

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2291

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 26 januari 2017

Het presidium legt hierbij aan u voor het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken bij brief van 10 januari 2017 (zie bijlage) om juridisch advies in te winnen bij de parlementair advocaat over de verenigbaarheid van Europese transparantieregels met het Verdrag van Lissabon en Europese jurisprudentie.

Het presidium stelt u voor om in te stemmen met deze adviesaanvraag.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
K. Arib

Bijlage

Geachte leden van het presidium,

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft op 23 december 2016 besloten de Kamer, door tussenkomst van het presidium, te verzoeken in te stemmen met een adviesaanvraag aan de parlementair advocaat voor een juridische analyse van de verenigbaarheid van Europese transparantieregels met het Verdrag van Lissabon en Europese jurisprudentie. Dit voorstel vloeit voort uit het rapporteurschap EU-informatievoorziening van het lid Omtzigt (CDA) voor de commissie Europese Zaken dat zag op de informatiepositie van de Kamer over Europese besluitvorming.¹

In het parlementair advies zullen de volgende onderzoeksvragen worden geanalyseerd:

1. Vormen de Richtsnoeren een schending van:
 - de Europese verdragen (in het bijzonder van artikel 15, lid 3 van het Verdrag inzake de Werking van de EU («VWEU») en van artikel 42 Handvest);
 - de Europese wetgeving (in het bijzonder van Verordening 1049/2001 («Eurowob»)); of
 - de Europese jurisprudentie (in het bijzonder van het arrest *Access Info Europe*²)?
2. Vormt het Ordereglement een schending van:
 - de Europese verdragen (in het bijzonder van artikel 15, lid 3 VWEU en artikel 42 Handvest);
 - de Europese wetgeving (in het bijzonder van de Eurowob); of
 - de Europese jurisprudentie (in het bijzonder van het arrest *Access Info Europe*)?
3. Wat is de juridische basis voor het bestaande «citeerverbod ten aanzien van niet-openbaar gemaakte EU-documenten voor leden van het Nederlands parlement? Vormt dit citeerverbod een schending van de Europese verdragen, de Europese wetgeving, de Europese jurisprudentie of van artikel 68 Grondwet?
4. Kan men uit de Europese verdragen of de Europese jurisprudentie een actieve openbaarmakingsplicht voor de Raad van Ministers van de EU herleiden, in die zin de Raad in beginsel verplicht zou zijn documenten openbaar te maken (en niet slechts op verzoek daartoe gehouden is)?
5. Indien wordt geconstateerd dat de Richtsnoeren, het Ordereglement of het citeerverbod strijdig zijn met de Europese verdragen, de Europese wetgeving of de Europese jurisprudentie, wat zijn dan de procedurele mogelijkheden voor leden van het Nederlands parlement om deze strijdigheid rechtstreeks bij een rechterlijke instantie aan te vechten

Naast het verzoek om een juridische analyse door de parlementair advocaat zijn enkele andere voorstellen gedaan, die in een later stadium uitgewerkt worden. Eén daarvan is het verzoek om de Venetië Commissie van de Raad van Europa een advies te vragen over de wijze waarop de Kamer door de regering wordt geïnformeerd over EU-dossiers en of deze wijze voldoende is om de democratische controle te garanderen.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2250

² HvJEU, arrest van 17 oktober 2013, C-280/11P (*Raad/Access Info Europe*), ECLI:EU:C:2013:671.

De voorstellen zijn tot stand gekomen na gesprekken van de rapporteur met vier EU-intensieve commissies (FIN, EZ, I&M en V&J) en een rondetafelgesprek van de commissie Europese Zaken met deskundigen.³ Een meerderheid van de commissie Europese Zaken heeft op 15 november 2016 met de voorstellen van de rapporteur ingestemd. De voorstellen zijn daarna met de Minister van Buitenlandse Zaken besproken tijdens het AO EU-informatievoorziening van 16 november 2016.⁴

Tijdens dit AO onderschreef de Minister het belang van transparantie, democratische controle op Europese besluitvorming en goede informatievoorziening aan de Kamer. Tegelijkertijd is vertrouwelijkheid tijdens onderhandelingen nodig om lopende besluitvorming niet te ondermijnen. Dit vraagt om een goede belangenafweging, waarbij nog verbeteringen zijn door te voeren. Tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap heeft het kabinet hierop ingezet. Op het voorstel om de parlementaire advocaat advies te vragen, waarna de regering eventueel actie zal ondernemen, antwoordde de Minister dat het de Kamer vrij staat juridisch advies in te winnen, maar dat de regering zelf zijn juridisch standpunt bepaalt.⁵

Nadere achtergrond voorstel parlementaire advocaat

Een van de conclusies van de rapporteur is dat het huidige Europees transparantierecht zich moeizaam verhoudt tot het belang van nationale parlementen en burgers om het Europees wetgevingsproces goed te kunnen volgen. Het gaat dan met name om toegang tot documenten over lopende wetgevingsprocedures die door de Raad van Ministers van de Europese Unie bij opstelling in bijna de helft van de gevallen niet actief openbaar gemaakt worden. Deze zogenaamde *limité*-documenten worden dan pas na afloop van de besluitvorming of tussentijds op basis van openbaarmakingsverzoeken door burgers beschikbaar gesteld. De Kamer heeft sinds 2013 via de database *extranet* (thans *delegates portal*) toegang tot deze documenten, maar mag daar niet uit citeren of de inhoud bespreken met derden. De EU-staf analyseert veel van deze documenten en verwerkt die in niet-openbare signaleringen voorafgaand aan overleggen over Raadsbijeenkomsten.

De gebrekkige transparantie maakt het voor alle Kamercommissies lastig hun werk goed te doen en voor burgers, al dan niet via media en belangenvertegenwoordigers, zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties om zich te mengen in het democratisch proces. Discussies over transparantiehervormingen zitten echter al jaren vast, met name vanwege weerstand onder lidstaten. Kritische jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie heeft niet geleid tot fundamentele veranderingen. Over de openbaarheid van Europese ontwerpbesluitvorming hebben verschillende fracties in de afgelopen jaren vragen gesteld.⁶

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2252

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2253

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2253, p. 12

⁶ In 2011 pleitten de leden Albayrak en Bontes bijvoorbeeld voor het minder vaak labelen van documenten als *limité* (Kamerstuk 22 112, nr. 1346). Het lid Servaes vroeg de regering in 2013 zich in Europees verband in te spannen om de conceptconclusies van de Raad te publiceren (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1319). De vaste commissie voor Europese Zaken heeft in 2013 en 2014 de regering verzocht te reageren op oproepen van de Commissie Meijers om de richtsnoeren voor de behandeling van raadsdocumenten te versoepelen (Kamerstuk 22 112, nrs. 1670 en 1830). Het lid Pechtold stelde in 2014 schriftelijke vragen over het bericht dat de Raad de individuele posities van lidstaten niet meer zou notuleren, nu het arrest *Access Info* zou nopen tot openbaarmaking (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2146). Het lid Maij herhaalde in 2014 de oproep om het label *limité* minder vaak te gebruiken (Kamerstuk 22 112, nr. 1865). Het lid Omtzigt heeft bij een groot aantal gelegenheden de correcte implementatie van de relevante Hofjurisprudentie aan de orde gesteld.

Volgens de regering kan een voorstel om de regels over limité-documenten te wijzigen op geen enkele steun rekenen onder de andere lidstaten.⁷ De rapporteur trekt hierover de volgende conclusie in zijn verslag:

Het politieke proces is een doodlopend spoor. In 1996 bevond Nederland zich in een vergelijkbare positie. Toen is besloten om een rechtszaak tegen de Raad aan te spannen. Dit leidde er toe dat de EU transparantiewetgeving aannam. Dit kan Nederland opnieuw doen: ditmaal om een aanpassing van het reglement van orde van de Raad en de richtsnoeren voor interne documenten af te dwingen.⁸

Behalve de parlementair advocaat kan ook worden gedacht aan adviesinwinning bij de Raad van State. In dit verband kan worden opgemerkt dat de commissie Europese Zaken in de Eerste Kamer een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State in voorbereiding heeft over «het indelingsstelsel van openbare, limité en restreint-documenten.» De rapporteur is van oordeel dat dit een wezenlijke andere vraag betreft nu voor de commissie Europese Zaken in de Tweede Kamer de rechtmatigheid van de transparantieregels van de Raad aan de orde is. Op korte termijn was bij het opstellen van het verslag van de rapporteur bovendien nog geen definitieve besluitvorming door de Eerste Kamer voorzien. Dit is thans nog het geval. De parlementair advocaat is daarbij het eerste aanspreekpunt voor juridische advisering aan de Kamer. Gelet hierop en op de kortere doorlooptijd van advisering door de parlementair advocaat, het belang van de materie en de eigenstandige positie van de beide Kamers, heeft de rapporteur voorgesteld om de parlementair advocaat te benaderen. De commissie Europese Zaken heeft zich hier achter geschaard.

Door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) is inmiddels gesproken met de parlementair advocaat over haar beschikbaarheid en de looptijd van het onderzoek. De met dit onderzoek gemoeide uitgaven zijn afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. De uitgaven passen binnen het reeds geraamde budget in de Kamerbegroting voor parlementair onderzoek (kennis- en onderzoeksbudget).

Indien het presidium en de Kamer positief besluiten over het verzoek van de commissie Europese Zaken, zal naar verwachting de nieuwe Kamer moeten besluiten over het vervolgtraject van het geleverde advies.

De commissie verzoekt het presidium in te stemmen met het verzoek om de parlementair advocaat in te schakelen en het verzoek door te geleiden naar de Kamer.

Desgewenst is de rapporteur bereid een nadere toelichting te geven op dit voorstel.

Hoogachtend,

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Azmani

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1642

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2250, p. 7