



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Commissie voor Europese Zaken

Emily O'Reilly
1 avenue du Président Robert Schuman
CS 30403
F-67001 Strasbourg Cedex, Frankrijk

Plaats en datum: Den Haag, 3 februari 2016
Betreft: Reactie openbare raadpleging van de Europese Ombudsman inzake de transparantie van trilogen

Geachte mevrouw O'Reilly,

De vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer heeft besloten te reageren op uw openbare raadpleging inzake de transparantie van trilogen. Onderstaand treft u de inbreng aan van de commissie voor Europese Zaken (EUZA). Ten eerste vindt u suggesties voor een aantal vragen die bij de Kamer leven en waarvan ze hoopt dat deze in uw onderzoek aan de orde zullen komen. Daarna volgt een reactie op de vragen die u in uw openbare raadpleging stelt.

Vragen die hopelijk in het trilogonderzoek beantwoord zullen worden

1. Is de huidige informatievoorziening rondom trilogen in lijn met het principe van openbaarheid, zoals vastgelegd in artikel 1 en 10 van het verdrag betreffende de EU, artikel 15 VWEU, artikel 42 EU Grondrechtenhandvest, EU-verordening 1049/2001 inzake toegang tot documenten en het arrest *Acces Info* (C-280/11P, punt 33) van het Hof van Justitie EU dat naar die verordening verwijst?
2. In het conceptvoorstel voor een interinstitutionele overeenkomst over Better Regulation is de enige uitgewerkte afspraak over trilogen, dat een succesvolle uitkomst gezamenlijk naar buiten toe gecommuniceerd wordt. Waarom zijn er verder geen bindende (communicatieve) afspraken over trilogen opgenomen?
3. Hoe verhouden de technische bijeenkomsten van ambtenaren, waarbij geen besluiten dienen te worden genomen, zich tot de politieke triloggen met betrekking tot het principe van openbaarheid?
4. Is het mogelijk de Tweede Kamer en het publiek beter te informeren over de voortgang van de onderhandelingen in een triloog zonder het onderhandelingsproces te frustreren?

In antwoord op de vragen in de openbare raadpleging triloggen

1. *Is de wijze waarop EU-wetgeving door middel van het triloogproces wordt onderhandeld naar uw mening transparant genoeg?*

De commissie EUZA is van mening dat triloggen inzichtelijker moeten worden voor nationale parlementen en verwelkomt derhalve uw openbare raadpleging. Nu is het voor de Tweede Kamer vaak lang onduidelijk of en zo ja, wanneer triloggen plaatsvinden, hoe lang de triloofase nog gaat duren en wat er besproken wordt tijdens de onderhandelingen. Voor zover er wel informatie

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

T. 070-3182211
E. cie.biza@tweedekamer.nl

beschikbaar is, is de Kamer grotendeels afhankelijk van informatie van haar eigen regering, of documenten van de Raad die sporadisch op Extranet beschikbaar komen, waar de Kamer (maar niet het publiek) ook toegang toe heeft. Deze verschillende niet-transparante aspecten bemoeilijken de democratische taak van de Kamer om toezeggingen en de inzet van de regering te controleren.

2. Hoe kan een grotere transparantie naar uw mening het wetgevingsproces in de EU beïnvloeden?

Grotere transparantie biedt een beter inzicht in de werking van de wetgevende EU-instituties en biedt die instituties daarmee de mogelijkheid om een vertrouwensrelatie met de burger op te bouwen. Met name trilogen worden, nu de aandacht voor de Europese Unie is gegroeid, terecht als een ondoorzichtig proces beschouwd. Dit zal (in toenemende mate) het geval blijven zolang er niet meer informatie over trilogen openbaar toegankelijk wordt. Voor nationale parlementen zal meer transparantie de mogelijkheden vergroten om de inzet van haar regering tijdens trilogen te controleren. De nationale betrokkenheid bij en de democratische legitimiteit van het EU-wetgevingsproces krijgen hiermee een extra impuls. Tevens kan het openbaar maken van het mandaat van de Raad, voorafgaand aan de triloofase, de institutionele balans ten goede komen, aangezien het EP-mandaat en het Commissievoorstel ook openbaar zijn.

3. De instellingen hebben beschreven wat ze doen op het gebied van het proactief publiceren van triloogdocumenten. Zou de proactieve uitgave van alle documenten die gedurende de triloogonderhandelingen tussen de instellingen worden uitgewisseld, nadat het triloogproces is afgerond, naar uw mening voor een grotere transparantie zorgen? In welk stadium van het proces dienen deze documenten volgens u te worden gepubliceerd?

In haar reactie aan de Ombudsman beschrijft de Europese Commissie enkele triloogdocumenten die voor Kamerleden interessant kunnen zijn, zoals het bestaan van een agenda van de komende trilog en triloogverslagen voor intern gebruik door de Commissie. De commissie EUZA ziet graag dat minimaal de agenda van de trilog openbaar wordt, waarbij kan worden aangesloten op het al bestaande gebruik van de Commissie om een agenda bij te houden. Tevens zal bij voorkeur de uitkomst van trilog actief naar buiten toe gecommuniceerd worden. Beide wensen sluiten aan bij de voorstellen in de non-paper 'Enhancing transparency in the EU' van april 2015¹, die is ondertekend door de regeringen van Nederland, Denemarken, Estland, Finland, Slovenië en Zweden. Tevens hebben de Commissie, de Raad en het EP in een gemeenschappelijke verklaring van 13 juni 2007², verklaard dat "ter vergroting van de transparantie worden trilog die in het EP en Raad plaats hebben, indien mogelijk aangekondigd." De Kamer is in beperkte mate al op de hoogte van de uitkomst van trilog, door terugkoppeling van de minister of via Extranet documenten. Via een openbare agenda en terugkoppeling zouden trilog ook voor een groter publiek inzichtelijk worden. Voor de Kamer betekent de extra informatie een geformaliseerde, regelmatige informatiestroom en vergroot een extra informatiekanaal de mogelijkheid van de Kamer om de regering te controleren.

De vierkolommen-documenten die tijdens de onderhandelingen gebruikt worden zouden minimaal naderhand gepubliceerd moeten worden en worden toegevoegd aan de informatie over die specifieke triloog. Zodoende kan achteraf het mandaat van de verschillende instituties door nationale parlementen gecontroleerd worden. Of het vierkolommen-document ook tijdens of voorafgaand aan de onderhandelingen openbaar zou moeten zijn, daarover ziet de commissie EUZA graag een beoordeling van de Ombudsman tegemoet. Wellicht dat er nadelen kleven aan de tussentijdse publicatie van dit document, die kunnen opwegen tegen de waarde en wensen van democratische transparantie.

¹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2015D25665>

² Document 2007/C145/02: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.145.01.0005.01.NLD&toc=OJ.C:2007:145:FULL

4. *Welke concrete stappen zouden de instellingen kunnen nemen om de burger op voorhand van de triloogbijeenkomsten op de hoogte te stellen?*

Alle informatie en documenten betreffende een wetgevend EU-voorstel moeten op een gecentraliseerd punt worden aangeboden, volgens de hoogste standaarden van gebruiksvriendelijkheid, zodat de geboden informatie ook daadwerkelijk toegankelijk is. Dit zou volgens vaste afspraken moeten gebeuren, zodat documenten volgens een vast tijdschema gepubliceerd worden. Dit zou in het interinstitutionele akkoord over Better Regulation, waarover nu onderhandeld wordt, kunnen worden vastgelegd. Dit hoeft niet per se een nieuw informatiepunt te zijn. Op de webpagina's van EUR-Lex wordt al gecentraliseerd informatie over EU-voorstellen aangeboden. Deze pagina's bieden de mogelijkheid om trilooginformatie toe te voegen. Zie het antwoord op vraag 7 voor een uitgebreidere toelichting over hoe dit vormgegeven kan worden.

5. *Er is bezorgdheid geuit over het feit dat het vooraf vrijgeven van gedetailleerde informatie over triloogbijeenkomsten zou kunnen leiden tot een vergroting van de druk die door lobbyisten uitgeoefend wordt op wetgevers en functionarissen die bij de onderhandelingen betrokken zijn. Gelieve in het kort uw standpunt uiteen te zetten.*

Er zijn de commissie EUZA nu geen redenen bekend die overtuigen dat vooral lobbyisten zullen profiteren van meer transparantie. De commissie EUZA is het eens met de [commissie Meijers](#)³ en het [EU-integriteitsrapport](#)⁴ dat er aanwijzingen zijn dat er vanwege het informele karakter en het ontbreken van openbare informatie tijdens de huidige trilogieën veel lobbyactiviteiten plaatsvinden. In combinatie met de afwezigheid van een verplicht lobbyisten-register maakt dat juist de huidige praktijk van trilogieën gevoelig voor ongewenste lobbyactiviteiten. Als er wordt aangenomen dat professionele lobbyisten die dicht op het Brusselse proces zitten al goed geïnformeerd zijn, kunnen juist andere partijen profiteren van meer transparantie. Ook valt er te denken aan regels om de integriteit van onderhandelaars te waarborgen, ze af te schermen van ongewenste beïnvloeding en/of lobbyactiviteiten te registreren. In zijn algemeenheid wacht de commissie EUZA het onderzoek van de Ombudsman af om hier een weloverwogen positie in te kunnen aannemen.

6. *Zou het oorspronkelijke standpunt ("mandaat") van alle drie de instellingen over een wetgevingsdossier naar uw mening publiekelijk beschikbaar moeten worden gesteld voor aanvang van de triloogonderhandelingen? Gelieve in het kort uit te leggen wat uw redenen zijn.*

Ja. Het is lovenswaardig dat het Europees Parlement zijn mandaat publiceert op de betreffende commissiepagina's. Het mandaat van de Commissie zit in principe vervat in het wetgevende voorstel. Het verdient aanbeveling dat de Raad aansluit bij het EP en zijn mandaat publiceert. Op deze wijze kan de Tweede Kamer stelselmatig controleren hoe de inzet van haar regering heeft uitgepakt tijdens de onderhandelingen in de Raad.

7. *Welke concrete maatregelen zouden de instellingen al dan niet kunnen nemen om de zichtbaarheid en toegankelijkheid voor gebruikers van documenten en informatie die ze reeds openbaar hebben gemaakt, te vergroten?*

Het online publiceren van documenten is een goede eerste stap. Het goed vindbaar en toegankelijk maken van de al beschikbare documenten is volgens de commissie EUZA nog onvoldoende gerealiseerd. De drie wetgevende instituties (de Commissie, de Raad en het Europees Parlement), de betrokkenheid van de Europese Raad en nationale instituties, en onbekendheid met Europese processen (naamsverwarringen nog daargelaten), maken het EU-wetgevingsproces bijna inherent complex. Daar komt bovenop dat de drie wetgevende instituties documenten op eigen webpagina's en op eigen wijze publiceren en bijhouden. Dit laatste heeft betrekking op de voorliggende vraag en daar zou de commissie EUZA graag verbetering in zien. Een overzicht van het proces van een

³ Commissie Meijers, notitie 'Transparantie van trilogieën' (2016): <http://www.commissie-meijers.nl/nl/comments/399>

⁴ Transparency International, '1st European Union Integrity System report' (2014): <http://www.transparencyinternational.eu/european-union-integrity-system-study/the-euis-report-latest-news/>

EU-voorstel wordt nu al geboden op de webpagina EUR-Lex. De Europol verordening is een goede casus ter illustratie. Op zowel EUR-Lex 2013/0091(COD)⁵ als het EP Legislative Observatory 2013/0091(COD)⁶ wordt een overzicht van het verloop van het wetgevende proces gegeven met de verschillende beslispunten. De EP Observatory geeft extra informatie over de betrokken EP-commissies en alle EP-documenten zijn openbaar. Opvallend is dat op het moment van schrijven op deze pagina de trilogie benoemd worden onder de noemer "25/11/2015: Ongoing early second reading negotiations", waar trilogie elders onvermeld blijven. Het is goed dat de status van het proces benoemd wordt en daarmee kenbaar is, tegelijkertijd is de informatie zo summier dat het ook niet meer toevoegt dan dat. De EP-Observatory is beschikbaar in het Engels en Frans, en EUR-Lex in alle talen. Op de EUR-Lex pagina springt vooral de tijdbalk in het oog onder de procedure-tab, waarop alle beslispunten in het wetgevingsproces grafisch zijn weergegeven. Het proces dat een voorstel van publicatie tot heden doorloopt, is daarmee inzichtelijk en toegankelijk gemaakt. Alle relevante Europese Commissie en EP-documenten zijn tevens toegankelijk via deze pagina. Documenten van de Raad worden benoemd maar zijn van recente procedures meestal niet toegankelijk. Ook op de webpagina's van de Raad zelf zijn veel Raadsdocumenten niet toegankelijk.

Met een paar aanpassingen kan EUR-Lex de pagina zijn waar alle informatie over een wetgevingsprocedure geconcentreerd wordt en toegankelijk is. De data van trilogie kunnen toegevoegd worden aan de tijdbalk van een voorstel. Documenten die tijdens en na trilogie gebruikt worden, en waarvoor wordt gekozen om deze openbaar te maken, kunnen gepubliceerd worden op dezelfde pagina. EUR-Lex biedt daarmee een goed platform voor zowel de centralisatie van alle informatie alsmede de toevoeging van informatie over trilogie. De tijdbalk zou geoptimaliseerd kunnen worden, mede om ruimte te bieden aan de extra informatie. Te denken valt aan grafische aanpassingen die de tijdbalk prominenter naar de voorgrond brengt en gebruiksvriendelijker maakt. Het gecentraliseerd aanbieden van alle informatie van een wetgevingsprocedure kan de eindgebruiker, of dit nu een burger of een nationaal parlement is, een zoektocht langs alle webpagina's van de drie instituties besparen, waarbij het nog maar de vraag is of de gezochte informatie ook gevonden wordt. Eenvoud maakt de informatie toegankelijker. Dit zal voornamelijk ten voordele komen van niet-EU-experts. Professionele organisaties die zich richten op EU-beleid hebben in de regel nu al de kennis en mankracht om de al beschikbare EU-informatie te oogsten.

EUR-Lex wordt nu beheerd door het Publicatiebureau⁷. Alle belangrijke EU-instituties (waaronder de Commissie, het EP en de Raad) nemen plaats in de directie⁸. Als interinstitutioneel bureau is het Publicatiebureau daarmee een goede partij om alle EU-documenten gecentraliseerd aan te bieden en samenwerking tussen de instituties in deze te coördineren.

8. *Bent u van mening dat er, wat betreft transparantie, een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen "politieke trilogie", waarbij de politieke vertegenwoordigers van de instellingen betrokken zijn, en technische bijeenkomsten van ambtenaren, waarbij geen politieke besluiten dienen te worden genomen?*

De Kamer heeft nu te weinig zicht op hoe 'technische' bijeenkomsten de politieke onderhandelingen beïnvloeden en hoopt dat het onderzoek van de Europese ombudsman hier meer inzicht in geeft, zodat het de oordeelvorming van de Kamer kan ondersteunen. De Kamer is in zijn algemeenheid wel voor maatregelen die het inzicht in technische bijeenkomsten kunnen vergroten, op zo een wijze dat het publiek zelf kan beoordelen of er belangwekkende activiteiten plaatsvinden. Te denken valt aan een inhoudelijke agenda of een verslag van de bijeenkomst. Maatregelen ter bevordering van de transparantie dienen wel proportioneel te zijn ten opzichte van de administratieve lasten en de hoeveelheid openbare informatie dient te worden afgewogen tegen de toegankelijkheid van de informatie.

⁵ EUR-Lex case 2013/0091(COD): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/HIS/?uri=CELEX:52013PC0173>

⁶ EP legislative Observatory case 2013/0091(COD): [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0091\(COD\)&l=en%20-%20keyEvents](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0091(COD)&l=en%20-%20keyEvents)

⁷ Meer over het publicatiebureau: <http://publications.europa.eu/en/web/about-us/who-we-are>

⁸ Directie publicatiebureau: <http://publications.europa.eu/nl/web/about-us/our-organisation>

Hoogachtend,

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,

Malik Azmani

**Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag**

**T. 070-3182211
E. cie.biza@tweedekamer.nl**