890, T).

2.2 Analyse prof. dr. A. Alemanno

Ter onderbouwing van de tweede ronde is gebruikgemaakt van de analyse van prof. dr. Alberto Alemanno (HEC Paris), *The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law* (HEC Paris Research Paper No. LAW-2025-1588, 9 november 2025), die het Omnibus I-voorstel als casus neemt. Kern van zijn analyse:

- de huidige inzet van de omnibusprocedure behelst een constitutionele functieverhuizing, niet louter een schaalvergroting;
- die verhuizing levert structurele risico's op voor de democratische en procedurele integriteit van de Unie (effectbeoordelingen, positie vakcommissies EP, logrolling);

- normalisering zonder duidelijke grenzen leidt tot “constitutional drift”: een permanente verschuiving van de institutionele balans tussen Commissie, Raad en Parlement;
- daarom is een specifiek, restrictief juridisch regime dan wel een interinstitutioneel kader nodig dat grenzen stelt aan wanneer en hoe omnibuswetgeving mag worden ingezet.

2.3 Tweede ronde

Op 30 juni 2026 zijn na overleg met prof. Alemanno aanvullende vragen gesteld (Aanhangsel Handelingen I 2025/26, nr. 12), opgebouwd langs de drie in § 1.2 genoemde lijnen: het Mobiliteitspakket-arrest (vragen 1-3, 12-13), de bevindingen van de Ombudsman (vragen 4-7), en de analyse-Alemanno (vragen 8-11), met een slotvraag over heroverweging van de adviesaanvraag aan de Raad van State (vraag 14).

De antwoorden van de minister van Buitenlandse Zaken zijn ontvangen op 18 augustus 2026 — zeven weken na indiening, terwijl de trilogie over de Digitale Omnibus in die periode doorliepen.

3. Analyse van de ontvangen antwoorden

Het beeld is consistent: wat feitelijk is, wordt erkend (op de vragen 1, 4, 5 en 8 antwoordt de minister viermaal bevestigend dat hij bekend is met het arrest, de stukken van de Ombudsman en de analyse); wat normatief is, wordt ontweken. Die ontwijking verloopt langs twee lijnen: het juridische probleem wordt bij de Commissie gelegd en het beoordelingsmoment wordt naar de toekomst verplaatst. Zeven bevindingen in een notendop.

(1) De antwoorden op de vragen 12 en 13 sluiten elkaar uit. In antwoord 12 stelt de minister dat de Hof-toets “pas definitief kan worden verricht ten tijde van de vaststelling van de maatregel”. In antwoord 13 verwijst hij voor de informatievoorziening aan beide Kamers naar het BNC-fiche — dat verschijnt bij publicatie van het Commissievoorstel. De regering belooft dus informatie op een moment waarop het naar eigen zeggen nog geen oordeel *kán* vellen en voorziet geen informatiemoment op het tijdstip waarop dat oordeel volgens haar *wél* mogelijk wordt. Er resteert dan geen moment waarop de Kamers over het oordeel beschikken terwijl de Nederlandse opstelling nog kan worden beïnvloed.

(2) De Raad is zelf normadressaat; de antwoorden richten zich uitsluitend op de Commissie. De minister vat in antwoord 2, waarnaar antwoord 12 verwijst, zelf correct samen dat het Hof een bepaling vernietigde ondanks het bestaan van een effectbeoordeling, omdat de Uniewetgever niet kon aantonen over voldoende gegevens te beschikken voor een bepaling die nieuw was ten opzichte van het Commissievoorstel. Alle toezeggingen in het gecombineerde antwoord op de vragen 6 en 7 zijn vervolgens gericht op de Commissie (“blijven aandringen”). Nergens blijkt welke gegevens de Raad zelf verzamelt en vastlegt ten aanzien van triloogwijzigingen. Juist *dáár* ligt het risico dat het arrest blootlegt.

(3) Vraag 7 is niet beantwoord. Gevraagd werd op welke grond de bevindingen van onbehoorlijk bestuur verenigbaar zijn met het kabinetsstandpunt. Het gecombineerde antwoord op de vragen 6 en 7 herhaalt dat standpunt en noemt de Ombudsman geen enkele maal.

(4) Antwoord 12 leunt mede op de rechtvaardigingsgrond waarover de Ombudsman zich kritisch heeft uitgelaten. De regering stelt bij een aantal omnibusvoorstellen “begrip” te hebben getoond voor het ontbreken van een effectbeoordeling, “vanwege de urgentie” en de (toekomstige) beschikbaarheid van andere informatiebronnen. Juist de brede, ongedefinieerde uitleg van urgentie rekende de Ombudsman tot de tekortkomingen die samen *maladministration* opleveren; in haar conclusies van 23 juni 2026 blijft zij bezorgd dat politieke prioriteiten kunnen worden gebruikt om urgente wetgeving te rechtvaardigen. Het antwoord staat in hetzelfde stuk waarin de minister bevestigt beide documenten van de Ombudsman te kennen.

(5) Antwoord 3 keert de bewijslast om. De gezamenlijke opinie van EDPB en EDPS wordt opgevoerd als alternatieve informatiebron. Die opinie documenteert echter juist de tekortkomingen en bestrijkt

bovendien niet de economische en ecologische gevolgen die de effectbeoordeling moet dekken. Daar komt bij dat het BNC-fiche volgens antwoord 3 zelf twee kanttekeningen bevatte, die zagen op "het uitblijven van voldoende inzicht" in sommige voorstellen en de gevolgen daarvan voor regeldruk, uitvoerbaarheid en grondrechtenbescherming. De regering voert daarmee haar eigen vaststelling van ontoereikend inzicht aan als grond voor een positief proportionaliteitsoordeel.

(6) Antwoord 9 beantwoordt de gestelde vraag niet en is circulair. Logrolling en de positie van de vakcommissies van het Europees Parlement blijven onbesproken. De redenering dat het institutionele evenwicht niet in het geding is "omdat voor de vaststelling van de wijzigingen van een omnibuspakket de in de EU-verdragen voorgeschreven procedures voor totstandkoming van Uniewetgeving worden doorlopen" veronderstelt wat betwist wordt: het bezwaar is nu juist dat bundeling de werking van die procedures verandert, niet dat zij formeel worden overgeslagen. Opmerkelijk is dat de regering in hetzelfde antwoord vaststelt dat de Commissie bij de recente omnibusvoorstellen inzake Taxation en Energy Products wél effectbeoordelingen heeft opgesteld — wat het urgentie-argument bij de Digitale Omnibus ondergraaft.

(7) De antwoorden 10 en 14 zijn ongemotiveerde weigeringen. Antwoord 10 luidt in één zin dat er "geen meerwaarde" is in een interinstitutioneel kader, onder verwijzing naar antwoord 9, dat op dit punt geen motivering bevat. Antwoord 14 handhaaft de eerdere conclusie over een adviesaanvraag aan de Raad van State zonder in te gaan op de drie nieuwe ontwikkelingen die uitdrukkelijk als grond voor heroverweging waren aangevoerd. Bij een verzoek tot heroverweging in het licht van nieuwe feiten is dat inhoudelijk ontoereikend.

Conclusie

De regering heeft geen, althans geen sluitend, antwoord gegeven op de vraag wanneer zij haar oordeel over de proportionaliteitsonderbouwing vormt, op welke gegevens de Raad zich daarbij baseert, en op welk moment de Staten-Generaal dat oordeel ontvangen. Voortzetting van uitsluitend de schriftelijke vragenlijst zal die vaststelling naar verwachting niet veranderen.

4. Voorstel aan de commissie

Aan de commissie EUZA wordt het volgende beslispunt voorgelegd:

Beslispunt — Voorlichting vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State

De commissie stelt de Kamer voor de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State om voorlichting te verzoeken; na een daartoe strekkend Kamerbesluit wordt het verzoek bij brief van de Voorzitter gedaan. De vraagstelling wordt juridisch en smal gehouden, maar richt zich op de punten waarover daadwerkelijk verschil van inzicht bestaat. Dat het Hof de Uniewetgever, en daarmee ook de Raad, aanspreekt op de gegevens waarover hij bij de vaststelling beschikte, volgt uit het arrest zelf en wordt in de antwoorden 2 en 12 niet betwist. Open is wat dat betekent voor de Raad als medewetgever en voor de Nederlandse regering als lid van de Raad. Voorgesteld wordt de volgende vragen voor te leggen:

a. Welke betekenis heeft het arrest in de gevoegde zaken C-541/20 tot en met C-555/20 — waarin het Hof herhaalt dat het ontbreken van een effectbeoordeling het evenredigheidsbeginsel niet schendt indien de Uniewetgever zich in een bijzondere situatie bevindt en over voldoende gegevens beschikt om de evenredigheid te beoordelen, en een bepaling vernietigt die nieuw was ten opzichte van het Commissievoorstel — voor de wijze waarop de Raad als medewetgever moet kunnen aantonen dat hij bij de vaststelling van een maatregel over voldoende gegevens beschikte om de evenredigheid daarvan te beoordelen? Welke betekenis heeft dit in het bijzonder wanneer een voorstel zonder effectbeoordeling is ingediend, en wanneer het in de loop van de onderhandelingen substantieel wordt gewijzigd ten opzichte van het Commissievoorstel? Welke rol spelen daarbij de mogelijkheden die het

Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven biedt, waaronder een aanvullende effectbeoordeling door het Parlement of de Raad wanneer zij dat passend en noodzakelijk achten (punt 15) en het verzoek aan de Commissie om haar effectbeoordeling aan te vullen (punt 16)?

b. Wat betekent dit voor (i) de wijze waarop de Nederlandse regering in de loop van de onderhandelingen haar oordeel over de proportionaliteitsonderbouwing vormt en vastlegt, en (ii) het moment waarop en de wijze waarop zij de Staten-Generaal daarover informeert, opdat beide Kamers hun taak — waaronder de toetsing aan subsidiariteit en proportionaliteit — kunnen vervullen voordat in de Raad met vaststelling wordt ingestemd?

Een ruimere vraagstelling — bijvoorbeeld naar de wenselijkheid van de omnibusprocedure als zodanig — levert naar verwachting een algemeen antwoord op en wordt daarom ontraden. De vragen zijn wel bewust dossieroverstijgend geformuleerd. Gelet op de doorlooptijd van een voorlichting is niet uitgesloten dat deze verschijnt nadat over de Digitale Omnibus politieke overeenstemming is bereikt, terwijl het vraagstuk zich bij volgende omnibusvoorstellen opnieuw zal voordoen (vgl. COM(2026) 380, waarin de Commissie haar werkwijze bij als urgent aangemerkte voorstellen herzielt).

Bij het verzoek wordt voorts het volgende in acht genomen. De aanleiding wordt in de verzoekbrief feitelijk weergegeven — het arrest, de aanbeveling en het besluit van de Ombudsman, de gestelde vragen en de ontvangen antwoorden — zonder de kwalificaties uit paragraaf 3 van deze notitie: de voorlichting betreft een rechtsvraag, niet een geschil tussen Kamer en kabinet. De Afdeling wordt verzocht de voorlichting uit te brengen binnen **[termijn aanvullen]**. De formulering van de vragen wordt via de griffie vooraf informeel met de Afdeling advisering afgestemd.

Toelichting — waarom de weg van voorlichting

De schriftelijke vragen hebben hun grens bereikt. Na twee rondes zijn de kernvragen onbeantwoord gebleven of ongemotiveerd afgedaan: wanneer de regering haar oordeel over de proportionaliteitsonderbouwing vormt, op welke gegevens de Raad zich baseert en wanneer de Kamers dat oordeel ontvangen. Een volgende ronde zal dat naar verwachting niet veranderen.

Het verschil van inzicht met het kabinet is in de kern juridisch van aard. Het betreft de vraag wat het Hof in het Mobiliteitspakket-arrest van de Uniewetgever verlangt, en wat daaruit volgt voor de Raad en de Nederlandse regering. Voor zo'n rechtsvraag is de Afdeling advisering de aangewezen, onafhankelijke adviseur van regering en Staten-Generaal. Haar oordeel is moeilijker terzijde te schuiven dan het standpunt van een individueel lid of van een deskundige als prof. Alemanno.

Artikel 21a van de Wet op de Raad van State geeft de Kamer daarvoor een eigen bevoegdheid. Dat de regering een adviesaanvraag aan de Afdeling tot tweemaal toe heeft afgewezen (in de eerste ronde en in antwoord 14), staat daaraan dus niet in de weg. Er worden alleen rechtsvragen aan de Raad van State voorgelegd en geen politiek standpunt wordt ingenomen.

Ten slotte werkt de voorlichting structureel. Een mondeling overleg of motie levert hooguit een toezegging voor één dossier op. Een voorlichting geeft een maatstaf voor volgende omnibusvoorstellen en voor de informatievoorziening aan beide Kamers, en daarmee ook voor de eigen toetsing van de Eerste Kamer aan subsidiariteit en proportionaliteit.

Bijlage — Overzicht van de stukken

Nr. Stuk Datum

1 Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven, PB 2016, L 123/1 13 april 2016

2 HvJ EU (Grote Kamer), gevoegde zaken C-541/20 t/m C-555/20, Litouwen e.a./Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2024:818 4 oktober 2024

- 3 A. Alemanno, The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law: A Preliminary Analysis of Omnibus I Simplification Directive of CSRD and CSDD and its Legal Consequences on the EU Legal Order, HEC Paris Research Paper No. LAW-2025-1588 9 november 2025
- 4 Aanbeveling Europese Ombudsman, zaken 983/2025/MAS, 2031/2024/VB en 1379/2024/MIK (gepubliceerd 27 november 2025) 25 november 2025
- 5 BNC-fiche Omnibus AI en Omnibus Digitaal, Kamerstukken II 2025/26, 22 112, nr. 4223 (tevens Kamerstukken I 2025/26, 36 890, A) 12 december 2025
- 6 Verslag van een schriftelijk overleg over Omnibus AI, Omnibus Digitaal en Data Unie Strategie, Kamerstukken I 2025/26, 36 890, J 13 maart 2026
- 7 Mededeling van de Commissie, Eenvoudige, duidelijkere en beter gehandhaafde EU-regels, COM(2026) 380 28 april 2026
- 8 Voorlopige trilogovereenstemming AI Omnibus 6-8 mei 2026
- 9 Verslag van een nader schriftelijk overleg over Omnibus AI, Omnibus Digitaal en Data Unie Strategie, Kamerstukken I 2025/26, 36 890, T 22 mei 2026
- 10 Vragen lid Van de Sanden over de inzet van de omnibusprocedure (gesteld 2 juni 2026) en antwoorden, Aangangsel Handelingen I 2025/26, nr. 10 23 juni 2026
- 11 Besluit Europese Ombudsman tot afsluiting van de zaken 983/2025/MIK, 2031/2024/VB en 1379/2024/MIK (gepubliceerd 25 juni 2026) 23 juni 2026
- 12 Aanvullende vragen lid Van de Sanden aan de minister van Buitenlandse Zaken over de inzet van de omnibusprocedure 30 juni 2026
- 13 Antwoorden minister van Buitenlandse Zaken op de aanvullende vragen, Aangangsel Handelingen I 2025/26, nr. 12 18 augustus 2026