

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2205

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 116 september 2016

Het kabinet heeft meermaals met uw Kamer van gedachten gewisseld over de verbetering van de transparantie van het Europese besluitvormingsproces.

In dit kader is ook het arrest Access Info Europe aan bod gekomen. Via deze brief informeer ik u – conform de toezegging hiertoe tijdens het Algemeen Overleg ter voorbereiding van de Raad Algemene Zaken van 24 juni jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1647) – over de uitvoering van dit arrest, de uitkomsten van de evaluatie over de overeengekomen werkwijze van de Raad naar aanleiding van het arrest, alsmede over de toegang van deskundigen tot Limité-documenten. Bovendien blik ik in deze brief terug op de inzet en de resultaten van het Nederlandse voorzitterschap op het terrein van Europese transparantie.

Inhoud arrest

Het Europese Hof van Justitie heeft op 17 oktober 2013 uitspraak gedaan in de zaak Access Info Europe (C-280/11). Deze uitspraak betreft de openbaarmaking van individuele standpunten van lidstaten in documenten over lopende Europese wetgevingsdossiers naar aanleiding van een verzoek tot toegang tot deze documenten. Een dergelijk verzoek kan worden gedaan op basis van verordening 2001/1049 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie. In het arrest is bepaald dat in geval van een verzoek tot toegang tot documenten in lopende wetgevingsdossiers, waarin individuele posities van lidstaten staan opgenomen, deze in beginsel moeten worden vrijgegeven. De verordening voorziet wel in een aantal uitzonderingsgronden op basis waarvan de Europese instellingen mogen weigeren gehoor te geven aan een verzoek tot toegang tot documenten. In de Access Info Europe zaak (C280/11) bevestigt het

Europese Hof van Justitie duidelijk dat deze uitzonderingsgronden restrictief dienen te worden uitgelegd.

Implementatie arrest

Een Hofuitspraak is direct van toepassing en aan het arrest Access Info Europe wordt derhalve sinds 17 oktober 2013 uitvoering gegeven. Bij een verzoek tot toegang van een document (onder verordening 2001/1049) in een lopend wetgevingsdossier waarin standpunten van lidstaten genoemd staan, worden deze standpunten conform de uitspraak vrijgegeven tenzij een van de uitzonderingsgronden van verordening 2001/1049 van toepassing is. Voorbeelden hiervan zijn de vrijgegeven documenten op het gebied van statistiek (extranet 5217/16) of circulaire economie (extranet 6728/16), milieu (extranet 7684/16 en 9311/16 (ADD 1 en ADD 2) en scheepvaart (extranet 7147/16 en 7878/16).

Naar aanleiding van de uitspraak rees in Raadsverband de vraag hoe er in het vervolg bij het opstellen van Raadsdocumenten zou worden omgegaan met het opnemen van individuele posities in de Raadsdocumenten. Het arrest Access Info Europe verplicht niet tot het opnemen van dergelijke individuele posities. Deze vraag is geruime tijd geleden besproken in Raadsverband (extranet 8622/14 en Kamerstuk 22 112, nr. 1861). De lidstaten zijn destijds overeengekomen dat:

- wordt doorgedaan met het vermelden van de namen van lidstaten in documenten indien dit «passend» wordt geacht;
- de bestaande praktijk, de impact op de efficiëntie van de besluitvorming, het belang van het kunnen volgen van ontwikkelingen in de besluitvorming en de gevoeligheid van het dossier de criteria zijn voor deze afweging;
- deze overeengekomen werkwijze na een jaar wordt geëvalueerd.

De bespreking van de evaluatie van deze afspraken heeft op 19 mei jl. op verzoek van het Nederlands voorzitterschap plaatsgevonden in de Raadswerkgroep Informatie.

Evaluatie arrest

Het Raadssecretariaat heeft een interne evaluatie (extranet 8863/16) uitgevoerd waarbij de voornaamste conclusie luidt dat de bestaande praktijken binnen het Raadssecretariaat wat betreft het noemen van de posities van lidstaten is voortgezet. Nederland heeft tijdens de bespreking van de evaluatie aandacht gevraagd voor twee aspecten:

1. De wijze waarop er met de bovengenoemde afweging «passend» wordt omgegaan.
2. Het in lijn brengen van bijlage II van het Reglement van Orde (RvO) van de Raad met de actuele jurisprudentie.

Criteria voor de afweging «passend» bestaan uit de bestaande praktijk betreffende een dossier of onderwerp, de impact op de efficiëntie van de besluitvorming, het belang van het kunnen volgen van ontwikkelingen in de besluitvorming, en de gevoeligheid van het dossier. Uit de evaluatie blijkt dat met name het criterium van de bestaande praktijk leidend is in deze afweging.

Bovengenoemde bijlage II van het Reglement van Orde van Raad betreft bepalingen over de toegang van het publiek tot documenten van de Raad. Deze bepalingen dienen volgens de Nederlandse lezing in lijn te worden gebracht met de Hofuitspraak, namelijk dat in geval van een verzoek tot toegang tot documenten in lopende wetgevingsdossiers, waarin individuele posities van lidstaten staan opgenomen, deze in beginsel moeten worden vrijgegeven. Het kabinet heeft hier nogmaals aandacht

voor gevraagd. De Hofuitspraak Access Info Europe geeft als zodanig overigens geen verplichting tot deze aanpassing. Het pleidooi van Nederland om het RvO te wijzigen kreeg geen steun van de lidstaten.

Voor een eventuele wijziging van beide aspecten is het Raadssecretariaat in handen van de lidstaten. De lidstaten kunnen het Raadssecretariaat actief verzoeken om de posities in de documenten op te nemen of het RvO aan te passen. Afgezien van Nederland sprak geen van de lidstaten hier actief steun voor uit.

Limité-documenten

De Hofuitspraak geeft geen aanleiding tot het aanpassen van de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 1830). Dit betekent dat er niet gesproken is of wordt over de toegankelijkheid van Limité-documenten voor derden, zoals reeds aangegeven tijdens de Algemene Europese Beschouwingen 2016 in de Eerste Kamer en zoals verwoord in de beantwoording de vragen van de Eerste Kamer (Kamerstukken 34 139 en 34 166, G)

Dit laat onverlet dat Nederland van mening is dat de praktijk betreffende de toepassing van de markering Limité onduidelijk was. Om deze reden is op initiatief van het Nederlands voorzitterschap in de Raadswerkgroep Informatie op 19 mei jl. deze markering, en in het bijzonder het afwegingskader dat hieraan ten grondslag ligt, besproken. Naar aanleiding van deze bespreking heeft het Raadssecretariaat een overzicht gemaakt van het afwegingskader (extranet 8864/1/16 REV 1).

Uit de notitie blijkt dat in 2015 84% van de Limité-documenten op basis van een officieel verzoek tot openbaarmaking (onder verordening 2001/1049) alsnog zijn vrijgegeven voordat de Raad dit doet na het afronden van een wetgevingsproces. Er is geen periodieke herziening van Limité documenten tijdens het wetgevingsproces, normaliter worden Limité documenten of op verzoek, of na afronden van het wetgevingsproces openbaar.

Tijdens het Nederlands voorzitterschap was bovendien het doel, waar mogelijk, en met inachtneming van het daarvoor geldende beoordelingskader, de Limité markering zo vroeg mogelijk op te heffen en documenten, die onderdeel van het wetgevingsproces zijn, actief openbaar te maken¹. Een overkoepelend overzicht is niet voorhanden, echter naast de bewustwording over de omgang met Limité documenten, zijn concrete resultaten geboekt. Zo heeft bijvoorbeeld de Raadswerkgroep Statistiek besloten ten aanzien van documenten geen Limité-markering te hanteren.

Terugblik inzet en resultaten van het Nederlands voorzitterschap op het terrein van transparantie

Het verbeteren van de EU transparantie was voor het Nederlands voorzitterschap een belangrijk aandachtspunt, getuige ook de Kamerbrief van 1 maart jl. (Kamerstuk 34 166, nr. 44). De Europese Ombudsman Emily O'Reilly heeft aan het eind van het Nederlands voorzitterschap bekend gemaakt dat het Nederlands voorzitterschap op dat vlak een duidelijk voorbeeld is ten opzichte van eerdere en volgende voorzitterschappen².

¹ Zie bijlage voor de guidelines overeengekomen met het Raadssecretariaat, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² <http://www.ombudsman.europa.eu/nl/press/release.faces/en/68704/html.bookmark>.

Initiatieven van het Nederlandse voorzitterschap

Het voorzitterschap heeft ten eerste zelf enkele initiatieven ondernomen. Onderdelen van de agenda's van de Permanent Vertegenwoordiger en plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger, alsmede de Vertegenwoordiger bij het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie, zijn periodiek openbaar gemaakt op de site van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederland bij de Europese Unie.

Daarnaast zijn de geraamde uitgaven van de centrale projectorganisatie voor het voorzitterschap vrijgegeven. Met de Kamerbrief over de resultaten van het voorzitterschap is wederom een financieel overzicht gestuurd (Kamerstuk 34 139, nr. 18). De eindverantwoording wordt later dit jaar openbaar.

Tot slot is *TransparencyCamp Europe* (TCampEU) georganiseerd met als sluitstuk de *unconference* op 1 juni 2016 in Amsterdam. Met ruim 350 deelnemers waren NGOs, de IT-sector, de journalistiek, de academische wereld, de politiek, de overheid en de start-up scene vertegenwoordigd om te praten over de verbetering van EU transparantie (de resultaten: <https://transparencycamp.eu/>). Naast de *unconference* hebben 400 deelnemers op 8 Nederlandse ambassades in Europa hackathons³ georganiseerd met het thema het verbeteren van de transparantie van het EU besluitvormingsproces.

Initiatieven gezamenlijk met de EU instellingen en lidstaten

De implementatie van het inter-institutioneel akkoord Beter Wetgeven (IIA) speelde een centrale rol. Op basis van een NL voorzitterschapsnotitie (extranet 10120/1/16 REV) heeft in de Raad van Algemene Zaken op 30 juni jl. een eerste bespreking plaatsgevonden over de concrete implementatie van het IIA op het gebied van transparantie: de gezamenlijke database van de instellingen, het register voor gedelegeerde handelingen en de transparantie rondom het proces van trilogie. Het voorstel kreeg binnen de Raad brede steun waarmee een goede basis is gelegd. Op het punt van publieke toegang tot eerste onderhandelingsmandaten bestond evenwel terughoudendheid onder de lidstaten en de wens dit nader te bespreken. Het Slowaaks voorzitterschap heeft tijdens die RAZ aangegeven de discussie verder te zullen brengen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1642).

Regelgevend kader

De Commissie zal waarschijnlijk in het najaar het voorstel voor een de facto verplicht transparantieregister (Europees lobbyregister) publiceren. Ter voorbereiding heeft de Commissie van 1 maart tot en met 1 juni 2016 een consultatie gehouden. De inzet van het kabinet is u tegemoet gekomen (Kamerstuk 22 112, nr. 2160). In de bijlage van deze brief treft u de reactie van de Europese Commissie⁴.

Specifieke beleidsterreinen

Tot slot gaf ik in mijn brief van 1 maart (Kamerstuk 34 166, nr. 44) tevens aan dat de verbetering van de transparantie van de Europese Unie een inzet op specifieke beleidsterreinen vraagt. In dit kader wil ik graag expliciet de inzet op het terrein van belastingen onder uw aandacht

³ Een hackathon is een bijeenkomst waar software- en website ontwikkelaars samen met beleidsmakers, journalisten of NGO's aan een gezamenlijk project werken. In dit geval om een app te ontwikkelen ter verbetering van de transparantie van het EU besluitvormingsproces.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

brengen waar stappen zijn gezet om de transparantie te vergroten als wapen tegen belastingontwijking. In de Ecofinraad van maart jl. bereikten de Ministers van Financiën politieke overeenstemming over de uitwisseling van belastinggegevens (country-by-country reporting) tussen belastingdiensten. Dat is een belangrijke maatregel om op Europees niveau belastingontwijking te voorkomen. De richtlijn verplicht grote bedrijven jaarlijks een rapportage per land op te stellen over de belasting die zij betalen. Daarnaast zijn Raadsconclusies aangenomen om de EU-Gedragscodegroep transparanter te maken. In de Raadsconclusies wordt onder meer opgeroepen om de halfjaarlijkse rapportages van de Gedragscodegroep aan de Ecofinraad substantiëler te maken, waarbij meer uitleg wordt gegeven over de belangrijkste discussiepunten en standpunten.

De inzet van NL tijdens het voorzitterschap was pragmatisch, realistisch, en gericht op het nemen van concrete stappen binnen de marges van het bestaande wetgevingskader en het krachtenveld in de EU. Ook in de toekomst zal het kabinet zich blijven inzetten voor de verbetering van de transparantie van de EU.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders