



Brussel, 21 juni 2016
(OR. en)

10120/1/16
REV 1

CODEC 869
POLGEN 58
INST 263
AG 9
PE 72
INF 109

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Uitvoering van het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" - Verbetering van de transparantie

Het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" toont de inzet van de instellingen voor een grotere transparantie van het wetgevingsproces en bevat een aantal bepalingen die daartoe kunnen bijdragen.

In het licht van de Raad Algemene Zaken op 24 juni 2016 gaat hierbij voor de delegaties een nota van het voorzitterschap over de uitvoering van het interinstitutioneel akkoord met betrekking tot transparantie.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht de Raad aan te bevelen de in die nota voorgestelde aanpak goed te keuren.

NOTA VAN HET VOORZITTERSCHAP

verbetering van de transparantie

Het interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" toont de inzet van de instellingen voor een grotere transparantie van het wetgevingsproces en bevat een aantal bepalingen die daartoe kunnen bijdragen.

Het wetgevingsproces kan transparanter en inzichtelijker worden gemaakt door actiever te communiceren over de stappen in het proces en de resultaten daarvan. Door het wetgevingsproces traceerbaar te maken, kunnen burgers of groepen burgers het beter begrijpen. Gezamenlijke aankondigingen van succesvolle resultaten van wetgevingsonderhandelingen kunnen een verdere stap zijn naar een meer actieve manier van communiceren. Dit zijn allemaal essentiële elementen die ernstig moeten worden overwogen.

Het interinstitutioneel akkoord biedt minstens drie mogelijke manieren om tastbare verbeteringen tot stand te brengen:

- een gemeenschappelijke database over de stand van zaken in wetgevingsdossiers;
- een gemeenschappelijk register inzake gedelegeerde handelingen;
- grotere transparantie van het dialoogproces (die niet ten koste van de doeltreffendheid mag gaan).

Het voorzitterschap stelt voor dat de Raad van deze gelegenheid gebruik maakt en de volgende aanpak hanteert, ook met het oog op de toekomstige besprekingen met de twee andere instellingen.

1. Gemeenschappelijke database over de stand van zaken in wetgevingsdossiers

Punt 39: "Om de traceerbaarheid van de diverse stappen in het wetgevingsproces te bevorderen, verbinden de drie instellingen zich ertoe om uiterlijk 31 december 2016 aan te geven hoe daartoe verder platforms en instrumenten kunnen worden ontwikkeld, zodat een specifieke gezamenlijke database over de stand van zaken van wetgevingsdossiers kan worden aangemaakt."

De eerste stap in de richting van een gemeenschappelijke database is een technische evaluatie van de bestaande instrumenten. De desbetreffende diensten van de drie instellingen werken hier reeds aan. Hoewel een dergelijke evaluatie grotendeels technisch van aard is, vereist zij een duidelijke visie op het gewenste einddoel. De in het interinstitutioneel akkoord vervatte bepaling blijft vrij algemeen over dit aspect. De Raad moet derhalve politieke krijtlijnen uitzetten om de werkzaamheden te sturen op een zodanige manier dat de beoogde grotere transparantie volledig wordt gerealiseerd. Dit is des te belangrijker omdat de database tijdens de onderhandelingen over het interinstitutioneel akkoord een verzoek van de Raad was, waarbij de nadruk lag op traceerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid.

De werkzaamheden moeten daarom beginnen overeenkomstig de volgende richtsnoeren:

- De database van wetgevingsdossiers moet duidelijkheid over het proces scheppen en de feitelijke stand van zaken aangeven, in plaats van enkel een lijst van documenten te bevatten, waarbij de gebruiker dan voor de moeilijke opdracht staat die documenten aan de verschillende stappen van het proces te koppelen (dit mag geen afbreuk doen aan de regels of het beleid van elke instelling wat betreft de publicatie van documenten);
- Daarom mogen de traceerbare stappen niet worden beperkt tot de formele stappen van artikel 294, VWEU. Zij dienen eerder een weergave te vormen van het wetgevingsproces in de praktijk (bijvoorbeeld, in het geval van de gewone wetgevingsprocedure, het verkrijgen van mandaten in het Parlement en de Raad, of de dialooffase);
- De algemene presentatie van de dossiers moet gebruiksvriendelijk, visueel aantrekkelijk en makkelijk navigeerbaar zijn, in het bijzonder voor gebruikers die minder bekend zijn met de EU en haar gewone wetgevingsprocedure.

2. Gemeenschappelijk register inzake gedelegeerde handelingen

Punt 29: De drie instellingen verbinden zich ertoe om uiterlijk eind 2017 en in nauwe onderlinge samenwerking een gemeenschappelijk functioneel register van gedelegeerde handelingen in te stellen dat op een goed gestructureerde en gebruiksvriendelijke manier informatie verstrekt teneinde de transparantie te bevorderen, de planning te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat alle onderscheiden stadia van de levenscyclus van een gedelegeerde handeling traceerbaar zijn.

Als bijkomende transparantievereiste is in de *Gezamenlijke Afspraak* over gedelegeerde handelingen¹ bepaald dat het register in de plaats komt van de functionele mailboxen die worden gebruikt voor de verzending en de ontvangst van alle documenten die betrekking hebben op gedelegeerde handelingen. Binnen de Raad werden de interne technische voorbereidingen nog vóór de vaststelling van het interinstitutioneel akkoord gestart, en er zijn technische besprekingen aan de gang tussen het secretariaat-generaal van de Raad, de diensten van het Parlement en die van de Commissie.

Het register zal een dubbele functie hebben: de transparantie van gedelegeerde handelingen vergroten, en als een praktisch instrument voor de communicatie tussen de instellingen dienen. Het zal dus de gehele levenscyclus van een gedelegeerde handeling bestrijken, d.w.z. van de planning tot de inwerkingtreding, en zal de visualisatie van alle ermee verband houdende documenten op een tijdslijn mogelijk maken. Voorts moeten de gebruikers met het oog op de traceerbaarheid alle (reeds vastgestelde of in voorbereiding zijnde) gedelegeerde handelingen met betrekking tot eenzelfde basishandeling terug kunnen vinden.

Hoewel naar maximale transparantie voor het publiek moet worden gestreefd, zou het, om deze geïntegreerde benadering in de praktijk te laten werken, noodzakelijk kunnen zijn de mogelijkheid van een onderscheid tussen een publiek en een niet-publiek deel te verkennen. Een dergelijk niet-publiek deel moet evenwel worden beperkt tot de operationele behoeften van de instellingen.

¹ Bijlage bij het interinstitutioneel akkoord, punt II.12.

3. Een transparanter, maar niet minder doeltreffend dialoogproces

Punt 38: Op basis van de desbetreffende wetgeving en rechtspraak zorgen de drie instellingen voor de transparantie van de wetgevingsprocedures, met inbegrip van een passende afhandeling van trilaterale onderhandelingen.

Het Europees Parlement en de Raad zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de praktische regelingen inzake de werking van de trialogen. Het dialoogproces heeft zijn efficiëntie bewezen als instrument voor het voeren van complexe interinstitutionele onderhandelingen in een relatief beperkt tijdsbestek. Wanneer de voorgestelde wetgeving invloed heeft op de rechten van burgers, bedrijven of organisaties, wekken de trialogen grote belangstelling bij het publiek. Om tegemoet te komen aan de legitieme verwachtingen van het publiek om beter over het proces te worden geïnformeerd, zonder te raken aan de "levensvatbaarheid en soepelheid" ervan (zoals onderkend in de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure²), zouden twee wegen kunnen worden verkend. De eerste zou erin bestaan de onderhandelingsmandaten (van de Raad) transparanter te maken. De tweede zou gericht zijn op betere en meer proactieve communicatie van de resultaten van dialoogonderhandelingen.

² PB C 145 van 30.6.2007, blz. 5 (punt 7).

Onderhandelingsmandaten van de Raad

Voor de Raad vormt de communicatie op het gebied van de gewone wetgevingsprocedure een bijzondere uitdaging, in die zin dat het publiek en de media meer belangstelling hebben voor de tussenstappen in het onderhandelingsproces (vaststelling van mandaten en succesvolle trialogen, waarbij het voorzitterschap zich vaak tot discretie verplicht voelt) dan voor de fase van de formele vaststelling. Anderzijds communiceert het Europees Parlement voortdurend met de media, tijdens alle tussenstappen van het wetgevingsproces, en na afloop van de trialogen.

Vandaag de dag is er wat de communicatielijnen betreft een vervaging tussen de institutionele kanalen en de sociale media, waarmee in toenemende mate sneller dan via de eerstgenoemde kanalen informatie aan het publiek wordt verstrekt. De Raad heeft er belang bij beter met het publiek te communiceren over succesvolle resultaten tijdens de tussenstappen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een onderhandelingsmandaat, waarvoor de Raad openbaarmaking zou kunnen nastreven, tenzij er gegronde redenen zijn om dit niet te doen, of wanneer het voorzitterschap tot een akkoord met het Europees Parlement komt, of wanneer het Coreper het resultaat van de dialoogonderhandelingen goedkeurt. Dit zou ook verder ten goede komen aan de traceerbaarheid van een bepaald dossier.

Actieve communicatie en het resultaat van trialogen

Punt 38: De drie instellingen zullen tijdens de gehele wetgevingscyclus de communicatie met het publiek verbeteren en met name gezamenlijk aankondigen, nadat zij overeenstemming hebben bereikt, dat het wetgevingsproces in de gewone wetgevingsprocedure met succes is afgerond, met name via gezamenlijke persconferenties of enig ander daartoe passend geacht middel.

Het gezamenlijk aankondigen van succesvolle uitkomsten van het wetgevingsproces was reeds verankerd in het vorige interinstitutioneel akkoord en werd herhaald in de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure³. Gezamenlijke persmededelingen of -conferenties zijn desondanks zeldzaam, maar de mogelijkheid ervan zou kunnen worden verkend.

De Raad zou kunnen streven naar een afspraak met het Europees Parlement op basis waarvan onmiddellijk na de afsluitende trialogen en op meer systematische wijze minstens een of andere vorm van feitelijke communicatie over de resultaten van de dialoog zou kunnen worden georganiseerd. Dergelijke gezamenlijke, en dus coherente, communicatie zou het publiek een evenwichtiger beeld van de vooruitgang in de onderhandelingen verschaffen.

³ punt 45.