

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2498

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

Namens het kabinet voldoe ik hierbij aan het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 19 januari 2017 om een appreciatie van het transparantiepaper van de vaste commissie, getiteld «Opening up closed doors: Making the EU more transparant for its citizens».

Met veel genoegen heb ik kennisgenomen van het voorliggende paper en de recente inspanningen van de Eerste en Tweede Kamer in de COSAC. Het kabinet deelt het belang dat het parlement hecht aan de versterking van transparantie van de Europese besluitvorming. De afgelopen jaren heeft Nederland in Brussel een proactieve transparantieagenda gevoerd.¹ Ook ik hecht zeer aan transparantie van het Europese besluitvormingsproces. Ik ben dan ook voornemens deze proactieve agenda voort te zetten zoals reeds eerder genoemd in mijn brief van 15 januari jl.² Het slagen van een ambitieuze Europese transparantieagenda is enkel mogelijk indien transparantie door alle EU-instellingen en lidstaten als gedeelde verantwoordelijkheid wordt beschouwd. Een actieve opstelling van de nationale parlementen is op dit terrein dan ook onmisbaar.

Het kabinet deelt de mening van uw Kamer dat transparantie en toegang tot documenten essentieel zijn voor het goed functioneren van een representatieve democratie. Evenwel geldt dat elk besluitvormingsproces ook bij een bepaalde mate van beslotenheid is gediend. Dat geldt voor zowel de besluitvorming in de nationale als in de Europese context. In de Europese context dienen de juridische kaders waaraan alle EU-lidstaten en instellingen gebonden zijn als uitgangspunt. Dit neemt uiteraard niet weg dat er ruimte is voor verbetering en Nederland zal zich daarvoor actief blijven inzetten binnen de Raad.

¹ Zie bijvoorbeeld brief van 1 maart 2016, Kamerstuk 34 166, nr. 44.

² Brief van 15 januari 2018, Kamerstuk 22 112, nr. 2459.

Het paper stelt een viertal maatregelen voor, ik zal deze puntsgewijs bespreken:

1. Wetgevende raadsdocumenten dienen systematisch en onverwijld openbaar te worden gemaakt;

Het Reglement van Orde van de Raad (Ordereglement) regelt onder andere openbaarmaking van raadsdocumenten volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die zijn neergelegd in Verordening 1049/2001 (Eurowob). Bij ieder Raadsdocument wordt altijd de afweging gemaakt of dit document openbaar kan zijn of de markering Limité moet dragen. Het principe «openbaar, tenzij» vormt de basis voor het beleid van de Raad. Het merendeel van de documenten van de Raad wordt direct openbaar gemaakt.³

De uitzonderingsgronden uit de Eurowobverordening zijn leidend in de afweging of een document de markering van Limité mag dragen. Op basis van de Eurowob geldt specifiek voor wetgevingsdocumenten dat er een ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend (zie o.a. overweging 6, artikel 2(4), artikel 12 Eurowob). Het Europese Hof van Justitie heeft dit in zijn rechtspraak bevestigd. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat er geen verplichting voortvloeit uit de Eurowobverordening noch uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, om alle wetgevingsdocumenten actief en direct openbaar te maken. Ook wetgevingsdocumenten kunnen onder een beschermd belang van de Eurowob vallen. Het kabinet verwijst ten aanzien van openbaarmaking van wetgevende raadsdocumenten ook naar het jaarverslag van de Raad over de toepassing van de Eurowob over 2016. In dat jaar bracht de Raad 4.500 wetgevingsdocumenten uit, waarvan 1.955 onmiddellijk na de verspreiding openbaar waren.⁴ Uiteindelijk werden 1.748 documenten van de resterende 2.525 wetgevingsdocumenten die als Limité werden uitgebracht (69%), alsnog openbaar gemaakt naar aanleiding van een verzoek op basis van de Eurowob.

Wat Nederland betreft zou de Limité-markering, waar mogelijk, en met inachtneming van het daarvoor geldende beoordelingskader, zo vroeg mogelijk opgeheven moeten worden en terughoudend moet worden toegepast. Verder dienen documenten, die onderdeel van het wetgevingsproces zijn, waar mogelijk actief openbaar gemaakt te worden. Nederland heeft de praktijk van de toepassing van de Limité-markering tijdens het Nederlandse voorzitterschap in Raadsverband aan de orde gesteld omdat deze als onduidelijk werd beschouwd.⁵ Een duidelijk afwegingskader voor de toepassing van de Limité-markering is ook één van de voorgestelde maatregelen uit het in maart 2015 op Nederlands initiatief tot stand gekomen non-paper over transparantie in de EU, waarbij Nederland samen met Denemarken, Estland, Finland, Slovenië en Zweden is opgetrokken. Vooralsnog is er binnen de Raad gebleken dat er te weinig ruimte bestaat om het afwegingskader te herzien. Het kabinet acht het van belang de aandacht op de hantering van het afwegingskader te blijven vestigen. Nederland zal hier bij het Raadssecretariaat, het huidige en inkomende voorzitterschappen opnieuw aandacht voor vragen.

³ Zie ook de cijfers in het vijftiende jaarverslag van de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 12 mei 2017.

⁴ Vijftiende jaarverslag van de Raad over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 12 mei 2017.

⁵ Zie ook brief van 16 september 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2205.

2. De Raad moet meer specifieke en gedetailleerde regels vaststellen m.b.t. verslaglegging van wetgevende beraadslagingen;

Voor de verscheidene Raadsformaties zijn regels vastgesteld in het Ordereglement ten aanzien van openbaarmaking van de agenda's en documenten die voorliggen in een wetgevende beraadslaging. Dit vloeit voort uit de regel dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt over een ontwerp van wetgevingshandeling (stemming geschiedt ook in het openbaar).

Ten aanzien van verslaglegging van de wetgevende beraadslagingen is het kabinet van mening dat er nog winst te behalen is bij de bepalingen in het Ordereglement. Het kabinet zet de reeds ingezette koers op dit punt voort en pleit dan ook voor aanpassing van het Ordereglement in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Hoewel een aanpassing aan het Ordereglement mogelijk is, dient ook oog te zijn voor de politieke realiteit en het krachtenveld binnen de Raad. Reeds bij eerdere besprekingen van dit onderwerp in de Raad, zoals tijdens het Nederlands voorzitterschap, bleek er te weinig steun vanuit andere lidstaten om de door Nederland gewenste aanpassingen door te voeren. Het krachtenveld binnen de Raad is sindsdien niet veranderd. Het is dus van belang dat het draagvlak voor herziening bij de andere lidstaten wordt vergroot en dat het debat op dit punt blijft worden gevoerd. In dit licht is het essentieel dat de mede-ondertekenaars van het COSAC paper afkomstig van de andere nationale parlementen dit bij hun eigen regeringen aan de orde stellen.

3. Informele doch invloedrijke organen dienen te worden geformaliseerd en dienen tenminste de Eurowob (1049/2001) intern toe te passen;

Wat betreft de toepassing van de Eurowob op informele organen, dient er te worden opgemerkt dat het formele toepassingsbereik van de Eurowob zich beperkt tot het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad. Dit neemt echter niet weg dat informele organen zich kunnen committeren om vergelijkbare voorzieningen te treffen voor wat betreft de toegang tot hun documenten. Aangezien de Eurowob van toepassing is op alle bij een instelling berustende documenten, is de Eurowob van toepassing op documenten afkomstig van informele organen en entiteiten wanneer deze in het bezit zijn van de Raad, de Europese Commissie of het Europees Parlement. Het Raadssecretariaat verleent bijvoorbeeld administratieve ondersteuning aan de Eurogroep, en verzoeken om toegang tot documenten van de Eurogroep die in het kader van de uitoefening van deze taken in het bezit zijn van het Raadssecretariaat vallen derhalve binnen het toepassingsbereik van de Eurowob.⁶ In aanvulling hierop zijn er in de Eurogroep gedurende de afgelopen jaren verschillende afspraken gemaakt om transparantie van de Eurogroep te vergroten.⁷ Geannoteerde agenda's van Eurogroepen worden vooraf gepubliceerd, na afloop van een Eurogroep wordt een samenvattende brief gepubliceerd, en documenten ter voorbereiding op thematische discussies worden in principe voor de Eurogroep en na bespreking in de Eurogroep Working Party (EWG) gepubliceerd.⁸ Wat betreft programma-documentatie wordt de Tweede Kamer voorafgaand aan de besluit-

⁶ Notitie van de juridische dienst van de Raad van 22 september 2015, DP nr. 12258/15.

⁷ Zie ook het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 15 en 16 juni 2017 te Luxemburg (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1446).

⁸ Tenzij deze documenten nog niet definitief zijn en/of nog substantieel gewijzigd (kunnen) worden, deze documenten vertrouwelijke of marktgevoelige informatie bevatten, of wanneer auteur of instituut van deze documenten beargumenteerd bezwaar aantekent tegen publicatie (een bezwaar van de auteur zal vaak ingegeven zijn door één van de eerste twee redenen).

vorming in de Raad van gouverneurs en Raad van bewind van het ESM conform het informatieprotocol ESM/EFSF-besluiten⁹ geïnformeerd. Nederland heeft zich altijd hard gemaakt voor meer transparantie in de Eurogroep en zal dit blijven doen. Zo heeft het kabinet onder andere de nieuwe voorzitter van de EWG, dhr. Vijlbrief, gevraagd om samen met de nieuwe Eurogroepvoorzitter, dhr. Centeno, transparantie nadrukkelijker op de agenda te zetten.

4. De onderhandelingen over de Eurowob moeten worden heropend om de verordening in lijn te brengen met de uitgebreide vereisten van artikel 15 lid 3 VWEU.

Zowel in 2008 als in 2011 heeft de Commissie voorstellen gedaan voor de herziening van de Eurowob. De instellingen hebben om uiteenlopende redenen hierover geen overeenstemming weten te bereiken. Hoewel het kabinet van mening is dat de Eurowobverordening de afgelopen jaren naar behoren heeft gefunctioneerd, is het kabinet nog steeds van mening dat de verordening zo snel mogelijk in lijn moet worden gebracht met het Verdrag van Lissabon, onder meer teneinde het bereik van de Eurowob uit te breiden. Gezien de reeds jarenlange impasse is de inschatting van het kabinet dat hiervoor mogelijk pas weer ruimte zal ontstaan na de verkiezingen van het Europees Parlement en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie in 2019. Het kabinet zal het belang van deze herziening bij de EU-instellingen in aanloop naar de verkiezingen blijven benadrukken en nodigt ook uw Kamer uit om in COSAC verband het belang van herziening te onderstrepen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1217.