Vier voorstellen voor meer transparantie van de regering richting het parlement over besluitvorming in de Europese Unie

Pieter Omtzigt, rapporteur voor het AO informatievoorziening Europese Unie, november 2016

1. Inleiding

Democratie en transparantie zijn essentieel met elkaar verbonden. Als niet duidelijk is wie voor welke besluiten verantwoordelijk is en welke posities politici en lidstaten ingenomen hebben, dan wordt het democratische proces ernstig verzwakt. Hoe kun je immers voor een partij kiezen bij een verkiezing als je niet weet welk standpunt die partij heeft ingenomen bij essentiële besluiten over het bestuur en wetgeving?

De besluitvorming in de Europese Unie is gecompliceerd door de vele actoren die eraan deelnemen. Daarbij is vooral de besluitvorming binnen de Raad van Ministers, in de trilogen tussen die Raad en het Europese Parlement en in het intergouvernementele deel van de Unie te ondoorzichtig. Het is de taak van het Nederlandse parlement om het handelen van de regering te controleren. Op dit moment is dat te moeilijk. In dit position paper doe ik een aantal voorstellen om dat proces te verbeteren.

Dit paper gaat dus expliciet over het controleren van de Nederlandse regering. Het is ook duidelijk dat de grootste problemen in informatievoorziening bij de overleggen tussen regeringen zit. De informatievoorziening van de commissie en het Europees Parlement is op veel punten gewoon een stuk transparanter.

In opdracht van de vaste commissie voor Europese Zaken heb ik onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de informatievoorziening in EU-dossiers aan het parlement. Zowel op nationaal als op Europees niveau heb ik belemmeringen geconstateerd die een goede informatiepositie in de weg staan. In dit position paper doe ik vier voorstellen om de informatiepositie van het parlement te verbeteren:

- De Tweede Kamer zal een verzoek doen aan de parlementair advocaat om een juridische analyse te maken over de mogelijke strijdigheid van de richtsnoeren van de Raad met het verdrag[1] en het werkingsverdrag van de EU[2] en de jurisprudentie van het Hof van Justitie.[3] Indien de parlementair advocaat strijdigheid constateert, zal de regering actie ondernemen om deze strijdigheid tegen te gaan;
- De Nederlandse regering verzoekt de Venetië Commissie van de Raad van Europa een advies te schrijven over de wijze waarop Nederlandse parlementariërs worden geïnformeerd over EU-dossiers en of deze wijze voldoende is om de democratische controle te garanderen.[4] Indien de Venetië Commissie concludeert dat dit niet kan worden gegarandeerd, zal de

[1] Verdrag betreffende de de Europese Unie.
[2] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[3] Met name de arresten HvJ EU 30 april 1996, C-58/94 *(Nederland/Raad)* en HvJEU 17 oktober 2012, C-280/11P (*Raad/Access Info Europe*).
[4] De regering kan op grond van art. 3 Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law een adviesaanvraag indienen.

regering een discussie in de Unie entameren en in overleg met het parlement actie ondernemen om dit te herstellen;

- De Nederlandse regering geeft Nederlandse parlementariërs de mogelijkheid om experts vertrouwelijke EU-documenten te laten inzien;[5] zowel experts als Kamerleden krijgen de mogelijkheid vertrouwelijk aantekeningen te maken bij het inzien van vertrouwelijke stukken.
- De Nederlandse regering zet zich ervoor in dat ook nieuwe informele fora[6] binnen het EU raamwerk en vlak daarbuiten een helder statuut krijgen. Tot die tijd krijgt het Nederlandse parlement toegang tot alle documenten die daar besproken worden, op hetzelfde moment als de Nederlandse regering de documenten ontvangt.

Dit paper gaat alleen over de instrumenten die het Nederlandse parlement tot zijn beschikking heeft. In mijn rondgang langs een aantal commissies is mij duidelijk geworden dat een aantal instrumenten onbekend is bij Kamerleden en niet gebruikt wordt. Ik zal op een later moment een aanbeveling doen hoe die instrumenten wel ingezet kunnen worden.

Verder kan het parlement ook overwegen om een eigen Europawet naar Duits voorbeeld voor te stellen. Dan ligt wettelijke vast op welke informatie het parlement recht heeft. Zo'n voorstel zou zeer welkom zijn.

Dit paper gaat echter over de voorbereiding van een algemeen overleg met de minister van Buitenlandse en Europese Zaken. De twee hierboven genoemde zaken vallen daarom buiten de reikwijdte van het debat.

Voordat ik deze vier voorstellen nader toelicht, zal ik eerst de Europese besluitvorming en de rol die het Nederlandse parlement hierin heeft nader toelichten.

2. Meer grip op Europese besluitvorming

Het parlement heeft een eigen rol in Europese besluitvorming. Het parlement controleert de inzet van Nederlandse ministers in Europese onderhandelingen over nieuwe EU wetgeving en beleid. Het parlement kan namelijk als volksvertegenwoordiging als geen ander gevoelens en opvattingen in de Nederlandse samenleving vertalen en aan de ministers meegeven voordat zij naar Brussel gaan. Omgekeerd kan het parlement, door de voortgang en uitkomsten van Europese onderhandelingen in het openbaar te bespreken, voor de samenleving inzichtelijk maken wat er in Brussel gebeurt en welke keuzes waarom worden gemaakt. Het Europees Parlement vervult deze controle niet. De taken van de nationale parlementen en het EP vullen elkaar aan.

Het parlement moet dan wel voldoende inzicht hebben in het verloop van de Europese onderhandelingen en besluitvorming. Het parlement moet daarom op tijd de juiste informatie krijgen over belangrijke stappen die gezet worden tijdens onderhandelingen in een dossier. Ook moet na afloop duidelijk zijn wie welke positie heeft ingenomen en hoe deelnemende partijen zich hebben

[5] Experts dienen een vertrouwelijkheidsverklaring te tekenen voordat ze toegang krijgen tot vertrouwelijke stukken.
[6] Bijvoorbeeld de EU27, Eurogroep en ESM.

gedragen. Alleen dan kan het parlement controleren of de regering goed verantwoording aflegt over het resultaat van die onderhandelingen.

Europese besluitvorming is echter niet heel transparant. Met name de onderhandelingsprocessen tussen de lidstaten onderling en die tussen de Raad en het Europese Parlement zijn flexibel, informeel en vertrouwelijk. Dit maakt het mogelijk voor de lidstaten om consensus te vinden voor de oplossing van complexe problemen en in vrijheid met elkaar van gedachten te wisselen. Dit betekent wel dat het publiek en het parlement vaak niet kunnen volgen wat er besproken wordt. Dit moet beter geregeld worden. Op vier terreinen moet dit met name gebeuren: de besluitvorming in de Raad, de gedelegeerde handelingen, trilogen en het sluiten van overeenkomsten met derde landen.

Besluitvorming in de Raad

Nieuwe voorstellen voor EU wetgeving worden na verschijning achter gesloten deuren besproken door ambtenaren van de lidstaten. Dit doen zij in de voorbereidende gremia van de Raad, zoals raadswerkgroepen en het COREPER. Uitgewerkte compromissen worden na die besprekingen aan de ministers voorgelegd. Vaak is er dan geen politiek debat meer nodig, omdat voor de meeste gevoelige punten al oplossingen zijn gevonden. Het ambtelijk proces is dus een cruciale fase in de besluitvorming. Er zijn echter geen regels voor de verslaglegging van die ambtelijke besprekingen en deze zijn daarom voor buitenstaanders lastig te volgen. Ook zijn de meeste stukken over wetgeving gelabeld als *limité*. Dit betekent dat de stukken niet vertrouwelijk zijn, maar ook niet worden gepubliceerd. Volgens de richtsnoeren voor de behandeling dit soort interne documenten kan het limité-label alleen op verzoek worden opgeheven in overleg met het raadssecretariaat. Als burgers om die documenten vragen, wordt als regel cruciale informatie, zoals de individuele posities van lidstaten, weggelaten.

Voor de bijeenkomsten op hoog politiek niveau, zoals de Europese Raad en de vakraden, gelden hogere transparantienormen. Zo is in het Verdrag van Lissabon vastgelegd dat de wetgevende besprekingen van de Raad openbaar zijn. In de praktijk wordt er echter steeds meer tijd vrijgemaakt rondom de formele bijeenkomsten om tijdens informele sessies over nieuwe wetten en beleid te onderhandelen. Lidstaten zijn daarnaast niet alleen betrokken bij besluitvorming in de Raad, maar onderhandelen ook daarbuiten, bijvoorbeeld in de Eurogroep, de Eurotop (regeringsleiders van de Eurolanden), de EU-27 (regeringsleiders zonder het VK) en het ESM (ministers van financiën Eurozone). Deze organen vergaderen op basis van vooraf gecirculeerde documenten, die als informeel worden omschreven. Daarmee vallen ze niet onder de geldende Europese transparantieregels en kunnen ze ook niet opgevraagd worden. De regeringsleiders en ministers bedingen hiermee voor zichzelf een *space to think* en een forum voor open debat met elkaar. Hoewel er altijd ruimte moet zijn om in vrijheid met elkaar te kunnen reflecteren op mogelijke oplossingen voor ingewikkelde problemen, schieten de Raad en de Europese Raad daarin nu te veel door. De informele overleggen tussen regeringsleiders en ministers gaan daarmee te veel ten koste van transparantie en democratische legitimiteit.

