

# EUROPESE TRILOGEN: TIJD VOOR TRANSPARANTIE

Rowin Jansen & Marleen Kappé

Wat ooit begon als *ultimum remedium* voor wetgevingsimpasses in de Europese Unie, is tegenwoordig standaardpraktijk: de trilog. Dat is een informele bijeenkomst van vertegenwoordigers (lees: dossierexperts) van de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie. Het doel ervan is compromisvorming, om zo het wetgevingsproces te versnellen. De uitonderhandelde wettekst moet uiteraard nog door het Parlement en de Commissie worden goedgekeurd, maar de belangrijkste twistpunten zijn dan reeds weggeïmaseerd. Het heeft iets weg van *rubber stamping*, want in die twee gremia halen bijna alle compromisteksten zonder substantiële wijzigingen de eindstreep.

De trilog heeft evidente efficiëntievoordelen. Toch is dit procedé omstreden. Naast het ontbreken van bindende procedurele regels en de kans op onwenselijke beïnvloeding door lobbyisten (vgl. Eijlander, *NJB* 2017/2033), is een belangrijk pijnpunt dat deze wetgevingsonderhandelingen zich goeddeels onttrekken aan het zicht van burgers en nationale parlementen. Niet goed valt na te gaan welke trilogonderhandelaar welke verantwoordelijkheid draagt voor welk deel van het compromis (zie ook Van der Woude, 'De trilog: de achter-achterkamer van de EU-wetgeving', *De Hofvijver* 2013, afl. 30, online en De Gruyter, 'De zwarte doos van Brussel', *NRC Handelsblad* 18 januari 2020).

'Je reinste achterkamertjespolitiek', zo klinkt weleens het verwijt. Zulke terminologie is wat tendentius, maar verklaarbaar. Een trilog is namelijk omgeven met geheimzinnigheid: onderhandelsessies zijn besloten, onduidelijk is wat onderhandelaars te berde brengen en documentatie erover wordt niet geopenbaard – althans, niet actief en niet volledig. Kortom, wat binnenskamers gebeurt is voor buitenstaanders oncontroleerbaar. Dat wringt, temeer omdat artikel 1 VEU gebiedt dat Europese besluitvorming plaatsvindt 'in zo groot mogelijke openheid'.

Eerder hekelde Senden in dit blad het democratisch en rechtsstatelijk tekort van de trilog (AA20200990). Met haar (en vele anderen) menen wij dat triloggen transparanter moeten worden. De piketpalen daarvoor zijn, zo liet Senden zien, al geslagen door de Europese Ombudsvrouw en het Gerecht. In 2016 adviseerde de Ombudsvrouw om bepaalde trilogdocumentatie voortaan proactief te openbaren. Twee jaar later typeerde zij (handhaving van) de bestaande, wat schimmige trilogwerkwijze zelfs als wanbeheer. In datzelfde jaar voerde de rechter de druk verder op. In de zaak *De Capitani* (HvJ EU 22 maart 2018, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167) oordeelde hij dat het niet openbaren van trilogstukken niet zomaar door de beugel kon. De goede verstaander weet dat dit duidelijke vingerwijzingen zijn.

Hoe staat het er thans voor? Recent onderzoek bevestigt dat de trilog niet langer volledig is afgesloten voor de buitenwacht. Het black-box-gehalte van deze wetgevingspraktijk neemt langzaam af, omdat Europese instellingen stappen – of beter: stapjes – zetten richting méér transparantie. Zo is de afgevaardigdenregeling in het parlementaire reglement van orde inmiddels aangescherpt, moeten enkele trilogdocumenten voortaan actief worden geopenbaard en krijgen ook lidstaatparlementen sneller toegang tot informatie. Bovendien is een heus digitaal volgsysteem aangekondigd dat inzicht moet verschaffen in lopende wetgevingstrajecten. Zie over deze ontwikkelingen o.a. Hoppe, *The devil is in the process* (diss. Utrecht), 2020; Roederer-Rynning & Greenwood, *West European Politics* (44) 2021, afl. 3, p. 485-509.

Er is dus reden voor enig optimisme, als het tenminste niet bij papieren beloftes blijft. Toch nemen voornoemde hervormingen het kernprobleem eigenlijk niet weg: belangwekkende wetgevingsonderhandelingen voltrekken zich in het schemerduister, het leeuwendeel van de trilogdocumenten wordt pas *ex post* gepubliceerd – als publiciteit überhaupt aan de orde is. Is er een alternatief? In theorie zeker: onmiddellijke en ongeclausuleerde trilogtransparantie. Daarvoor zal men echter de handen niet snel op elkaar krijgen. De Europese Unie – vaak intern verdeeld – moet nu eenmaal geregeerd worden en politieke koehandel is daarvoor onontbeerlijk, zo lijkt het Brusselse adagium. Of zoals het aloude cliché luidt: wetten zijn als worsten, je kunt beter niet zien hoe ze worden gemaakt. Dat laatste klinkt misschien aanmerkelijk, maar anno 2021 behoort inzichtelijk te zijn hoe de wetgevingsmachine werkt en welke ingrediënten erin gaan.

In een democratische rechtsorde moet overheidsmacht controleerbaar zijn. Laat de Europese instellingen dus voortgaan op de ingeslagen weg en de informatievoorziening aan burgers en nationale parlementen verbeteren. Dat kan door méér en eerder stukken te openbaren. Denk aan agenda's, aanwezigheidslijsten, notulen en onderhandelingsstukken. Opening van zaken geven over triloggesprekken en daarin gesloten politieke deals komt niet alleen het wetgevingsproces zelf, maar vooral ook de legitimiteit ervan ten goede – en juist legitimiteit kan de Europese Unie vandaag de dag goed gebruiken.