

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3742

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening ESG-ratingbureaus (Kamerstuk 22 112, nr. 3740)

Fiche: Mededeling nieuwe agenda betrekkingen EU-Latijns Amerika en het Caribisch gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 3741)

Fiche: Mededeling oprichting interinstitutioneel orgaan voor ethiek

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling oprichting interinstitutioneel orgaan voor ethiek

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank, de Europese Rekenkamer, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Voorstel voor een interinstitutioneel orgaan voor ethiek.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 311
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0311>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
- f) Niet opgesteld
- g) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- h) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Op 8 juni jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een mededeling met daarbij als annex (hierna: voorstel) opgenomen een voorstel voor een interinstitutioneel akkoord voor de oprichting van een interinstitutioneel orgaan voor ethiek: een *ethics body*. In het voorstel van de Commissie wordt dit orgaan voor ethiek belast met (i) het opstellen van ethische minimumstandaarden, met als doel dat EU-instellingen en organen zich committeren aan deze standaarden en regels overnemen; (ii) het organiseren van gedachtewisselingen met instellingen en organen over implementatie van de standaarden; (iii) het faciliteren van uitwisseling van *best practices* en het bevorderen van samenwerking tussen de betrokken partijen. Het voorstel richt zich dan ook met name op het stroomlijnen van processen tussen de betrokken instellingen en organen. Het orgaan voor ethiek zal worden opgericht via een interinstitutioneel akkoord op basis van loyale samenwerking tussen betrokken instellingen en organen (annex).

De intentie voor de oprichting van een orgaan voor ethiek werd reeds vermeld in de politieke richtlijnen van de voorzitter van de Europese Commissie Von der Leyen in 2019¹. Het Europees Parlement (hierna: EP) nam hier tevens een resolutie over aan in september 2021. Voorts tonen onthullingen en gebeurtenissen eind vorig jaar het belang aan van een verdere afstemming van integriteitsnormen, zodat deze gemakkelijk te begrijpen zijn voor leden van de instellingen en organen, alsook voor EU-burgers. Tegen deze achtergrond heeft het voorstel voor een orgaan voor ethiek tot doel om minimumstandaarden over ethiek en integriteit op te stellen en een platform voor uitwisseling te creëren waar EU-instellingen en -organen van elkaar kunnen leren.

¹ Te raadplegen via: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

Zoals voorgesteld door de Commissie zou het orgaan voor ethiek opgericht worden via een juridisch bindend interinstitutioneel akkoord tussen de volgende negen in artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie genoemde EU-instellingen en adviesorganen: Europees Parlement, Europese Raad, Raad, Commissie, Europees Hof van Justitie, Europese Centrale Bank, Europese Rekenkamer, Europees Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's. Na inwerkingtreding zou het mogelijk zijn voor de Europese Investeringsbank om ook partij te worden bij het akkoord. Andere lichamen en agentschappen van de Unie kunnen geen partij worden bij het akkoord, maar wel aangeven de standaarden vrijwillig te willen toepassen. Het orgaan voor ethiek zou bestaan uit één afgevaardigde van ieder van deze partijen op niveau van Vice-President (of equivalent). Het jaarlijks voorzitterschap rouleert tussen deze afgevaardigden. Ook zou het orgaan ondersteund worden door vijf onafhankelijke experts. Deze experts zullen advies uitbrengen over ethische vraagstukken. De experts worden in onderlinge overeenstemming benoemd.

De ethische minimumstandaarden die het orgaan voor ethiek op zal stellen, dragen zorg voor de onafhankelijkheid, beschikbaarheid en integriteit van leden van alle negen instellingen en organen; de ambtenaren en het verdere personeel vallen hier niet onder.² De opgestelde standaarden zullen zich richten op: (i) de belangen en eigendommen van leden waar die mogelijk kunnen zorgen voor belangenverstrengeling; (ii) de externe activiteiten van leden; (iii) het aannemen van giften, gastvrijheid en reizen aangeboden door derden; (iv) het aannemen van onderscheidingen, decoraties, prijzen en eervolle vermeldingen tijdens het mandaat; (v) de conditionaliteiten en aanvullende transparantiemaatregelen, in het bijzonder de (publicatie van) afspraken met belangenverteenwoordigers; (vi) het omgaan met activiteiten van leden na de mandaatperiode en transparantie daarover, en (vii) het publiceren van verzamelde informatie onder voorgaande punten.

De Commissie stelt voor dat de betreffende EU-instellingen en adviesorganen zich er in het akkoord aan committeren om de standaarden in hun interne regels te implementeren. Als deze standaarden door het orgaan voor ethiek zijn opgesteld, zullen de voornoemde negen instellingen en organen een zelfbeoordeling doen om te kijken in hoeverre er in de eigen interne regels al wordt voldaan aan deze standaarden. De onafhankelijke experts zullen dan een schriftelijk advies opstellen over deze zelfbeoordelingen. Vervolgens zal er een uitwisseling van gedachten plaatsvinden tussen leden van het orgaan en de experts, waarna het secretariaat van het orgaan voor ethiek een rapport opstelt. Dit rapport dient vervolgens binnen een termijn van twee maanden met consensus door het orgaan voor ethiek te worden bekrachtigd. De zelfbeoordeling, het rapport, met daarin advies van de onafhankelijke experts verwerkt, zullen openbaar gemaakt worden. Noch de gedachte-uitwisseling, noch het rapport hebben juridisch bindende effecten. De standaarden zullen, onder geen enkele omstandigheid, de regels over integriteit en ethiek die al gelden binnen de negen instellingen en adviesorganen verlagen. Het orgaan voor ethiek zal vervolgens kijken of het noodzakelijk is om de set aan ethische minimumstandaarden van een update te voorzien.

Gezien deze manier van werken, en het ontbreken van eigen onderzoeks- en sanctiebevoegdheden, onderscheidt het orgaan voor ethiek zich van al bestaande organen zoals het Europese Anti-Fraude Kantoor (OLAF) en de EU-ombudsman, alsook van nationale opsporingsautoriteiten en de

² Voor hen gelden ethische standaarden zoals opgesteld in titel II van de *staff regulations*, vastgesteld op basis van artikel 336 VWEU.

politie. In het Commissievoorstel wordt benadrukt dat de oprichting van het orgaan voor ethiek geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van deze al bestaande organen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Een orgaan voor ethiek past in de bredere *EU-governance* en transparantieagenda van Nederland. Het waarborgen van integriteit en transparantie is belangrijk voor de legitimiteit van EU-instellingen en -organen. Nederland zet zich sinds lange tijd in voor meer transparantie binnen de EU.³ De aanbevelingen uit de Conferentie over de toekomst van Europa geven hier een nieuwe impuls aan, en Nederland blijft zich hier onverminderd voor inzetten.⁴ Het opstellen en inzichtelijk maken van ethische minimumstandaarden voor EU-instellingen en -organen past goed binnen deze bredere agenda.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het kabinet ziet meerwaarde in de oprichting van een interinstitutioneel orgaan voor ethiek. Het voorgestelde orgaan kan bijdragen aan het ontwikkelen van gemeenschappelijke ethische minimumnormen. Het orgaan dient als forum voor overleg en voor een uitwisseling van *best practices* en draagt zodoende bij aan het bevorderen van een gemeenschappelijke organisatiecultuur over ethiek, integriteit en transparantie. Het kabinet staat aldus positief tegenover het voorstel en over deelname van de Raad aan de onderhandelingen over het interinstitutionele akkoord ter oprichting van het orgaan voor ethiek. Daarbij wil het kabinet onderzoeken of het voorstel kan worden aangevuld, bijvoorbeeld door het orgaan niet enkel te belasten met het kweken van bewustwording over integriteit en ethiek, maar door instellingen aan te sporen om bijvoorbeeld anti-corruptietrainingen aan te bieden.

Wel heeft het kabinet als het gaat om de Raad als partij bij het akkoord nog vragen over de door de Commissie voorgestelde «leden van de partij», namelijk de vertegenwoordigers op ministerieel niveau van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt. Het kabinet acht het van belang dat de reikwijdte van de uitoefening van de bevoegdheid inzake de interne organisatie van de Raad beperkt wordt tot het ambt van het voorzitterschap. Het kabinet zal nader onderzoeken hoe een betekenisvolle deelname van de Raad aan het akkoord kan worden ingevuld. Hierbij is het belangrijk dat de bevoegdheid van lidstaten wordt gerespecteerd om de instantie die het voorzittersambt bekleedt zelf te reguleren. Verder zal het kabinet aandacht houden voor de taken en bevoegdheden die het orgaan voor ethiek krijgt in het akkoord, zodat het orgaan effectief zal zijn en tevens geen onderzoeks- en sanctiebevoegdheid krijgt. Dat laatste mede om overlap met de bevoegdheden van bestaande organen te voorkomen.

³ Bijvoorbeeld via de *transparency pledge* in 2021 – <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/09/23/transparency-pledge>; en non-paper – <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/06/18/non-paper---transparency-and-accountability>.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3244 en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1741.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten reageren gematigd positief, waarbij het voorstel wordt verwelkomd en meerdere lidstaten meerwaarde zien in de doelstellingen van het orgaan, namelijk het opstellen van ethische minimumstandaarden en het bieden van een platform voor gedachtewisseling en samenwerking over ethische vraagstukken. Lidstaten zijn bovendien tevreden dat de institutionele balans in het voorstel gewaarborgd blijft. Een enkele lidstaat geeft aan dat zij het voorstel niet ver genoeg vindt gaan. In de media verschenen gemengde geluiden vanuit het EP. De liberale Renew, de Groene fractie en delen van de Sociaaldemocratische fractie vinden dat het voorstel niet ver genoeg gaat. De Europese Volkspartij is tevreden met het bescheiden mandaat van het voorgestelde orgaan voor ethiek. Het is nog niet bekend op welke wijze het EP deze mededeling en annex in behandeling zal nemen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet over de bevoegdheid van de EU ten aanzien van de mededeling, en het oordeel van het kabinet over het daarin opgenomen voorstel voor een interinstitutioneel akkoord is positief. De Commissie stelt voor om de interinstitutionele afspraken te baseren op de administratieve autonomie van de EU-instellingen, adviesorganen en de EIB. Dit betekent dat de afspraken zouden worden gebaseerd op het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen en op hun bevoegdheid om hun interne organisatie te regelen. Op grond hiervan kunnen de instellingen afspraken maken over de wijze waarop zij samenwerken (de Raad besluit in dit geval met consensus). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen. Artikel 295 VWEU biedt sinds het Verdrag van Lissabon ook een uitdrukkelijke grondslag voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie om interinstitutionele akkoorden te sluiten over de wijze waarop zij samenwerken (de Raad besluit in dit geval met verzwaarde gekwalificeerde meerderheid op grond van artikel 238(3)(b) VWEU). In deze rechtsgrondslag worden geen andere instellingen bij naam genoemd, en de grondslag is tot nu toe nog niet gebruikt voor afspraken met andere instellingen en organen van de Unie. Het kabinet zal onderzoeken welke rechtsgrondslag passend is voor het voorgestelde interinstitutioneel akkoord.

Het is aan de instellingen zelf om, conform hun institutionele autonomie, te bepalen of zij partij willen zijn bij een interinstitutioneel akkoord. Ten aanzien van het voorstel voor een interinstitutioneel akkoord acht het kabinet het van belang dat daarin de bevoegdheid van lidstaten wordt gerespecteerd om zelf de nationale instantie te reguleren die het ambt van voorzitterschap van de Raad bekleedt.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet over de mededeling en het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. De mededeling en het daarin opgenomen voorstel hebben tot doel een orgaan op te richten dat de taak krijgt gemeenschappelijke ethische minimumnormen te ontwikkelen voor het gedrag van de leden van de instellingen en adviesorganen die in artikel 13 VEU worden genoemd en van de Europese Investeringsbank. Dit ter bevordering van een gemeenschappelijke (organisatie)cultuur van ethiek en transparantie. Aangezien afspraken

tussen EU-instellingen en omtrent ethische standaarden van EU-instellingen niet op nationaal niveau kunnen worden vastgesteld, is een EU-aanpak nodig om dit te verwezenlijken. Om deze reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet over de mededeling en het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling om een gemeenschappelijke (organisatie) cultuur van ethiek en transparantie binnen de EU instellingen en organen te bereiken, omdat het opstellen van ethische minimumnormen en uitwisseling van *best practices* de EU-instanties kan helpen deze minimumnormen effectiever te implementeren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het niet de interne bevoegdheden of autonomie van de instellingen aantast. Deelname aan het akkoord en daarmee deelname aan het orgaan is een keuze van de instelling of instantie zelf, evenals de implementatie van de vastgestelde normen. Ook wordt zorggedragen voor het voorkomen van overlap van bevoegdheden met andere instanties (bijv. OLAF), mede doordat het orgaan geen onderzoeks- of sanctiebevoegdheden krijgt.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kosten voor het orgaan (administratieve kosten, personeel en ICT-middelen) worden geraamd op 658.000 euro per jaar. Gezien de aard van het voorstel zijn er geen nationale financiële consequenties voor overheden, bedrijfsleven en burgers te verwachten. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Geen.