

Aan Commissie Europese Zaken Eerste Kamer

Datum 16 november 2023

Betreft Verzoek om interventie Nederland in zaak aangaande publieke toegang tot wetgevingsdocumenten van de Raad van de EU, gebracht door Emilio De Capitani (zaak T-590/23).

**Commissie  
Meijers**  
Permanente  
Commissie van  
Deskundigen in  
Internationaal  
Vreemdelingen-,  
vluchtelingen-  
en strafrecht

Geachte Commissie Europese Zaken,

Met deze brief vragen wij uw aandacht voor een nieuwe belangrijke rechtszaak over de transparantie van het wetgevingsproces in de EU-Ministerraad van de EU. Die zaak is onlangs bij het Gerecht van de EU aanhangig gemaakt (zaaknummer [T-590/23](#)). De Commissie Meijers adviseert u er bij de Nederlandse regering op aan te dringen in deze zaak schriftelijk stelling te nemen. In een eerdere zaak over dit onderwerp heeft Nederland ook stelling genomen. De tussenkomst dient **uiterlijk 18 december 2023** bij het Gerecht van de EU te worden ingediend. De zaak is dus spoedeisend. In deze brief bespreken we de context en het belang van de zaak voor Nederland en voor de democratische en parlementaire controle op de totstandkoming van EU-wetgeving.

**Adres**  
Surinameplein  
124  
1058 GV  
Amsterdam

T 020 362 05 05

[Website](#)

[E-mail](#)

### Zaak en context

Op 25 september 2023 heeft Emilio De Capitani, bijzonder hoogleraar Europees recht aan de Queen Mary University te Londen en voormalig hoofd van het ambtelijk secretariaat van de commissie voor Burgerlijke vrijheden, Justitie en Binnenlandse zaken van het Europees Parlement (LIBE Commissie), een zaak aanhangig gemaakt. Hij deed dit in beroep tegen een weigering van de Raad van de EU om hem toegang te verlenen tot bepaalde wetgevingsdocumenten.

Sinds enige tijd monitort De Capitani systematisch de uitvoering door de Raad van wetgeving die ziet op het recht op toegang tot wetgevingsdocumenten. Daarbij stelt hij zich kritisch op over het veelvuldige gebruik van informele zogenaamde ‘working documents’ (standaard aangeduid en genummerd met de code ‘WK’) in het wetgevingsproces. De Commissie Meijers heeft al eerder aandacht gevraagd voor deze met de openbaarheid van het wetgevingsproces strijdige praktijk in een [notitie van juni 2021](#). Informele ‘working documents’ worden niet individueel en direct in het openbaar documentenregister van de Raad vermeld. Vanzelfsprekend ondermijnt dit in verregaande mate het recht van Unieburgers om kennis te nemen van de inhoud van lopende wetgevingsprocessen, en op basis daarvan in het wetgevingsproces te kunnen participeren.

Met zijn recent aanhangig gemaakte zaak beoogt De Capitani de structurele praktijk van de Raad om wetgevingsdocumenten van informele rubriceringsvormen (administratieve ‘codes’) te voorzien aan de orde te stellen. Dergelijke rubriceringen leiden in de praktijk immers tot een stelselmatige niet-naleving van het publieke recht op onverwijld en volledige toegang tot wetgevingsdocumenten in lopende wetgevingsdossiers.

Met betrekking tot transparantie van het wetgevingsproces bracht De Capitani eerder twee zaken: [T-540/15](#), De Capitani v Parlement (uitspraak van 22 maart 2018) en [T-163/21](#), De Capitani v Raad (uitspraak van januari 2023). Nederland intervenueerde in de tweede zaak ter ondersteuning van De Capitani samen met België, Finland en Zweden. Beide zaken leidden tot nietigverklaring door het Hof van de bestreden besluiten tot weigering van toegang tot documenten. Daarnaast dwongen beide arresten (met name het eerste) de wetgevende EU-instellingen tot het heropenen van een sinds 2008 vastzittende discussie over wetgevingstransparantie. Dit heeft een positief effect gehad op de mogelijkheden voor Unieburgers om het wetgevingsproces *real-time* te volgen, in het bijzonder op het terrein van informele triloog-onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad, en interne Raadsonderhandelingen over economisch en financieel beleid.

## Belang voor Nederland

Nederland heeft zich historisch ingespannen voor het recht van de Nederlandse burger om zich te informeren over lopende EU-besluitvorming en daarop invloed uit te oefenen. Dit blijkt uit talloze interventies van de Nederlandse regering op dit dossier binnen de Raad van de EU en voor het Hof van Justitie van de EU. Het blijkt ook uit de levendige belangstelling die de Tweede Kamer steeds in dit dossier toonde. Daarnaast betracht de Tweede Kamer relatief veel openheid in zijn eigen overleggen en debatten over lopende EU-besluitvorming. Nederland vervult daarmee een belangrijke rol als voortrekker van het pro-transparantiekamp in de Raad/EU.

De huidige door De Capitani aangehangen zaak sluit om meerdere redenen inhoudelijk en strategisch goed aan bij het historisch door Nederland uitgedragen standpunt:

1. De door De Capitani gebrachte zaak sluit aan bij de analyse van de [parlementair advocaat](#) van 6 maart 2017, in de zin dat ook laatstgenoemde tot de slotsom kwam dat een informele rubricering (*in casu* het zogenaamde predicaat 'limite'; dit geldt naar analogie ook voor de zogenaamde *working documents* zoals hierboven genoemd) niet verenigbaar is met het bredere transparantierecht en zijn grondslagen in de Europese Verdragen (in het bijzonder artikel 15(3) VWEU).
2. De zaak valt qua timing samen met een toenemende druk op de directe toegang tot het 'Delegates Portal' (het interne documentensysteem van de Raad van de EU) die de Tweede Kamer sinds enkele jaren geniet. Hoewel de Nederlandse regering zich onverminderd achter dit recht schaaft, is deze toegang gebaseerd op een relatief onzekere constructie, die nu binnen de Raad ter discussie is komen te staan. Interventie in de huidige zaak zou een signaal afgeven dat Nederland de thema's wetgevingstransparantie en (nationale) parlementaire informatie hoog opneemt en bewaakt.
3. Een nieuwe interventie zou tenslotte goed aansluiten op de eerder uitgezette strategische lijn waarin Nederland zijn positie op het terrein van wetgevingstransparantie steeds op 'natuurlijke wijze' kenbaar maakt aan de hand van kwesties die uit de praktijk naar voren komen. De huidige De Capitani-zaak op basis van geweigerde toegang tot documenten met een groot maatschappelijk belang past goed binnen deze benadering.

## Ons advies

De Commissie Meijers raadt de Commissie Europese Zaken aan er bij de regering op aan te dringen dat zij in deze zaak gebruik maakt van haar recht krachtens het Statuut van het Hof van Justitie van de EU ([artikel 40](#)) om het Hof te verzoeken zich als interveniënt te mogen voegen in een aangehangen rechtsgeding. Dit dient te geschieden op basis van een memorie die een door het Gerecht in haar Reglement voor de procesvoering ([artikel 115](#)) uiteengezette structuur volgt, en binnen zes weken na publicatie van de aangehangen zaak; in de [huidige zaak](#) dient de interventie uiterlijk maandag 18 december 2023 door het Hof van Justitie te zijn ontvangen.

Daarnaast zou het in onze ogen wenselijk zijn als de Nederlandse regering ook andere lidstaten waarmee het voorheen op dit dossier gezamenlijk is opgetrokken zou aansporen zich ook als interveniënt in deze zaak te voegen.

Wij zijn altijd bereid tot het beantwoorden van eventuele vragen uwerzijds.

Hoogachtend,



Prof. dr. A.B. Terlouw  
Voorzitter