

CM1510 Memorandum van de Commissie Meijers betreffende het non-paper transparantie d.d. 17 april 2015

15 juni 2015

Inleiding

In april jl. circuleerden Denemarken, Estland, Finland, Nederland, Slovenië en Zweden via de Antici-groep een non-paper aangaande transparantie in de EU. Op 17 april kwam dit non-paper ter sprake in de Raadswerkgroep Informatie (zie de notulen van deze vergadering). Het beoogt aan de hand van zes voorstellen de discussie over EU-transparantie weer aan te zwengelen. In deze memo wordt nader ingegaan op dit stuk met bijzondere aandacht voor mogelijke kansen/openstaande kwesties.

Context

Het non-paper werd opgesteld door de zes meest transparantie-gezinde lidstaten in het kader van de interinstitutionele overeenkomst betreffende betere wetgeving waarover momenteel onderhandeld wordt. Het bevat zes voorstellen van wisselende complexiteit en controversie, alhoewel het algemene niveau van het paper suggereert dat het de lidstaten met name te doen is om transparantie weer terug op de agenda te krijgen. Deze discussie is na een laatste serieuze poging van het Deense EU-voorzitterschap tijdens de eerste helft van 2012 om de herziening van Verordening 1049/2001 (publieke toegang tot documenten van de Europese instellingen) danig vastgelopen. Dit non-paper trekt de discussie weer breder, hetgeen blijkt uit het feit dat slechts een van de zes punten direct ingaat op de wetsherziening.

Naast de Europese context heeft het non-paper ook een Nederlandse context. Op 20 mei jl. kwam de EU-informatievoorziening in brede zin wederom ter sprake in de vaste commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer. In vervolg op dit algemene overleg en ter ondersteuning van de daar aan de orde gekomen zaken bespreekt deze memo puntsgewijs de mogelijkheden en openstaande kwesties van het non-paper. Daarbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat het publieke recht op toegang tot EU-documenten een zelfstandig recht vormt dat los staat van het parlementaire informatierecht.

Het non-paper

1. Toegankelijkheid van de beschikbaar gemaakte informatie – one-stop IT portal

Het plan om een enkele portal in te richten die toegang biedt tot alle informatie aangaande de wetgevingsprocedure moet worden toegejuicht, temeer gezien momenteel de Commissie, de Raad, en het Parlement deze informatievoorziening tot dusver nog slechts zeer beperkt coördineren. Gebruiksvriendelijkheid zal bij een dergelijke portal een factor van groot belang zijn. Bij het ontwerp van het portal is het daarom raadzaam om best practices onder lidstaten in kaart te brengen. Hierop vooruitlopend kan al gewezen worden op enkele belangrijke aspecten. Het portal dient thematisch en chronologisch intuïtief te navigeren zijn, met een duidelijke hiërarchie in de waarde van de gepresenteerde informatie (dwz, de belangrijkste stukken van het wetgevende proces ‘voorop’ en onderliggende stukken daarachter). Van belang is dat het register inzichtelijk maakt welke overlegorganen op welke manier en wanneer bij het wetgevingsproces betrokken zijn. Daarnaast zal het portal enkel werken wanneer documenten direct na circulatie onder de Raads- of Parlementsleden worden gepubliceerd zoals het Hof dit vereist sinds Access Info Europe (m.a.w., voorafgaand aan vergaderingen). De waarde van het portal zal daarnaast aanzienlijk worden vergroot wanneer op een heldere manier terugkoppelingen worden ingebouwd naar voorgaande gerelateerde wet- en regelgeving(sprocedures).

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat, hoewel het voor de overzichtelijkheid nuttig is om het portal te beperken tot wetgevingsprocedures, ontplooidde activiteiten in deze richting niet mogen afleiden van het

openbaarmaken van informatie in de uitvoerende sfeer.

2. Een duidelijk kader voor limité-documenten

EU limité-documenten bestaan sinds decennia en worden sinds ongeveer tien jaar gereguleerd door interne richtlijnen van de Raad. Desalniettemin blijft er onduidelijkheid bestaan over de juridische status en het doel van dergelijke documenten, evenals de handhaving van een ordentelijke toepassing van dit extra-classificatoire predicaat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat verschillende nationale parlementen verschillende maten van toegang tot limité-documenten hebben (zie hierover het antwoord op de schriftelijk kamervragen d.d. 5 februari 2013 en meest recentelijk het AO d.d. 20 mei 2015) en de uitspraak van het Hof van Justitie in de Access Info Europe-zaak (zie kabinetsappreciatie van dit arrest d.d. 11 april 2014).

Zonder in twijfel te trekken dat onder bepaalde omstandigheden het beperken van de toegang tot documenten gerechtvaardigd kan zijn, is het bij het herzien van het regelgevend kader van limité-documenten echter van groot belang dat het beginsel van de breedst mogelijke toegang tot documenten, zoals vastgelegd in VWEU art. 15(3) en Verordening 1049/2001, strikt wordt gehandhaafd. In de praktijk houdt dit o.a. in dat, conform het Access Info Europe-arrest, documenten die behoren tot het wetgevingsproces niet langer het predicaat limité zullen kunnen dragen. Het publiek mag dergelijke documenten immers niet worden onthouden, en deze dienen direct na circulering te worden gepubliceerd. Dit geldt in gelijke mate voor documenten die door het Raadssecretariaat (inclusief de juridische dienst) worden opgesteld, als voor documenten die door lidstaten worden ingebracht in Raadsoverlegorganen. Voor overige Raadsdocumenten bestaan geen duidelijke wettelijke vereisten, buiten het eerdergenoemde beginsel van 'openbaar, tenzij'. Voor deze documenten is het van belang dat het limité-predicaat op basis van duidelijke criteria met betrekking tot het soort document wordt toegepast. Ook dient er, parallel aan de classificeringsregels, een duidelijk protocol van 'labeling' en 'ontlabeling' te worden opgesteld. Daarnaast dient het nieuwe kader het parlementaire recht op toegang tot limité-documenten voor zowel nationale parlementen als het Europees Parlement duidelijk te waarborgen.

3. Een transparantie-register voor de Raad

Het plan om de Raad te laten toetreden tot het transparantie-register voor lobby-activiteiten roept in eerste instantie vooral vragen op. Discussies over een EU lobby-register waren al ongeveer tien jaar gaande en in 2011 werd een eerste stap gezet met een register op waarop lobbyisten zich op vrijwillige basis konden aanmelden voor hun lobby-activiteiten binnen de Commissie en het Parlement. De Raad heeft zich tot dusver afzijdig gehouden van deze ontwikkeling.

Met het nieuwe voorstel in dit non-paper is het daarom de vraag welke vorm van deelname de initiërende lidstaten voor ogen hebben. Het eerste onderscheid in dit opzicht betreft dat tussen een register op vrijwillige of verplichte basis. NGO's verbonden in het collectief ALTER-EU hebben zich steeds hard gemaakt voor de verplichte variant omdat dit de impact van het register versterkt. Ook het non-paper spreekt zich uit in deze richting en sluit zich daarmee aan bij het verwachte voorstel in deze richting van de Commissie. Gezien het politieke krachtenveld binnen de Raad is het echter sterk de vraag of hiervoor een (gekwalficeerde) meerderheid te vinden zal zijn. Daarmee ontstaat het risico van een negatief spill-over effect, waarbij de Raad het behoud van de vrijwillige basis van het register als voorwaarde stelt voor deelname aan het transparantie-register.

Het tweede onderscheid betreft de toepassingsbreedte van het register binnen de Raad. Wanneer het register slechts betrekking heeft op lobby-activiteiten binnen het Raadssecretariaat dan zou dit de impact drastisch beperken. Gezien de bureaucratistische onpartijdigheid van het Raadssecretariaat is de kans namelijk groot dat lobbyisten de lidstaten direct benaderen. Het is in dit licht de vraag waar de Raad de grens van de reikwijdte van het register zal trekken. Zelfs wanneer lidstaten zich bereid zullen tonen om hun soevereine recht om vrij te spreken met alle mogelijke partijen in te tomen (door bijvoorbeeld lobbyisten die niet op het register staan niet te ontvangen) is het risico van omzeiling nog steeds groot. Wanneer het register namelijk van toepassing verklaard zal worden op de permanente vertegenwoordigingen in Brussel, blijft voor lobbyisten en lidstaten namelijk de mogelijkheid open om op de lijndepartementen in de

hoofdsteden af te spreken. Dit typische multi-levelprobleem kan op twee manieren (gelijktijdig) worden ondervangen. De eerste, zwakke mogelijkheid is om het transparantie-register langs functionele lijnen bindend te verklaren: partijen committeren zich dan om geregistreerde lobbyisten te ontvangen enkel wanneer het EU-wet- of regelgeving betreft. De tweede, sterkere mogelijkheid is om naast het EU-register afspraken te maken over de minimis harmonisering van nationale lobby-praktijken, waarbij de EU-regels al aanzet kunnen dienen. Deze laatste optie zal echter naar alle waarschijnlijkheid weerstand oproepen onder de lidstaten.

4. Een register voor gedelegeerde en uitvoeringshandelingen

Geen toevoegingen.

5. Transparantie van triloggen

De praktijk van triloggen tussen de drie wetgevende Europese instellingen is al geruime tijd onderwerp van kritiek (zie bijvoorbeeld het rapport van Notre Europe d.d. november 2011). Alhoewel de 'ruimte om te denken' ('space to think') vaak als essentieel onderdeel voor het sluiten van compromissen wordt gezien bestaat er ook kritiek vanuit het Parlement en de Raad betreffende de informatievoorziening omtrent deze 'black box' waar slechts kleine delegaties van beide kanten bij betrokken zijn. Deze klacht betreft echter vooral het interne/parlementaire recht op informatie. Het non-paper is nog minder duidelijk over te nemen maatregelen ter vergroting van het publieke recht op toegang tot documenten. Hoewel bepaalde elementen in het voorstel toe te juichen zijn (informatievoorziening ex ante en ex post facto via het IT-portal) blijft de praktische uitwerking hiervan nog onduidelijk. Hierbij dient in het bijzonder te worden gelet op informatievoorziening omtrent formele procedurele aspecten van de triloggen (betrokken individuen en onderliggende besluitvormingsorganen, tijdsplan, te bespreken onderwerpen ex ante en geboekte vooruitgang ex post facto).

6. De minimis-herziening van Verordening 1049/2001

Zeven jaar na aanvang van de herziening van Verordening 1049/2001 betreffende publieke toegang tot EU-documenten is een compromis nog steeds niet in zicht. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon/VWEU voldoet de Verordening echter niet langer aan de verdragen. Art. 15(3) VWEU stelt namelijk dat toegang tot documenten van toepassing dient te zijn op alle "instellingen, organen en instanties van de Unie", terwijl de Verordening momenteel slechts van toepassing is op de Commissie, de Raad en het Parlement. In de afgelopen 14 jaar zijn de andere instellingen, organen en instanties middels inter-institutionele en interne regelgeving reeds begonnen uitvoering te geven aan het recht op toegang tot documenten. Dit laat onverlet dat de Verordening nog altijd dient te worden gelijkgetrokken. Een voorstel van de Commissie in 2011 haalde het echter niet gezien de sterk uiteenlopende posities van de lidstaten en het Parlement over de gewenste mate van herziening. Nu de Verordening echter al bijna zes jaar niet conformeert met de Verdragen en een uitgebreider compromis niet in zicht is, vormt de de minimis-herziening echter een passend alternatief.

Conclusie

In het voorgaande zijn puntsgewijs de recente voorstellen van de zes pro-transparantielanden in de Raad besproken. Terwijl de voorstellen over het algemeen een positieve en veelal oncontroversiële strekking hebben, gaat dit minder op voor met name voorstellen 3 en 5. Voor de meeste van de voorstellen geldt bovendien dat de strekking ervan nog niet geheel duidelijk is. Deze memo heeft daarom bepaalde aandachtsgebieden aangewezen ter verdere bespreking van de gepresenteerde plannen.

* * *