

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2762

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2019

Namens het kabinet wil ik hierbij reageren op de vragen die de Eerste Kamer heeft gesteld in haar brief van 19 december 2018 inzake het transparantiebeleid in de Raad. Daarnaast wil ik ook van deze gelegenheid gebruikmaken om de Tweede Kamer nader te informeren in antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 11 september 2018 om een kabinetsappreciatie van de voorstellen die het raadssecretariaat op 13 juli 2018 heeft gecirculeerd over transparantie van EU wetgevingsprocedures (hierna: de beleidsnota).¹

In mijn brief van 5 oktober 2018 heb ik de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet niet in het openbaar kon ingaan op de voorstellen in van deze recente beleidsnota vanwege de limité-markering.² Inmiddels is het document, mede op verzoek van de Nederlandse regering, vrijgegeven en in te zien via het openbare register van de Raad. Met het oog op het eerdere verzoek van de Tweede Kamer en de vrijgave van het document, wil ik u alsnog voorzien van een eerste inhoudelijke kabinetsreactie op de beleidsnota.

Wat het kabinet betreft sluit de beleidsnota niet alleen goed aan op de Nederlandse inzet ten aanzien van transparantie, maar is het voorstel ook een eerste stap in de goede richting als het gaat om het adresseren van de zorgen en de eerste twee aanbevelingen uit het door uw Kamers geïnitieerde COSAC-paper. Allereerst wordt er voorgesteld om tijdens het wetgevingsproces meer documenten proactief openbaar te maken (zoals voortgangsrapportages en vierkolommendocumenten). De mijlpaaldocumenten in ieder wetgevingsproces zullen systematisch en op vaste momenten openbaar worden gemaakt. Ten tweede stelt het raadssecretariaat voor om de inhoud van mijlpaaldocumenten te standaardiseren.

¹ *A new approach towards legislative transparency and information*, DP 11099/18.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2699.

Nederland pleit al meerdere jaren voor een substantiële discussie over verbetering van wetgevingstransparantie in de Raad. Zoals u bent geïnformeerd, is transparantie sinds enkele maanden onderwerp van gesprek in verschillende voorportalen van de Raad. In het licht van de door de leden van de Eerste en Tweede Kamer geïnitieerde COSAC-paper, het rapport van de Europese Ombudsman en recente Europese jurisprudentie, heeft het secretariaat van de Raad een ontwerp beleidsnota gepresenteerd met concrete voorstellen om de transparantie in het wetgevingsproces van de Raad te verbeteren. Uitgangspunt daarbij is dat de Raad zal overgaan tot proactief openbaar maken. Wat het kabinet betreft geeft de beleidsnota het gewenste en lang gezochte aangrijpingspunt om een substantiële discussie over modernisering van het transparantiebeleid vorm te geven. De komende tijd wordt de beleidsnota en de nadere uitwerking daarvan in een ambtelijke werkgroep besproken.

De beleidsnota voorziet in het wijzigen van de interne praktijk met betrekking tot de publicatie, verspreiding en toegang tot documenten in het wetgevingsproces van de Raad. Een centraal onderdeel van de voorgestelde nieuwe praktijk is de introductie van de zogenoemde *milestone documents* benadering. Dit betreffen documenten die reeds in het huidige wetgevingsproces van de Raad en tijdens trilogieën worden opgesteld. Het raadssecretariaat beoogt niet alleen te formaliseren dat deze documenten altijd en in ieder onderdeel van het wetgevingsproces van de Raad worden geproduceerd, maar voorziet er ook in dat er in datzelfde besluitvormingsproces vaste momenten van transparantie zijn ingebouwd. Als algemene regel wordt voorgesteld dat deze zogenaamde mijlpaaldocumenten proactief openbaar worden gemaakt. Daarnaast dient de inhoud van mijlpaaldocumenten gestandaardiseerd te worden. Hierbij wordt voorgesteld dat deze documenten dezelfde minimale inhoud moeten bevatten. Mijlpaaldocumenten omtrent de stand van zaken van ontwerpwetgeving kunnen een wetgevingsvoorstel samenvatten of parafraseren, maar kunnen ook de voorliggende tekst van het voorstel weergeven en/of een overzicht geven van de onderhandelingen. Waar bij de huidige praktijk onduidelijkheid kan bestaan over de timing van openbaarmaking of over de motivatie om documenten niet openbaar te maken, beoogt het raadssecretariaat met dit voorstel het kader en het proces te institutionaliseren en te standaardiseren.

De beleidsnota van het raadssecretariaat beoogt tegelijkertijd waar nodig beslotenheid van lopende onderhandelingen in de Raad te borgen. Dit heeft zich in het voorstel vertaald in een *space to think* tussen de publicatie van mijlpaaldocumenten. Ook de noodzakelijke flexibiliteit in lopende onderhandelingen wordt gewaarborgd tot het moment van publicatie van een mijlpaaldocument. Op deze manier wordt er niet alleen duidelijkheid verschaft over de grenzen en timing van openbaarheid van documenten, maar wordt het wetgevingsproces voor alle partijen, zowel betrokkenen maar met name geïnteresseerden, begrijpelijk en te volgen. Zo stelt het raadssecretariaat bijvoorbeeld voor om de agenda's, kalenders en vierkolommendocumenten van trilogieonderhandelingen als mijlpaaldocumenten te kwalificeren, zodat er op vaste momenten inzicht is in het proces en de inhoud van de besprekingen.

In het licht van de Nederlandse transparantieagenda adresseert het raadssecretariaat met deze benadering meerdere Nederlandse speerpunten. Transparantie draait immers niet alleen om openheid en openbaarheid van documenten maar ook om de voorspelbaarheid en toegankelijkheid van het proces. Het sluit ook aan bij, en geeft ruimte aan de Nederlandse inzet voor meer transparantie in de trilogiefase, proactieve openbaarmaking, het vaststellen van een standaardpraktijk ten aanzien van openbaarmaking van documenten, een tussentijdse herbeoordeling

van een limité-markering, en een zo spoedig mogelijke openbaarmaking van limité-documenten. Dit laat onverlet dat, met name in de voorbereidende fasen van het wetgevingsproces, er bij ieder raadsdocument altijd de afweging kan worden gemaakt of het desbetreffende document openbaar kan zijn of de markering limité moet dragen. Nederland heeft immers naast het pleidooi voor verbetering van transparantie altijd het uitgangspunt verdedigd dat elk onderhandelingsproces ook bij een bepaalde mate van beslotenheid en vertrouwelijkheid is gediend, dit geldt zeker op het niveau van de raadswerkgroepen. Het principe «openbaar, tenzij» moet aan de basis staan van de afweging. In de besprekingen van de beleidsnota zal het kabinet daarom uitdragen dat proactieve openbaarmaking tijdens het wetgevingsproces voorop moet staan in het gehele wetgevingsproces van de Raad. Daarnaast zal het kabinet ervoor pleiten dat alle documenten die in het wetgevingsproces van de Raad gebruikt worden voortaan een officieel nummer krijgen en dat gebruik wordt gemaakt van standaard terminologie om de aard van een raadsdocument te duiden. Ten aanzien van het gebruik van de limité-markering zal het kabinet zich inzetten voor het vaststellen van een duidelijk afwegingskader voor de toepassing van de markering met inachtneming van Verordening 1049/2001 en de relevante jurisprudentie. Het kabinet is van oordeel dat de markering met terughoudendheid moet worden toegepast en zo snel als mogelijk is, opgeheven dient te worden. Bovenal acht het kabinet het van belang dat het beginsel van «openbaar, tenzij» het centrale uitgangspunt wordt in de nieuwe praktijk voor de publicatie en verspreiding van raadsdocumenten.

Het kabinet heeft de verwachting dat als het voorstel door de Raad zal worden aangenomen deze nieuwe praktijk ertoe kan leiden dat er *sneller* en *meer* documenten beschikbaar worden gesteld tijdens de wetgevingsonderhandelingen van de Raad en triloogonderhandelingen met de andere instellingen. Op deze manier komt er tussentijds meer inzicht in (langlopende) wetgevingsdossiers. Ter illustratie, er wordt voorgesteld om algemene oriëntaties proactief openbaar te maken en voor meer transparantie tijdens triloggen. Dit voorstel voorziet uw Kamers en de EU-burgers van meer mogelijkheden om lopende onderhandelingen in de diverse wetgevingsdossiers beter te kunnen volgen.

Uit de eerste besprekingen van het voorstel kan voorlopig worden geconcludeerd dat een meerderheid van de lidstaten positief staat tegenover het initiatief van het raadssecretariaat. Ook wordt het nut van het realiseren van een coherente, consistente en gecoördineerde praktijk door veel lidstaten erkend. Echter, gelet op de kritische houding van veel lidstaten in het recente verleden, zal moeten blijken of er op de korte termijn stappen gezet kunnen worden om de transparantie daadwerkelijk te verbeteren.

Er is nog een lange weg te gaan. Wat Nederland betreft is dit in ieder geval een stap in de goede richting. Het kabinet zal zich, in overleg met het raadssecretariaat en in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, inzetten een goed en werkbaar resultaat te bereiken dat recht doet aan en aansluit bij de transparantie-agenda zoals Nederland die al enige tijd in Brussel uitvoert.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok