

Fiche 8: Voorstel Interinstitutioneel akkoord voor een verplicht transparantieregister

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Interinstitutioneel akkoord inzake een verplicht transparantieregister

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 september 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 627

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1476444351160&uri=CELEX:52016PC0627>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft een voorstel gepubliceerd voor een Interinstitutioneel akkoord voor een transparantieregister met verplichtend karakter (hierna akkoord). Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, en de Europese Commissie (hierna de instellingen) staan op regelmatige basis in contact met het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigende (belangen-)organisaties. Het is van belang burgers in staat te stellen de activiteiten en de mogelijke invloed van deze belangenvertegenwoordigers te volgen. Transparantie en verantwoording over deze contacten zijn essentieel om het vertrouwen van Europese burgers in de Unie te behouden.

Het akkoord biedt een kader voor een transparante en ethische interactie tussen de Europese instellingen en de belangenvertegenwoordigers die activiteiten ontplooiën met als doel invloed uit te oefenen op EU beleid, wetgeving en/of het EU besluitvormingsproces. De instellingen committeren zich aan de voorwaarde dat voorafgaand aan bepaalde interacties met belangenvertegenwoordigers er sprake moet zijn van een inschrijving in het register. Hierdoor wordt de inschrijving in het register voor belangenvertegenwoordigers de facto verplicht.

Daarnaast stemmen belangenvertegenwoordigers met hun inschrijving in met de naleving van de aan dit akkoord verbonden gedragscode. De gedragscode omvat beginselen en regels waaraan de inschrijvers gebonden zijn zoals een verplichte identificatie van de belangenvertegenwoordigers zelf en wie zij vertegenwoordigen, het zich onthouden van oneerlijke handelingen of toepassen van ongepaste druk, het naar waarheid aanleveren van de gegevens en het respecteren van de vertrouwelijkheidsregels waar voormalig medewerkers van de EU instellingen aan zijn gebonden.

Het akkoord is van toepassing op specifieke interacties met de Europese instellingen, hun leden of ambtenaren. Voor de Europese Commissie zijn dit de leden van de Commissie en hun kabinetsleden alsook de Directeuren-Generaal. Voor het Europees Parlement zijn dit de Europarlementariërs, de Secretaris-Generaal, Directeuren-Generaal van het EP en de Secretarissen-Generaal van politieke fracties. Voor de Raad zijn dit de (plaatsvervangend) Permanente Vertegenwoordigers van het huidig en aanstaand voorzitterschap wanneer zij opereren in hun rol als (aanstaand) voorzitterschap, en de Secretaris-Generaal en Directeuren-Generaal van de Raad.

De specifieke interacties waarvoor inschrijving als voorwaarde geldt zijn per Europese instelling uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan zijn vergaderingen tussen belangenvertegenwoordigers en bovengenoemde partijen. De instellingen kunnen in de toekomst besluiten om nadere categorieën van interacties aan de voorwaarde voor inschrijving in het register te onderwerpen mits dit leidt tot versteviging van het transparantiekader tussen de belangenvertegenwoordigers en de instellingen (zie art 5, lid 3).

Het akkoord geeft een aantal categorieën van interacties die zijn uitgezonderd van de voorwaarde tot inschrijving in het register. Het gaat daarbij om het verlenen van

bepaalde vormen van juridisch of professioneel advies (bijvoorbeeld in het kader van een verzoenings- of bemiddelingsprocedure), de activiteiten van de sociale partners als deelnemers aan de maatschappelijke dialoog op basis van art. 152 VWEU, de indiening van stukken met feitelijke informatie op verzoek van de instellingen, de indiening van conclusies als gevolg van juridische en bestuurlijke procedures of contractuele en subsidieovereenkomsten, en de communicatie met burgers handelend op persoonlijke titel.

Daarnaast sluit het akkoord een aantal 'organen' uit van de verplichting tot inschrijving ongeacht de betreffende interactie. Het gaat om politieke partijen, religieuze verenigingen of gemeenschappen, overheidsorganen van de lidstaten (inclusief hun Permanente Vertegenwoordigingen en ambassades) op nationaal en decentraal niveau, overheidsorganen van derde landen (inclusief hun Permanente Vertegenwoordigingen en ambassades) en intergouvernementele organisaties.

Het toezicht op de algemene uitvoering van het akkoord is belegd bij het beheersorgaan dat bestaat uit de Secretarissen-Generaal van de drie instellingen en wordt bijgestaan door het secretariaat. Het secretariaat draagt de operationele verantwoordelijkheid van het register. Bij de niet naleving van het akkoord en bijbehorende gedragscode is het secretariaat bevoegd hier onderzoek naar te doen en hier eventuele consequenties aan te verbinden zoals het verwijderen van de inschrijving.

Tot slot wordt een vrijwillige betrokkenheid van andere EU-instellingen, organen, bureaus, agentschappen en Permanente Vertegenwoordigingen van lidstaten bij de EU gestimuleerd en gefaciliteerd. Er wordt ondersteuning van het secretariaat geboden in ruil voor een evenredige bijdrage aan de operationele kosten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich al geruime tijd in voor grotere en actieve transparantie van het Europese besluitvormingsproces. Het gezamenlijke non-paper van Nederland, Finland, Estland, Denemarken, Slovenië en Zweden gericht op de verbetering van de transparantie van het EU besluitvormingsproces¹ vormt de basis van de Nederlandse

¹ Kamerstuk, 2015D25665, bijlage van Kamerstuk 21501-02.

inzet. Met dit non-paper is destijds al gepleit voor de deelname van de Raad van de Europese Unie aan het register. Daarnaast stond de verbetering van de transparante van het EU besluitvormingsproces hoog op de agenda tijdens het Nederlands voorzitterschap.

Ter voorbereiding op dit voorstel heeft de Commissie van 1 maart tot en met 1 juni 2016 een consultatie gehouden. Het belangrijkste aandachtspunt voor het kabinet was hierbij de deelname van de Raad inclusief het roulerend voorzitterschap aan het register².

Ook in Nederland zelf wordt een integere en transparante omgang met lobby- en belangengroepen van groot belang geacht. De leden van het kabinet en de bij de departementen werkzame ambtenaren zijn gebonden aan gedrags- en integriteitsregels. Specifiek ten aanzien van Nederlandse wetgeving wordt in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel vermeld welke partijen actief zijn geconsulteerd, welke partijen in dat verband hebben gereageerd, wat de reacties op hoofdlijnen waren en wat hiermee is gedaan in het voorstel.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel van de Europese Commissie. Het belangrijkste punt voor het kabinet, namelijk de deelname van de Raad van de Europese Unie inclusief het roulerend voorzitterschap aan het transparantieregister wordt met dit voorstel gerealiseerd.

Het kabinet steunt de inzet voor wat betreft het toepassingsgebied en de interacties waarvoor inschrijving als voorwaarde geldt. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet dat de nationale (en decentrale) overheden en hun diplomatieke diensten niet onder het bereik van het register vallen. Het kabinet zal om verduidelijking vragen waarom bepaalde groepen niet onder het bereik van het register vallen zoals religieuze verenigingen of gemeenschappen.

Ook het beheersorgaan van het register en het secretariaat kunnen op steun van het kabinet rekenen. Hierbij geldt wel dat de drie instellingen hierbij op gelijke voet betrokken moeten zijn. Dit geldt evenzeer voor de beschikbare middelen voor

² Kamerstuk, 22112-2160 en Kamerstuk 22112-2205.

tenuitvoerlegging van het akkoord. Het kabinet signaleert dat de maatregelen in geval van niet naleving van het akkoord enkel gericht zijn op de inschrijvers in het register (zie bijlage IV 'onderzoeken en maatregelen'). Hier lijken de Europese instellingen zelf niet onder te vallen terwijl zij voor de effectieve werking van het register ook een rol spelen. Het is immers aan de instellingen zelf om na te gaan of de belangvertegenwoordigers staan ingeschreven in het register.

Gedecentraliseerde Europese Agentschappen vallen niet onder de reikwijdte van het akkoord, zij kunnen zich wel op vrijwillige basis de regels van het akkoord toepassen. Met het oog op hun taken en de noodzaak om ook op dat vlak de transparantie te verbeteren zal het kabinet bezien of het (juridisch) mogelijk is om de Europese Agentschappen wel verplicht te laten meedoen.

Het kabinet erkent dat met dit akkoord niet volledig inzichtelijk wordt welke invloed belangenvertegenwoordigers uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces. Echter is het kabinet de mening toegedaan dat dit een belangrijke en noodzakelijke stap vooruit is om de EU transparanter te laten functioneren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Met een eerste uitwisseling van gedachten is het voorstel overwegend positief ontvangen door de lidstaten. De formele posities van de lidstaten waren echter op het moment van deze gedachtewisseling nog niet vastgesteld. Een goede beschrijving van het krachtenveld kan derhalve pas later worden gegeven als de formele besprekingen in Raadskader in gang zijn gezet. De inschatting van het kabinet is dat een verdergaand voorstel van de Europese Commissie niet haalbaar zou zijn geweest in Raadsverband.

Het Europees Parlement is als partij van het huidige transparantieregister voorstander van een dergelijk beleid. Voor enkele partijen binnen het Europees Parlement zal het voorstel van de Europese Commissie echter niet ver genoeg gaan.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De instellingen zijn bevoegd op basis van artikel 295 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 106a van het Verdrag tot oprichting

van de Europese gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag) inter-institutionele akkoorden met een bindend karakter te sluiten.

b) Subsidiariteit

Positief. Het verbeteren van de transparantie in de werkwijze van de Europese instellingen, en hiermee het Europese besluitvormingsproces, kan alleen op Europees niveau worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

Positief. De Europese Commissie gaat met haar voorstel niet verder dan noodzakelijk. Bezien dient te worden of nog een stap verder gegaan kan worden door ook de agentschappen van de Europese Commissie onder het bereik van dit akkoord te laten vallen. Dit is van belang met het oog op de taken van gedecentraliseerde Europese Agentschappen en de noodzaak ook op dat vlak de transparantie te verbeteren.

d) Financiële gevolgen

De financiële gevolgen zijn op dit moment niet volledig duidelijk. Met dit akkoord waarborgen de instellingen dat het secretariaat, verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van het register, beschikt over de noodzakelijke personele, administratieve en financiële middelen. Er is geen nadere specificatie gemaakt van deze noodzakelijke middelen. De kosten liggen bij de Europese instellingen. Indien er sprake is van een vrijwillige betrokkenheid van bijvoorbeeld Permanente Vertegenwoordigingen van lidstaten bij de EU zelf, wordt een evenredige bijdrage aan de operationele kosten gevraagd. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Eventuele gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De administratieve lasten liggen deels bij de inschrijvers van het register en het secretariaat als operationeel verantwoordelijke. De door inschrijvers te verstrekken gegevens worden proportioneel geacht. Naar inschatting zijn de administratieve lasten niet dusdanig hoog dat dit leidt tot een belemmering in de vertegenwoordigende activiteiten. Daarnaast worden de administratieve lasten niet als onnodig bestempeld.

De administratieve lasten voor het secretariaat worden ondervangen in de bijdrage van de Europese instellingen. Een nadere specificatie van de noodzakelijke administratieve gevolgen voor het secretariaat zijn echter niet gemaakt. . De administratieve lasten voor de instellingen zelf, bij het nagaan of de belangenvertegenwoordigers staan ingeschreven in het register, zijn naar inschatting minimaal.