

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 659

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake Eurowob;
2. Mededeling inzake stijgende voedselprijzen.

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

Fiche 1: Verordening inzake Eurowob

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening inzake toegang publieke toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

Datum Commissiedocument: 30 april 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 229 final

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0229:NL:NOT>

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld
(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>)

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep informatie (evt. adhoc expert-groep onder deze raadswerkgroep), Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van BZK

Rechtsbasis: Artikel 255(2) EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Codecisie. (artikel 251 EG-verdrag)

Comitologie: N.v.t

2. Samenvatting BNC-fiche:

Het voorstel betreft de aanpassing van Verordening 1049/2001 inzake de toegang tot documenten bij EU instellingen (ook wel Eurowob genoemd). De aanpassingen hebben betrekking op de reikwijdte van de verordening (inperking); aanpassing en uitbreiding van de gronden; een wijziging in de consultatieprocedure voor documenten afkomstig van lidstaten in bezit van de EU instellingen, de verlenging van de behandelingsduur van confirmatieve verzoeken (soort bezwaarprocedure) en meer actieve openbaarheid. Zowel de bevoegdheid van de Europese Commissie om dit initiatief voor te stellen evenals de subsidiariteit en proportionaliteit worden als positief beoordeeld.

Inhoudelijk heeft Nederland vooral vraagtekens bij de voorgestelde aanpassingen inzake de reikwijdte van de verordening. Nederland zal zich in Europees verband (blijven) inzetten voor het vergroten van transparantie door middel van meer toegang tot documenten. Nederland meent dat Verordening 1049/2001 goed heeft gewerkt zodat ingrijpende wijzigingen niet nodig zijn. Desondanks staat Nederland constructief tegenover de voorstellen tot aanpassing.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel: Het voorstel betreft de aanpassing van verordening 1049/2001 (ook wel Eurowob). Deze verordening regelt de wijze waarop EU instellingen omgaan met verzoeken om toegang tot documenten. Er zijn meerdere redenen voor de aanpassing. Zo is er het Europees Transparantie initiatief (eind 2005) van de Commissie waarin een herziening van de richtlijn werd aangekondigd. Ook ligt er een resolutie van het Europees Parlement van 4 april 2006 waarin om herziening wordt gevraagd. Daar-

naast is er overlap gesignaleerd met verordening 1367/2006 betreffende de implementatie van het verdrag van Aarhus over milieu-informatie. De herziening is tevens aangegrepen om een aantal uitspraken van het Europees Hof van Justitie (EHvJ) te codificeren. De herziening werd voorafgegaan door een Groenboekprocedure.

De voornaamste wijzigingen zijn de volgende:

1. De reikwijdte van de verordening wordt ingeperkt door een drietal voorstellen:
 - a. de uitsluiting van documenten overgelegd door derden aan EHvJ;
 - b. de uitsluiting van documenten gerelateerd aan onderzoeksbevoegdheden van EU instellingen tot het moment dat een onherroepelijk besluit is vast komen te staan;
 - c. inperking van het begrip «document» tot die documenten die formeel zijn verspreid of anderszins geregistreerd, databases blijven wel onder de reikwijdte vallen.
2. De uitzonderingsgronden worden aangevuld met nieuwe gronden:
 - milieubelangen;
 - arbitrage en conflictbemiddeling;
 - selectie- en aanbestedingsprocedures.De eerste grond is het gevolg van de aanpassing van de verordening aan Verordening 1376/2006 (Aarhus). De andere nieuwe gronden betreffen verduidelijkingen mede als gevolg van rechtelijke uitspraken over de interpretatie van verordening 1049/2001.
3. Aanpassing van de uitzonderingsgrond privacy zoals opgenomen in Verordening 1049/2001.

Deze grond wordt verplaatst naar de meer procedurele bepalingen en aangepast aan een recente uitspraak van het EvHJ. Op grond van de nieuwe bepaling valt de bescherming van namen en functies van personen in relatie tot hun professionele activiteiten niet langer onder de uitzonderingsgrond. Voor andere persoonlijke data wordt verwezen naar relevante EU-regelgeving inzake dataprotectie.
4. Wijziging in de consultatieprocedure van lidstaten voor documenten van hen afkomstig.

Lidstaten worden verplicht te motiveren ofwel via de uitzonderingsgronden opgenomen onder artikel 4 danwel met verwijzing naar uitzonderingsgronden in de nationale regelgeving waarom een document niet openbaar gemaakt kan worden. De uiteindelijke afweging van deze argumenten is aan de instelling. Deze wijziging is conform de uitspraak van het EHvJ in zaak C-94/05 P.
5. Verlenging van de behandelingsduur van «confirmatieve verzoeken» (soort bezwaarprocedure) van 15 werkdagen tot 30 werkdagen.

Deze aanpassing is gebaseerd op de ervaring dat dergelijke verzoeken niet tijdig konden worden afgehandeld.
6. Meer actieve openbaarmaking.

Zo zullen (voorbereidende) documenten opgesteld in het kader van wet- en regelgeving altijd actief openbaar worden gemaakt. Hiermee komt de Commissie tegemoet aan de wens van het Europees Parlement en een aantal lidstaten, waaronder Nederland.

b) *Impact-assessment Commissie*: Er is geen *impact-assessment* gemaakt voor dit voorstel

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid: artikel 255(2) EG-verdrag*. Nederland kan zich in deze rechtsgrondslag vinden.
- b) *Functionele toets*
- *Subsidiariteit: positief*
 - *Proportionaliteit: positief*
 - *Onderbouwing*: De verordening betreft de wijze waarop de EU instellingen omgaan met verzoeken voor toegang tot documenten aanwezig bij de instellingen. Aanpassing kan daarom alleen op Europees niveau gebeuren. Gelet op de omvang van en impact van EU initiatieven op de samenlevingen in de EU lidstaten en op de EU burgers is het van belang dat de mogelijkheden voor toegang van documenten op EU niveau of van EU instellingen helder en uniform worden vastgesteld. De aanpassing van de verordening betreft codificatie van Europese rechtspraak en aanpassing aan het verdrag van Aarhus. De verordening strekt zich niet uit tot de wijze waarop lidstaten omgaan met verzoeken om toegang tot documenten, met uitzondering van documenten van de EU instellingen bij lidstaten respectievelijk documenten van lidstaten bij de EU instellingen. Voor deze gevallen schrijft de verordening een consultatieprocedure voor. De verordening bevat een wijziging met betrekking tot de consultatie van lidstaten indien het verzoeken betreft om toegang tot documenten afkomstig van die lidstaten. Ook deze wijziging betreft codificatie van een uitspraak van het EHvJ.
- c) *Nederlands oordeel*: De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel worden positief beoordeeld. Voor Nederland is onder meer positief dat de voorgestelde wijziging vastlegt dat lidstaten verplicht zijn om van documenten die van hen afkomstig zijn, gemotiveerd aan te geven waarom toegang moet worden geweigerd op basis van de uitzonderingsgronden in de verordening dan wel de nationale regelgeving over openbaarheid van documenten. Deze wijziging is gebaseerd op een uitspraak van het EHvJ in een zaak over de uitleg van Verordening 1049/2001 over artikel 4 (5). Van dit artikel meenden sommige lidstaten dat zij hiermee een ongeclausuleerd vetorecht hadden. Nederland heeft destijds geïntervenieerd in deze casus en gepleit voor de uitleg die het EHvJ uiteindelijk heeft gegeven. Niettemin vraagt Nederland zich wel af of de keuze van de Commissie om de reikwijdte van de verordening te beperken, verstandig is. In de praktijk werd de openbaarmaking van de meeste documenten die nu via een beperking van de reikwijdte van de verordening niet meer onder het algemene openbaarheidsregime zullen vallen, al geweigerd met beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 4. Nederland hecht echter sterk aan een zo uniform mogelijk openbaarheidsregime dat zich uitstrekt tot alle documenten en waarbij de weigering om toegang te verlenen gebaseerd is op een gemotiveerde inhoudelijke afweging.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting*: Nihil (geen significante wijziging ten opzichte van huidige situatie).
- b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden*: Nihil.
- c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger*: Nihil.

- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Nihil.*

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctio-nering beleid:* Geen. Het voorstel ziet in nationale context slechts op toegang tot documenten van de EU instellingen, aanwezig bij de lidstaten en heeft geen implicaties voor de Nederlandse openbaarheidsregelgeving (Wet openbaarheid van bestuur). Bij dergelijke verzoeken zal de Nederlandse rechter zich mede moeten baseren op de door het EHvJ gegeven uitleg van sommige uitzonderingsgronden,
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:* Nog niet bekend (niet in voorstel opgenomen)
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:* Voorstel bevat geen evaluatiebepaling. Wel dient elke instelling jaarlijks te rapporteren over implementatie van de verordening. Nederland denkt dat het goed is als er een algemene evaluatiebepaling voor de verordening wordt opgenomen (bijvoorbeeld om de 5 jaar).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

- a) *Uitvoerbaarheid:* Uitvoering geschiedt alleen door EU-instellingen, met uitzondering van documenten van de instellingen die worden opgevraagd in de lidstaten. Daarvoor regelt de verordening een consultatie-procedure: lidstaten moeten in dat geval aan de instelling vragen of een document, afkomstig van de instelling, openbaar gemaakt kan worden. Hierin wordt echter geen wijziging aangebracht.
Handhaafbaarheid: Het laatste woord heeft het EHvJ. De Nederlandse rechter krijgt hier slechts mee te maken indien in Nederland een document van een instelling is opgevraagd en het Nederlandse bestuursorgaan moet het verzoek afwijzen omdat de instelling heeft geweigerd mee te werken aan verstrekking. De eventuele argumentatie om verstrekking te weigeren zal de Nederlandse rechter dan moeten beoordelen in het licht van Wob, en daarbij meewegen de verordening en de jurisprudentie van het EvHJ.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

- a) Geen.
b) *Toelichting implicaties:* n.v.t.

9. Nederlandse positie

- a) *Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*
Het kabinet acht het van groot belang dat ook in Europees verband de transparantie van bestuur onder meer door middel van toename van de toegang tot documenten verder wordt vergroot. Dit is niet alleen in het belang van de democratische legitimiteit van de Europese Unie, maar ook voor het vergroten van het vertrouwen van de burgers in de Unie. Nederland is daarom altijd een groot voorstander geweest van verordening 1049/2001 en heeft bij de totstandkoming een actieve rol gespeeld. Het uitgangspunt was daarbij tot een regeling te komen met een vergelijkbare mate van openbaarheid als de Wet openbaarheid van bestuur. Dit is in belangrijke mate gelukt. De verordening heeft over het algemeen goed gewerkt in de afgelopen 6 jaar dat deze in gebruik

is. Ingrijpende wijzigingen zijn niet nodig. Nederland kan instemmen met een groot deel van de voorgestelde aanpassingen. Nederland vraagt zich wel af of de keuze van de Commissie om de reikwijdte van de verordening te beperken verstandig is. In de praktijk werd de openbaarmaking van de meeste documenten die nu via een beperking van de reikwijdte van de verordening niet meer onder het algemene openbaarheidsregime zullen vallen, al geweigerd met beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 4. Nederland hecht echter sterk aan een zo uniform mogelijk openbaarheidsregime dat zich uitstrekt tot alle documenten en waarbij de weigering om toegang te verlenen gebaseerd is op een gemotiveerde inhoudelijke afweging.

Fiche 2: Mededeling inzake stijgende voedselprijzen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie over het aanpakken van de uitdagingen van de stijgende voedselprijzen

Datum Commissiedocument: 20 Mei 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 321

Pre-lex: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/763>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Europese Raad 19 en 20 juni 2008

Eerstverantwoordelijk ministerie: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

2. Essentie voorstel:

De mededeling schetst de situatie van de stijgende voedselprijzen en hoe Europa met mogelijke beleidsreacties de gevolgen hiervan kan verzachten. Deze beleidsreacties vormen een aanvulling op de reeds getroffen maatregelen van de Europese Unie. De Commissie roept de lidstaten op om dit mondiale probleem gezamenlijk aan te pakken in Europees verband. De mededeling is specifiek bedoeld voor een discussie tussen regeringsleiders in de Europese Raad van 19–20 juni a.s.

De Commissie geeft een analyse van structurele en conjuncturele factoren die ten grondslag liggen aan de stijgende voedselprijzen. Tot de structurele factoren behoren de groeiende vraag naar zowel basisvoedingsmiddelen als producten met een hogere toegevoegde waarde, alsmede de algehele toename van de wereldbevolking, stijgende energiekosten en klimaatveranderingen. Verder wijst de commissie herhaaldelijk op het te lage productiviteitsniveau van de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Voorts is er een aantal tijdelijke factoren zoals de slechte oogsten in bepaalde delen van de wereld (Australië bijvoorbeeld), de devaluatie van de Amerikaanse dollar en uitvoerbeperkingen bij een aantal traditionele leveranciers van de wereldmarkt. Binnen de EU zijn de gevolgen beperkt, maar koopkrachteffecten zijn zeer ongelijk verdeeld over en binnen de lidstaten. De hoge voedselprijzen hebben naast consequenties voor de EU, vooral gevolgen voor de armen en kwetsbaren in ontwikkelingslanden.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt geen nieuwe wet- of regelgeving aan. De Commissie roept de lidstaten op in te stemmen met de voorgestelde beleidsreacties om de uitdagingen van de stijgende voedselprijzen aan te pakken. Het subsidiariteitsoordeel is positief aangezien juist een grensoverschrijdend (mondiaal) probleem als stijgende voedselprijzen vraagt om een gezamenlijk optreden op EU niveau. Voorzover de proportionaliteit beoordeeld kan worden, is het Nederlandse oordeel in beginsel positief. De Commissie stelt een groot aantal mogelijke acties voor waarbij voldoende ruimte aan de lidstaten wordt overgelaten. De proportionaliteit kan echter pas goed worden beoordeeld wanneer de Commissie met concrete voorstellen komt.

De complementaire initiatieven van de Commissie in deze mededeling worden ingedeeld naar i) korte en middellange termijn aanpak om de effecten van prijsschokken te verminderen, ii) lange termijn aanpak voor productiviteitsverhoging en voedselzekerheid, en iii) mondiale aanpak van de effecten van hoge voedselprijzen op armen.

De maatregelen op korte termijn betreffen het volgen van de prijsontwikkelingen, aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, herziening van het voedselzekerheidsprogramma, onderzoek naar het functioneren van voedselketens en het vermijden van maatregelen met een handelsverstoring karakter en analyse van speculatieve investeringen. Op langere termijn gaat het om initiatieven om het aanbod van landbouwproducten en de voedselzekerheid te verbeteren, het versterken van de duurzaamheid van het EU beleid voor biobrandstoffen, het ondersteunen van de duurzame productie van biobrandstoffen in internationaal kader, het versterken van het landbouwkundig onderzoek en de kennisontwikkeling, en het vasthouden van een open maar veilig GMO (*genetically modified organism*) beleid. Op mondiaal niveau gaat het om het continueren van het bevorderen van een open handelsbeleid en een spoedige afsluiting van de DDA (Doha Development Agenda), opschalen van de EU bijdragen aan initiatieven om de gevolgen van prijsstijgingen op arme bevolkingsgroepen te verzachten, om een versterking van beleid en investeringen in de landbouw in ontwikkelingslanden, een gecoördineerde EU bijdrage aan de internationale initiatieven en het monitoren van veiligheidsimplicaties van hoge voedselprijzen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland vindt het van belang dat de negatieve gevolgen van de huidige hoge voedselprijzen besproken worden in Europees kader en verwelkomt derhalve agendering van dit onderwerp voor de Europese Raad van juni. Voor Nederland is het van belang dat er opheldering komt over de samenhang tussen de verschillende voorgestelde beleidsinitiatieven. Nederland wil in dit kader tevens verwijzen naar de Kamerbrief «Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid» d.d. 8 mei jl. (TK, 31 250, nr. 14) die de ministers van OS en LNV naar de Kamer hebben gestuurd over deze problematiek. In deze brief wordt aangegeven hoe de Nederlandse regering actief wil inspelen op de noodzaak van grotere aandacht voor rurale armoede en de problematiek van voedselzekerheid en handel.

Nederland vindt dit een belangrijk onderwerp op mondiaal en Europees niveau. Als voornaamste oplossingsrichting geldt voor Nederland dat de landbouwmarkten de ruimte geboden moeten worden om met een adequate aanbodsrespons te komen. Daarbij is het doorgeven van prijs-

prikkels aan producenten cruciaal. Verdere handelsliberalisatie is daarom geboden. Tegelijkertijd kunnen sommige ontwikkelingslanden hulp gebruiken om in te springen op de veranderde marktomstandigheden en dient in deze landen structureel te worden geïnvesteerd in landbouwproductiviteitsstijging. Een internationale strategie is daarbij welkom. Nederland is voorts van mening dat het effect van biobrandstoffen op voedselprijzen vooralsnog beperkt is. Dat neemt niet weg dat de effecten van biobrandstoffen en het daaromtrent gevoerde beleid zorgvuldig geanalyseerd en gemonitord moeten worden en indien nodig tot nadere beleidsaanpassingen moeten leiden. Er zijn dan ook politieke keuzes nodig, bijvoorbeeld over de wijze en mate van het stimuleren van biomassa-productie voor voedsel, voer, vezels, bouwmaterialen, hoogwaardige bio-chemicals of biobrandstoffen, mondiaal en specifiek in Europa en ontwikkelingslanden. Maar ook beleidsafwegingen ten aanzien van de mate van bescherming van consumenten en afgewogen beslissingen over economische groei en sociale en ecologische aspecten dienen plaats te vinden. Inzake de aspecten van duurzaamheid voor wat betreft biobrandstoffen geldt dat Nederland in Europa inzet op het «niveau Cramer», zoals neergelegd in de kabinetsreactie op het rapport «Toetsingskader voor duurzame biomassa». Dit betekent dat in de visie van het kabinet alle zes de duurzaamheidsaspecten die in het toetsingskader zijn opgenomen, ook in Europees kader aan de orde zouden moeten komen, en wel voor alle biomassa voor energietoepassingen. Eén van de zes duurzaamheidsaspecten uit het Toetsingskader richt zich op het voorkomen van concurrentie met voedsel. Het Europees overleg over duurzaamheid van biobrandstoffen is nog gaande en voedselconcurrentie maakt deel uit van de discussie.