



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.5.2006
COM(2006) 194 definitief

GROENBOEK

EUROPEES TRANSPARANTIE-INITIATIEF

(door de Commissie ingediend)

GROENBOEK

EUROPEES TRANSPARANTIE-INITIATIEF

I. INLEIDING

Het engagement om belanghebbenden meer kansen te geven het beleid van de EU actief mee vorm te geven, is een van de “Strategische Doelstellingen 2005 – 2009”, in het kader waarvan de Europese Commissie het “Partnerschap voor Europese vernieuwing”¹ lanceerde. De Commissie beklemtoonde in dat verband dat “*overleg en participatie wezenlijke bestanddelen van partnerschap zijn*”.

Tevens onderstreepte zij het belang van “*een hoge mate van openheid en transparantie*”, die moet waarborgen dat de Unie “*openstaat voor publieke controle en verantwoording aflegt over haar activiteiten*”.

Een hoge mate van transparantie behoort volgens de Commissie een kenmerk van elke moderne administratie te zijn. Het Europese publiek heeft het recht te verlangen dat de openbare instellingen efficiënt en dienstverleningsgericht functioneren en daarover verantwoording afleggen, en dat de aan politieke en publieke lichamen toevertrouwde bevoegdheden en middelen met de nodige zorg, zonder misbruiken en niet voor persoonlijk profijt worden beheerd.

Het is tegen deze achtergrond dat de Commissie in november 2005 het “Europees Transparantie-Initiatief (ETI)” heeft gelanceerd².

Bedoeling is daarmee voort te bouwen op een aantal bestaande maatregelen van de Commissie in de sfeer van transparantie, in het bijzonder die welke sinds 1999 worden uitgevoerd in het kader van het algemene hervormingsbeleid en die welke vervat zijn in het Witboek inzake Europese governance. Enkele belangrijke verwezenlijkingen op dit gebied zijn:

- Verordening (EG) nr. 1049/2001, waarin het kader is vastgelegd voor de toegang – via een register of op individueel verzoek - tot niet-gepubliceerde documenten van de EU-instellingen en –organen. De Commissie heeft ook een documentenregister opengesteld (zoals bij de verordening is voorgeschreven) en een speciaal register van documenten betreffende de werkzaamheden van de “comitologie”-comités;
- de openstelling van databanken met informatie over raadgevende organen en deskundigengroepen die advies verstrekken aan de Commissie;
- voorafgaand aan het lanceren van wetgevingsvoorstellen, breed opgezette raadplegingen van belanghebbenden en grondige effectbeoordelingen. Deze moeten ervoor zorgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de verwachtingen van

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

burgers en alle belanghebbende partijen, en leveren een wezenlijke bijdrage tot de verwezenlijking van het beleid van de Commissie voor een betere wetgeving;

- de “Bestuurlijke Gedragscode” van de Commissie, haar richtsnoer voor een goede dienstverlening aan de burger. De ethische en gedragsregels die op het personeel van de Commissie van toepassing zijn, zijn neergelegd in het Statuut van de ambtenaren en de uitvoeringsvoorschriften daarvan. Wat het politieke niveau betreft, bevat het EG-Verdrag duidelijke bepalingen inzake de ethische normen waaraan de leden van de Commissie moeten voldoen. De “Gedragscode voor de leden van de Commissie” is daarvan de concrete uitwerking.

Met het Europees Transparantie-initiatief heeft de Commissie het startschot gegeven voor een volledige doorlichting van haar benadering van transparantie. Het is de bedoeling voor verbetering vatbare punten te identificeren en een debat daarrond op gang te brengen. Het initiatief bestrijkt dan ook een brede waaier van aangelegenheden. Daarbij kan het gaan van de volledigheid van de informatie over het beheer en het gebruik van Gemeenschapsgeld tot ethische en gedragsregels voor het personeel van de Europese instellingen en het kader waarbinnen lobbygroeperingen en maatschappelijke organisaties hun activiteiten kunnen ontplooiën.

Bij de lancering van het initiatief op 9 november 2005 heeft de Commissie drie verschillende actiegebieden afgebakend.

Zij besloot om op het eerste daarvan de volgende onmiddellijke acties te ondernemen:

- om een betere controle op het gebruik van centraal beheerde EU-gelden mogelijk te maken, wordt gewerkt aan een speciale internetsite, die op een vlotte manier toegang moet verschaffen tot de beschikbare informatie over project- en programmabegunstigden. Vanaf deze site zal ook kunnen worden doorgelinkt naar nationale websites met informatie over de begunstigden van onder gedeeld beheer vallende EU-gelden;
- de Commissie zal haar documentenregister vollediger maken en in het bijzonder ervoor zorgen dat meer documenten direct online beschikbaar worden.

Het tweede gebied betreft het voeren van een debat met de andere Europese instellingen over:

- de ethische regels en normen voor verkozen of benoemde bekleders van een politiek ambt in de Europese instellingen;
- een evaluatie van de regelgeving inzake toegang tot documenten. De interinstitutionele samenwerking op dit gebied zal worden geflankeerd door een raadpleging van de belanghebbenden eind 2006 of begin 2007, waarna de Commissie een voorstel zal doen;
- een herziening van het wettelijk kader voor het fraudebestrijdingsbureau van de EU (OLAF), zodanig dat OLAF door de lidstaten systematisch in kennis moet worden gesteld van het gevolg dat is gegeven aan fraudezaken die bij de bevoegde nationale instanties zijn gemeld.

Tot slot heeft de Commissie drie, op basis van een open, publieke raadpleging verder te ontwikkelen wezenlijke onderdelen van het ETI aangewezen die het voorwerp van dit groenboek uitmaken.

- **Een beter gestructureerd kader voor de activiteiten van belangenvertegenwoordigers (lobbyisten)**

De Commissie heeft zich bij haar contacten met belangenvertegenwoordigers altijd laten leiden door het principe van openheid. De jongste jaren heeft zij haar beleid inzake participatie door maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden versterkt en verder ontwikkeld, in het bijzonder door het “Witboek over Europese governance” en de “Algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen”³ aan te nemen.

Terzelfder tijd heeft de Commissie het beginsel gehuldigd dat “*een grotere betrokkenheid tot meer verantwoordelijkheid leidt*”⁴. De relaties tussen de Commissie en belangenvertegenwoordigers moeten voor de buitenwereld doorzichtig zijn. Daarom is het opportuun geoordeeld om het kader waarbinnen de activiteiten van belangenvertegenwoordigers plaatsvinden onder de loep te nemen en te peilen naar de behoefte aan nieuwe initiatieven.

- **Terugkoppeling betreffende de minimumnormen voor raadpleging die de Commissie hanteert**

De raadplegingsnormen van de Commissie dragen bij tot de doorzichtigheid van de interactie tussen belangenvertegenwoordigers en de Commissie. Deze normen worden sinds drie jaar toegepast.

De Commissie wenst haar eigen, interne monitoring van de manier waarop de normen worden toegepast, te completeren met externe terugkoppeling.

- **Verplichte openbaarmaking van informatie over de begunstigen van onder gedeeld beheer vallende EU-gelden**

Hierboven is reeds melding gemaakt van een internetportaal. Daarnaast is de vraag geopperd of lidstaten wettelijk zouden moeten worden verplicht om de begunstigen van onder gedeeld beheer vallende EU-gelden openbaar te maken.

Belanghebbenden wordt verzocht hun mening over elk van deze onderdelen kenbaar te maken door de vragen te beantwoorden die in de respectieve hoofdstukken van dit document worden gesteld.

De begindatum van de raadpleging is 3 mei en de einddatum 31 augustus 2006.

Bijdragen kunnen aan de Commissie worden gezonden via een speciale website, waar nadere informatie over het raadplegingsproces wordt verstrekt. De Commissie zal de belanghebbenden eveneens raadplegen via haar vertegenwoordigingen in de lidstaten.

³ COM(2002) 704.

⁴ Witboek van de Commissie over Europese governance.

Alle bijdragen zullen op de website worden gepubliceerd.

II. TRANSPARANTIE EN BELANGENVERTEGENWOORDIGING (LOBBYEN)

1. Definities en basiskader

In dit groenboek wordt onder “lobbyen” verstaan, alle activiteiten die erop gericht zijn de beleidsbepaling en de besluitvorming van de Europese instellingen te beïnvloeden.

“Lobbyisten” worden dienovereenkomstig omschreven als personen die dergelijke activiteiten verrichten ten behoeve van organisaties van verschillende aard, zoals consultancybureaus inzake openbare aangelegenheden, advocatenkantoren, NGO’s, studiecentra, bedrijfslobbies (“in-house representatives”) of beroepsverenigingen.

Om een zinvolle discussie te kunnen voeren over het in goede banen leiden van lobbyen op Europees niveau, dient een basiskader voor de relaties tussen de EU-instellingen en lobbyisten te worden vastgesteld. Volgens de Commissie maken de volgende wezenlijke aspecten daarvan deel uit:

1. Lobbyen is een legitiem onderdeel van het democratisch systeem, ongeacht of het wordt bedreven door individuen of door ondernemingen, maatschappelijke organisaties en andere belangengroeperingen of firma’s die namens derden optreden (professionele belangenvertegenwoordigers inzake openbare aangelegenheden, researchinstituten en juristen).
2. Lobbyisten kunnen belangrijke vraagstukken onder de aandacht van de Europese instellingen brengen. Soms verleent de Gemeenschap financiële steun opdat sommige belangengroeperingen hun stem op Europees niveau kunnen laten horen (b.v. consumenten, mindervaliden, milieuactivisten enz.).
3. Tegelijk echter, moet worden vermeden dat door middel van ongepaste vormen van lobbyen verkeerde invloed op de Europese instellingen wordt uitgeoefend.
4. Als lobbies een bijdrage willen leveren aan de totstandkoming van EU-beleid, moet het voor het publiek duidelijk zijn welke input zij aan de Europese instellingen verschaffen. Tevens moet het duidelijk zijn wie zij vertegenwoordigen, wat hun doelstellingen zijn en hoe zij worden gefinancierd.
5. Het recht om intern, zonder inmenging van externe belangen, te beraadslagen is inherent aan de plicht van de Europese instellingen om “het algemeen belang van de Gemeenschap”⁵ te dienen en te beschermen.
6. Maatregelen op het gebied van transparantie moeten doeltreffend en proportioneel zijn.

⁵ Artikel 213 van het EG-Verdrag.

2. Potentiële probleemgebieden

Er is door de media, vanuit academische kringen en door sommige belangenvertegenwoordigers bezorgdheid geuit omtrent lobbypraktijken die de rechtmatige vertegenwoordiging van belangen overstijgen. Het gaat daarbij niet uitsluitend om manifest illegale methoden (fraude en omkoping), maar ook om ongepaste vormen van lobbyen waarbij sprake is van misbruik van het beleid van openheid van de EU-instellingen of van regelrechte misleiding.

Vaak geciteerde voorbeelden daarvan zijn:

- Er wordt aan de EU-instellingen een verkeerde voorstelling van de feiten gegeven over de mogelijke economische, maatschappelijke of ecologische impact van ontwerp-wetgeving.
- Dankzij de moderne communicatietechnologie (internet en e-mail) kunnen massale campagnes pro of contra een bepaalde zaak op touw worden gezet zonder dat de EU-instellingen in de mogelijkheid verkeren om te controleren in hoeverre dergelijke campagnes een echte weerspiegeling zijn van wat de Europese burger denkt.
- Er worden vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van de belangenvertegenwoordiging door sommige Europese NGO's die blijkbaar financiële steun uit de EU-begroting en terzelfder tijd politieke en financiële steun van hun leden ontvangen.
- Anderzijds is er volgens een groot deel van de NGO's geen sprake van gelijke lobbykansen omdat het bedrijfsleven daarin heel wat meer middelen kan investeren.
- In het algemeen is er kritiek op het gebrek aan informatie over de lobbyisten die op Europees niveau actief zijn, en over de financiële armslag waarover zij beschikken.

3. Bestaande maatregelen en opties

Het beleid dat de Commissie voert inzake de doorzichtigheid van de lobbyactiviteiten steunt momenteel op twee soorten maatregelen. Enerzijds wordt er aan het publiek informatie verstrekt over de relaties tussen belangenvertegenwoordigers en de Commissie, zodat externe controle mogelijk is. Anderzijds zijn er de integriteitsvoorschriften, die bepalen hoe beide partijen bij het lobbyproces op een correcte manier met elkaar kunnen omgaan.

3.1. Externe controle

Van externe controle kan een afschrikkend effect uitgaan op ongepaste vormen van lobbyen. Maatregelen om de transparantie te verzekeren, kunnen informatieverstrekking omvatten over de personen die aan lobbyen doen en de standpunten die zij daarbij ten aanzien van de Europese instellingen innemen.

De Europese Commissie onderhoudt contacten met een grote verscheidenheid van belanghebbenden, deskundigen en lobbyisten. Deze paragraaf behandelt de deelname van belangenvertegenwoordigers aan openbare raadplegingen.

De Commissie heeft op dit gebied een goed ontwikkeld transparantiebeleid, dat is neergelegd in de *“Algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie”*.

De *minimumnormen* bepalen dat de bijdragen van geraadpleegden aan openbare raadplegingsprocedures op internet worden gepubliceerd (zie ook hoofdstuk III). De normen bevatten ook een aantal voorschriften inzake transparantie ten aanzien van de aard en het karakter van belangengroeperingen.

Algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging

“Openheid en verantwoordingsplicht zijn derhalve essentieel voor organisaties die proberen bij te dragen tot de totstandbrenging van het Europees beleid. Het moet dus duidelijk zijn:

- welke belangen zij vertegenwoordigen;

- in welke mate zij die vertegenwoordigen.

De betrokken partijen die over een beleidsvoorstel van de Commissie commentaar wensen uit te brengen, moeten derhalve bereid zijn de Commissie en het grote publiek de hierboven bedoelde informatie te verstrekken. Deze informatie moet beschikbaar worden gesteld door middel van de CONECCS-databank (wanneer organisaties in aanmerking komen om in die databank te worden opgenomen en dit ook zelf wensen) of door andere maatregelen zoals bijvoorbeeld speciale informatiebladen. Indien deze informatie niet wordt verstrekt worden de inzendingen beschouwd als individuele bijdragen”⁶.

CONECCS⁷ is de databank van de Commissie waarin, op basis van vrijwilligheid, informatie wordt opgenomen over maatschappelijke organisaties. De term “maatschappelijke organisaties” dekt een groot scala en omvat vakbonden en werkgeversorganisaties, NGO's, consumentengroeperingen, organisaties die sociaal-economische operatoren vertegenwoordigen, liefdadigheidsinstellingen en lokale organisaties⁸. CONECCS kan daarom worden beschouwd als een databank over Europese belangengroeperingen (lobbies).

CONECCS doet dienst als informatiebron voor de diensten van de Commissie en voor het publiek. Maatschappelijke organisaties worden echter op geen enkele manier verplicht of aangemoedigd om zich te laten registreren. Anderzijds is er ook geen enkel nadeel voor wie zich niet laat registreren.

De Europese Commissie past geen systeem van accreditatie noch van verplichte registratie toe ten aanzien van organisaties waarmee zij relaties onderhoudt.

Het Europees Parlement (EP) beschikt wel over een accreditatiesysteem voor wie frequent (d.w.z. vijf dagen of meer per jaar) toegang tot de instelling nodig heeft. De accreditatie verschaft de betrokkene fysiek toegang tot de gebouwen van het Parlement. De speciale pasjes worden afgegeven door de quaestuur en hebben een geldigheidsduur van één jaar. Zij vermelden de naam van de pasjeshouder, de naam van het bedrijf waarvoor hij/zij werkzaam is en de organisatie die hij/zij vertegenwoordigt. Op de EP-website wordt een register van

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_en.htm.

⁸ De Commissie heeft zich grotendeels laten inspireren door de definitie die door het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) wordt gebezigd.

geaccrediteerde lobbyisten gepubliceerd. Het is niet meer dan een alfabetische lijst van namen van pasjeshouders en van de organisaties die zij vertegenwoordigen. De lijst verstrekt geen informatie over de belangen die een lobbyist behartigt.

In de lidstaten is de Duitse *Bundestag* momenteel⁹ het enige parlement dat formele regels hanteert voor de registratie van lobbyisten. Elk jaar wordt een openbare lijst opgesteld van alle groeperingen die hun visie kenbaar willen maken of willen verdedigen. Belangengroeperingen dienen met het oog op hun registratie de volgende gegevens te verstrekken: naam en adres, samenstelling van de directie en de raad van bestuur, belangensfeer, aantal leden, namen van hun vertegenwoordigers en hun kantooradres. Er wordt geen financiële informatie verlangd. Het register kan op internet worden geraadpleegd.

In principe kunnen slechts geregistreerde lobbyisten door parlementaire commissies worden gehoord of een toegangspasje voor de parlamentsgebouwen krijgen. In de praktijk kan de *Bundestag* bij bepaalde aangelegenheden ook niet-geregistreerde organisaties uitnodigen om informatie te presenteren.

Buiten de EU wordt door sommige landen (de VS en Canada) een registratieplicht voor lobbyisten toegepast, waarbij pr-ondernemingen en lobbies een lijst moeten overleggen van hun cliënten, de gebieden waarop zij actief zijn en, per cliënt, de voor hun diensten betaalde bedragen. Lobbyisten moeten ook geregeld verslagen indienen. De informatie kan op internet door het publiek worden geraadpleegd.

Versterking van de externe controle

Ter versterking van de externe controle op lobbyen kunnen diverse opties worden overwogen. Uitgebreidere informatie verstrekken over wie aan de totstandkoming van beleid of wet- en regelgeving heeft bijgedragen en een aanmoedigingsbeleid voor registratie ontwikkelen, lijken de Europese Commissie de meest geschikte opties.

Uitgebreidere informatie

In de eerste plaats moet werk worden gemaakt van een consequente toepassing van de bestaande regels inzake openbare raadplegingen. Dit betekent dat de Commissie erop zal toezien dat belangengroeperingen bij dergelijke raadplegingen stelselmatig wordt gevraagd om informatie mee te delen over hun bedoelingen en hun financieringsbronnen en over de belangen die zij vertegenwoordigen.

Er kan een betere toepassing van de bestaande transparantievoorschriften worden bewerkstelligd door een elektronisch hulpmiddel te ontwikkelen (een vragenlijst) waarmee de Commissie in het kader van openbare raadplegingen meer informatie kan vergaren over deelnemers.

Alle diensten van de Commissie zouden dat hulpmiddel bij hun openbare raadplegingen via internet gebruiken.

Registratie – een op vrijwilligheid en aanmoediging gebaseerd systeem

⁹ Het invoeren van de registratieplicht wordt momenteel overwogen in een aantal van de nieuwe EU-lidstaten.

De Commissie zou een op webtechnologie en vrijwilligheid gebaseerd registratiesysteem kunnen opzetten en beheren voor alle belangengroeperingen en lobbyisten die over initiatieven van de EU wensen te worden geraadpleegd. Groeperingen en lobbyisten die bepaalde, hen betreffende informatie laten registreren, zouden de mogelijkheid hebben om specifieke belangstellingsgebieden op te geven en zouden in ruil daarvoor geïnformeerd worden wanneer er op die gebieden raadplegingen worden georganiseerd. Enkel geregistreerde lobbyisten zouden op die manier automatisch door de Commissie worden gewaarschuwd. Om voor registratie in aanmerking te komen, zouden gegadigden moeten meedelen wie zij vertegenwoordigen, wat hun bedoelingen zijn en hoe zij worden gefinancierd. Gegadigden zouden eveneens een gedragscode moeten onderschrijven (zie paragraaf 3.2), die op een geloofwaardige en doorzichtige manier zou worden toegepast. Het grote publiek zou via het register zicht krijgen, op een algemene en controleerbare manier, op wie bij de Commissie lobbyet.

3.2. *Integriteitsregels: gedragscodes voor lobbyisten*

Integriteitsregels dragen, naast externe controle op de contacten met lobbyisten, fundamenteel bij tot de doorzichtigheid van het lobbyproces.

Huidige situatie

Traditioneel wordt op Europees niveau, waar het gaat om ethisch verantwoord gedrag, de verantwoordelijkheid voornamelijk gelegd bij de vertegenwoordigers van de instellingen zelf, en worden aan de lobbyisten geen aanvullende, wettelijk bindende gedragsregels opgelegd. Zo zijn de leden van de Commissie en de personeelsleden van de Europese instellingen gebonden aan strikte regels die hun onpartijdigheid moeten waarborgen. Die regels zijn neergelegd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en in het Statuut van de ambtenaren (zie bijlage).

Om de naleving ervan te garanderen, zijn bijzondere toezicht- en disciplinaire mechanismen in het leven geroepen.

De Commissie is van oordeel dat vrijwillige gedragscodes voor lobbyisten aanvullend een belangrijke rol kunnen spelen. Tot dusver voerde de Commissie op dit gebied een beleid van zelfregulering. In de mededeling inzake speciale belangengroepen van 1992 werden lobbyisten uitgenodigd om hun eigen gedragscodes vast te stellen op basis van een aantal door de Commissie voorgestelde minimumcriteria. De voornaamste kenmerken van die criteria kunnen als volgt worden samengevat:

- lobbyisten moeten eerlijk handelen en altijd meedelen welke belangen zij vertegenwoordigen;
- zij mogen geen misleidende informatie verspreiden;
- zij mogen geen gunsten, in welke vorm ook, aanbieden om informatie of een voorkeursbehandeling te verkrijgen.

Het door de Commissie aangemoedigde zelfreguleringsbeleid heeft ertoe geleid dat diverse Europese koepelorganisaties van consultants en consultancybureaus op vrijwillige basis gedragscodes hebben aangenomen. Deze codes zijn gebaseerd op de minimumnormen van de Commissie en vertonen qua draagwijdte en inhoud grote overeenkomst. De betrokken

organisaties hebben hun codes in 2005 aangevuld met disciplinaire maatregelen, gaande van een berisping tot tijdelijke of definitieve uitsluiting.

Tot dusver zijn geen gevallen van inbreuk op deze vrijwillige gedragscodes gemeld. Belangrijk om te vermelden is tevens dat enkel consultants dergelijke codes hebben onderschreven. Lobbyisten die permanent in dienst zijn van belangengroeperingen en andere groeperingen van belangenvertegenwoordigers die slechts af en toe aan lobbyen doen (b.v. advocatenkantoren en studiecentra) vallen er niet onder. Op de totale Brusselse lobbygemeenschap bezien, bestrijken de vrijwillige gedragscodes bijgevolg slechts een bescheiden populatie. Omdat het huidige systeem op zelfdiscipline is gebaseerd, lijkt het bovendien noodzakelijk de bestaande codes te versterken en een door iedereen aanvaard gemeenschappelijk handhavings- en sanctiesysteem op te zetten. Dit systeem zou kunnen bestaan uit een op alle lobbyisten toepasselijke, gemeenschappelijke gedragscode, die wordt gecontroleerd door een speciale koepelorganisatie en eventueel gekoppeld is aan een registratiesysteem dat door de Commissie wordt beheerd. Daarnaast is gesuggereerd dat de EU-instellingen de bereidheid zouden moeten tonen om formele sancties op te leggen aan lobbyisten die de gedragscode overtreden.

Bij het Europees Parlement geldt een bindende gedragscode¹⁰ voor alle aanvragers van de accreditatie (zie hierboven). Inbreuken kunnen leiden tot intrekking van de accreditatie en bijgevolg van het recht op toegang tot de gebouwen van het EP.

In geen enkele lidstaat geldt momenteel een bindende gedragscode¹¹. Buiten de EU lijkt Canada het enige land te zijn waar een dergelijk systeem wel wordt gehanteerd. Inhoudelijk bestrijkt de Canadese code dezelfde gebieden als de minimumcriteria voor een vrijwillige code die door de Commissie zijn voorgesteld. Krachtens de Canadese wet moet de *Registrar of Lobbyists* bij een gegrond vermoeden van overtreding van de lobbyistengedragscode een onderzoek instellen en verslag uitbrengen aan het Parlement. De resultaten van het onderzoek zijn voor het publiek toegankelijk. (In 2003-2004 zijn vier klachten in behandeling genomen, die stuk voor stuk ongegrond zijn bevonden.) Inbreuken op de wet kunnen worden bestraft met opsluiting of een geldboete tot 66 000 EUR.

De te nemen maatregelen

In het licht daarvan vindt de Commissie meer transparantie ten aanzien van lobbyen noodzakelijk. Een geloofwaardig systeem zou volgens haar bestaan uit:

- een door de Commissie beheerd systeem van vrijwillige registratie, met krachtige stimulansen voor lobbyisten om zich te laten registreren. Het automatisch geïnformeerd worden over raadplegingen betreffende vraagstukken waarvan bekend is dat zij de lobbyist interesseren, zou tot die stimulansen behoren;
- een gemeenschappelijke gedragscode voor alle lobbyisten, of minstens een stel gemeenschappelijke minimumvoorschriften. De code dient door de lobbysector zelf te worden uitgewerkt, voortbouwend op de bestaande codes, die kunnen worden versterkt en verbeterd;

¹⁰ Artikel 3 van bijlage IX bij het Reglement van orde van het EP.

¹¹ In Slowakije en Hongarije wordt een aanpak op basis van verplichting overwogen.

- een systeem van toezicht en disciplinaire maatregelen bij incorrecte registratie en/of overtreding van de gedragscode.

De Commissie vindt een systeem van verplichte registratie geen geschikte optie. Een sterker ontwikkeld systeem van zelfregulering wordt meer opportuun geacht. Na verloop van tijd dient echter te worden geëvalueerd of die zelfregulering werkt. Is dat niet het geval, dan kan worden overwogen om bindende maatregelen - een bindende gedragscode in combinatie met verplichte registratie – in te voeren.

Vragen:

- *Bent u het ermee eens dat lobbyen doorzichtiger moet worden gemaakt?*
- *Bent u het ermee eens dat lobbyisten die automatisch door de EU-instellingen wensen te worden gewaarschuwd, zich moeten laten registreren en informatie moeten verstrekken, onder andere over hun doelstellingen, hun financiële situatie en de belangen die zij vertegenwoordigen? Bent u het ermee eens dat die informatie voor het grote publiek beschikbaar moet zijn? Wie moet volgens u het register beheren?*
- *Bent u het ermee eens dat de bestaande gedragscodes worden aangevuld met een stel gemeenschappelijke minimumvoorschriften? Wie moet volgens u de gedragscode opstellen?*
- *Bent u het ermee eens dat een nieuwe externe "waakhond" nodig is om toezicht te houden op de toepassing van de code en dat bij inbreuken disciplinaire maatregelen worden getroffen?*

III. TERUGKOPPELING OVER DE TOEPASSING VAN DE MINIMUMNORMEN VOOR RAADPLEGING

Door grootschalige raadpleging kunnen belanghebbende partijen bij de ontwikkeling van beleid worden betrokken. Het is een wezenlijk hulpmiddel om de kwaliteit van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie te verbeteren. De *minimumnormen* van de Commissie zijn een essentieel onderdeel van het Actieplan voor *een betere wetgeving*, dat in de eerste plaats erop gericht is de kwaliteit van de Europese wetgeving op te voeren.

In december 2002 keurde de Commissie een mededeling inzake de minimumnormen voor raadpleging goed¹². Daarmee werd beoogd een algemeen kader voor raadplegingen te scheppen dat doorzichtig en coherent was, en toch flexibel genoeg voor de diensten van de Commissie om de raadplegingsmethoden aan bijzondere beleidsgebieden aan te passen. Het uitgangspunt was te waarborgen dat de stem van belanghebbende partijen wordt gehoord in het beleidsbepalingsproces van de Commissie.

De minimumnormen gelden voor raadplegingen over belangrijke beleidsvoorstellen van de Commissie waarvoor een effectbeoordeling vereist is; die voorstellen worden vermeld in het jaarlijks werkprogramma van de Commissie¹³. De minimumnormen zijn eveneens van

¹² COM(2002) 704.

¹³ Website "Werkprogramma" http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_nl.htm;
Website "Impact Assessment" http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

toepassing op raadplegingen over groenboeken¹⁴. De diensten van de Commissie worden aangemoedigd om de normen ook te hanteren voor andere raadplegingen. Voor sommige vormen van raadpleging geldt dit echter niet. Het betreft onder andere raadpleging inzake besluiten waarover de lidstaten formeel worden geraadpleegd (de zogeheten procedure van de comités), raadpleging in het kader van de *sociale dialoog* (artikelen 137-139 van het EG-Verdrag) en raadplegingen krachtens internationale overeenkomsten. De algemene beginselen en minimumnormen zijn niet wettelijk bindend.

In de mededeling wordt onder "**raadpleging**" verstaan, het proces waardoor de Commissie ervoor zorgt dat externe betrokken partijen bij haar beleidsvorming worden betrokken alvorens zij een beslissing neemt. "**Betrokken partij**" betekent eenieder die aan de raadplegingen van de Commissie wenst deel te nemen; dat kunnen zowel organisaties als individuele burgers zijn.

De minimumnormen zijn sinds begin 2003 van kracht. Tegen eind 2005 had de Commissie ruim honderd belangrijke voorstellen¹⁵ gedaan waarop de minimumnormen van toepassing waren. Bovendien publiceerde de Commissie gedurende die drie jaar 26 groenboeken¹⁶, waarop de normen eveneens van toepassing zijn.

De algemene beoordeling van deze periode is, dat de normen goed zijn nageleefd. Volgens de verslagen¹⁷ over het proces van verbetering van de wetgeving zijn de meeste minimumnormen naar behoren toegepast door de diensten van de Commissie. Met name het centrale toegangspunt inzake raadplegingen - het webportaal "Uw stem in Europa"¹⁸ - wordt op grote schaal gebruikt om nieuwe openbare raadplegingen aan te kondigen. De minimumtermijnen om te reageren lijken in de meeste gevallen te zijn gerespecteerd. Via de effectbeoordelingsrapporten is op een doorzichtige manier verslag uitgebracht over de raadplegingsprocessen en de resultaten ervan. De bijdragen aan openbare raadplegingen zijn echter niet in alle gevallen op internet gepubliceerd. Ook was er in sommige gevallen sprake van ontoereikende feedback over de manier waarop in het uiteindelijke beleidsvoorstel van de Commissie wel of niet rekening is gehouden met bijdragen aan raadplegingen.

De terugkoppeling van de deelnemers aan raadplegingsprocessen – betrokken partijen met een directe ervaring inzake raadplegingen en de toepassing van de raadplegingsnormen - is voor de Commissie van wezenlijk belang, waarbij eraan herinnerd dient te worden dat deze normen uitsluitend gelden voor i) belangrijke beleidsvoorstellen waarvoor een effectbeoordeling vereist is en ii) groenboeken. Door deze terugkoppeling kan de Commissie te weten komen op welke punten de toepassing van de normen voor verbetering vatbaar is en eventuele verdere stappen overwegen om de toepassing te verbeteren.

¹⁴ Website "Groenboeken": http://europa.eu.int/comm/off/green/index_nl.htm.

¹⁵ De betrokken voorstellen zijn te vinden op de website "Impact assessment":

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.

¹⁶ Groenboeken zijn te vinden op de volgende website: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_nl.htm.

¹⁷ Met deze verslagen wordt gerapporteerd over de toepassing van de minimumnormen voor raadpleging/verslag 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/rpt/2003/com2003_0770nl01.pdf.

verslag 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/nl/com/2005/com2005_0098nl01.pdf.

en bijlage http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm.

Vraag:

Heeft de Commissie naar uw mening de algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging op een bevredigende manier toegepast? Verwijs daarbij desgewenst naar specifieke normen (die gemakshalve in bijlage 2 worden opgesomd).

Licht uw antwoord toe en geef eventueel voorbeelden.

IV. OPENBAARMAKING VAN DE IDENTITEIT VAN BEGUNSTIGDEN VAN GELD VAN DE GEMEENSCHAP

De Europese Commissie hecht eraan openheid van zaken te geven over de manier waarop het geld van de EU wordt besteed, met name door beter uit te leggen wat Europa doet en waarom dat van belang is. De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van de EU. Zij is verantwoording verschuldigd aan de belastingbetaler en acht het in het algemeen belang informatie te verstrekken over hoe het geld van de EU wordt uitgegeven.

Niettegenstaande de moderne massacommunicatiemiddelen het publiek ongekende mogelijkheden bieden waar het gaat om toegang tot informatie, vinden de Europese burgers toch dat zij betrekkelijk weinig weten over de Europese Unie. Terzelfder tijd verwachten de burgers van de openbare instellingen een steeds grotere transparantie. Zoals dat in toenemende mate ook op andere terreinen van het dagelijks leven het geval is, wil het publiek op een gebruiksvriendelijke wijze en wanneer het dat wil, toegang hebben tot de verlangde informatie. Als motor van verandering en vooruitgang wil de EU op dit gebied een voortrekkersrol spelen.

Het klaarmaken van informatie voor publieke verspreiding gaat vaak gepaard met extra administratief werk. De Commissie vindt dat een noodzakelijke investering in publieke dienstverlening.

De Commissie verstrekt de betrokken informatie reeds voor de door de EU gefinancierde beleidsmaatregelen die centraal en direct onder haar beheer staan, en heeft zich ertoe verbonden dat op een gebruikersvriendelijkere manier te doen. Het leeuwendeel van de EU-begroting wordt echter niet op een gecentraliseerde en directe manier door de Commissie beheerd, maar in partnerschap met de lidstaten (onder zogenoeten “gedeeld beheer”). De tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid, de Structuurfondsen, het Cohesiefonds en het Europees Vluchtelingenfonds geschiedt volgens de methode van gedeeld beheer. Deze in partnerschap met de nationale autoriteiten beheerde beleidsgebieden maken alles bijeen 75,7% van de EU-begroting uit, ofwel 86,6 miljard EUR per jaar.

De betekenis van “begunstigde” kan aanzienlijk verschillen van het ene beleidsgebied tot het andere, en gaan van individuele landbouwers, vissers, enz., over NGO’s en aanbieders van opleidingen, tot nationale ministeries, die bepaalde acties lanceren of ten uitvoer leggen.

De verantwoordelijkheid voor informatie over de begunstigten van in partnerschap met de lidstaten bestede Gemeenschapsgelden berust momenteel bij de lidstaten, die tevens beslissen over de openbaarmaking ervan. Er zijn significante verschillen wat betreft de mate waarin informatie aan het publiek wordt vrijgegeven.

Bij gebrek aan een algemene verplichting op EU-niveau is het vanzelfsprekend moeilijk een volledig en nauwkeurig beeld te schetsen van de situatie voor elk programma of elk project in elke lidstaat. Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid bijvoorbeeld, is de informatie over de begunstigten momenteel toegankelijk in elf lidstaten (België, Denemarken, Estland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Portugal, Slovenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk)¹⁹, zij het met grote verschillen wat betreft de uitvoerigheid van de informatie en de toegangsprocedures (gaande van volledige, directe toegang tot gedeeltelijke toegang op verzoek). In het geval van de Structuurfondsen worden de basisgegevens over de begunstigten verzameld door de lidstaten, maar worden zij niet gecentraliseerd noch toegankelijk gesteld voor het publiek. Informatie over de begunstigten van het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij is in sommige lidstaten beschikbaar (b.v. on line in Denemarken, Ierland, Litouwen, Spanje en Zweden).

Dikwijls wenden burgers zich tot de Europese Commissie met vragen om informatie over de besteding van de EU-begroting - tot op het niveau van de begunstigten - wanneer die informatie op regionaal of nationaal niveau niet wordt vrijgegeven. Dat brengt de Commissie in een lastige positie, doordat zij ofwel niet over de informatie beschikt, ofwel niet het recht heeft om deze te verstrekken zonder het akkoord van de betrokken lidstaat. Bij het huidige wettelijk kader is het de Commissie uitdrukkelijk verboden om informatie over begunstigten publiek te maken.

De restrictieve houding inzake publiciteit die sommige lidstaten aannemen, is vaak terug te voeren op de nationale wetgeving of de procedures inzake gegevensbescherming, die per land verschillen in de mate waarin zij verder gaan dan de minimumvereisten op EU-niveau²⁰ en die vaak worden gedirigeerd door de nationale tradities, culturele gewoontes en gevoeligheden.

Elke algemene verplichting voor de lidstaten zou daarom moeten worden onderbouwd met een nieuw, in alle lidstaten rechtstreeks toepasselijk Europees wettelijk kader, teneinde te waarborgen dat alle begunstigten van EU-gelden op dezelfde manier worden behandeld.

Vragen:

- *Acht u het wenselijk dat op Gemeenschapsniveau een verplichting aan de lidstaten wordt opgelegd om informatie vrij te geven over begunstigten van EU-gelden die onder gedeeldbeheer staan?*
- *Zo ja, op welke informatie moet de nationale verplichting slaan? Hoe kan die informatie het best worden verspreid (uitvoerigheid van de informatie, termijn, medium)?*

¹⁹ Zie bijvoorbeeld <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

²⁰ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

Bijlage 1

Integriteit: het EG-Verdrag en het Statuut van de ambtenaren

Artikel 213, lid 2, van het EG-Verdrag

“De leden van de Commissie oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Gemeenschap.

Bij de vervulling van hun taken vragen noch aanvaarden zij instructies van enige regering of enig ander lichaam. Zij onthouden zich van iedere handeling welke onverenigbaar is met het karakter van hun ambt. [...]

De leden van de Commissie mogen gedurende hun ambtsperiode geen andere beroepswerkzaamheden, al dan niet tegen beloning, verrichten. Bij hun ambtsaanvaarding verbinden zij zich plechtig om gedurende hun ambtsperiode en na afloop daarvan de uit hun taak voortvloeiende verplichtingen na te komen, in het bijzonder eerlijkheid en kiesheid te betrachten in het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen na afloop van die ambtsperiode.”

Statuut van de ambtenaren

Artikel 11: *“De ambtenaar dient bij het uitoefenen van zijn werkzaamheden en bij het bepalen van zijn gedrag uitsluitend de belangen van de Gemeenschappen voor ogen te houden, zonder aanwijzingen te vragen of te aanvaarden van enige regering of van enig gezag, enige organisatie of persoon buiten zijn instelling. Hij vervult de hem toevertrouwde taken op objectieve en onpartijdige wijze [...].”*

Artikel 16: *“De ambtenaar is gehouden na beëindiging van de dienst betamelijkheid en kiesheid te betrachten bij het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen.*

De ambtenaar die binnen twee jaar na beëindiging van de dienst al dan niet bezoldigde beroepsbezigheden wenst uit te oefenen, moet de instelling daarvan in kennis stellen. Als deze beroepsbezigheden verband houden met de werkzaamheden die de ambtenaar heeft verricht gedurende de drie jaren die aan de beëindiging van de dienst voorafgingen en mogelijk niet verenigbaar zijn met de legitieme belangen van de instelling, kan het tot aanstelling bevoegde gezag [...] besluiten de ambtenaar te verbieden de betrokken beroepsbezigheden uit te oefenen, of de uitoefening ervan aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen.”

Bijlage 2

De algemene beginselen en minimumnormen in detail²¹

De **algemene beginselen voor raadpleging** zijn: deelname, openheid, verantwoordingsplicht, doelmatigheid en samenhang. In concreto gaat het erom te verzekeren dat de Commissie breed overleg voert en dat haar raadplegingsprocessen doorzichtig, efficiënt en coherent zijn.

De vijf **minimumnormen** focussen op verschillende aspecten van het raadplegingsproces:

A. Duidelijkheid omtrent het voorwerp van de raadpleging

“Iedere communicatie in het kader van de raadpleging moet duidelijk, kort en krachtig zijn en moet alle nodige informatie bevatten om de standpuntbepaling van de partijen te vergemakkelijken.”

B. Doelgroepen van de raadpleging

“Bij de vaststelling van de doelgroepen in een raadplegingsproces dient de Commissie erop toe te zien dat de betrokken partijen de gelegenheid krijgen hun mening te uiten.”

C. Publicatie

“De Commissie moet ervoor zorgen dat de nodige informatie wordt verstrekt met het oog op de bewustmaking van het grote publiek en haar communicatiekanalen aanpassen aan de behoeften van alle doelgroepen. Zonder daarom andere communicatieinstrumenten uit te sluiten moeten alle openbare raadplegingen steeds op internet worden gepubliceerd en worden aangekondigd op het enige toegangspunt (single access point).”²²

D. Termijnen

“De Commissie dient het publiek en de betrokken partijen steeds voldoende tijd te bieden voor programmering en voor het toesturen van antwoorden op verzoeken en van schriftelijke bijdragen. Zij zou ervoor moeten zorgen dat een termijn van ten minste acht weken wordt vastgesteld voor de ontvangst van antwoorden bij schriftelijke openbare raadplegingen en een termijn van 20 werkdagen voor het bijeenroepen van vergaderingen.”

E. Ontvangstbevestiging en feedback

“Aan de deelnemers moet een ontvangstbevestiging worden toegezonden. De resultaten van de openbare raadpleging moeten worden verspreid via websites die verbonden zijn met het enig toegangspunt op internet. [...] Bijdragen tot openbare raadplegingen worden

²¹ Voor de volledige inhoud van de beginselen en normen zie COM(2002) 704, hoofdstuk V.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² De portaalsite “Uw stem in Europa” (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm) is naar aanleiding daarvan opgezet als het specifieke toegangspunt voor raadplegingen van de Commissie. Zij bestaat uit twee delen: op de homepage kunnen de diensten van de Commissie hun specifieke raadplegingen promoten. Het merendeel van de raadplegingen is enkel te vinden op de pagina's die zijn gewijd aan specifieke, door de bevoegde diensten van de Commissie gerunde beleidsterreinen, en vanaf welke eveneens koppelingen naar het unieke toegangspunt worden aangeboden.

bekendgemaakt op het enig toegangspunt. De resultaten van meer beperkte raadplegingen moeten, indien zulks mogelijk is, voor het publiek toegankelijk zijn op het toegangspunt op internet. De Commissie is voornemens een adequate feedback te verstrekken aan het grote publiek en aan de partijen die op de raadpleging hebben gereageerd.”²³

²³ Feedback dient te worden verstrekt in de toelichting op wetgevingsvoorstellen, in mededelingen die worden gedaan na afloop van een raadplegingsproces en in de effectbeoordelingsverslagen. Voor de periode 2003-2005, zie de website “Impact assessment”:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm.