

Vergaderjaar 2013–2014

**33 877**

## **Staat van de Europese Unie 2014**

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**C<sup>1</sup>**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 11 april 2014

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad<sup>2</sup> en voor Europese Zaken<sup>3</sup> hebben in hun vergadering van 1 april 2014 gesproken over de publieke toegang tot Raadsdocumenten.

De leden zijn door de permanente commissie van deskundigen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht geattendeerd op een arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013 in de zaak Access Info Europe (C-280/11P). Het Hof overweegt – in navolging van het Gerecht – in punt 33 dat juist als de Raad als wetgever optreedt de transparantie en de openbaarheid van documenten voorop moeten staan. Het idee dat openbare toegang tot de documenten het onderhandelingsproces in de Raad verstoort, wordt door het Gerecht en door het Hof expliciet verworpen. Controle op de opstelling van de lidstaten in de Raad gaat voor.

Naar aanleiding daarvan hebben zij de Minister van Buitenlandse Zaken op 1 april 2014 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 11 april 2014 gereageerd.

<sup>1</sup> De letter C heeft alleen betrekking op 33 877.

<sup>2</sup> Samenstelling Immigratie en Asiel /JBZ-Raad:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbrecht-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

<sup>3</sup> Samenstelling Europese Zaken:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), G.J. de Graaf (VVD), Kox (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL) (*voorzitter*), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Backer (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sörensen (PVV), Popken (PVV), Swagerman (VVD), Van Dijk (PVV), Brijn (VVD)

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,  
Van Dooren

## **BRIEF AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Den Haag, 1 april 2014

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) en voor Europese Zaken (EUZA) hebben in hun vergadering van 1 april 2014 gesproken over de publieke toegang tot Raadsdocumenten. Hoewel de leden toegang hebben gekregen tot de Raadsdatabank en derhalve zelf kunnen beschikken over Limité-documenten, voelen zij zich desondanks beperkt in hun mogelijkheden tot democratische controle van het Europese wetgevingsproces, omdat zij niet gevoed kunnen worden door commentaar uit de samenleving op Europese wetsvoorstellen in de actuele staat waarin zij verkeren.

### **Gesprek commissie Meijers**

Op 21 januari 2014 hebben de commissies I&A/JBZ en V&J een gesprek gevoerd met de commissie Meijers, de permanente commissie van deskundigen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht. Daarbij is onder andere aan de orde gekomen dat het parlement nu weliswaar een betere informatiepositie heeft gekregen, doordat toegang is verschaft tot de Raadsdatabank, maar dat deze verbetering zich helaas nog niet uitstrekt tot het algemeen publiek.

De commissie Meijers is van oordeel dat de door de Raad opgestelde richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten ongeoorloofde beperkingen stellen aan de openbaarheid van de werkdocumenten van de Raad (met de aanduiding Limité), terwijl deze documenten vaak betrekking hebben op de onderhandelingen over en de amendering van Europese wetsvoorstellen.

De commissie Meijers attendeerde de leden bij deze gelegenheid op een arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013 in de zaak *Access Info Europe* (C-280/11P). Het Hof overweegt – in navolging van het Gerecht – in punt 33 dat juist als de Raad als wetgever optreedt de transparantie en de openbaarheid van documenten voorop moeten staan. Het idee dat openbare toegang tot de documenten het onderhandelingsproces in de Raad verstoort, wordt door het Gerecht en door het Hof expliciet verworpen. Controle op de opstelling van de lidstaten in de Raad gaat voor.

Ten aanzien van dit arrest willen de commissies I&A/JBZ en EUZA – in nauwe afstemming met de commissie EUZA van de Tweede Kamer – het volgende opmerken.

### **Publieke toegang tot Raadsdocumenten: consequenties recente arrest Europese Hof van Justitie**

Op 17 oktober 2013 heeft het Europese Hof van Justitie een uitspraak gedaan inzake *Raad van de Europese Unie v. Access Info Europe* (zaak C-280/11P) betreffende de publieke toegang tot Raadsdocumenten. Kern van de uitspraak is dat in een intern onderhandelingsdocument van de Raad, dat via een beroep op de Europese WOB is verkregen, ook de informatie over de posities van lidstaten openbaar wordt gemaakt. De gangbare praktijk tot dusver was dat die posities uit het interne Raadsdocument werden verwijderd, voordat het stuk aan een publieke partij werd vrijgegeven. Het Hof heeft echter geoordeeld wanneer de Raad optreedt als wetgever, het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten moet worden verleend en dat dit in beginsel ook geldt voor de identiteit van de indieners van de verschillende voorstellen. Als de Raad er toch

voor kiest posities van lidstaten uit interne documenten weg te halen, zal de Raad dit per geval moeten beargumenteren.

De Raad heeft in een bijeenkomst van het Coreper in november 2013 gesproken over de consequenties die deze uitspraak heeft voor de omgang met interne Raadsdocumenten, waaronder de noodzaak de bestaande richtsnoeren van de Raad in dezen aan te passen. Uit een voorbereidend Raadsdocument blijkt dat daarbij de volgende twee opties voorlagen: 1) meer toegang verschaffen tot informatie over de posities; 2) namen van Lidstaten niet langer opnemen in interne Raadsdocumenten.

De vaste commissies I&A/JBZ en EUZA van de Eerste Kamer verzoeken u een uitgebreide kabinetsappreciatie van het voornoemde Hofarrest toe te zenden. Tevens is het verzoek om in deze brief aan te geven hoe het Hofarrest wordt uitgevoerd en welke maatregelen de Raad reeds heeft genomen of voornemens is te nemen om meer openheid en transparantie over interne Raadsdocumenten te betrachten. Tot slot verzoeken de commissies u te vermelden in hoeverre het noodzakelijk, wenselijk en haalbaar is dat het Reglement van Orde van de Raad van de Europese Unie en/of de daarop gebaseerde richtsnoeren op korte termijn op dit punt worden gewijzigd.

De commissies zien met belangstelling uit naar uw reactie.

Voorzitter vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,  
G. ter Horst

Voorzitter vaste commissie voor Europese Zaken,  
M.H.A. Strik

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2014

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de verzoeken vanuit beide Kamers (TK: 2014Z05812/2014D11468; EK: 154850u) om een kabinetsappreciatie van het Hofarrest Access Info Europe, de uitvoering van genoemd arrest in de praktijk en de bredere maatregelen die de Raad heeft genomen om meer openheid en transparantie over interne Raadsdocumenten te betrachten.

### *Kabinetsappreciatie Hofuitspraak*

Zoals u bekend heeft het Europese Hof van Justitie op 17 oktober 2013 een uitspraak gedaan inzake Raad van de Europese Unie v. Access Info Europe (zaak C-280/11P) betreffende de publieke toegang tot Raadsdocumenten. Deze uitspraak betreft specifiek de openbaarmaking van individuele standpunten van lidstaten in lopende wetgevingsdossiers. De gangbare praktijk tot dusver was dat de namen van lidstaten uit interne Raadsdocumenten werden verwijderd, voordat deze aan een publieke partij werden vrijgegeven. Het betoog van de Raad dat openbaarmaking van de identiteit van lidstaten en hun respectieve posities een concreet gevaar voor ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces van de Raad zou inhouden, is in het geval van Access Info Europe door het Hof afgewezen. Het Hof heeft daarbij, in lijn met eerdere uitspraken, geoordeeld dat wanneer de Raad optreedt als wetgever, het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten moet worden verleend en dat dit in beginsel ook geldt voor de identiteit van de indieners van de verschillende voorstellen. Als de Raad toch besluit dat posities van lidstaten in een specifiek geval niet kunnen worden meegedeeld, dan zal de Raad duidelijk moeten beargumenteren waarom het besluitvormingsproces ernstig wordt ondermijnd.

Het kabinet hecht aan een zo groot mogelijke transparantie ten aanzien van Europese wetgevings- en besluitvormingsprocessen en ziet de uitspraak van het Hof als een bevestiging daarvan. Hoewel de uitspraak van het Hof in Access Info Europe van toepassing kan zijn in andere gevallen, betekent dit niet dat deze op alle wetgevingsdocumenten onverkort van toepassing is. Het arrest belet immers niet dat onder omstandigheden de toegang (geheel of ten dele) moet worden ontzegd, wanneer het besluitvormingsproces (conform artikel 4, lid 3, van de transparantieverordening, ook wel bekend als de «Eurowob») daardoor ernstig zou worden ondermijnd, of wanneer een van de andere uitzonderingsgronden van de Eurowob van toepassing is. De afweging betreffende het al dan niet vrijgeven van de identiteit van lidstaten zal, in lijn met de Hofuitspraak, per geval door de Raad moeten worden gemaakt.

### *Tenuitvoerlegging hofuitspraak*

De bespreking door permanent vertegenwoordigers (Coreper) van de praktische uitwerking van de Hofuitspraak stond voor 11 december 2013 geagendeerd. Centrale vraag in het ten behoeve van deze bespreking opgestelde document (17177/13) was of, met het oog op de Hofuitspraak, in nieuw op te stellen stukken nog individuele standpunten van lidstaten genoemd zouden moeten worden. Ook werd in het document melding gemaakt van een aanpassing van bijlage II van het Reglement van Orde van de Raad.

In aanloop naar de Coreper-bijeenkomst is door een groot aantal lidstaten verzocht om voorbereiding van dit agendapunt in de verantwoordelijke Raadswerkgroep (Working Party on Information – WPI). In Coreper kwam het derhalve niet tot een discussie. Vervolgbespreking vond op 7 februari 2014 in de WPI plaats. De vraag hoe om te gaan met het weergeven van namen van lidstaten in toekomstige documenten werd tijdens deze bespreking niet eenduidig beantwoord. Naar verwachting komt het onderwerp eind april 2014 in Coreper aan de orde. Zowel in Coreper als in de WPI zal Nederland zich, conform eerder met uw Kamer besproken lijn, blijven inzetten voor zo groot mogelijke transparantie.

Bovengenoemde bijlage II van het Reglement van Orde van Raad betreft de specifieke bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad. Deze bepalingen dienen in de Nederlandse lezing nog in lijn te worden gebracht met de Hofuitspraak. Het gaat daarbij om een feitelijke aanpassing op basis van de uitspraak en de keuze die zal worden gemaakt aangaande het al dan niet vermelden van individuele standpunten van delegaties in toekomstige documenten. Ook bij die besluitvorming zal Nederland zich inzetten voor een zo groot mogelijke transparantie.

Uitgangspunt in de praktijk is nu, in met Access Info Europe vergelijkbare gevallen, dat namen van delegaties worden vrijgegeven in documenten en dat als ze niet worden vrijgegeven expliciet wordt beargumenteerd waarom dat in dat geval niet kan. De Juridische Dienst van de Raad ziet actief op toe op de naleving hiervan.

#### *Aanpassing richtsnoeren*

De Eerste Kamer geeft in haar verzoek aan zich ondanks toegang tot de Raadsdatabank beperkt te voelen in de mogelijkheden tot democratische controle van het Europese wetgevingsproces, omdat leden niet gevoed zouden kunnen worden door commentaar uit de samenleving op Europese wetsvoorstellen in de actuele staat waarin zij verkeren. De beperkingen waaraan wordt gerefereerd vinden hun grondslag in de richtsnoeren voor de behandeling van interne Raadsdocumenten (11336/11 van 9 juni 2011).

De Hofuitspraak Access Info Europe als zodanig geeft geen aanleiding tot het aanpassen van deze richtsnoeren. Dit neemt echter niet weg dat het kabinet zich – in lijn met eerdere toezeggingen, meest recentelijk toegelicht in de «Staat van de Europese Unie» – inzet voor verruiming hiervan. Vooralsnog blijkt hiervoor echter geen steun te zijn. Lang niet alle lidstaten kennen een eenzelfde traditie van openheid en ook het Raadssecretariaat benadrukte in het afgelopen jaar herhaaldelijk de bindendheid van richtsnoeren voor LS en belang daarvan. Een duidelijk voorbeeld hiervan is een brief van de Secretaris-generaal van de Raad van 16 oktober 2013 (zie openbaar register van Raadsdocumenten, doc. nr. 14920/13).

Het is overigens niet zo dat de richtsnoeren in de huidige vorm publieke bespreking in het geheel onmogelijk maken. Het is Kamerleden toegestaan in het openbaar te spreken over onderwerpen die in de interne Raadsdocumenten aan bod komen, mits daaruit niet letterlijk wordt geciteerd en genoemde documenten *zelf* niet worden gepubliceerd of anderszins bekend worden gesteld aan het bredere publiek. Zoals het Kabinet ten aanzien van uw Kamer reeds eerder benadrukte (zie Kamerbrief d.d. 23 augustus 2013 met kenmerk MINBUZA-2013.247128), toont de wijze waarop we in Nederland in de praktijk omgaan met de richtsnoeren, aan dat het kabinet de grenzen opzoekt en zal blijven opzoeken

van wat binnen de gemaakte Europese afspraken mogelijk is om optimale transparantie van het Europese besluitvormingsproces te realiseren.

Hoewel de marges voor wijziging beperkt zijn, blijft Nederland zich binnen de Raad inzetten voor meer transparantie. Hierbij valt onder meer te denken aan de herziening van de «Eurowob» (Europese transparantie verordening 1049/2001) aan het verdrag van Lissabon, meer actieve openbaarheid naast openbaarheid op verzoek, codificatie van jurisprudentie van het Hof van Justitie op dit terrein en verdere verruiming van het openbaarheidsregime voor EU-documenten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans