

CM1703

Notitie ten aanzien van ontwikkelingen in de publieke en parlementaire voorziening EU-informatie

16 mei 2017

Inleiding

Begin maart jl. vonden binnen de Nederlandse parlementaire context twee belangrijke ontwikkelingen plaats met betrekking tot de informatievoorziening van de Tweede Kamer en het publiek omtrent Europese besluitvorming. Op 6 maart ontving de Tweede Kamer van de parlementair advocaat het gevraagde juridische advies over de verenigbaarheid van de Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten met het Europese transparantierecht. Op 17 maart ontving de Tweede Kamer een voorstel van wet van de leden Maij en A. Mulder voor een zogenaamde “Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie”. In deze notitie worden beide stukken nader beschouwd. De notitie gaat in op mogelijk te nemen vervolgstappen voor de Tweede Kamer, in het bijzonder juridische en politieke stappen voor het toegankelijker maken van EU-wetgevingsdocumenten en wetgevende stappen voor het optimaal structureren van de informatieplicht van de regering m.b.t. EU besluitvorming.

Advies van de parlementair advocaat

Op 1 februari 2017 verzocht de Tweede Kamer op initiatief van de Commissie Europese Zaken de parlementair advocaat over de verenigbaarheid van de Richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten¹ met het Europese transparantierecht.² Dit gebeurde op basis van vijf door het presidium geformuleerde onderzoeksvragen m.b.t. mogelijke schendingen van het Europees transparantierecht, de juridische basis voor een citeerverbod van niet-openbaargemaakte EU-documenten, de mogelijkheid van een actieve openbaarmakingsplicht, en (rechts)middelen voor het Nederlands parlement om stappen te ondernemen tegen eventuele rechtsschendingen.³

De Commissie Meijers neemt met instemming kennis van het advies van de parlementair advocaat en sluit zich, op één belangrijk punt na, aan bij de getrokken conclusies. In de eerste plaats wijzen wij op de hoofdconclusie dat onderdelen van de huidige Richtsnoeren en het Reglement van orde van de Raad van de EU strijdig zijn met het Europese transparantierecht zoals vervat in artikel 15(3) van het EU-Werkingsverdrag en Verordening 1049/2001 betreffende publieke toegang tot documenten van de Raad, de Commissie, en het Europees Parlement. Deze analyse sluit aan bij de positie die de Commissie Meijers in eerdere notities innam m.b.t. dit vraagstuk.⁴ Daarnaast constateren we dat de juridische verenigbaarheid van interne Raadsprocedures betreffende de verwerking van besluitvormingsdocumenten met het Europees transparantierecht het uitgangspunt dient te

1 Raadsdocumenten 10384/13, d.d. 31 mei 2013 en 14920/13, d.d. 16 oktober 2013, hierna: ‘de Richtsnoeren’.

2 TK, 22112, Nr. 2321, Brief van de parlementair advocaat, d.d. 6 maart 2017.

3 TK, 22112, Nr. 2291, d.d. 26 januari 2017.

4 O.a. Notitie CM1510, punt 2, d.d. 15 juni 2015.

zijn van zowel het Nederlandse regeringsstandpunt als de positie van het Nederlands parlement.

Eén conclusie van de parlementair advocaat deelt de Commissie Meijers niet. Zij stelt dat nu de Richtsnoeren een besluit van de Raad betreffen, waarmee bovendien de lidstaat Nederland heeft ingestemd, het de Nederlandse regering niet vrijstaat om eenzijdig en zonder voorafgaande afstemming met de Raad over te gaan tot intrekking van het citeerverbod. Het Unierechtelijke beginsel van loyale samenwerking en de instemming door Nederland zouden zich daartegen verzetten. Naar het oordeel van de Commissie Meijers is zeer aanvechtbaar dat het beginsel van loyale samenwerking een dergelijke werking heeft. In de eerste plaats is pas na de Nederlandse instemming met de richtsnoeren ernstige twijfel gerezen over de verenigbaarheid ervan met de rechtspraak van het HvJEU. Ten tweede ziet het beginsel van loyale samenwerking op de juiste vervulling van "uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen" en de "verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie" (art. 4 lid 3 VEU). De Commissie Meijers begrijpt niet hoe de parlementair advocaat tegelijkertijd tot de oordelen komt dat de richtsnoeren onverenigbaar zijn met het Unierecht en dat het naleven ervan geboden is uit hoofde van het Unierecht. Voorrang van het Unierecht vereist juist dat alle nationale regelgeving en administratieve praktijken in lijn zijn met de Europese verdragen. Ten derde laat het advies van de parlementair advocaat zien dat het vooral de Raad is die het beginsel van loyale samenwerking veronachtzaamt door onvoldoende uitvoering te geven aan het Europese transparantierecht.

Verder wijst de Commissie Meijers op de mogelijkheid dat de Tweede Kamer op grond van Verordening 1049/01 een verzoek om openbaarmaking en toezending bij de Raad indient van een of meer wetgevingsdocumenten die door de Raad als "limite" zijn aangemerkt. Als de Raad aan dat verzoek gevolg geeft kan de Kamer verder uit dat stuk citeren en daarover met derden overleg plegen. Als de Raad het verzoek van de Kamer afwijst of alleen een deel van het document openbaar maakt, kan de Kamer tegen die beslissing beroep instellen en in die procedure de onverenigbaarheid van de regels over het predicaat limite in de Richtsnoeren en het Reglement van Orde van de Raad met de door het Hof van Justitie geformuleerde beginselen aan de orde kan stellen.

Ook kan de Tweede Kamer de regering vragen op grond van artikel 263 VWEU een beroep tot nietigverklaring van de kwalificatie "limite" in te stellen. De regering zou dan voor de rechter de illegaliteit bepleiten van de toekenning (door de Raad of diens Secretariaat) van het limite-predicaat aan een concreet recent wetgevingsdocument. Het gaat daarbij immers om een handeling van de Raad die beoogt rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Overigens is ook het Europese Parlement bevoegd een dergelijk beroep op grond van artikel 263 VWEU in te stellen. Indien de regering geen gehoor zou geven aan de vraag van de Tweede Kamer, zou de Kamer het Europese Parlement kunnen verzoeken binnen twee maanden na de publicatie van een belangrijk wetgevingsdocument met de kwalificatie "limite" beroep tot nietigverklaring in te stellen, onder meer omdat de toekenning van die kwalificatie het Parlement beperkt in zijn mogelijkheden om daarover openlijk met burgers en experts te overleggen.

Naast de (beperkte) formele juridische middelen die het Nederlands parlement en de Nederlandse regering ter beschikking staan om de juridische onverenigbaarheid van interne Raadsregels met het Europese transparantierecht aan te kaarten ziet de Commissie Meijers verdere middelen in de niet-juridische sfeer.

In politieke zin bestaat voor het Nederlands parlement de mogelijkheid om de krachten te bundelen met parlementen in andere lidstaten om daarmee druk uit te oefenen op hun regeringen om de transparantieschending binnen de Raad aan te kaarten en blijvend op de agenda te houden. In die zin ligt het voor de Tweede Kamer voor de hand om in eerste instantie in contact te treden met de Zweedse, Finse en Deense parlementen die zich historisch sterk hebben ingezet voor bredere transparantie in de EU, onder andere in de context van de COSAC,⁵ en het Duitse parlement, dat in recente jaren een actievere houding heeft aangenomen ten opzichte van Raadsbesluitvormings-informatie.⁶ De coalitie van transparantiegezinde landen kan zich uitspreken voor een herziening van de Richtsnoeren en het Reglement van orde van de Raad om deze rechtsinstrumenten weer in lijn te brengen met standaarden van het Europees transparantierecht. Daarbij kan de coalitie zich richten op de volgende juridische aspecten:

- Het aanpassen van de Richtsnoeren door het toevoegen van een expliciete vermelding dat ze niet langer kunnen worden toegepast op wetgevingsdocumenten.
- Het aanpassen van het Reglement van orde van de Raad, in het bijzonder bijlage II, artikel 11, leden 4 en 6, op een zodanige wijze dat ze de verdragsrechtelijke en wettelijke norm van de breedst mogelijke openheid en de beperkte toepassing van uitzonderingen daarop volgens de daartoe bij wet geldende procedure overeind houden (in het bijzonder artikel 4 van Verordening 1049/2001).
- Het uitbreiden van de lijst van wetgevingsdocumenten in het Reglement van orde van de Raad (bijlage II, artikel 11) met tenminste een verslag van wetgevingsvergaderingen op elk niveau van de Raad, tussentijdse voortgangsdokument, en uitkomsten van stemmingen.
- Het standaardiseren conform een behoorlijke standaard van door de Raad op te stellen documenten behorende tot de wetgevingsprocedure.
- Het opnemen in de Richtsnoeren van een ruimhartige regeling voor nationale parlementen om, ter versterking van hun toezichthoudende rol, experts (onder voorwaarden van geheimhouding) toegang te verlenen tot limite-documenten.

Naast het uitoefenen van politieke druk binnen een coalitie van transparantiegezinde parlementen op hun nationale regeringen, kan het Nederlands parlement dezelfde en andere kanalen ook benutten voor een publieke diplomatie-campagne omtrent het (juridische) transparantietekort van de Raad, en voor het bevorderen van bovengenoemde doelstellingen. Het recent door de Europese Ombudsman ingestelde eigen-initiatiefonderzoek aangaande toegang tot documenten van Raadswerkgroepen die betrekking hebben tot het uitvoeren van wetgevingsactiviteiten vormt daarbij een nuttig aanknopingspunt.⁷ Het Nederlands parlement en andere transparantiegezinde nationale parlementen kunnen steun, expertise, en een podium verlenen ten behoeve van dit onderzoek, en erop toezien dat hun regeringen dit ook doen.

⁵ Zie bijvoorbeeld COSAC 17th Bi-Annual Report gepresenteerd in Kopenhagen, hoofdstuk 1, d.d. 22 april 2012.

⁶ Zie Notitie CM 1605, januari 2016.

⁷ EO zaak OI/2/2017/AB, d.d. 10 maart 2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/cases/correspondence.faces;jsessionid=57F4A2302BAC226A9A222390B779D452>.

Initiatiefwet van de leden Maij & A. Mulder

Na een uitgebreide verkenningperiode van de vaste Kamercommissie Europese Zaken,⁸ hebben de (voormalige) leden Maij en A. Mulder een initiatiefwet ingediend ten behoeve van de versterking van de informatievoorziening van de Staten-Generaal met betrekking tot EU informatie, getiteld 'Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie'.⁹

De Commissie Meijers betuigde zich vorig jaar voorstander van een dergelijke 'Europawet' en juicht derhalve de initiatiefwet toe.¹⁰ Wij stellen voorts vast dat een aantal uitgangspunten die wij belangrijk achten voor het goede functioneren van een parlementaire-informatiewet in de initiatiefwet zijn opgenomen.

Positieve aspecten van de wet zijn de flexibiliteit in de informatievoorziening (geregeld aan de hand van uitgebreide periodieke vooruitblikken gecombineerd met informatie 'opt-ins'), een pragmatische benadering van het Europese besluitvormingsproces, en de expliciete inzet van het parlementaire behandelingsvoorboud. Aspecten voor verbetering vatbaar zijn de definities van 'Staten-Generaal' of 'kamers', de afwezigheid van een verwijzing naar het openbaarheidsbeginsel, en mogelijke risico's van informatie-overflow door de wijze waarop documenten aangeleverd worden. Hieronder wordt eerst ingegaan op de verbeteringspunten, waarna de concept-initiatiefwet per artikel van commentaar wordt voorzien.

De initiatiefwet hanteert een onderontwikkelde zelfdefinitie. Door de wet heen wordt bij herhaling gerefereerd aan de 'Staten-Generaal' respectievelijk de 'kamer(s)', zonder dat verdere rechten van individuele Kamerleden en/of fracties vermeld worden. Met het oog op adequaat functionerend parlementair toezicht, in het bijzonder gelet op de noodzaak van goede informatievoorziening voor individuele Kamerleden in het uitoefenen van het toezichthoudende taak, is het echter van belang dat informatie 'opt-ins' op basis van de kleinst mogelijke minderheid tot stand kan komen. Het Duitse '*Europagesetz*' biedt bijvoorbeeld expliciete garanties waarmee kan worden voorkomen dat een parlementaire meerderheid de informatievoorziening van een controlerende minderheid kan blokkeren.¹¹

Het zou verder goed zijn indien in de initiatiefwet een expliciete verwijzing naar het openbaarheidsbeginsel wordt opgenomen. Hoewel de toezichthoudende taak bij de uitvoering van Nederlands beleid en het vertegenwoordigen van het Nederlandse standpunt inderdaad primair voor rekening van de Staten-Generaal komt, behoudt de Nederlandse bevolking echter het recht om deze toezichthoudende rol, en de documenten die daarvoor nodig zijn, op de voet te volgen. Het uitgangspunt dient daarbij te zijn, dat de Tweede Kamer en de regering in de openbaarheid handelen, tenzij daarvoor een wettige uitzondering bestaat. De opstellers van de initiatiefwet erkennen dit gegeven uitvoerig in hun memorie van toelichting. Toevoeging van het openbaarheidsbeginsel aan de lijst met grondbeginselen in artikel 1, evenals in artikel 10 betreffende geheimhouding, zou daarom verhelderend werken.

8 Zie o.a. TK 22112, Nr. 2252, d.d. 7 december 2016.

9 TK 34695, Nr. 2, d.d. 17 maart 2017.

10 Zie CM 1605, januari 2016.

11 Zie CM 1605, januari 2016.

Tenslotte wordt opgemerkt dat, hoewel de lijsten met documenten die de Staten-Generaal op regelmatig basis wenst te ontvangen goed als proportioneel te verdedigen zijn,¹² het risico van informatie-overflow nog altijd aanwezig blijft. Informatie-overflow schaadt het parlementaire toezicht en dient daarom te worden voorkomen. Dit is te bewerkstelligen door een overzichtelijke aanvoer van Raadsdocumenten, bijvoorbeeld in een wekelijks bericht van de regering aan de Kamer waarin nieuwe documenten, hun nummer en vindplaats in het register, en een zeer korte beschrijving zijn opgenomen voor de dossiers die door de Kamer als prioritair aangemerkt zijn. Een dergelijke regeling kan op hoofdlijnen worden vastgelegd in een aan artikel 4 toe te voegen tweede lid, waarbij het tweede lid omgenummerd wordt tot derde lid.

Commentaar per artikel

Artikel 1

“het tijdig, doorlopend en volledig inlichten van de beide Kamers der Staten-Generaal” zou kunnen worden vervangen door “het tijdig, doorlopend, volledig, en zo veel mogelijk openbaar inlichten van de beide Kamers der Staten-Generaal”.

Artikel 2

Artikel 2(2) biedt voorkomt dat het parlement overstelpt wordt met documenten, zonder dat het de mogelijkheid tot uitgebreidere informatievoorziening verliest. Door “Elk van de beide Kamers der Staten-Generaal kan, ...” te vervangen door “Elk lid van de beide Kamers der Staten-Generaal kan...” wordt het informatierecht van individuele Kamerleden geëxpliciteerd. Het behandelingsvoorbehoud zoals vervat in artikel 2(3) is een belangrijk instrument voor het versterken van het parlementair informatierecht en het is als zodanig wenselijk dat het overeind blijft.

Artikel 3

Een verstandige keuze is gemaakt met het apart behandelen van besluiten onder de instemmingsprocedure waarvoor eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad vereist is, en het toevoegen van een expliciet behandelingsvoorbehoud. Conform de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon zijn in dit artikel slechts rechtsbases uit het Werkingsverdrag opgenomen. Door tevens besluiten op basis van eenparigheid binnen het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (zie EU-Verdrag, artikel 24(1), tweede alinea, tweede volzin) toe te voegen wordt deze lijst gecompleteerd.

Artikel 3(1) verwijst terug naar een zogenaamde vermelding van ‘het Verdrag van Lissabon’ in artikel 1, deze vermelding ontbreekt echter in artikel 1.

Artikel 4

Toevoeging van een extra lid waarin de regelmatige aanlevering van documenten vermeld in Lijsten I en II geschied aan de hand van een wekelijks op te stellen overzicht (‘bulletin’) waarin per document titel, nummer, vindplaats in het register, en een zeer korte beschrijving wordt opgenomen. Dit lid zou 4(2) genummerd kunnen worden, en het huidige lid 4(2) zou dan worden omgenummerd tot 4(3).

Artikel 5

De oplegbrief zoals die vermeld wordt in artikel 5(1) vormt de facto een codificering van de bestaande praktijk.

¹² Bijvoorbeeld in vergelijking met de uitgebreidere lijst in het Duitse ‘Europagesetz’.

Net als artikel 2(2) biedt artikel 5(3) de nuttige toevoeging van een informatie 'opt-in'. Een aanpassing zou kunnen worden overwogen met dezelfde strekking als de onder artikel 2 gedane suggestie ("op verzoek van tenminste 5 leden of één fractie ...").

Artikel 6

Geen opmerkingen.

Artikel 7

Onduidelijk blijft waarom de toezending van groen- en witboeken apart vermeld wordt en daarmee buiten de in Lijst I genomen documenten blijft.

Artikel 8

De invoering van periodieke (jaarlijkse en driemaandelijks) vooruitblikken is een welkome codificering en verduidelijking van bestaande praktijken.

Artikel 9

Dit artikel maakt geen melding van de mogelijke openbare verstrekking van toegang tot documenten in de EU-databases. Dit in tegenstelling tot artikel 10 van het Duitse *Europagesetz*, dat toegang tot dezelfde bronnen regelt.

Artikel 10

Dit artikel zou beter aansluiten op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (m.n. *Access Info Europe*) door toe te voegen dat de Staten-Generaal de geheime aanlevering van inlichtingen uitleggen als een uitzondering op het beginsel van openbaarheid en dat uitzonderingen beperkt dienen te worden uitgelegd.

Artikel 11

De strekking van dit artikel blijft nog onduidelijk en vereist nadere specificering.

Artikel 12

Geen opmerkingen.

Artikel 13

Geen opmerkingen.

Artikel 14

Geen opmerkingen.

Artikel 15

Geen opmerkingen.

Lijst I

Deze lijst maakt in tegenstelling tot het Duitse *Europagesetz* geen (expliciete) vermelding van:

- specifieke overlegfora binnen de Raad, zoals het Coreper en voorbereidende junior-werkgroepen;
- bijdragen van andere EU-lidstaten aan overlegfora binnen de EU;
- groen- en witboeken van de Europese Commissie;
- Documenten gerelateerd aan inbreukprocedures van de Commissie betrekking hebbend op niet-, foutieve of gedeeltelijke implementatie van richtlijnen, waaronder

officiële kennisgeving de met redenen omklede Commissie-opinie, evenals verklarende informatie van de regering;

- Documenten gerelateerd aan zaken voor het Europese Hof waarin de regering partij evenals de belangrijkste documenten voor zover de regering deze heeft ontvangen;
- Geannoteerde agenda's, *state of play*, onderhandelingslijn, initiatieven, en uitkomsten van bijeenkomsten van GBVB- en BVDB-gerelateerde Raadsvergaderingen.

Lijst II

Deze lijst maakt in tegenstelling tot het Duitse *Europagesetz* geen (expliciete) vermelding van:

- Aanvullende informatievoorziening voor het EFSF.

Lijst III

Geen opmerkingen.

Lijst IV

In tegenstelling tot het Duitse *Europagesetz* maakt deze lijst van buitengewone EU-fora geen vermelding van organen onder het internationale recht die complementair dan wel gerelateerd zijn aan Europese recht.