

Vergaderjaar 2018–2019

35 126

Transparantie in het Europese wetgevings- en besluitvormingsproces

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 januari 2019

In de Europese instellingen is momenteel een debat gaande over transparantie in Europese besluitvorming en openbaarheid van Raadsdocumenten die deel uitmaken van het wetgevingsproces. Dit debat is ingegeven door onder andere recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹, het rapport van de Europese Ombudsman inzake strategisch onderzoek naar de transparantie van het wetgevingsproces in de Raad² en het groeiende aandringen van nationale parlementen voor transparantere Europese besluitvorming.³

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de vaste commissies voor Europese Zaken⁴ en voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad⁵ de Minister van Buitenlandse Zaken op 19 december 2018 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 25 januari 2019 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Bergman

¹ C-280/11P, Access Info Europe, 17 oktober 2013 en T-540/15, De Capitani, 22 maart 2018.

² Zie Besluit van de Europese Ombudsman inzake strategisch onderzoek OI/2/2017/TE naar de transparantie van het wetgevingsproces in de Raad, 15 mei 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/en/94896>.

³ Zie het paper «Opening Up Closed Doors: Making the EU more transparent for its citizens» van de Nederlandse delegatie bij de LVIII plenaire COSAC op 26-28 november 2017 en de contributies 2.8 van LVIII COSAC, 2.6 en 2.7 van LIX COSAC en 6.6 van LX COSAC over transparantie.

⁴ Samenstelling **Europese Zaken**:

Kox (SP), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Martens (CDA), Postema (PvdA), (vicevoorzitter), Vlietstra (PvdA), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP) (voorzitter), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), vac. (D66), Stienen (D66), Van de Ven (VVD), Overbeek (SP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), Aardema (PVV)

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE ZAKEN EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 19 december 2018

In de Europese instellingen is momenteel een debat gaande over transparantie in Europese besluitvorming en openbaarheid van Raadsdocumenten die deel uitmaken van het wetgevingsproces. Dit debat is ingegeven door onder andere recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie⁶, het rapport van de Europese Ombudsman inzake strategisch onderzoek naar de transparantie van het wetgevingsproces in de Raad⁷ en het groeiende aandrigen van nationale parlementen voor transparantere Europese besluitvorming.⁸

De Eerste Kamer heeft kennisgenomen van de reacties van de Europese instellingen, waaronder van de Raad, op verzoeken van nationale parlementen voor meer transparantie in het Europese wetgevingsproces.⁹ Binnen de Raad vindt momenteel een bespreking plaats in Raadswerkgroepverband met het oog op een hervorming van het gevoerde transparantiebeleid op basis van een document met voorstellen van het Raadssecretariaat van 13 juli 2018 dat de markering LIMITE draagt.¹⁰ De bespreking in de Raad over transparantie is dan ook besloten en op dit moment is er geen voortgangsrapportage verschenen.

Het betreffende Raadsdocument is echter inmiddels op internet te vinden en is eveneens geanalyseerd en van commentaar voorzien door deskundigen.¹¹ Kan de regering toelichten waarom de Raad het betreffende document niet vrijgeeft als openbaar document? Wat kan nog de drijfveer zijn om een document dat per slot van rekening beoogt een transparantere besluitvorming tot stand te brengen, niet publiekelijk te publiceren, terwijl de inhoud inmiddels wel openbaar is? Wat zijn de argumenten om hier een uitzondering te maken op het beginsel van transparantie en het uitgangspunt dat het publiek de ruimst mogelijke toegang tot documenten moet kunnen krijgen?¹² Welke argumenten gebruikt de Raad om de markering LIMITE op dit moment nog in stand te houden?

⁵ Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vicevoorzitter*), Knip (VVD), Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Gerkens (SP), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Wezel (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA, Andriessen (D66), Vink (D66), Van Leeuwen (PvdD)

⁶ C-280/11P, Access Info Europe, 17 oktober 2013 en T-540/15, De Capitani, 22 maart 2018.

⁷ Zie Besluit van de Europese Ombudsman inzake strategisch onderzoek OI/2/2017/TE naar de transparantie van het wetgevingsproces in de Raad, 15 mei 2018, <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/decision/en/94896>.