Trilogen

Indien Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie na behandeling geen directe overeenstemming hebben over de tekst van nieuwe wetgeving volgt een onderhandeling over een

compromistekst in een zogenaamde triloog. Deze zijn onvoldoende transparant.[7] Vaak zijn dit cruciale onderhandelingen, vanwege de vaak zeer tegengestelde opvattingen tussen de Raad en het EP. Veel documenten die de basis vormen voor de onderhandelingen, evenals de data van de bijeenkomsten en de deelnemers zijn tijdens het proces echter niet of slechts beperkt openbaar. De enige openbare informatie over de voortgang van de besprekingen zijn de korte terugkoppelingen die door de onderhandelaars in de vakcommissies van het EP gegeven worden. Trilogen hebben daarmee inmiddels de beruchte status van een *black box* verworven.

Gedelegeerde handelingen

De Commissie heeft de mogelijkheid om gedelegeerde handelingen en uitvoeringsmaatregelen uit te vaardigen. Deze zijn vergelijkbaar met de Nederlandse Algemene Maatregelen van Bestuur[8] en Ministeriële regelingen. Het gaat vaak om een technische uitwerking van regels die zijn neergelegd in Europese richtlijnen en verordeningen. Echter, soms worden in deze secundaire regels ook politieke keuzes gemaakt. In Nederland heeft het parlement bedongen dat belangrijke AMvB's met een voorhang aan het parlement worden toegestuurd. Voor de Europese afgeleide regelgeving is dat niet het geval. Bij het opstellen van de gedelegeerde handelingen kunnen experts uit de lidstaten wel input leveren, maar parlementen niet. Nederlandse ambtenaren hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op Europese AMvB's. Het parlement krijgt op dit moment geen terugkoppeling van de regering hierover. Het parlement en regering zouden dus afspraken kunnen maken over de Nederlandse inzet bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen en hoe het parlement hierover wordt geïnformeerd.
Wel staan ontwerp-teksten van gedelegeerde handelingen sinds kort online. Dat is een goede stap van de commissie om vooraf input te verzamelen van stakeholders.

Internationale overeenkomsten

Het parlement heeft ook een slechte informatiepositie ten aanzien van de diplomatieke onderhandelingen tussen de EU en derde landen over internationale overeenkomsten. Hierbij valt te denken aan TTIP, het EU-US Privacy Shield of de EU-Turkije verklaring over migratie. Ondanks dat dit soort overeenkomsten steeds vaker rechtstreeks de belangen en rechten van burgers raken, worden zij vooral beschouwd als contracten tussen twee partijen: de EU en een derde land. Relevante documenten worden daarom vaak geclassificeerd als *restreint* en de betrokkenheid van de nationale parlementen is vaak beperkt tot verantwoording over de uitkomsten van de onderhandelingen achteraf. Als je namens 28 lidstaten onderhandelt, is het begrijpelijk dat het onwenselijk is dat de tegenpartij het hele krachtenveld achter het Europees standpunt kent. Dit zou de onderhandelingspositie van de EU ernstig verzwakken. De uitvoering van de geheimhoudingsregels zijn echter te ver doorgeschoten. De documenten kunnen weliswaar soms door parlementariërs in een leeskamer worden bekeken. Zij mogen echter geen aantekeningen maken en ook geen experts raadplegen. Het spreekt voor zich dat het haast onmogelijk is om honderden pagina's, met voornamelijk complexe technische materie, adequaat te controleren onder deze omstandigheden. Ook bij limité documenten kunnen Kamerleden geen experts raadplegen, terwijl dat wel op bepaalde momenten zeer wenselijk zou zijn.

[7] Zie ook Europese Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry*, OI/8/2015/JAS, 12 juli 2016.
[8] Hierna: AMvB.

Meer EU transparantie nodig voor meer grip

De bovengenoemde zaken zijn slechts enkele voorbeelden van niet transparante besluitvorming. De manier van werken in de EU is een van de belangrijkste oorzaken van de slechte informatiepositie van nationale parlementen en het publiek. Dit kan niet alleen ondervangen worden met afspraken tussen het parlement en regering, Europese hervormingen zijn nodig. Dit is geen nieuw probleem. Er wordt lang onderhandeld over een nieuwe transparantieverordening, maar de onderhandelingen zijn al jaren vastgelopen en wezenlijke veranderingen lijken ver weg.[9] Ook zijn er vele rechtszaken gevoerd over toegang tot vertrouwelijke documenten. In 1996 leidde onder meer een rechtszaak die Nederland had aangespannen tegen de EU, er toe dat de Eurowob er kwam.[10] De regering moet zich in Europees verband, al dan niet samen met gelijkgestemde lidstaten, blijven inzetten voor meer transparantie. Tijdens het Nederlands voorzitterschap was dit gelukkig opnieuw een van de prioriteiten. Nu het voorzitterschap voorbij is, is er tijd voor nieuwe actie. De rest van dit position paper gaat in op een aantal concrete maatregelen die genomen kunnen worden.

3. Tijd om transparantie af te dwingen

Een van de belangrijkste rechtszaken op het gebied van transparantie in de afgelopen jaren is *Raad t. Access Info Europe.*[11] In deze zaak besliste het Europees Hof van Justitie dat documenten over nieuwe wetgeving in beginsel direct en volledig toegankelijk moeten zijn voor het publiek. Deze uitspraak is echter nog altijd niet goed geïmplementeerd in de reglementen van de Raad van Ministers. Het belangrijkste probleem is dat volgens het Reglement van Orde van de Raad en de richtsnoeren voor behandeling van interne raadsdocumenten, documenten die het label 'Limité' dragen niet zomaar openbaar mogen worden gemaakt. Een burger zal eerst een verzoek moeten doen op basis van de Eurowob, alvorens hij een document kan inzien. Deze verzoeken worden niet altijd gehonoreerd en informatie wordt soms weggelakt. Dit is ook het geval als het gaat om documenten die informatie bevatten over de voortgang van onderhandelingen over nieuwe wetgeving. Het Hof van Justitie heeft hierover het volgende gezegd:

> *De transparantie op dit gebied [de Raad optredend als wetgever] draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten.*[12]

Het Hof concludeert daarom dat de hoofdregel is dat het publiek volledige toegang heeft tot documenten van de Raad. Uitzonderingen moeten strikt worden toegepast, zeker als het gaat om wetgeving.[13] In de transparantieverordening staan de mogelijke uitzonderingen beschreven op deze regel beschrijven. Artikel 4, derde lid is de belangrijkste. Dit artikel bepaalt dat toegang tot documenten voor intern gebruik wordt geweigerd als het gaat om een aangelegenheid waarover nog besluit is genomen en openbaarmaking het besluitvormingsproces 'ernstig' zou ondermijnen "*tenzij*

[9] Het betreft het voorstel COM(2008) 229 final.
[10] HvJ EU 30 april 1996, C-58/94 *(Nederland/Raad).*
[11] HvJ EU 17 oktober 2012, C-280/11P (*Raad/Access Info Europe*).
[12] HvJ EU 17 oktober 2012, C-280/11P (*Raad/Access Info Europe)*, r.o. 33.
[13] Gerecht EU 22 maart 2011, T-233/09, r.o. 69.

een hoger belang openbaarmaking gebiedt"[14] Het Hof van Justitie maakt een heldere keuze in zijn rechtspraak: de democratische rechten van burgers zijn over het algemeen van een hoger belang dan een mogelijke ondermijning van het proces. De democratische controle vereist volgens het Hof dat kenbaar is welke voorstellen regeringen van lidstaten tijdens de onderhandelingen in de Raad van Ministers indienen.[15] In een andere zaak heeft het Hof bepaald dat dit ook geldt voor bijna alle documenten over nieuwe internationale verdragen, zoals TTIP.[16] Dit zou ertoe moeten leiden dat alle wetgevingsdocumenten in beginsel direct na verspreiding onder de onderhandelaars, ook beschikbaar moeten worden gesteld aan het publiek.

Echter, een van de voorwaarden die volgt uit het Reglement van Orde van de Raad is dat wetgevingsdocumenten slechts direct openbaar worden gemaakt als 'duidelijk' is, dat een uitzondering niet van toepassing is.[17] Daarnaast zijn er nog andere voorwaarden voor het openbaar maken van documenten. In de praktijk wordt het zekere voor het onzekere genomen om te voorkomen dat de onderhandelingen geschaad worden. Het merendeel van de wetgevingsdocumenten wordt daarom als *limité* aangemerkt en pas na afloop openbaar gemaakt.

Voor het parlement en burgers is dit desastreus. Hoewel het parlement na lang aandringen in 2013 toegang heeft gekregen tot de databank met limité-documenten, mag zij hier niet uit citeren en ook niet delen met externe deskundigen en stakeholders. Het parlement kan zich zo niet goed informeren over de betekenis van nieuwe compromissen en slecht controleren wat zich in Europa afspeelt.

De regering heeft in 2014 al gezegd dat het *Access Info* arrest noopt tot aanpassing van het reglement van orde van de Raad.[18] In 2016 berichtte de minister van Buitenlandse Zaken echter dat een voorstel daartoe op geen enkele steun onder de andere lidstaten kon rekenen.[19] 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. De parlementair advocaat kan gevraagd worden om een analyse uit te voeren van beide regelingen en identificeren welke bepalingen in strijd zijn met het hoger Unierecht. Op basis van dit advies zal de regering dan eventueel verzocht worden om op die punten een aanpassing te bewerkstelligen in de Raad binnen een afgesproken tijd of anders een rechtszaak aan te spannen of andere stappen te ondernemen.

4. Advies over rol nationale parlementen in de EU nodig

Het Verdrag van Lissabon beoogde de democratische legitimatie van de Europese wetgeving te versterken door nationale parlementen een grotere rol te geven.[20] In realiteit heeft het Nederlandse

[14] Artikel 4, lid 3 van Verordening 1049/2001.
[15] HvJ EU in *Raad/Access Info Europe*, r.o. 40.
[16] HvJ EU 3 juli 2014, C-350/12P *(Raad van de Europese Unie/Sophie in 't Veld)*.
[17] Zie artikel 11 lid 4 van Annex II van het Regelement van Orde van de Raad.
[18] Brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 14 april 2014 (Kabinetsappreciatie Access Info).
[19] *Kamerstukken II*, 2015/16, 21501-02,1642.
[20] Commissie Meijers, *Notitie EU-informatievoorziening aan het nationale parlement*, CM1304, 4 februari 2013.

parlement zijn instemmingsrecht verloren op de meeste Justitiedossiers en is de transparantie van besluitvorming nauwelijks toegenomen.[21] De rol van nationale parlementen is nog altijd zwak. Het is daarom tijd om advies in te winnen over de vraag hoe de rol van het Nederlandse parlement versterkt zou kunnen worden, met name door betere informatievoorziening. Dan zal ook onderzocht moeten worden of de EU democratische waarden voldoende waarborgt en voldoende transparant is.

De regering kan de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa, ook wel de Venetië Commissie, hierover om advies vragen. Deze commissie is deskundig ten aanzien van vraagstukken over democratie en heeft veel ervaring in het adviseren van lidstaten. Adviezen die de commissie uitbrengt zijn niet bindend, maar zijn gezaghebbend bij de verschillende Europese instellingen. Een advies van de commissie zal het draagvlak voor hervormingen versterken en inspiratie opleveren voor nieuwe voorstellen.

5. Het parlement moet deskundigen kunnen raadplegen

Eerder in dit stuk is aangestipt dat Kamerleden complexe onderhandeling alleen mogen volgen op basis van vertrouwelijke stukken, die zij enkel mogen inzien in een leeskamer zonder experts te mogen raadplegen. Dit probleem strekt verder dan de onderhandelingsdocumenten over handelsverdragen met derde landen. Vrijwel alle belangrijke documenten over de Europese besluitvorming hebben minimaal de status van limité en mogen daarom niet worden gedeeld, ook niet met experts of bijvoorbeeld fractiemedewerkers. Dit is problematisch omdat de documenten vaak complexe discussies weergeven, waarvan de uiteindelijke gevolgen slecht zijn te schatten door Kamerleden die niet vertrouwd zijn met de Europese regels op specifieke onderwerpen. Dit heeft het gevolg dat het parlement beperkt is in de goede uitoefening van zijn controletaak. De regering wordt verzocht deze belemmering op te heffen door het Kamerleden toe te staan limité en restreint documenten te delen met deskundigen, die daarvoor een vertrouwelijkheidsverklaring tekenen. Over de waarborgen kunnen zo nodig afspraken worden gemaakt. Verder dienen Kamerleden en experts aantekeningen te kunnen maken als zij de stukken lezen.

6. Parlement krijgt documenten informele gremia

De ministers en regeringsleiders van de lidstaten vergaderen regelmatig buiten het officiële vergadercircuit om. Hiermee bedingen ze voor zichzelf een space to think en een forum voor open debat met elkaar. Dit hoeft in beginsel geen probleem te zijn. Het wordt wel een probleem als de inhoudelijke discussie over wetgeving en beleid zich steeds meer verplaatst van de officiële vergaderingen naar informele bijeenkomsten. Documenten met betrekking tot deze informele bijeenkomsten vallen namelijk niet onder de Europese transparantieregels, op grond waarvan documenten openbaar moeten zijn en kunnen worden opgevraagd. Documenten die de basis vormen voor belangrijke Europese politieke discussies, worden dus niet openbaar voor het publiek en het parlement. Voorbeelden van dergelijke informele bijeenkomsten zijn de Eurogroep, de Eurotop (regeringsleiders van de Eurolanden), de EU-27 (regeringsleiders zonder het VK) en het ESM (ministers van financiën Eurozone). Daarbij wil ik mijn waardering uitspreken dat er door de regering wel geannoteerde agenda's en verslagen verschijnen van verschillende informele gremia.

[21] Na de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon zijn de verdragsvoorziening sterk afgenomen ook het informatierecht is sterk uitgekleed.

Tijdens de informele bijeenkomsten worden vaak belangrijke beslissingen genomen of compromissen gesloten. Een voorbeeld hiervan is de EU27-top,[22] waar onder meer werd gesproken over de EU ná de Brexit, migratie en veiligheid. Voor die top waren geen documenten beschikbaar in het delegates portal. De Kamerleden konden dus ook niet vertrouwelijk, de stukken van de regering controleren voordat zij in debat gingen met de regering. Hoewel er altijd ruimte moet zijn om in vrijheid met elkaar te kunnen reflecteren op mogelijke oplossingen voor ingewikkelde problemen, schiet de Raad en de Europese Raad daarin nu heel ver door. De beslotenheid van de informele overleggen tussen regeringsleiders en ministers gaat te veel ten koste van transparantie en democratische legitimiteit.

De kern van het probleem is dat voor deze belangrijke informele organen geen statuten zijn opgesteld. Ik stel dan ook voor dat Nederland er op aandringt dat voor de genoemde gremia zo snel mogelijk statuten worden opgesteld. In deze statuten moeten afspraken over de parlementaire controle en de informatievoorziening van nationale parlementen worden opgenomen. Dit onderdeel van het statuut dient aan het parlement te worden voorgelegd, voordat de regering ermee instemt. In de tussentijd dient het parlement alle stukken van deze informele gremia te ontvangen, vóórdat de bijeenkomsten plaatsvinden. Aangezien de Europese transparantieregels nog niet van toepassing zijn op de gremia, is het mogelijk om de documenten (vertrouwelijk) aan het parlement toe te sturen. Er rust geen formeel verbod op het delen van deze documenten. In Duitsland en Oostenrijk is het ontvangen van documenten van informele gremia al gebruikelijk.[23] Er is geen reden om dit niet voor het Nederlandse parlement te doen. De regering wordt daarom verzocht alle documenten die gecirculeerd worden in informele gremia van regeringsleiders en/of vakministers , direct aan het parlement te doen toekomen.

Conclusie

Het is van cruciaal belang dat het parlement de regering goed kan controleren, zowel wanneer zij in Nederland regeert, als wanneer zij als medewetgever optreedt in de Europese Unie voor wetgeving die rechtstreeks van toepassing is in Nederland en voorrang heeft boven Nederlandse wetten. Maar niet alleen dan: ook bij de voorbereiding van beleid en bij verdragen is dat van belang.

Om die controle beter mogelijk te maken heb ik vier voorstellen gedaan.

Het parlement vraagt twee keer advies: een keer aan de parlementair advocaat om te weten waarom de Raad de uitspraken van het Hof van Justitie niet nakomt. Dit dient dwingend rechtgezet te worden. En een breder advies over hoe transparantie in het besluitvormingsproces beter vorm gegeven kan worden dient aan de Venetië Commissie te worden gevraagd.

[22] Deze top vond 16 september 2016 plaats in Bratislava.
[23] Artikel 3 jo. 4 van de Duitse Europawet (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union van 4 juli 2013, Bundesgesetzblatt I, p. 2170).

Verder stel ik voor dat de Tweede Kamer de regering verzoekt om ook experts toegang te geven tot vertrouwelijke documenten en het voor experts en Kamerleden mogelijk te maken aantekeningen te maken.

Tot slot dienen de documenten in de nieuwe en belangrijke fora die de afgelopen jaren binnen het EU raamwerk of vlak daarbuiten (ESM) ontstaan zijn, ten minste net zo openbaar te zijn als de rest. Anders kan het parlement zijn rol in de belangrijke processen rond Brexit, ESM en Euro onvoldoende uitoefenen.

De auteur dankt de volgende personen voor hun bijdrage aan de hoorzitting en dit paper:
Deirdre Curtin, Gijs-Jan Brandsma, Maarten Hillebrandt en Kees Groenendijk voor hun bijdrage als expert,
Louis Middelkoop en Sharon Fiddelers voor hun samenstellen en schrijven,
En verschillende leden van de commissie EU-zaken een Bram Klapwijk en Jelle Snipper voor hun opmerkingen bij eerdere versies.

Bijlage 1: BNC-fiche

Fiche 3: Verordening voor het toekennen van tijdelijke autonome handelsmaatregelen voor Oekraïne

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van tijdelijke autonome handelsmaatregelen voor Oekraïne ter aanvulling van de handelsconcessies uit hoofde van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne.

b) Datum ontvangst Commissiedocument
30 september 2016

c) Nr. Commissiedocument
COM(2016) 631

d) EUR-Lex
http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_308

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Niet van toepassing, voor de *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) is impact assessment TRADE06/D01 uitgevoerd.

f) Behandelingstraject Raad
Raad Buitenlandse Zaken Handel

g) Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis
Art. 207(2) VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad
Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid Raad.

j) Rol Europees Parlement
Medebeslissing door het Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Gezien de moeilijke economische situatie en de economische hervormingsinspanningen van Oekraïne, stelt de Europese Commissie voor maatregelen te nemen ter ondersteuning van de ontwikkeling van nauwere economische betrekkingen met de Europese Unie. De Commissie wil concessies in de vorm van autonome handelsmaatregelen verlenen om de handelsstromen met betrekking tot de invoer van bepaalde landbouwproducten en industriële producten uit Oekraïne te vergroten. Deze concessies staan naast de voorlopige toepassing van het EU-Oekraïne Associatieakkoord. In de voorliggende verordening wordt de afschaffing van de meeste douanerechten op de handel tussen de Europese Unie en Oekraïne als uitgangspunt genomen. De verordening heeft een geldigheidsduur van drie jaar.

Wat betreft landbouwproducten gaat het om tariefcontingenten voor een bepaalde hoeveelheid tegen 0% invoertarief (tariefquota) voor honing, granen, tomaten, druivensap, grapefruitsap en haver (bijlage 1 van de Verordening) en tarwe, mais en gerst (bijlage 2). Als er meer geïmporteerd wordt, geldt het normale invoerrecht van de EU voor derde landen, het *Most Favoured Nations*-tarief. Deze maatregelen komen naast de tariefquota die al zijn afgesproken in de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne.

Wat betreft industriële producten gaat het om producten in de categorie meststoffen, looi- en verfextracten, schoeisel, koper, aluminium en elektrische machines en apparaten (videocamera's en televisies) (bijlage 3). Hierbij gaat het om de volledige of gedeeltelijke afschaffing van de invoerrechten.

b) Impact assessment Commissie

Niet van toepassing. Volgens de Commissie is het gezien de moeilijke economische situatie in Oekraïne belangrijk dat de verordening zo snel mogelijk in werking treedt. Het gaat in de Verordening om een zeer beperkt aantal producten. De handels- en handelsgerelateerde bepalingen van de associatieovereenkomst tussen EU en Oekraïne zijn eerder onderworpen geweest aan een impact assessment uit 2007 (TRADE06/D01), waarin bijna alle andere producten zijn meegenomen. Uit die beoordeling is gebleken dat de uitvoering van handels- en handelsgerelateerde bepalingen een positief economisch effect zou hebben voor zowel de EU als Oekraïne. Daarom is de maatregel niet aan een effectbeoordeling onderworpen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland ziet het handelsbeleid als een geschikt instrument om ontwikkelingslanden en landen binnen het nabuurschapsbeleid economisch te ondersteunen. Recent heeft de EU bijvoorbeeld een verordening aangenomen om autonome handelsmaatregelen voor olijfolie te verlenen aan Tunesië ter ondersteuning van de Tunesische economie. Het afbouwen van invoerrechten kan de economie in een ander land ondersteunen en tegelijk import voor bedrijven en consumenten in de EU goedkoper maken. Daarbij is van belang om mogelijke

marktverstoring in Nederland mee te wegen. Specifiek voor Oekraïne heeft Nederland zich eerder uitgesproken voor steun gezien de economische en politieke situatie waar het land zich in bevindt.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*
Inhoudelijk zijn er voor Nederland geen belemmeringen om de verordening te steunen. Het voorstel van de Commissie laat de voor Nederland gevoelige handelspreferenties op landbouwgebied (alle soorten vlees en eieren) buiten beschouwing. Nederland verwacht dat de voorgestelde hoeveelheden de Nederlandse markt niet zullen verstoren. De afschaffing van douanerechten op industriële producten (elektronische apparatuur, aluminium, meststoffen en verf) kan gevolgen hebben voor de Nederlandse markt.

Het voorstel staat los van de Nederlandse ratificatieprocedure van het Associatieakkoord met Oekraïne. Het is een zelfstandige verordening om handelspreferenties aan Oekraïne te verstrekken in aanvulling op de preferenties die de EU en Oekraïne elkaar via het Associatieakkoord (stapsgewijs) toekennen.

Aangezien de verordening een mogelijkheid is om de economie van Oekraïne te ondersteunen, de impact op de Nederlandse economie minimaal is en de verordening los staat van de ratificatieprocedure van het Associatieakkoord, kan Nederland de verordening steunen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*
In een eerste oriënterende bespreking binnen de Raad hebben verschillende lidstaten zonder meer steun uitgesproken voor het voorstel. Een substantieel aantal andere lidstaten geeft aan gevoeligheden te hebben in de lijst met landbouwproducten, specifiek op het gebied van granen en honing. Een aantal zuidelijke lidstaten heeft ook problemen met het industriële gedeelte. Deze landen zullen naar verwachting inzetten op het verkleinen van de concessies. Enkele lidstaten hebben aangegeven zich verrast te voelen door het plotseling verschijnen van het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*
De gemeenschappelijke handelspolitiek is krachtens artikel 3 VWEU een exclusieve bevoegdheid van de Unie. De verordening is gebaseerd op artikel 207 VWEU (gemeenschappelijke handelspolitiek). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) *Subsidiariteit*
Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) *Proportionaliteit*

De verordening zal Oekraïne economisch steunen zonder een significante impact op de economie van de EU. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de verordening daarom als positief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De Europese Unie zal een verlies aan inkomsten uit invoerrechten lijden van maximaal 35,3 miljoen EUR per jaar, daarmee een zeer beperkt effect op de eigen middelen van de Unie. Hiervan is 20% ten gevolge van de industriële producten.

b) *Financiële consequenties (inclusief personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Afschaffen van invoerrechten op de genoemde producten hebben beperkte consequenties voor de begroting van de Rijksoverheid. Lidstaten dragen 80% van de geïnde invoerrechten af aan de EU en mogen 20% houden (perceptiekostenvergoeding). Er van uitgaande dat Nederland goed is voor 5% van de totale EU-import uit Oekraïne, zal Nederland door deze verordening maximaal enkele tonnen per jaar verliezen aan perceptiekostenvergoeding. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (inclusief personele) voor bedrijfsleven en burger*

Eventuele negatieve consequenties worden verwacht voor het Nederlands bedrijfsleven door de afschaffing van douanerechten op industriële producten, met name op videoapparatuur waar in het Associatieakkoord een tarief van 14% is afgesproken dat in 5 jaar geleidelijk afgebouwd zou worden. Hetzelfde geldt voor meststoffen (6,5% in 7 jaar afbouwen) en verf (6% in 5 jaar afbouwen). Andersom geldt dat goedkopere inkoop vanuit Oekraïne kan leiden tot lagere prijzen voor consumenten en bedrijven die deze producten importeren.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Er zijn geen gevolgen ten aanzien van regeldruk en administratieve lasten.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Op agrarisch gebied is Nederland geen grote producent van de genoemde producten. Nederlandse mouterijen kunnen profiteren van de extra beschikbare gerst. Het afschaffen van douanerechten op de genoemde industriële producten kan eventuele tot concurrentie leiden voor Nederlands bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inclusief Nederlandse beoordeling daarvan*
Geen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Nederland acht dit haalbaar. Zij is gedurende drie jaar van toepassing.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Geen. Net zoals er geen apart impact assessment gedaan wordt, hoeft er ook geen aparte evaluatie gedaan te worden. Voldoende als dit wordt meegenomen tegelijk met de evaluatie van het Associatieakkoord.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Dit voorstel leidt niet tot additionele lasten in uitvoering of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het is mogelijk dat ontwikkelingslanden die dezelfde producten in de verordening naar de EU exporteren extra concurrentie ondervinden door deze verordening. Gezien de beperkte hoeveelheden, zijn deze implicaties echter beperkt.

De onderstaande punten worden niet aan het parlement gezonden.

Besloten gedeelte van de standpuntbepaling dat niet naar het parlement gaat.

9. Signalering en advisering

Hoewel het verlenen van autonome handelsmaatregelen los staat van de Nederlandse ratificatieprocedure van het Associatieakkoord, is dit in de politieke discussie niet los van elkaar te zien.

Na de periode van drie jaar zal de vraag opkomen of dat deze additionele preferenties verlengd moeten worden. Dit kan onderdeel worden van de review van het Associatieakkoord of net als deze verordening als een los besluit gezien worden.

10. Europees krachtenveld en acties

a) Krachtenveld, aanvullend

LIT, EST, ZWE, TSJ, LUX, SLOV en VK spreken steun uit voor voorstel (VK met parlementair voorbehoud). GRIE en LET hebben studievoorbehoud om de impact van liberalisatie van deze specifieke producten te kunnen analyseren. FRA, OOST, KRO, BEL, POL, ROE, HON en BUL geven aan gevoeligheden te hebben in de lijst met landbouwproducten, specifiek op het gebied van granen en voor POL honing. KRO, POR, HON, SPA, en BUL hebben ook problemen met het industriële gedeelte. Verschillende lidstaten (onder meer POR, SPA, FRA) geven, evenals NL, aan zich verrast te voelen door het voorstel aangezien het voorstel vrij plotseling verscheen.

b) Nederlands impact assessment

Er is geen Nederlands impact assessment opgesteld.

c) Lobby

Niet van toepassing.

11. Betrokken partijen

a) Eerstverantwoordelijk ministerie:

ministerie van Buitenlandse Zaken

b) Contactpersoon eerstverantwoordelijk ministerie: