

Vergaderjaar 2019–2020

34 648

Staat van de Europese Unie 2017

F

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

Aan de Europese Ombudsman
Mevrouw O'Reilly

Den Haag, 29 december 2017

Uw uitnodiging tot het indienen van bijdragen in het kader van uw *strategisch onderzoek gericht op de transparantie van besprekingen en discussies over wetgeving binnen de voorbereidende instanties van de Europese Raad* is besproken in de commissies voor Europese Zaken (EUZA) en voor Immigratie & Asiel/ JBZ Raad (I&A/JBZ) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van Nederland.

Deze commissies hebben op 21 november 2017 besloten om u de standpunten over transparantie in het Europese wetgevingsproces, en de vragen die de afgelopen jaren zijn gesteld door de commissies aan de Nederlandse regering in dit kader, aan te bieden als bijdrage aan het strategisch onderzoek.¹

In het bijzonder betreft het de relevante Kamerstukken in de dossiers 33 877, 34 139 en 34 648. Deze documenten bevatten de standpunten en vragen van de commissies en de antwoorden hierop van de Nederlandse regering over de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie van de EU inzake Access Info Europe (zaak C-280/11P) van 17 oktober 2013 voor de openbaarmaking van Raadsdocumenten en de evaluatie van de werkwijze in de Raad van mei 2016 naar aanleiding van het arrest, over het beleid ten aanzien van de Limité-markering bij wetgevingsdocumenten, over het verzoek aan de Nederlandse regering om meer transparantie te betrachten in de Raad en over de toegang voor experts tot Limité-Raadsdocumenten.

De Kamerstukken worden u aangeboden bij onderhavige oplegbrief, waarin u naast de link naar de betreffende Kamerstukken ook een korte

¹ Zie korte aantekeningen van de vergadering van 21 november 2017 van de commissies, https://www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20171121_6.

toelichting, relevante citaten uit de commissiebriefen en een samenvatting van het verloop van het schriftelijk overleg aantreft.²

De commissies verwijzen tot slot ook naar het initiatief dat door de Nederlandse delegatie bij de LVIII plenaire COSAC op 26-28 november te Tallinn, Estland, is genomen over transparantie in Europa en de hieruit voortvloeiende brief van 20 december 2017 aan Europese instellingen, waaronder de Raad, die door 26 kamers/parlementen is mede-ondertekend.

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

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

² Citaten uit de brieven zijn in italics aangegeven.

Oplegbrief

I. Achtergrond

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft zich sinds het Verdrag van Lissabon in het bijzonder ingezet voor meer transparantie in het Europese wetgevingsproces.

De oorspronkelijke aanleiding hiervoor was dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag de Nederlandse regering de Kamers der Staten-Generaal niet meer automatisch Raadsdocumenten met Limité- of Restreint-markering deed toekomen. Hierdoor werden de Kamers beperkt in hun parlementaire controle op de standpunten die door Nederlandse regering werden uitgedragen in de Raadsvergaderingen.

In 2013 bood de regering, na jarenlang aandringen van de Eerste Kamer, aan dat beide Kamers toegang verkregen tot de Raadsdatabank (Delegates» Portal), waardoor de Kamers nu zelfstandig de Limité-Raadsdocumenten kunnen raadplegen. Restreint-documenten worden op verzoek van de Kamers door de regering vertrouwelijk aangeboden. De toegang tot de Raadsdatabank is echter gebonden aan voorwaarden. Zo kan de Kamer de Limité-Raadsdocumenten niet openbaar maken, noch kan zij hieruit citeren, bijvoorbeeld in het kader van mondeling of schriftelijk overleg met de regering.³

Het arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013 in de zaak Access Info Europe (C-280/11P) heeft in de commissies vervolgens geleid tot onderstaand schriftelijk overleg met de Nederlandse regering over de gevolgen van de uitspraak voor de openbaarmaking van Raadsdocumenten.

II. Schriftelijk overleg over publieke toegang tot Raadsdocumenten, naar aanleiding van de Hofuitspraak Access Info Europe

– Commissiebrief van 1 april 2014 (Kamerstuk I, 2013–2014, 33 877, C)

In de commissiebrief van 1 april 2014 wordt opgemerkt dat, ondanks de toegang tot Limité-Raadsdocumenten, de leden van de Eerste Kamer zich *«beperkt [voelen] in hun mogelijkheden tot democratische controle van het Europese wetgevingsproces, omdat zij omwille van de genoemde voorwaarden niet gevoed kunnen worden door commentaar uit de samenleving op Europese wetsvoorstellen in de actuele staat waarin zij verkeren»*.

Naar aanleiding van de Hofuitspraak Access Info Europe vroegen de commissies de regering om een kabinetsappreciatie van de Hofuitspraak en wensten zij eveneens van de regering te vernemen hoe de Raad voornemens was uitvoering te geven aan het arrest met het oog op het betrachten van meer openheid en transparantie over interne Raadsdocumenten. De commissies wensten ook te vernemen of het Reglement van Orde van de Raad van de Europese Unie en/of de daarop gebaseerde richtsnoeren op korte termijn op dit punt zouden worden gewijzigd.

De reactie van de regering van 11 april 2014 treft u aan in het Kamerstuk.

– Commissiebrief van 23 mei 2014 (Kamerstuk I, 2013–2014, 33 877, E)

De reactie van de regering van 11 april 2014 werd door de commissies kritisch ontvangen.

³ Zie brief inzake toegang Eerste en Tweede Kamer tot interne Raadsdocumenten, d.d. 18 januari 2013 (Kamerstuk I, 2012–2013, 32 317, CL).

De Hofuitspraak Access Info Europe van 2013 over het openbaar maken van lidstaatnamen in interne Raadsdocumenten baseert het Hof op het beginsel van democratische legitimiteit dat vereist dat wanneer de Raad als wetgever optreedt transparantie en openbaarheid van informatie voorop moet staan. *«De commissies zijn dan ook van mening dat Raadsdocumenten die deel uitmaken van de wetgevingsprocedure na verspreiding onmiddellijk moeten beschikbaar worden gesteld aan het publiek. Slechts in het geval de Raad zich gemotiveerd kan beroepen op een uitzondering zullen de documenten of aspecten ervan voor het brede publiek niet openbaar worden gemaakt.»*

Uit de kabinetsappreciatie valt op te maken dat de besprekingen in Coreper en de Raadswerkgroep WPI enkel de gevolgen van de Hofuitspraak voor de al dan niet vermelding van lidstaatnamen in documenten lijken te behelzen, wanneer op verzoek van het publiek toegang tot deze documenten wordt verleend. Hieruit valt op te merken dat, ook na de Hofuitspraak, lidstaten de onderhandelingen die plaatsvinden in de Raad nog steeds zien als een vorm van diplomatiek overleg in plaats van als onderdeel van de Europese wetgevingsprocedure. Het kabinet geeft in de brief aan zelf voor meer transparantie in de Raad te pleiten, maar ziet in de Hofuitspraak geen aanleiding om de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten (het toekennen van de verspreidingscode LIMITE) aan te passen. In beide gevallen lijkt men voorbij te gaan aan het aan de Hofuitspraak onderliggende uitgangspunt dat het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot Raadsdocumenten moet worden verleend in het kader van democratische controle.»

De commissies vroegen vervolgens naar een verdere analyse van de gevolgen van de Hofuitspraak en wensten op de hoogte te worden gehouden van de besprekingen van deze gevolgen in de Raad.

De reactie van de regering van 19 juni 2014 treft u aan in het Kamerstuk.

– Brief van de commissies I&A/JBZ en EUZA van 11 juli 2014 (Kamerstuk I, 2013–2014, 33 877, H)

De leden van de fractie van GroenLinks, gesteund door de leden van de fractie van de SP, hebben naar aanleiding van de brief van de regering van 19 juni 2014 nog aanvullende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De vragen betroffen met name nadere uitleg over wat onder «passend» moet worden verstaan, en wie bepaalt of het passend is of een lidstaatnaam wordt vermeld in de Raadsdocumenten. Ook is gevraagd naar het tijdsplan van de in de brief van de regering aangekondigde evaluatie van de werkwijze in de Raad. Verder vragen deze leden of het arrest, gelet op de argumenten, niet eveneens een actieve openbaarmaking van Raadsdocumenten vereist.

De reactie van de regering van 12 augustus 2014 treft u aan in het Kamerstuk.

– Commissiebrief van 18 september 2014 (Kamerstuk I, 2014–2015, 33 877, K)

In reactie op het antwoord van de regering van 12 augustus 2014 over de interpretatie van de term «passend» reageren de commissies als volgt: *«Bovengenoemde formuleringen, zoals bijvoorbeeld «bestaande praktijk» en «impact op efficiëntie», zijn als criterium zeer ruim te interpreteren en zijn moeilijk af te bakenen. Ze bieden daarom weinig waarborgen voor de transparantie van de besluitvorming in het wetgevingsproces.»*

En verder merken zij op:

«Het kabinet heeft aangegeven zich binnen de Raad in te zetten voor meer transparantie. De commissies vragen de regering of een motiveringseis kan worden toegevoegd wanneer besloten wordt om namen van lidstaten niet te vermelden op een Raadsdocument. Op deze manier kan duidelijk worden gemaakt waarom de namen van lidstaten zijn weggehaald uit het Raadsdocument.»

De reactie van de regering van 20 oktober 2014 treft u aan in het Kamerstuk.

III. Schriftelijk overleg naar aanleiding van het Nederlandse EU-Voorzitterschap

– Mondeling overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken op 3 maart 2015 (Kamerstuk I, 2014–2015, 34 139, B)

In aanloop naar het Nederlandse EU-Voorzitterschap is in de Eerste Kamer tijdens een mondeling overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken op 3 maart 2015 van de Nederlandse regering gevraagd dat zij zich als voorzitter van de Raad in het bijzonder ook zou inzetten voor meer transparantie. De Minister deed daarop de toezegging de Kamer te informeren over de inzet van de regering op het gebied van transparantie tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap in de eerste helft van 2016. (Toezegging T02082)⁴

– Brief van de regering van 10 april 2015 (Kamerstuk I, 2014–2015, 34 139, C)

Bij brief van 10 april 2015 gaf de regering nadere schriftelijke informatie over onder andere de implementatie van de Hofuitspraak inzake Access Info Europe en het onderwerp transparantie in relatie tot toen het op handen zijnde Nederlandse EU Voorzitterschap in 2016.

– Brief van de regering van 1 maart 2016 (Kamerstuk I, 2014–2015, 34 139, F)

De Nederlandse regering bood bij brief van 1 maart 2016 de inzet van het kabinet op het gebied van transparantie tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap aan, als tegemoetkoming aan de toezegging (T02082) aan de Eerste Kamer te informeren over deze inzet. De transparantie van Raadsdocumenten, waaronder de omgang met Limité-documenten, vormde hiervan een onderdeel.

– Algemene Europese Beschouwingen van 8 maart 2016 (Handelingen I, 2015–2016, 34 166, nr. 22)

In de Algemene Europese Beschouwingen van 2016 (het plenaire debat in de Eerste Kamer over het regeringsbeleid voor de Europese Unie) is de inzet voor transparantie van de Nederlandse regering tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap besproken en zijn door de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer twee toezeggingen gedaan:

- De toezegging dat de regering erop zou aandringen dat de evaluatie van de werkwijze van de Raad naar aanleiding van het arrest Access Info Europe in de komende maanden (onder het Nederlandse

⁴ Zie voor de toezegging en de bijbehorende Kamerstukken: https://www.eerstekamer.nl/toezegging/inzet_regering_voor_transparantie

EU-Voorzitterschap) in Raadsverband aan de orde zou worden gesteld (Toezegging T02269)⁵

- De toezegging dat de eventuele toegang tot Limité-documenten voor deskundigen zou worden betrokken bij de evaluatie in Raadsverband van de werkwijze van de Raad naar aanleiding van het arrest Access Info Europe. (Toezegging T02267)⁶

– Commissiebrief van 31 maart 2016 (Kamerstuk I, 2015–2016, 34 139, G)

De commissies meldden de regering dat zij nog in afwachting waren van de aangekondigde evaluatie van de werkwijze in de Raad van Ministers met betrekking tot het openbaar maken van de namen van lidstaten bij de ingenomen standpunten in lopende wetgevingsprocedures en herinnerden de regering eraan dat was toegezegd om in Raadsverband erop aan te dringen dat de evaluatie «de komende maanden aan de orde wordt gesteld» en dat bij deze evaluatie ook wordt meegenomen of de toeganke-lijkheid tot Limité-documenten kan worden uitgebreid naar derden, zoals deskundigen die een adviesfunctie vervullen voor het parlement.

De commissies vroegen tot slot: «*Gelet op het feit dat in de Raadsfor-
maties wetgevingsteksten aan de orde zijn, moeten ten minste amende-
menten zo spoedig mogelijk na indiening actief openbaar worden
gemaakt, zodat deze ook deel kunnen uitmaken van de publieke discussie
rondom de totstandkoming van in het bijzonder richtlijnen en verorde-
ningen. Kan de Minister, in het kader van het Nederlandse transparantie-
beleid, bewerkstellingen dat dit tijdens het Nederlandse Voorzitterschap
de praktijk wordt en dit wordt meegenomen bij de inhoudelijke discussie
over transparantie van het Europees besluitvormingsproces in de RAZ van
juni?»*

De reactie van de regering van 29 april 2016 treft u aan in het Kamerstuk.

– Commissiebrief van 15 juli 2016 (Kamerstuk I, 2016–2017, 34 139, H)

De commissies vroegen op 15 juli 2016 naar de onderlinge relatie tussen de agenda van de RAZ voor de verbetering van transparantie en de door de commissies al sinds 2015 ingediende vraag over de evaluatie door het Raadssecretariaat naar aanleiding van de Hofuitspraak Access Info Europe.

Verder vroegen de commissies naar de onderliggende documenten die naar aanleiding van de gevolgen van de Hofuitspraak in de Raad zijn opgesteld en de verslaglegging van de evaluatie in de Raad, die door de regering werd aangekondigd voor mei 2016.

De reactie van de regering van 16 september 2016 treft u aan in het Kamerstuk. Als bijlage bood de regering eveneens de Guidelines on dealing with LIMITE documents during the Netherlands Presidency 2016 aan.

IV. Schriftelijk overleg over toegang deskundigen tot Limité-Raadsdocumenten

Naar aanleiding van de brief van de regering van 16 september 2016 (34 139, H) heeft de Eerste Kamer de toezegging dat de eventuele toegang tot Limité-Raadsdocumenten voor deskundigen zou worden betrokken bij de evaluatie in Raadsverband van de werkwijze van de Raad (T02267) op 27 september 2016 afgerond. In deze brief geeft de regering aan dat bij de

⁵ https://www.eerstekamer.nl/toezegging/evaluatie_werkwijze_raad_naar

⁶ https://www.eerstekamer.nl/toezegging/betrekken_toegang_tot

Raadsevaluatie niet is gesproken over de toegankelijkheid van Limité-documenten voor derden.

– Brief van de regering van 27 december 2016 (Kamerstukken I, 2016–2017, 34 648 B)

Bij brief van 27 december 2016 biedt de regering de mogelijkheid experts te raadplegen bij het inzien van Limité-documenten van de Raad. De regeling moet volgens de regering worden gezien als aanvulling op het besluit toegang te verlenen aan de Eerste en Tweede Kamer tot Limité-documenten, d.d. 18 januari 2013. (32 317, CL, zie onder Achtergrond)

– Commissiebrief van 22 februari 2017 (Kamerstukken I, 2016–2017 34 648, C)

Naar aanleiding van de brief van de regering merkten de commissies op: *«De commissies streven ernaar dat de democratische legitimiteit van het Europese wetgevingsproces wordt versterkt door optimale transparantie en openbaarheid, waaronder het vertrouwelijk kunnen raadplegen van experts over Raadsdocumenten door Kamerleden.»* Over de randvoorwaarden van de toegang is vervolgens nader schriftelijk overleg gevoerd met de regering (34 648, D en E).