⁸ Zie het paper «Opening Up Closed Doors: Making the EU more transparent for its citizens» van de Nederlandse delegatie bij de LVIII plenaire COSAC op 26-28 november 2017 en de contributies 2.8 van LVIII COSAC, 2.6 en 2.7 van LIX COSAC en 6.6 van LX COSAC over transparantie.

⁹ Zie ontvangen brieven in reactie op het paper «Opening up Closed Doors»: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc564afa0210164b2dbfa0402fa>.

¹⁰ Document van het Raadssecretariaat over «Legislative transparency» van 13 juli 2018, 11099/18 LIMITE.

¹¹ C1813 Note to the Presidency of the Council concerning the General Secretariat draft policy paper on legislative transparency, 3 oktober 2018, Commissie Meijers, https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1813_note.pdf.

¹² Zie considerans 4 en artikel 1 van de Verordening nr. 1049/2001 en zoals nader uitgelegd in de Hof-jurisprudentie Zweden en Turco/Raad, Zweden e.a./API en Commissie, en Zweden/MyTravel en Commissie.

De regering heeft eerder aangegeven voorstander te zijn van meer transparantie in de besluitvorming in de Raad. Kan de regering toelichten welke uitgangspunten zij momenteel in de gesprekken binnen de Raad uitdraagt? Wat zijn haar eigen concrete voorstellen, zowel wat betreft het realiseren van de vereiste transparantie, als het proces om daartoe te komen?

De commissies hebben kennisgenomen van een voorstel om zogeheten «mijlpalen» proactief te publiceren.¹³ Zij hebben de indruk dat een dergelijke praktijkwijziging slechts ten dele tegemoet zou komen aan het uitgangspunt dat wetgevingsdocumenten rechtstreeks toegankelijk moeten worden gemaakt, zoals ook wordt bevestigd door de Hof-jurisprudentie¹⁴, onder andere omdat het voornamelijk om teksten zou gaan die een voorstel samenvatten of parafraseren, en niet de Raadsdocumenten met de stand van de ontwerpwetgeving van dat moment zelf. Hoe kijkt de regering hiertegen aan, en wat brengt ze daarover in bij de onderhandelingen?

De commissies wensen ook graag inzicht te krijgen in de door de lidstaten genoemde knelpunten, die hen zouden kunnen belemmeren om steun te verlenen aan (vergaande) hervormingen in het transparantiebeleid van de Raad. Kan de regering dan ook toelichten op welke wijze zij omgaat met eventuele weerstand onder lidstaten en wat zij daaraan poogt te doen?

De commissies vernemen graag uw reactie op bovenstaande vragen 4 weken na dagtekening van deze brief.

E.B. van Apeldoorn
Voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken

R.G.J. Dercksen
Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad

¹³ C1813 Note to the Presidency of the Council concerning the General Secretariat draft policy paper on legislative transparency, 3 oktober 2018, Commissie Meijers, https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1813_note.pdf.

¹⁴ Zie aangehaalde jurisprudentie in voetnoot 1.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2019

Namens het kabinet wil ik hierbij reageren op de vragen die de Eerste Kamer heeft gesteld in haar brief van 19 december 2018 inzake het transparantiebeleid in de Raad. Daarnaast wil ik ook van deze gelegenheid gebruikmaken om de Tweede Kamer nader te informeren in antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 11 september 2018 om een kabinetsappreciatie van de voorstellen die het raadssecretariaat op 13 juli 2018 heeft gecirculeerd over transparantie van EU wetgevingsprocedures (hierna: de beleidsnota).¹⁵

In mijn brief van 5 oktober 2018 heb ik de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet niet in het openbaar kon ingaan op de voorstellen in van deze recente beleidsnota vanwege de limité-markering.¹⁶ Inmiddels is het document, mede op verzoek van de Nederlandse regering, vrijgegeven en in te zien via het openbare register van de Raad. Met het oog op het eerdere verzoek van de Tweede Kamer en de vrijgave van het document, wil ik u alsnog voorzien van een eerste inhoudelijke kabinetsreactie op de beleidsnota.

Wat het kabinet betreft sluit de beleidsnota niet alleen goed aan op de Nederlandse inzet ten aanzien van transparantie, maar is het voorstel ook een eerste stap in de goede richting als het gaat om het adresseren van de zorgen en de eerste twee aanbevelingen uit het door uw Kamers geïnitieerde COSAC-paper. Allereerst wordt er voorgesteld om tijdens het wetgevingsproces meer documenten proactief openbaar te maken (zoals voortgangsrapportages en vierkolommendocumenten). De mijlpaaldocumenten in ieder wetgevingsproces zullen systematisch en op vaste momenten openbaar worden gemaakt. Ten tweede stelt het raadssecretariaat voor om de inhoud van mijlpaaldocumenten te standaardiseren.

Nederland pleit al meerdere jaren voor een substantiële discussie over verbetering van wetgevingstransparantie in de Raad. Zoals u bent geïnformeerd, is transparantie sinds enkele maanden onderwerp van gesprek in verschillende voorportalen van de Raad. In het licht van de door de leden van de Eerste en Tweede Kamer geïnitieerde COSAC-paper, het rapport van de Europese Ombudsman en recente Europese jurisprudentie, heeft het secretariaat van de Raad een ontwerp beleidsnota gepresenteerd met concrete voorstellen om de transparantie in het wetgevingsproces van de Raad te verbeteren. Uitgangspunt daarbij is dat de Raad zal overgaan tot proactief openbaar maken. Wat het kabinet betreft geeft de beleidsnota het gewenste en lang gezochte aangrijpingspunt om een substantiële discussie over modernisering van het transparantiebeleid vorm te geven. De komende tijd wordt de beleidsnota en de nadere uitwerking daarvan in een ambtelijke werkgroep besproken.

De beleidsnota voorziet in het wijzigen van de interne praktijk met betrekking tot de publicatie, verspreiding en toegang tot documenten in het wetgevingsproces van de Raad. Een centraal onderdeel van de voorgestelde nieuwe praktijk is de introductie van de zogenoemde *milestone documents* benadering. Dit betreffen documenten die reeds in het huidige wetgevingsproces van de Raad en tijdens triloggen worden opgesteld. Het raadssecretariaat beoogt niet alleen te formaliseren dat

¹⁵ *A new approach towards legislative transparency and information*, DP 11099/18.

¹⁶ Kamerstuk 22 112 nr. 2699.

deze documenten altijd en in ieder onderdeel van het wetgevingsproces van de Raad worden geproduceerd, maar voorziet er ook in dat er in datzelfde besluitvormingsproces vaste momenten van transparantie zijn ingebouwd. Als algemene regel wordt voorgesteld dat deze zogenaamde mijlpaaldocumenten proactief openbaar worden gemaakt. Daarnaast dient de inhoud van mijlpaaldocumenten gestandaardiseerd te worden. Hierbij wordt voorgesteld dat deze documenten dezelfde minimale inhoud moeten bevatten. Mijlpaaldocumenten omtrent de stand van zaken van ontwerpwetgeving kunnen een wetgevingsvoorstel samenvatten of parafaseren, maar kunnen ook de voorliggende tekst van het voorstel weergeven en/of een overzicht geven van de onderhandelingen. Waar bij de huidige praktijk onduidelijkheid kan bestaan over de timing van openbaarmaking of over de motivatie om documenten niet openbaar te maken, beoogt het raadssecretariaat met dit voorstel het kader en het proces te institutionaliseren en te standaardiseren.

De beleidsnota van het raadssecretariaat beoogt tegelijkertijd waar nodig beslotenheid van lopende onderhandelingen in de Raad te borgen. Dit heeft zich in het voorstel vertaald in een *space to think* tussen de publicatie van mijlpaaldocumenten. Ook de noodzakelijke flexibiliteit in lopende onderhandelingen wordt gewaarborgd tot het moment van publicatie van een mijlpaaldocument. Op deze manier wordt er niet alleen duidelijkheid verschaft over de grenzen en timing van openbaarheid van documenten, maar wordt het wetgevingsproces voor alle partijen, zowel betrokkenen maar met name geïnteresseerden, begrijpelijk en te volgen. Zo stelt het raadssecretariaat bijvoorbeeld voor om de agenda's, kalenders en vierkolommendocumenten van triloogonderhandelingen als mijlpaaldocumenten te kwalificeren, zodat er op vaste momenten inzicht is in het proces en de inhoud van de besprekingen.

In het licht van de Nederlandse transparantieagenda adresseert het raadssecretariaat met deze benadering meerdere Nederlandse speerpunten. Transparantie draait immers niet alleen om openheid en openbaarheid van documenten maar ook om de voorspelbaarheid en toegankelijkheid van het proces. Het sluit ook aan bij, en geeft ruimte aan de Nederlandse inzet voor meer transparantie in de triloogfase, proactieve openbaarmaking, het vaststellen van een standaardpraktijk ten aanzien van openbaarmaking van documenten, een tussentijdse herbeoordeling van een limité-markering, en een zo spoedig mogelijke openbaarmaking van limité-documenten. Dit laat onverlet dat, met name in de voorbereidende fasen van het wetgevingsproces, er bij ieder raadsdocument altijd de afweging kan worden gemaakt of het desbetreffende document openbaar kan zijn of de markering limité moet dragen. Nederland heeft immers naast het pleidooi voor verbetering van transparantie altijd het uitgangspunt verdedigd dat elk onderhandelingsproces ook bij een bepaalde mate van beslotenheid en vertrouwelijkheid is gediend, dit geldt zeker op het niveau van de raads werkgroepen. Het principe «openbaar, tenzij» moet aan de basis staan van de afweging. In de besprekingen van de beleidsnota zal het kabinet daarom uitdragen dat proactieve openbaarmaking tijdens het wetgevingsproces voorop moet staan in het gehele wetgevingsproces van de Raad. Daarnaast zal het kabinet ervoor pleiten dat alle documenten die in het wetgevingsproces van de Raad gebruikt worden voortaan een officieel nummer krijgen en dat gebruik wordt gemaakt van standaard terminologie om de aard van een raadsdocument te duiden. Ten aanzien van het gebruik van de limité-markering zal het kabinet zich inzetten voor het vaststellen van een duidelijk afwegingskader voor de toepassing van de markering met inachtneming van Verordening 1049/2001 en de relevante jurisprudentie. Het kabinet is van oordeel dat de markering met terughoudendheid moet worden toegepast en zo snel als mogelijk is, opgeheven dient te worden. Bovenal acht het kabinet het

van belang dat het beginsel van «openbaar, tenzij» het centrale uitgangspunt wordt in de nieuwe praktijk voor de publicatie en verspreiding van raadsdocumenten.

Het kabinet heeft de verwachting dat als het voorstel door de Raad zal worden aangenomen deze nieuwe praktijk ertoe kan leiden dat er *sneller* en *meer* documenten beschikbaar worden gesteld tijdens de wetgevingsonderhandelingen van de Raad en trilogonderhandelingen met de andere instellingen. Op deze manier komt er tussentijds meer inzicht in (langlopende) wetgevingsdossiers. Ter illustratie, er wordt voorgesteld om algemene oriëntaties proactief openbaar te maken en voor meer transparantie tijdens trilogon. Dit voorstel voorziet uw Kamers en de EU-burgers van meer mogelijkheden om lopende onderhandelingen in de diverse wetgevingsdossiers beter te kunnen volgen.

Uit de eerste besprekingen van het voorstel kan voorlopig worden geconcludeerd dat een meerderheid van de lidstaten positief staat tegenover het initiatief van het raadssecretariaat. Ook wordt het nut van het realiseren van een coherente, consistente en gecoördineerde praktijk door veel lidstaten erkend. Echter, gelet op de kritische houding van veel lidstaten in het recente verleden, zal moeten blijken of er op de korte termijn stappen gezet kunnen worden om de transparantie daadwerkelijk te verbeteren.

Er is nog een lange weg te gaan. Wat Nederland betreft is dit in ieder geval een stap in de goede richting. Het kabinet zal zich, in overleg met het raadssecretariaat en in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, inzetten een goed en werkbaar resultaat te bereiken dat recht doet aan en aansluit bij de transparantie-agenda zoals Nederland die al enige tijd in Brussel uitvoert.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok