

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2533

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 22 februari 2018 stuur ik u, namens het kabinet, hierbij de appreciatie van de aanbeveling van de Europese Ombudsman over transparantie van het wetgevingsproces van de Raad.

Met veel interesse heb ik kennisgenomen van het onderzoek en aanbevelingen die de Europese Ombudsman op eigen initiatief heeft gedaan inzake transparantie in het wetgevingsproces van de Raad. Zoals ik reeds aan uw Kamer heb gemeld in mijn brief van 23 februari jl., hecht het kabinet zeer aan de versterking van transparantie in de Europese besluitvorming.¹ Nederland voert al jaren een proactieve transparantie-agenda in Raadsverband.² Ondanks de inspanningen van Nederland samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten, wordt verbetering van transparantie van EU-besluitvorming nog (steeds) niet breed gedragen binnen de Raad. Het slagen van een ambitieuze Europese transparantie-agenda is enkel mogelijk indien transparantie door alle EU-instellingen en lidstaten als gedeelde verantwoordelijkheid wordt beschouwd. Het kabinet is dan ook verheugd dat ook de Europese Ombudsman met haar rapport aandacht vraagt voor transparantie in de Raad en haar bijdrage levert aan de discussie over verbetering van transparantie in de Europese Unie.

De Ombudsman doet drie aanbevelingen en zes suggesties voor verbetering ten behoeve van transparantie van het wetgevingsproces van de Raad. Ik zal deze puntsgewijs bespreken. Daarbij vermeld ik voor de volledigheid dat deze brief een weergave geeft van de Nederlandse inzet. Met het oog op het bovengenoemde krachtenveld in de Raad ligt het niet in de lijn der verwachting dat de Nederlandse positie (volledig) door de Raad zal worden overgenomen. Tijdens de bespreking van de reactie van

¹ Brief van 23 februari 2018, Kamerstuk 22 112, nr. 2498.

² Zie bijvoorbeeld brief van 1 maart 2016, Kamerstuk 34 166, nr. 44.

de Raad op de aanbeveling van de Europese Ombudsman zal de Nederlandse inbreng langs de lijnen van deze kabinetsreactie zijn.

Aanbevelingen voor de Raad:

1. Leg systematisch de identiteit vast van lidstaten die standpunten innemen in voorbereidende instanties.

In haar rapport gaat de Ombudsman kort in op het Europees recht en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (EU-Hof), specifiek op de zaak *Access Info Europe*, ten aanzien van documenten in wetgevende procedures. Zij besteedt daarbij aandacht aan het vastleggen van lidstaatposities tijdens lopende discussies. Daarnaast noemt ze de verplichting om bij een verzoek tot toegang tot documenten waarin door lidstaten geuite posities zijn vastgelegd de betreffende documenten vrij te geven, en de verplichting om proactief en direct documenten in lopende wetgevingsdossiers openbaar te maken. Hierbij benoemt de Ombudsman dat uitzonderingen onder de Eurowob zich tegen proactieve openbaarmaking kunnen verzetten. Het kabinet is van mening dat de Raad opvolging heeft gegeven aan de uitspraak van het EU-Hof in deze zaak.³ Er dient overigens te worden opgemerkt dat er geen verplichting voortvloeit uit de Eurowobverordening noch uit de rechtspraak van het EU-Hof, om alle wetgevingsdocumenten actief en direct openbaar te maken. Het *Access Info Europe* arrest heeft slechts betrekking op het openbaar maken van ingenomen lidstaatposities en niet op het opnemen van posities als zodanig. Dit neemt niet weg dat het kabinet mogelijkheden ziet om de transparantie in de Raad op dit vlak te verbeteren.

Lidstaten zijn na het *Access Info Europe* arrest overeengekomen dat de namen van lidstaten in documenten worden vermeld indien dit «passend» wordt geacht.⁴ Bij een verzoek tot toegang van een document in een lopend wetgevingsdossier waarin standpunten van lidstaten genoemd staan, worden deze standpunten conform de uitspraak vrijgegeven tenzij een van de uitzonderingsgronden uit Verordening 1049/2001 (hierna de Eurowob) zich hiertegen verzet. Ondanks dat het arrest hiertoe niet verplicht, heeft Nederland destijds gepleit voor de aanpassing van het Reglement van Orde van de Raad (hierna RvO) zodat in geval van een verzoek tot toegang tot documenten in lopende wetgevingsdossiers, waarin posities van lidstaten staan opgenomen, deze in beginsel moeten worden vrijgegeven. Het pleidooi van Nederland om het RvO te wijzigen, een wijziging waar de Ombudsman ook voor pleit, kon destijds niet op steun van andere lidstaten rekenen.⁵ Het krachtenveld binnen de Raad lijkt sindsdien niet veranderd.

2. Ontwikkel duidelijke en openbaar beschikbare criteria voor de toepassing van de «Limité-status», in overeenstemming met EU-wetgeving; en

3. Herzie systematisch de «Limité-status» van documenten in een vroeg stadium, vóór de definitieve aanneming van een wetgevingshandeling, ook vóór informele onderhandelingen in «trilogen», te bekijken, dan heeft de Raad reeds een voorlopig standpunt over het voorstel ingenomen;

Bij ieder Raadsdocument wordt altijd de afweging gemaakt of een document openbaar kan zijn of de markering Limité moet dragen. Het principe «openbaar, tenzij» vormt de basis voor het beleid van de Raad. De uitzonderingsgronden uit de Eurowobverordening zijn leidend in de afweging of een document de markering mag dragen. De constatering

³ Zie ook brief van 16 september 2016, Kamerstukken II, 2015/16, 22 112, nr. 2205.

⁴ Brief van 16 september 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2205.

⁵ Brief van 16 september 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2205.

van de Ombudsman dat het merendeel van de Raadsdocumenten direct de Limité-markering krijgt is incorrect, zo blijkt uit het jaarverslag van de Raad over de toepassing van de Eurowob.⁶ Hetzelfde geldt voor de vaststelling in het rapport, dat er een verplichting uit het Europees recht voortvloeit om alle documenten in lopende wetgevingsdossiers direct en actief toegankelijk te maken voor het publiek. Zoals eerder vermeld kunnen uitzonderingsgronden zich tegen proactieve openbaarmaking verzetten. De Eurowob en jurisprudentie van het EU-Hof stellen wel dat er een ruimere toegang moet worden verleend aan wetgevingsdocumenten en dat deze actief openbaar moeten worden gemaakt tenzij een belang genoemd in de Eurowob zich daartegen verzet (zie o.a. overweging 6, artikel 2(4), artikel 12 Eurowob).

Wat het kabinet betreft dienen documenten die onderdeel zijn van lopende wetgevingsdossiers indien mogelijk actief openbaar gemaakt te worden. Ook is het kabinet van mening dat Limité-markeringen terughoudend moeten worden toegepast en, waar mogelijk, op een zo vroeg mogelijk moment opgeheven moeten worden. Uiteraard dienen de bovenstaande afwegingen altijd te gebeuren met inachtneming van het daarvoor geldende beoordelingskader. Nederland heeft zich tijdens het voorzitterschap van 2016 ingezet voor een duidelijk afwegingskader voor de toepassing van de Limité-markering.⁷ Het kabinet zal hier in Raadsverband opnieuw aandacht voor vragen.

Suggesties voor verbetering voor de Raad:

1. Voer een evaluatie uit van hoe het voldoet aan de wettelijke verplichting om wetgevingsdocumenten direct toegankelijk te maken. Deze evaluatie moet binnen twaalf maanden na de datum van deze aanbeveling worden afgerond en moet leiden tot het vaststellen van passende nieuwe regelingen binnen nog eens twaalf maanden.

Er bestaat geen wettelijke verplichting om wetgevingsdocumenten direct toegankelijk te maken. Uitgangspunt is dat deze documenten openbaar worden gemaakt tenzij dit niet mogelijk is. De uitzonderingsgronden uit de Eurowob zijn hierbij leidend en dienen bij toepassing altijd goed te worden gemotiveerd. Het kabinet onderschrijft het belang van evaluatie van de toepassing van het principe «openbaar, tenzij». Het jaarverslag van de Raad geeft inzicht in de wijze waarop de Raad invulling geeft aan het principe. De jaarlijkse bespreking in de Raad van dit rapport is onderdeel van deze jaarlijkse evaluatie.⁸

2. Stel richtsnoeren vast inzake het soort documenten die voorbereidende instanties moeten produceren in het kader van wetgevingsprocedures en de informatie die in deze documenten moet worden opgenomen.

Op het moment zijn er voor de verschillende Raadsformaties reeds regels vastgesteld in het RvO ten aanzien van de agenda's en documenten die voorliggen in een wetgevende beraadslaging. Deze suggestie ter verbetering betreft een interne aangelegenheid van de Raad. Dat neemt niet weg dat het kabinet van mening is dat er nog winst te behalen is bij

⁶ 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.

⁷ Brief van 16 september 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2205.

⁸ Zie bijvoorbeeld 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.

de bepalingen in het RvO als het gaat om verslaglegging van wetgevende beraadslagingen. Het kabinet is voornemens om de reeds ingezette koers op dit punt voort te zetten en pleit dan ook voor aanpassing van het RvO in het licht van de jurisprudentie van het EU-Hof. Deze punten zijn al meerdere malen besproken in Raadsverband, onder andere tijdens het Nederlands voorzitterschap. Er bleek destijds te weinig steun vanuit andere lidstaten om de door Nederland gewenste aanpassingen door te voeren. En het is zeer waarschijnlijk dat het krachtenveld binnen de Raad niet is veranderd. In dit kader blijft het van belang om het draagvlak voor herziening bij andere lidstaten te vergroten.

3. Actualiseer het Reglement van Orde van de Raad om de huidige praktijk van openbaarmaking van wetgevingsdocumenten met posities van lidstaten te weerspiegelen, zoals geschetst door het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van 2016.

Nederland pleit inderdaad al meerdere jaren voor het in lijn brengen van bijlage II van het RvO met de jurisprudentie van het EU-Hof. Zoals reeds is vermeld in de brief van 23 februari jl., is er bij eerdere besprekingen van dit onderwerp in de Raad, zoals tijdens het Nederlands voorzitterschap, te weinig steun gebleken om de door Nederland gewenste aanpassingen door te voeren.

4. Vermeld alle documenten in het openbare register, ongeacht formaat en of ze volledig toegankelijk, gedeeltelijk toegankelijk of helemaal niet toegankelijk zijn.

De Raad voldoet reeds aan deze suggestie van de Ombudsman: alle teksten die aan de Raad worden voorgelegd of aan één van zijn voorbereidende instanties, die als basis dienen voor beraadslagingen, van invloed zijn op het besluitvormingsproces of die de voortgang op een bepaald onderwerp weergeven, moeten worden geproduceerd als een «ST» (standaard) document en worden als zodanig opgenomen in het openbaar register van de Raad.⁹ Dat betekent dat hoewel ST-documenten die als Limité aan delegaties worden uitgegeven niet openbaar zijn, het bestaan van deze documenten wel is vastgelegd in het documentenregister van de Raad. De toegang tot deze documenten kan en wordt dan ook regelmatig door geïnteresseerden aangevraagd.

5. Verbeter de gebruiksvriendelijkheid van het documentenregister en de zoekfunctie; en

6. Ontwikkel een specifieke en bijgewerkte webpagina voor elk wetgevingsvoorstel, naar het voorbeeld van de «**Legislative Observatory**» van het Europees Parlement.

Het kabinet beschouwt een goed functionerend register als een belangrijk instrument voor het verbeteren van de toegankelijkheid, vindbaarheid en begrijpelijkheid van documenten die in Raadsverband worden gedeeld. Eén van de voorstellen uit het in 2015 daterende non-paper dat op initiatief van Nederland tot stand is gekomen in samenwerking met Denemarken, Estland, Finland, Slovenië en Zweden, is de oprichting van een one-stop-shop IT portal. Nederland is ervan overtuigd dat een dergelijk portal, waarin gebruikers in één oogopslag de wetgevingscyclus kunnen volgen en de documenten kunnen traceren die tijdens alle stappen in het besluitvormingsproces van de drie instellingen zijn opgesteld, een nuttige bijdrage zal leveren aan de verbetering van de transparantie en begrijpelijkheid van het

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/register/nl/content/int?typ=ADV>

besluitvormingsproces in de EU. Het kabinet blijft hier dan ook samen met gelijkgezinde lidstaten actief op aandringen in Brussel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok