

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1517

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling EU raamwerk online gokken (Kamerstuk 22 112, nr. 1516)

Fiche 2: Mededeling deelname EU aan Greco

Fiche 3: Verordening vangstmogelijkheden autonome EU bestanden 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1518)

Fiche 4: Verordening Fonds voor hulp aan minstbedeelden in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1519)

Fiche 5: Mededeling en richtlijn gender balans bij beursgenoteerde bedrijven (Kamerstuk 33 483, nr. 2)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling deelname EU aan de Groep van staten tegen corruptie (Greco) van de Raad van Europa

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake deelname van de Europese Unie aan de Groep van staten tegen corruptie (Greco) van de Raad van Europa

Datum Commissiedocument

19 oktober 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012)604

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202040

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Geen (gelet op de voorgestelde bevoegdheidsgrondslag ex artikel 220 WEU – echter dit staat in Raadskader ter discussie)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (Commissie) geeft aan op welke wijze en met welke doelstellingen zij namens de Europese Unie (EU) de dialoog met de Groep van staten tegen corruptie (Greco) van de Raad van Europa¹ wil aangaan om als «volwaardig deelnemer» aan de Greco en haar evaluatiemechanisme deel te nemen. Ook wordt ingegaan op de stappen die de Europese Commissie momenteel voorziet om vast te stellen of en hoe «volwaardig lidmaatschap» aan de Greco kan worden gerealiseerd. De Commissie bepleit een tweefasen-aanpak. De mededeling sluit aan bij het corruptiebestrijdingspakket van de Commissie van 6 juni 2011. De aanpak van de Commissie berust op artikel 220 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat gericht is op de samenwerking van de Unie met organen en gespecialiseerde organisaties van internationale organisaties zoals de Raad van Europa.

De Commissie wenst met volwaardig deelnemerschap op korte termijn een nauwere samenwerking tussen de EU en de Greco te realiseren waardoor de EU zonder het stemrecht bijna dezelfde (en in sommige gevallen zelfs uitgebreidere) rechten als een lid krijgt. Daarbij geeft de Commissie aan dat een dergelijke stap naar analogie is van de status van het volwaardig deelnemerschap van de EU in de Raad van Europa. Voor een dergelijke status zal de Europese Unie door het Comité van Ministers voor deelname aan de werkzaamheden van de Greco moeten worden uitgenodigd. Dit gebeurt door een resolutie die het Comité goedkeurt waarin de regels voor deelname zijn opgenomen nadat de Greco en de Commissie over de regels tot deelname tot een vergelijk zijn gekomen. De Commissie zal de uitnodiging bij eenzijdige beslissing aanvaarden en onder meer de Raad van de EU en het Europees Parlement informeren over de uitkomst van de besprekingen.

¹ De Greco behelst die staten die deelname aan het partiële uitbreidingsakkoord of die staten die de strafrechtelijke en civielrechtelijke verdragen van de Raad van Europa inzake corruptiebestrijding ondertekenen en ratificeren. Momenteel heeft de Greco 49 leden, 48 Europese landen en de Verenigde Staten van Amerika. Momenteel zijn de OESO en de VN observers van de Greco.

In de mededeling schetst de Commissie wat in haar optiek onder volwaardig deelnemerschap moet vallen: vroegtijdige betrokkenheid bij landenbezoeken van EU (kandidaat) lidstaten, inbreng bij de formulering van evaluatieverslagen, deelname aan de Greco vergaderingen, voorstellen doen aan het bureau van de Greco, toegang tot de door de Greco vergaarde informatie, de Greco bewegen vergelijkende analyses over EU lidstaten te verrichten en via het EU rapportagemechanisme bijdragen aan uitvoering van de Greco aanbevelingen die voor de EU van belang zijn. In de bijlage van de mededeling gaat de Commissie in op onderliggende beginselen voor deelnemerschap. De belangrijkste zijn: respect voor specifieke kenmerken en de eigenstandige (institutionele) positie van de EU, deelname EU staat niet in de weg van uitvoering van rechten en verplichtingen van lidstaten in de Greco, het voorkomen van aanvullende administratieve lasten voor EU lidstaten en het boeken van synergiewinst voor de EU en haar lidstaten. Betreffende het volwaardig deelnemerschap geeft de Commissie aan dat na de besprekingen daarover geanalyseerd moet worden waartoe een eventuele evaluatie van de EU-instellingen door de Greco zou kunnen leiden (naast het stemrecht de essentie van volwaardig lidmaatschap). Uiterlijk vier jaar nadat de EU-deelname aan de Greco is begonnen moet de deelname van de EU opnieuw worden beoordeeld. Op grond van de impactanalyse inzake volwaardig lidmaatschap wordt vervolgens besloten of de EU in een tweede fase een dergelijk lidmaatschap van de Greco zal nastreven. Deze analyse zal worden verricht door een werkgroep die daartoe op EU-niveau in het leven wordt geroepen.

Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De Commissie geeft aan dat de aanpak die ze voorstelt berust op artikel 220 VWEU waarin staat vermeld dat de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de coördinatie organiseert en de Commissie belast is met de uitvoering van de samenwerking van de Unie met organen en gespecialiseerde organisaties van internationale organisaties.

Daarnaast stelt de Commissie expliciet vast dat artikel 218 VWEU niet van toepassing is, omdat bij de voorgestelde benadering in de Mededeling geen sprake is van toetreding tot een internationale organisatie of een internationaal verdrag. Concreet houdt dit volgens de Commissie in dat de Raad van ministers van de EU en het Europees Parlement door de Commissie slechts worden geïnformeerd over genomen stappen. Dit in tegenstelling tot de in artikel 218 VWEU voorgeschreven procedure waarbij de Raad een machtiging verstrekt tot het voeren van onderhandelingen, onderhandelingsrichtsnoeren vaststelt en een machtiging tot ondertekening en sluiting van de overeenkomst afgeeft.

Nederland is niet overtuigd van de juridische argumentatie van de Commissie. Ten eerste is de scheidslijn zoals de Commissie deze uitlegt tussen de toepassing van artikel 218 VWEU en artikel 220 VWEU in onderhavig geval voor Nederland niet duidelijk. De eerste fase van deelname van de EU aan Greco kan gezien worden als een voorbereiding op de tweede fase, mogelijke toetreding van de EU tot Greco. Daarnaast is Nederland het niet eens met de uitleg die de Commissie geeft aan artikel 220 VWEU. Volgens Nederland is er binnen artikel 220 een rol weggelegd voor de Raad. Nederland is van mening dat op basis

van het institutionele evenwicht (artikel 13, lid 2 juncto artikel 16 VEU) en het beginsel van loyale samenwerking kan worden afgeleid dat de Raad bepaalt wat de Hoge Vertegenwoordiger of de Commissie namens de Unie uitdraagt.

Subsidiariteit

Nederland is positief over de subsidiariteit van het voorstel omdat de Commissie hiermee invulling geeft aan het verzoek van de Raad van de EU vervat in het huidige EU Meerjarenprogramma op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (het Stockholmprogramma). Letterlijk staat in dat programma: «...de Commissie dient de Raad in 2010 een verslag voor te leggen over de voorwaarden waaronder de Unie kan toetreden tot de Greco.»¹.

Proportionaliteit

Nederland is negatief over de proportionaliteit van het voorstel van de Commissie. Nederland zet namelijk in op een verdergaande *vorm* van samenwerking dan de Commissie in deze mededeling voorstelt, maar vindt ook dat de voorgestelde *invulling* van die samenwerking op punten te ver gaat.

Wat betreft de vorm stelt Nederland vast dat, los van de verdraging waarmee de Commissie voorstellen heeft uitgebracht, de Commissie minder vergaande voorstellen tot samenwerking met de Greco doet dan Nederland en veel EU lidstaten voor ogen hebben. Het voorstel had op de behoefte van de lidstaten moeten inspelen, onder welke voorwaarden de EU tot de Greco kan toetreden. Nu ziet het voorstel – waarbij de Raad geen formele en actieve rol wordt toegedicht – alleen toe op kaders voor het aangaan van een samenwerkingsverband waarbij de EU als volwaardig deelnemer deelneemt. Volwaardig lidmaatschap tot de Greco (inclusief beoordeling van de EU instellingen) wordt niet als uitgangspunt en einddoel maar als mogelijkheid voor de toekomst van het initiatief beschouwd.

Wat betreft de invulling van de voorgestelde samenwerking, merkt Nederland het volgende op. Indien de Europese Commissie, zoals ze in de mededeling bepleit, een grote grip op het evaluatiemechanisme wil hebben en voorts de mogelijkheid wil hebben tot het stellen van strengere normen binnen haar grenzen voor EU (kandidaat)lidstaten, kan dit het Greco mechanisme onder druk zetten. Nederland acht dat niet gewenst. Tenslotte acht Nederland de keuze van het instrument mededeling wel adequaat.

Regelgeving, regeldruk, lasten en financiële gevolgen

Nederland verwacht gelet op het voorliggende initiatief geen concrete wet- en regelgeving. Het initiatief is gericht op het voorkomen van aanvullende administratieve lasten voor EU lidstaten en hun autoriteiten. Mede door de samenwerking tussen de EU en de Greco en op termijn deelname aan de Greco als volwaardig lid hoeft en zal de Europese Commissie geen apart evaluatiemechanisme opzetten om informatie te vergaren voor het tweejaarlijkse EU anticorruptie rapport. Daarmee voedt die samenwerking net als andere bronnen de informatiehuishouding van de Commissie voor het opstellen van de tweejaarlijkse EU rapportage. Gelet op de door de Commissie voorgestelde insteek vindt Nederland dat de EU via de band van de Greco de EU geen aanvullend evaluatiemechanisme gericht op EU aspecten van de lidstaten moet introduceren wat zorgt voor een lastenverzwaring bij het voldoen van de Greco verplichtingen als EU lidstaat. Dit vereist een duidelijke afspraak tussen Commissie en de Raad.

¹ Het Stockholmprogramma – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, zoals aangenomen door de Europese Raad op 10–11 december 2009, PbEU 4 mei 2010, C 115/1.

Volwaardig deelnemerschap zal volgens de Commissie € 300 000 per jaar behelzen. Daarnaast zal € 150 000 per jaar worden gebruikt voor gezamenlijke activiteiten met de Greco, zoals het verzamelen van gegevens en het opstellen van achtergrondstudies voor de corruptiebestrijdingsverslagen van de EU. De contributie voor volwaardig lidmaatschap van de EU is momenteel ongewis evenals de vraag hoe dit lidmaatschap financiële gevolgen heeft voor de Nederlandse bijdrage aan de Greco. Nederland draagt in 2012 € 46 264,61 aan de Greco bij – de huidige bijdrage aan de Raad van Europa in zijn geheel is € 8 468 761. De maximale bijdrage aan de Greco door een lidstaat is in 2012 € 286 891,55. Dat bedrag wordt afzonderlijk van elkaar door Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika bijgedragen. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. De Commissie stelt te overwegen om haar financiële bijdrage te betalen via gezamenlijke programma's met de Raad van Europa en geeft aan dat het benodigde bedrag wordt gedekt door het Fonds voor interne veiligheid. Niet de betaling van een bijdrage aan de Greco roept bij Nederland vragen op, maar wel de wijze van financiering. Klaarblijkelijk heeft de Commissie nog geen definitief besluit genomen over de wijze van financiering. Daarnaast wordt het Fonds voor Interne Veiligheid pas in 2014 opgericht. Een voorstel daartoe wordt momenteel in de Raad uitonderhandeld en is ook afhankelijk van de onderhandelingen over de EU meerjarenbegroting (MFK) 2014–2020.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland wil dat de EU volwaardig lid van de Greco wordt en bijgevolg ook de EU instellingen aan evaluatie door de Greco onderhevig zijn, alsmede dat de Europese Commissie uit de kennis en expertise van de Greco kan putten voor haar eigen activiteiten voor het EU anticorruptiepakket. De mededeling van de Commissie is een eerste maar niet toereikende stap. Nederland zal daarvoor in EU Raadskader pleiten. Nederland is zich bewust van de sui generis positie van de EU en haar instellingen en bijgevolg van de noodzaak tot maatwerk in relatie tot deelname aan de Greco. De EU is geen lidstaat en deelname aan de Greco moet geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de EU of die van haar instellingen, organen of instanties. Deelname moet ook geen afbreuk doen aan de rechten en verplichtingen van de lidstaten in de Greco verband (zo moeten de EU lidstaten hun eigen stemrecht behouden). Nederland is niettemin van mening dat (op termijn) de EU en haar instellingen en instanties op een gelijkwaardige wijze aan de evaluaties van Greco onderhevig moeten zijn. EU instellingen zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad en het EU Hof hebben immers verreichende bevoegdheden voor het (mede)bepalen van (uitvoering van) regelgeving en beleid in EU (kandidaat)lidstaten. Dat vereist ook reguliere externe monitoring betreffende het beleid en de aanpak tot integer functioneren van deze organen bovenop de al bestaande structuren zoals het Europese Bureau voor Fraudebestrijding en de Europese Rekenkamer. De EU en haar instellingen hebben dusdanig veel verantwoordelijkheden van nationale overheden in de loop der jaren overgenomen dat zij de facto ook gebaat zijn bij een extra extern advies door Greco, net als dit ook voor EU lidstaten geldt. Dat draagt bij aan een sluitende monitoring van overheidsfunctioneren. Een termijn van vier jaar na het aanvangen van de deelname voor het eventueel overwegen van lidmaatschap vindt Nederland in dit verband lang. Dit zal Nederland in de besprekingen ter discussie stellen.

Daarnaast wil Nederland dat de Europese Commissie zowel vanwege inhoudelijke, juridische en politieke overwegingen een mandaat van de Raad van de EU vraagt met het oog op het aangaan van een samenwerkingsverband met Greco en (op termijn) een volwaardig lidmaatschap van de EU. Daarmee wordt vermeden dat achteraf blijkt dat de samenwerking niet voldoet aan de behoeften van de lidstaten. Ook kunnen lidstaten vooraf helder aangeven of er werkzaamheden zijn die voortkomen uit de samenwerking, of die werkzaamheden leiden tot een lastenverzwaren en/of moeilijke technische uitvoerbaarheid en of die werkzaamheden mogelijk contraproductief zijn aan een ordentelijk/effectief functioneren van de Greco en de individuele EU (kandidaat)lidstaten.

Nederland is voorstander van een goed werkende internationale monitoring van de integriteit en corruptiebestrijding in landen en ziet ook een rol voor EU instellingen en organen in dat kader weggelegd. Echter, gelet op de huidige bestaande monitoringsmechanismen (bijvoorbeeld de Greco, de Werkgroep inzake Omkoping van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Verenigde Naties) maakt Nederland zich zorgen over de effectiviteit van die internationale monitoring als veel partijen hetzelfde beoordelen en aanbevelingen voor verbeteringen uitvaardigen. Dat vereist adequate afstemming voor consistentie in het advies en de beoordeling tussen lidstaten en internationale organen zoals de Europese Commissie en de Raad van Europa, het voorkomen van dubbelingen en lastenverzwaren. Nederland zal in EU Raadskader de noodzaak daartoe onderstrepen en actief bijdragen aan stappen om daar antwoord op te geven.

Verder is de Greco een samenwerkingsverband waar EU lidstaten maar ook de niet EU landen van Europa aan deelnemen. Ook de Verenigde Staten van Amerika is lid. De Greco is onder meer een hefboom om minder gevorderde landen bij de bestrijding van corruptie en op integriteitsvlak op hun handelen aan te spreken en te stimuleren stappen te zetten. Echter, indien de Europese Commissie, zoals ze in de mededeling bepleit, een grote grip op het evaluatiemechanisme wil hebben en voorts de mogelijkheid wil hebben tot het stellen van strengere normen binnen haar grenzen voor EU (kandidaat)lidstaten, kan dit het Greco mechanisme onder druk zetten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de focus van de Greco activiteiten (meer EU zaken in plaats van zaken van en voor iedereen), een ongelijkwaardige behandeling van de Greco lidstaten, maar ook het acceptatieniveau binnen het Greco kader.

Wat betreft de bevoegdheidsgrondslag, wordt hier gewezen op de juridische overwegingen zoals in dit fiche opgesomd in het kader van de bevoegdheidsvaststelling.

Politieke overwegingen richten zich op het feit dat de Commissie een andere relatie met extra rechten dan de bestaande statutaire mogelijkheden binnen de Greco bepleit (observerschap of volwaardig lidmaatschap). De wensen van de Commissie zijn bovendien niet vanzelfsprekend. Het is zeer de vraag of de niet-EU lidstaten een dergelijke positie acceptabel zullen vinden. Volwaardig lidmaatschap waarbij EU instellingen worden geëvalueerd kan rekenen op meer draagvlak van alle betrokken partijen. Nederland zet daar dan ook op in. Voorts wordt in de mededeling onvoldoende ingegaan op de samenwerking, namelijk de Greco experts zouden ook actief bij kunnen dragen aan activiteiten in het kader van het EU anticorruptiepakket. Nederland wenst een duidelijkere, actievere betrokkenheid van de Greco experts bij uitvoering van dat pakket om optimale synergievoordelen te krijgen en zal dit in EU Raadskader bepleiten.

Daarnaast zal Nederland in EU Raadskader verzoeken om mandaatverstreking door de Raad van de EU aan de Commissie voor het invullen en uitvoeren van het initiatief. Nederland zal aangeven dat het – ook los van bevoegdheidsverdelingen in EU kader – als lidstaat van de EU en de Greco eraan hecht volledig bij het initiatief betrokken te worden. Nederland zal om opheldering verzoeken betreffende de financiering van het initiatief, en erop inzetten die voorafgaand aan de start van het initiatief wordt verstrekt.