

Vergaderjaar 2018–2019

35 126

Transparantie in het Europese wetgevings- en besluitvormingsproces

B

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 mei 2019

De leden van de vaste commissies voor Europese Zaken¹ en voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad² hebben de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 25 januari 2019 inzake het transparantiebeleid van de Raad besproken op 19 februari en 26 maart 2019.

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Minister op 8 april 2019 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 10 mei 2019 gereageerd.

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

De griffier voor dit verslag,
Bergman

¹ 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), *(vice-voorzitter)*, Vlietstra (PvdA), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP) *(voorzitter)*, Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), Stienen (D66), Van de Ven (VVD), Overbeek (SP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), Andriessen (D66), Aardema (PVV).

² Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (Fractie-Duthler), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) *(vice-voorzitter)*, 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), vac. (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA), Vink (D66), Teunissen (PvdD), Andriessen (D66).

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, 8 april 2019

Uw brief van 25 januari 2019 inzake het transparantiebeleid van de Raad is besproken in de commissies voor Europese Zaken en voor Immigratie & Asiel /JBZ-Raad op 19 februari en 26 maart jl.³

De commissies stellen met tevredenheid vast dat het document van het Raadssecretariaat inmiddels is gepubliceerd, zodat vrijelijk kan worden gesproken over de richting die de Raad wenst in te slaan voor wat betreft zijn transparantiebeleid.

In hun brief van 19 december 2018 hebben de commissies ten aanzien van de uitgangspunten van het Raadssecretariaat de regering verzocht te reflecteren op de vraag in welke mate de door het secretariaat voorgestelde maatregelen, met name de zogenaamde mijlpaaldocumenten, in overeenstemming zijn met de geldende rechtspraak omdat deze praktijkwijziging slechts ten dele tegemoet zou komen aan het uitgangspunt dat wetgevingsdocumenten rechtstreeks toegankelijk moeten worden gemaakt. De commissies stellen vast dat de Nederlandse regering zich blijft inzetten voor een proactieve openbaarmaking die verder gaat dan de mijlpaaldocumenten. Zij hebben in het licht daarvan wel nog de volgende vragen en opmerkingen.

Volgens het Raadssecretariaat zijn de Hofuitspraken mede aanleiding voor de aanpassing van het beleid. Kan de regering toelichten in hoeverre de door het Raadssecretariaat voorgestelde werkwijze is getoetst aan de jurisprudentie van het Hof ter zake? Zoals eerder aangegeven, zien de commissies daar toch nog wat discrepanties tussen, met name ten aanzien van de mijlpaaldocumenten. Zij vragen in welke mate de Raad bij het aanpassen van haar beleid de Hofuitspraken in ogenschouw houdt. Kunnen de Hofuitspraken voor Nederland aanknopingspunten en onderbouwing bieden om steun te verwerven onder de lidstaten voor meer transparantie?

De commissies vragen de regering voorts meer in detail aan te geven hoe de regeringsinzet zich verhoudt tot de in 2016 opgestelde richtlijnen van het Nederlandse Voorzitterschap «Guidelines on dealing with LIMITE documents during the Netherlands Presidency 2016».

De commissies steunen de regering en hopen op goede voortgang in het transparanter maken van de Raadsbesluitvorming ten aanzien van wetgeving. Een punt van zorg blijft echter dat er in de Raad lidstaten zijn die zich hiertegen verzetten.

Tot slot herinneren de commissies aan de toezegging met nummer T02583 die vorig jaar tijdens de Algemene Europese Beschouwingen is gedaan om de Kamer voortdurend te informeren over de voortgang in het transparantiebeleid.⁴ Graag ontvangen zij daarom geregeld een verslag van de voortgang in de gesprekken in de Raadswerkgroep die zich over het transparantiebeleid buigt.

³ Kamerstukken I, 2018–2019, 35 126, A.

⁴ Zie Toezegging Informeren Eerste Kamer over Nederlandse inzet voor transparantieagenda (34.841) met nummer T02583 op www.eerstekamer.nl.

De commissies voor Europese Zaken en voor Immigratie & Asiel/
JBZ-Raad ontvangen graag een reactie uiterlijk vier weken na dagtekening
van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
E.B. van Apeldoorn

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2019

Allereerst wil ik uw Kamer danken voor de steun die in uw brief van 8 april jl. wordt uitgesproken voor de inzet van het kabinet op het gebied van transparantie. Het kabinet voelt zich gesteund door de aanhoudende inspanningen van uw Kamer om transparantie bij de verscheidene Europese instellingen en onder nationale parlementen aan de orde te stellen. De commissies hadden nog een aantal aanvullende vragen inzake het voorgestelde transparantiebeleid van de Raad.

De commissies vragen het kabinet in hoeverre de door het Raadssecretariaat voorgestelde werkwijze is getoetst aan de jurisprudentie van het Hof ter zake. In de beleidsnota van 13 juli 2018 benoemt het Raadssecretariaat de recente jurisprudentie van het Hof als een van de redenen om transparantie in het wetgevingsproces van de Raad te verbeteren. Het Raadssecretariaat verwijst hierbij naar de uitspraken van het Hof in de zaak *De Capitani* van 22 maart 2018 (T-540/15) en de zaak *Access Info* van 17 oktober 2013 (C-280/11 P), en neemt deze uitspraken in beschouwing bij haar voorstel. Daarbij acht het Raadssecretariaat het wenselijk dat er een zorgvuldige analyse en sturing door de Raad plaatsvindt bij het in lijn brengen van de raadspraktijk met de jurisprudentie van het Hof.⁵ De commissies geven verder aan discrepanties te zien tussen de jurisprudentie van het Hof en de door het Raadssecretariaat voorgestelde werkwijze, met name ten aanzien van mijlpaaldocumenten. In uw brief van 19 december 2018 uitte u reeds uw zorgen over het tegemoetkomen van het voorstel aan de rechtspraak van het Hof. In de voorgestelde werkwijze zou het voornamelijk gaan om openbaarmaking van teksten die een voorstel samenvatten of parafaseren, en niet de raadsdocumenten met de stand van de ontwerpwetgeving van dat moment zelf. Hierdoor zou mogelijk niet voldaan worden aan de verplichting wetgevingsdocumenten rechtstreeks toegankelijk te maken. Het kabinet heeft hierop in haar brief van 25 januari 2019 geantwoord dat mijlpaaldocumenten omtrent de stand van zaken van ontwerpwetgeving een wetgevingsvoorstel kunnen samenvatten of parafaseren, maar ook de voorliggende tekst van het voorstel kunnen weergeven en/of een overzicht geven van de onderhandelingen. Waar het voorstel van het Raadssecretariaat voorziet in proactieve openbaarmaking van wetgevingsdocumenten van de Raad, heeft de genoemde jurisprudentie van het Hof betrekking op verzoeken tot openbaarmaking op grond van Verordening 1049/2001 (de zogenaamde Eurowobverordening).⁶ De jurisprudentie benadrukt het grote belang van transparantie in het wetgevingsproces.⁷ Zo blijkt bijvoorbeeld uit de zaak *De Capitani* dat wanneer een verzoek tot toegang tot een wetgevingsdocument is ingediend, er op grond van de Eurowobverordening weinig ruimte is openbaarmaking te weigeren.

Dat neemt niet weg dat het kabinet de recente hofuitspraken als bevestigingen beschouwt van de lijn die Nederland al meerdere jaren voert ten aanzien van verbetering van transparantie in het EU-besluitvormingsproces. Wat het kabinet betreft is de noodzaak tot aanpassing van de raadspraktijk ongewijzigd en deze urgentie wordt in toenemende mate onderschreven door de instellingen en een deel van de lidstaten. Uitspraken zoals in de *De Capitani*-zaak, hebben bijgedragen om

⁵ DP 11099/18, p. 4–5.

⁶ *De Capitani* punt 86.

⁷ Zie onder meer de uitspraken in de zaken *Access Info*, *De Capitani*, *Turco*, *ClientEarth*.

het onderwerp op de agenda van de Raad te krijgen. De hofuitspraken bieden het kabinet dan ook aanknopingspunten om het onderwerp bespreekbaar te maken en steun te verwerven bij andere lidstaten. Zo bevestigt de *De Capitani*-uitspraak twee centrale onderdelen van de transparantieagenda van Nederland en de groep van gelijkgezinden (Denemarken, Estland, Finland, Slovenië, Zweden en sinds kort Ierland), namelijk meer transparantie tijdens de triloof fase en waar mogelijk actieve openbaarmaking van documenten in het wetgevingsproces.

De transparantieagenda van het kabinet is een voortzetting van de inzet die in 2015 in een gezamenlijk non-paper is vastgelegd. Tijdens het voorzitterschap van de Raad in 2016 heeft Nederland in lijn met deze inzet de «Guidelines on dealing with LIMITE documents during the Netherlands Presidency 2016» vastgesteld. Het Nederlands voorzitterschap beoogde dat met deze richtlijnen meer raadsdocumenten in een eerder stadium proactief openbaar werden gemaakt. Daarnaast dienden de richtlijnen meer uniformiteit te scheppen en duidelijkheid te geven inzake het moment in het wetgevingsproces waarop documenten met een limité-markering openbaar worden gemaakt. Dit zijn allemaal elementen die nog steeds onderdeel zijn van de Nederlandse inzet. Het kabinet zet onder andere in op de introductie van een afwegingskader voor de toepassing van de limité-markering, het eerder proactief openbaar maken van documenten en een herbeoordeling van de toepassing van de limité-markering van een document tijdens het wetgevingsproces. De beleidsnota van het Raadssecretariaat over mijlpaaldocumenten is, wat het kabinet betreft, ook in lijn met eerdergenoemde richtlijnen en de Nederlandse transparantieagenda. Het voorstel van het Raadssecretariaat voorziet in een coherente praktijk waarbij proactieve openbaarmaking op vaste momenten centraal staat. Ten slotte, zo geeft het Raadssecretariaat ook aan, doet het voorstel niet af aan het recht om verzoeken tot openbaarmaking van documenten in te dienen gedurende iedere fase van het wetgevingsproces.⁸

Het kabinet is momenteel met gelijkgezinde lidstaten aan het bezien hoe er, parallel aan de discussie in de Raad over de beleidsnota van het Raadssecretariaat en met het oog op de nieuwe legislatuur, meer steun in de Raad kan worden gegenereerd voor modernisering van het transparantiebeleid. Uiteraard zal ik uw Kamer blijvend informeren over de voortgang van de besprekingen en eventuele ontwikkelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

⁸ DP 11099/18, p. 3 voetnoot 4.