
Vergaderjaar 2019–2020

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2020

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Algemene Zaken van 25 februari 2020.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

GEANNOTEEERDE AGENDA RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 25 FEBRUARI 2020

Chapeau

Op dinsdag 25 februari vindt de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats in Brussel. Op de agenda staan de volgende onderwerpen: (mogelijk) het Meerjarig Financieel Kader, de voorbereiding van de Europese Raad van 26–27 maart, het Commissie werkprogramma 2020 en de meerjarige programmering, (mogelijk) uitbreiding en de toekomstige relatie met het Verenigd Koninkrijk. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deze Raad bij te wonen.

Meerjarig Financieel Kader

De Raad zal mogelijk terugblikken op het verloop van de Europese Raad (ER) van 20 februari en het vervolgproces bespreken. Hierover is op moment van schrijven nog geen informatie beschikbaar.

Vorbereiding Europese Raad 26–27 maart 2020

De Raad zal spreken over de agenda van de Europese Raad van 26–27 maart. Op dit moment is die agenda nog niet bekend. Zoals gebruikelijk staat deze ER in het teken van economische onderwerpen, waaronder de reguliere bespreking van het Europees Semester. Daarnaast zal naar verwachting worden gesproken over digitalisering, het EU-industriebeleid en de interne markt. Uitbreiding staat mogelijk ook geagendeerd, afhankelijk van de uitkomst van de RAZ van 25 maart. Tot slot zal de ER de jaarlijkse EU-China top van 30–31 maart in Beijing voorbereiden en spreken over de toekomstige relatie met het Verenigd Koninkrijk. De Raad Algemene Zaken van 24 maart zal deze Europese Raad inhoudelijk voorbereiden. U ontvangt in de Geannoteerde Agenda voor die Raad de Nederlandse inzet ten aanzien van de op de ER geagendeerde onderwerpen.

Wetgevingsprogrammering: Europese Commissie Werkprogramma, Gezamenlijke Verklaring over wetgevingsprioriteiten en Meerjarige Programmering

Op 29 januari 2020 heeft de Europese Commissie haar werkprogramma voor 2020 gepubliceerd. Zij zal dit tijdens de Raad presenteren. In dit werkprogramma – het eerste van de Commissie Von der Leyen – kondigt de Commissie 43 nieuwe initiatieven aan, ingedeeld langs haar zes kernprioriteiten. De Commissie stelt voor om 32 nog niet goedgekeurde voorstellen en wetgevingsvoorstellen in te trekken. De Raad zal na de presentatie een gedachtewisseling hebben met de Commissie over het werkprogramma. De kabinetsappreciatie van het werkprogramma ontvangt uw Kamer op vrijdag 21 februari aanstaande. De Raad zal een gedachtewisseling met de Commissie hebben over prioriteiten met betrekking tot EU-wetgeving voor 2020. Uiteindelijk doel is een Gezamenlijke Verklaring van de Raad, de Commissie en het Europees parlement over de wetgevingsprioriteiten voor 2020. Deze verklaring wordt jaarlijks aangenomen. Het voorzitterschap vraagt naar de prioritaire wetgevingsdossiers van de Raad. Op basis hiervan zal het voorzitterschap de inbreng namens de Raad voor de Gezamenlijke Verklaring formuleren en deze voorleggen aan de Raad op 24 maart 2020. Ook spreekt de Raad, zonder de Commissie, over lange termijn prioriteiten op basis van de Strategische Agenda en de monitoring van de implementatie door de Raad. Nederland zal in deze besprekingen aandacht vragen voor de prioriteiten uit de Kamerbrief voor de Staat van

de Unie 2019¹, kort samengevat migratie, veiligheid, economie, klimaat, extern beleid en een beter functioneren van de EU, en in het verlengde daarvan voor aansluiting bij de Strategische Agenda 2019–2024 die de Europese Raad in juni vorig jaar aannam. Wat monitoring betreft zet het kabinet in op periodieke bespreking in de Raadsformaties die voor de afzonderlijke prioriteiten verantwoordelijk zijn.

Uitbreiding

De Raad zal mogelijk spreken over uitbreiding. Er is geen besluitvorming voorzien. Op 5 februari jl. publiceerde de Commissie een mededeling over de verbetering van de uitbreidingsmethodologie, nadat de Commissie hiertoe was opgeroepen in de Raad Algemene Zaken van 19 november jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2092). Voor de kabinetsappreciatie van de mededeling verwijs ik naar de Kamerbrief die uw Kamer separaat toekomt.

De Commissie zal naar verwachting binnenkort tevens rapporteren over de voortgang op hervormingsterrein in Noord-Macedonië en Albanië sinds de laatste voortgangsrapporten van mei 2019. Hierover ontvangt uw Kamer t.z.t. een separate kabinetsappreciatie.

Toekomstige relatie met het Verenigd Koninkrijk

Naar verwachting zal de Raad Algemene Zaken het mandaat voor de onderhandelingen tussen de EU en het VK over de toekomstige relatie vaststellen. Een inhoudelijke appreciatie van het conceptmandaat dat op 3 februari jl. door de Europese Commissie is gepresenteerd is uw Kamer toegekomen op 6 februari jl. (Kamerstuk 35 393, nr. 1) en de beantwoording van het Schriftelijk Overleg voor de extra Raad Algemene Zaken van 17 februari is de Tweede Kamer separaat toegekomen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2115). Met de uittreding van het VK uit de EU zijn de speciale structuren die zijn opgericht onder Artikel 50 niet langer noodzakelijk. Dit betekent ook dat de documenten voor het Coreper, de Raad en de Europese Raad die betrekking hebben op de onderhandelingen met het VK niet langer op een afgeschermd deel van het *delegates portal* verschijnen, maar in het reguliere gedeelte. Gezien de beperkingen rondom het afgesloten deel van het *delegates portal* is destijds met uw Kamer afgesproken dat de Artikel 50 stukken apart zouden worden toegezonden.² Aangezien uw Kamer nu conform de staande afspraken inzake informatievoorziening de stukken in kan zien, o.a. via het reguliere *delegates portal*, is deze aparte toezending niet langer noodzakelijk.

Toetsingscyclus voor de rechtsstaat (AOB)

De Commissie heeft verzocht om de Raad onder AOB bij te praten over de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe jaarlijkse toetsingscyclus voor de rechtsstaat die zij vorig jaar aankondigde. Er is geen nadere bespreking door de Raad voorzien. Het kabinet juicht de instelling van een dergelijke cyclus toe: het is van groot belang om in een eerder stadium bepaalde rechtsstatelijke ontwikkelingen te onderkennen die de principes waarop de democratische rechtsstaat is gestoeld in gevaar kunnen brengen. Op deze manier kunnen door middel van een constructieve dialoog oplossingen worden gevonden, waardoor escalatie kan worden voorkomen. In het kader van de toetsingscyclus vond op vrijdag 14 februari jl. de aftrap plaats van het netwerk van nationale contactpunten. Deze zullen vooral een liaison-functie vervullen om de dialoog tussen de Commissie en nationale autoriteiten over de rechtsstaat te

¹ Kamerstuk 35 078, nr. 1, bijlage «Staat van de Europese Unie 2019»

² Kamerstuk 23 987, nr. 186

faciliteren. In het najaar wordt de eerste rapportage onder de cyclus verwacht, die vervolgens onderwerp zal zijn van bespreking tijdens de jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog in de Raad Algemene Zaken.

Overig

Transparantie EU-beleid

Hieronder vindt u een stand van zaken ten aanzien van een aantal initiatieven op het terrein van transparantie, waarmee het kabinet tegemoet komt aan uitvoering van 1) de motie van het lid Omtzigt³, 2) de toezegging van 15 januari jl. tijdens Algemeen overleg EU-informatievoorziening om puntsgewijs een stand van zaken te geven van de vier voorgestelde maatregelen uit het COSAC-paper⁴ genaamd «*Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens*» (hierna: COSAC-paper) en 3) de toezegging tijdens het Algemeen overleg Raad Algemene Zaken van 2 april jl. om een kabinetsappreciatie te sturen van de te verwachten nieuwe documenten inzake transparantie van de Europese besluitvorming van het Raadssecretariaat. Het kabinet deelt het belang dat het parlement hecht aan de versterking van transparantie van de Europese besluitvorming. De afgelopen jaren heeft Nederland in Brussel een proactieve transparantieagenda gevoerd (zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 2027; Kamerstuk 22 112, nr. 2762; Kamerstuk 22 112, nr. 2699). Het kabinet is voornemens deze proactieve agenda voort te zetten. Ook recent heeft het kabinet hiervoor in Brussel weer aandacht gevraagd.

Zo heb ik op 8 januari jl. overeenkomstig de motie van het lid Omtzigt⁵, met vicevoorzitter Jourová, verantwoordelijke Commissaris voor Transparantie en Waarden, gesproken. Er is van gedachten gewisseld over het belang van transparantie in het besluitvormingsproces ter bevordering van de inzichtelijkheid en volgbaarheid van het proces en de mogelijkheid van het publiek om daar onderdeel van uit te maken en invloed op uit te oefenen. Daarbij heb ik zowel het non-paper transparantie⁶ genaamd «*Increasing transparency & accountability: The key to a better functioning of the Union*», dat inmiddels ondertekend is door tien lidstaten, als ook het COSAC-paper onder haar aandacht gebracht. Tevens heeft Nederland tijdens de RAZ van 28 januari jl. opnieuw gepleit voor meer transparantie van de Europese instellingen en Kroatië, huidige voorzitter van de Raad, opgeroepen om de zogenaamde transparantie pilot gestart door het Fins voorzitterschap te continueren (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2112). Ik ben verheugd te kunnen mededelen dat het Kroatisch voorzitterschap inmiddels heeft besloten de pilot op het terrein van wetgevingstransparantie voort te zullen zetten. Dit betekent dat ook het Kroatisch Voorzitterschap door zal gaan met proactieve openbaarmaking van een aantal categorieën documenten zoals verderop in de tekst beschreven.

Voorts zal de Minister van Financiën bij een volgende Eurogroep met de voorzitter van de Eurogroep, de heer Centeno, over de voorstellen van het COSAC-paper spreken. Eveneens zal de Minister van Financiën erop inzetten om het onderwerp transparantie in het werkprogramma van de Eurogroep voor de tweede helft van 2020 op te nemen, teneinde de

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1505 – de motie van het lid Omtzigt over het opnemen van voorstellen voor meer transparantie in het werkprogramma van de Commissie en de Eurogroep.

⁴ Kamerstuk 22 660, nr. 67, bijlage «Opening up closed doors: making the EU more transparent for its citizens»

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1505 – de motie van het lid Omtzigt (voorgesteld op 10-12-2019) over het opnemen van voorstellen voor meer transparantie in het werkprogramma van de Commissie en de Eurogroep.

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2027, bijlage «Increasing transparency & accountability: The key to a better functioning of the Union»

implementatie en de werking van de in september 2019 door de Eurogroep aangekondigde transparantiemaatregelen te bevorderen. Conform mijn toezegging tijdens Algemeen overleg EU-informatievoorziening van 15 januari jl. zal ik puntsgewijs een stand van zaken geven van de vier voorgestelde maatregelen van het COSAC-paper:

1. Wetgevende raadsdocumenten dienen systematisch en onverwijld openbaar te worden gemaakt;

Nederland is samen met de gelijkgezinde lidstaten van mening dat wetgevende raadsdocumenten zo veel mogelijk proactief openbaar gemaakt moeten worden. Momenteel wordt de Limité-markering in de praktijk te restrictief toegepast. Een duidelijk afwegingskader voor de toepassing van de Limité-markering en een jaarlijkse herziening van dit kader is daarom één van de voorgestelde maatregelen uit het in juni 2019 op Nederlands initiatief tot stand gekomen non-paper over transparantie in de EU, inmiddels medeondertekend door Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland, Slovenië, Ierland, België en Luxemburg. Het kabinet stelt vast dat in de Raad vooralsnog geen overeenstemming bereikt kon worden over de voorstellen van het Raadssecretariaat (zie Kamerstuk 22 112, nr. 2762), aangezien de verschillen in ambitieniveau tussen de groep gelijkgestemde lidstaten en andere lidstaten te groot bleken.

Finland heeft tijdens zijn voorzitterschap van de Raad diverse initiatieven ontwikkeld om wetgevingstransparantie in de Raad te verbeteren. Het Fins voorzitterschap is, bij wijze van een pilot en binnen zijn prerogatief als voorzitter begonnen met het proactief openbaar maken van de volgende categorieën wetgevingsdocumenten:

- Voortgangsrapportages worden na verspreiding of nadat ze in Coreper besproken zijn openbaar gemaakt, indien ze duidelijk niet onder de uitzonderingsgronden van verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie (hierna: Eurowob) vallen;
- Initiële mandaten van de Raad worden na goedkeuring door Coreper automatisch openbaar gemaakt;
- Vierkolomentabellen⁷ met de oorspronkelijke standpunten (zonder compromisvoorstellen) worden bij verspreiding openbaar gemaakt;
- Definitieve vierkolommendocumenten worden openbaar gemaakt na goedkeuring van Coreper.

Zoals hierboven aangekondigd heeft het Kroatische voorzitterschap besloten de pilot met betrekking tot het onderdeel wetgevingstransparantie te zullen continueren tijdens het voorzitterschap. Ook Duitsland, inkomend voorzitter van de Unie, heeft aangekondigd welwillend tegenover voortzetting van de pilot te staan. Deze pilot vormt een belangrijke stap om ervaring op te doen met het proactief openbaar maken van wetgevingsdocumenten, dit te evalueren en dit mee te nemen in de algemene discussie over wetgevingstransparantie.

⁷ Vierkolomentabellen zijn documenten die gebruikt worden bij wetgevingsonderhandelingen tussen het Europees parlement, de Europese Commissie en de Raad, met in de eerste drie kolommen de initiële posities van de drie instellingen en in de vierde kolom het bereikte compromis.

2. De Raad moet meer specifieke en gedetailleerde regels vaststellen m.b.t. verslaglegging van wetgevende beraadslagingen;

Ten aanzien van verslaglegging van de wetgevende beraadslagingen is het kabinet van mening dat er ondanks de vastgestelde regels in het Reglement van Orde van de Raad winst te behalen is. Het kabinet zet de reeds ingezette koers⁸ op dit punt voort en pleit voor de aanpassing van de praktijk in het licht van de jurisprudentie van het Europese hof van Justitie. In het non-paper is specifiek als inzet geformuleerd dat een meer uniforme wijze van verslaglegging noodzakelijk is, inclusief lidstaatverklaringen.

3. Informele doch invloedrijke organen dienen te worden geformaliseerd en dienen tenminste de Eurowob (1049/2001) intern toe te passen;

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het COSAC-paper (kamerstuk 22 112, nr. 2498) dient te worden opgemerkt dat het formele toepassingsbereik van de Eurowob zich momenteel beperkt tot het Europees parlement, de Europese Commissie en de Raad. Dit neemt echter niet weg dat informele organen zich kunnen committeren om vergelijkbare voorzieningen te treffen voor wat betreft de toegang tot hun documenten. Aangezien de Eurowob van toepassing is op alle bij een instelling berustende documenten, is de Eurowob ook van toepassing op documenten afkomstig van informele organen en entiteiten wanneer deze in het bezit zijn van de Raad, de Europese Commissie of het Europees parlement. Het Raadssecretariaat verleent bijvoorbeeld administratieve ondersteuning aan de Eurogroep en verzoeken om toegang tot documenten van de Eurogroep die in het kader van de uitoefening van deze taken in het bezit zijn van het Raadssecretariaat, vallen derhalve binnen het toepassingsbereik van de Eurowob.

In aanvulling hierop zijn er in de Eurogroep gedurende de afgelopen jaren verschillende afspraken gemaakt om transparantie van de Eurogroep te vergroten. Zo worden geannoteerde agenda's van Eurogroepen vooraf gepubliceerd, wordt na afloop van een Eurogroep een samenvattende brief gepubliceerd en documenten ter voorbereiding op thematische discussies worden in principe voor de Eurogroep en na bespreking in de Eurogroep Working Party (EWG) gepubliceerd.⁹ Ook wordt per half jaar een werkprogramma voor de Eurogroep opgesteld waarin wordt opgenomen welke onderwerpen waarschijnlijk besproken zullen worden per vergadering.

In september jl. heeft de Eurogroep als reactie op de aanbevelingen van de EU Ombudsman aanvullende maatregelen aangekondigd om de transparantie in de Eurogroep en EWG verder te vergroten. Zo is voorgesteld om de samenvattende brief die na afloop van een Eurogroep wordt gepubliceerd uit te breiden, om publieke Eurogroep documenten centraal beschikbaar te stellen, het vergaderschema van de EWG te publiceren en diens website te verbeteren.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2027, bijlage «*Increasing transparency & accountability: The key to a better functioning of the Union*»

⁹ Tenzij deze documenten nog niet definitief zijn en/of nog substantieel gewijzigd (kunnen) worden, deze documenten vertrouwelijke of marktgevoelige informatie bevatten, of wanneer auteur of instituut van deze documenten beargumenteerd bezwaar aantekent tegen publicatie (een bezwaar van de auteur zal vaak ingegeven zijn door één van de eerste twee redenen).

4. De onderhandelingen over de Eurowob moeten worden heropend om de verordening in lijn te brengen met de uitgebreide vereisten van artikel 15 lid 3 VWEU.

Zowel in 2008 als in 2011 heeft de Commissie voorstellen gedaan voor de herziening van de Eurowob. De instellingen hebben om uiteenlopende redenen hierover destijds geen overeenstemming weten te bereiken. De Europese Commissie heeft in haar Commissie Werkprogramma 2020 aangegeven voornemens te zijn om beide herzieningsvoorstellen uit 2008 en 2011 in te trekken.

Hoewel het kabinet van mening is dat de Eurowob de afgelopen jaren naar behoren heeft gefunctioneerd, zijn het kabinet en de groep gelijkgestemde lidstaten, zoals vermeld in het non-paper transparantie nog steeds van mening dat de verordening in lijn moet worden gebracht met het Verdrag van Lissabon, onder meer teneinde het formele toepassingsbereik van de Eurowob uit te breiden. Het kabinet heeft ook recent weer de Commissie daartoe opgeroepen. De Commissie heeft toegezegd zich hierover te buigen.