



Brussel, 15.9.2020
COM(2020) 561 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Over de toepassing, in 2019, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

Inhoudstafel

INLEIDING	2
I. Agenda voor meer transparantie	4
II. Toegang tot documenten	11
1. Registers en websites	13
2. Samenwerking met andere instellingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001	14
3. Analyse van de verzoeken om toegang	14
3.1. Het aantal verzoeken (bijlage – tabellen 3 en 4)	14
3.2. Aandeel van verzoeken per DG/dienst van de Commissie (zie bijlage – tabel 5)	16
3.3. Het sociale en beroepsprofiel van de verzoekers (bijlage – tabel 6).....	18
3.4. De geografische oorsprong van de verzoekers (bijlage – tabel 7)	20
4. Toepassing van uitzonderingen op het recht van toegang	22
4.1. Soorten verleende toegang (bijlage – tabellen 8 en 9)	22
4.2. Aangevoerde uitzonderingen op het recht van toegang (bijlage – tabel 10).....	24
4.2.1. Initiële fase	24
4.2.2. Confirmatieve fase	25
5. Bij de Europese ombudsman ingediende klachten.....	26
6. Rechterlijke toetsing.....	27
6.1. Het Hof van Justitie.....	27
6.1.1. Opheldering over bepaalde materiële bepalingen	28
6.1.2. Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen	29
6.2. Het Gerecht	29
6.2.1. Opheldering over bepaalde materiële bepalingen	30
6.2.2. Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen	32
6.3. In 2019 tegen de Commissie ingestelde gerechtelijke procedures.....	34
CONCLUSIE	36

INLEIDING

2019 was een overgangsjaar voor de Europese instellingen, met de verkiezingen van het Europees Parlement¹, een nieuwe strategische agenda van de Europese Raad voor 2019-2024² en een nieuwe Europese Commissie.

In 2019 heeft de Europese Commissie verdere stappen gezet om haar sterke inzet voor meer transparantie en verantwoording om te zetten in daden en het vertrouwen van de Europese burgers in de EU-instellingen te vergroten.

In juli 2019 stelde mevrouw Von der Leyen haar politieke beleidslijnen voor de Commissie 2019-2024 voor: “Een Unie die de lat hoger legt – Mijn agenda voor Europa”³. Een van de zes grote ambities voor Europa is de prioriteit die wordt gegeven aan “een nieuwe impuls voor de Europese democratie”. Dat houdt in dat er meer transparantie moet komen, in het bijzonder met betrekking tot het wetgevingsproces⁴.

Op 27 november 2019, tijdens de plenaire zitting in Straatsburg, stemde een ruime meerderheid van de leden van het Europees Parlement voor de Commissie-Von der Leyen.

Op 1 december 2019 is de Commissie-Von der Leyen aangetreden. Transparantie werd samen met collegialiteit en efficiëntie een uitgangspunt voor de werking van de nieuwe Commissie⁵. In de werkmethode wordt specifiek verwezen naar het recht van toegang van het publiek tot documenten op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001⁶.

Het waarborgen van het recht van burgers op toegang tot documenten die bij de instellingen berusten is een hoeksteen van de toezegging van de Europese Commissie op het gebied van transparantie.⁷

Dit recht is vastgelegd in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en in Verordening (EG) nr. 1049/2001. Het weerspiegelt het beginsel van openheid bij de werkzaamheden van de instellingen dat is vastgelegd in zowel artikel 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie als artikel 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹ De Europese verkiezingen in mei 2019 konden rekenen op een recordopkomst van 50,66 %, zie <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/nl/opkomst/>.

² In juni 2019 werd de Europese Raad het eens over een agenda voor de EU voor de komende vijf jaar. In “een nieuwe strategische agenda 2019-2024” zijn de prioriteiten uiteengezet die de werkzaamheden van de Europese Raad zullen aansturen en als richtsnoer zullen gelden voor de werkprogramma’s van andere EU-instellingen, zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_nl_0.pdf.

⁴ Ibid., blz. 24.

⁵ Zie mededeling van de voorzitter aan de Commissie van 1 december 2019, “The Working Methods of the European Commission”, P(2019) 2, te vinden op: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

⁶ Ibid., blz. 17. Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie Publicatieblad L 145 van 31 mei 2001, blz. 43 (hierna “Verordening (EG) nr. 1049/2001” genoemd).

⁷ Begunstigden van het recht van toegang tot documenten zijn EU-burgers en personen met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat. Maar ook burgers en rechtspersonen van derde landen zonder verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat genieten dit recht.

Dit in de EU-Verdragen geformuleerde beginsel van openheid is concreet uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 1049/2001.⁸

Volgens overweging 2 van die verordening “[maakt] [d]eze openheid [...] een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem [...]”.

Artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 bepaalt voorts dat elke instelling jaarlijks een verslag publiceert over de uitvoering van de verordening in het voorgaande jaar.

Het onderhavige jaarverslag voor 2019 begint met een samenvatting van de bredere transparantie-initiatieven van de Commissie (zie hierna onder I). Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste trends en kenmerken van in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001 ingediende verzoeken om toegang tot documenten en van de antwoorden daarop van de Commissie. Daarnaast bevat het verslag een evaluatie van de arresten van de Europese rechters en van de bevindingen van de Ombudsman over de uitvoering van de verordening door de Commissie (zie hierna onder II).

⁸ Arrest van 28 juni 2012, Europese Commissie/Agrofert Holding a.s, C- 477/10 P, EU:C:2012:394, punt 88.

I. Agenda voor meer transparantie

De Europese Unie bestaat uit haar burgers en staat ten dienste van die burgers. De ruimere betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie en datgene waar zij voor staat aanmoedigen en vergemakkelijken is een van de topprioriteiten van de Europese Commissie.

De Commissie is vastberaden om de burgers nauwer te betrekken bij haar besluitvormingsproces en denkt voortdurend na over nieuwe methoden en maatregelen om de transparantie te verbeteren.

In 2019 heeft de Commissie gerichte inspanningen geleverd om al haar kernactiviteiten – uiteenlopend van wetgevingsprocessen en beleidsuitvoering tot contacten met belanghebbenden en lobbyisten – nog transparanter te maken.

Betere regelgeving⁹

Ook in 2019 stond betere regelgeving centraal in de beleidsvorming van de Europese Commissie. Begin 2019 heeft de instelling verder werk gemaakt van haar inventarisatie met betrekking tot de agenda voor betere regelgeving van 2015, om zowel de positieve als de problematische aspecten daarvan te beoordelen.

Op 15 april 2019 heeft het college van de commissarissen een mededeling vastgesteld met de titel “Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet”, waarin de bevindingen van de inventarisatie zijn toegelicht.¹⁰ De openbare raadpleging toonde aan dat de mogelijkheden om deel te nemen aan het beleidsproces van de Commissie nog steeds relatief onbekend waren.

De Commissie kwam tot de conclusie dat alom wordt gevraagd te blijven werken aan betere regelgeving als integraal onderdeel van de werkmethode van de Commissie. De mededeling bevatte ook een belofte om in de toekomst nog meer verbeteringen tot stand te brengen.¹¹

Een van de hoofddoelstellingen van de Europese Commissie was de deelname van de Europese burger en van het maatschappelijk middenveld aan haar activiteiten op het gebied van beleidsvorming te bevorderen. De instelling heeft daarom uitgebreid geïnvesteerd in de nodige instrumenten om die deelname mogelijk te maken en kansen te creëren voor belanghebbenden om gedurende de gehele beleidscyclus een bijdrage te leveren.

In 2019 is het aantal openbare raadplegingen dat naar alle EU-talen is vertaald verder gestegen.¹² Bovendien werd de site “Geef uw mening”¹³, die één centraal onlinetoegangspunt biedt waar belangstellenden meer te weten kunnen komen over de beleidsvormingsactiviteiten

⁹ Onder betere regelgeving worden de maatregelen begrepen die door de Europese Commissie worden ingevoerd om betere resultaten te bereiken voor de burgers en bedrijven in de EU, via een meer open, transparante en op feiten gebaseerde beleidsvorming.

¹⁰ Deze mededeling ging gepaard met een werkdocument van de diensten van de Commissie en een nota waarin de standpunten van de geraadpleegde Commissie-ambtenaren zijn samengevat; al deze documenten zijn te vinden op: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_nl.pdf.

¹¹ Zie mededeling, reeds aangehaald, blz. 6.

¹² Ibid., blz. 8.

¹³ Portaal te vinden op: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

van de Commissie en waar zij hun opmerkingen, standpunten en andere informatie kunnen achterlaten, in 2019 meer dan 800 000 keer bezocht. Het aantal reacties op openbare raadplegingen en andere opmerkingen loopt sterk uiteen, maar gaat in het algemeen in stijgende lijn.

De inspanningen van de Europese Commissie om betere regelgeving een centrale rol toe te kennen in het besluitvormingsproces hebben met andere woorden hun vruchten afgeworpen. Raadplegingen en transparantie zijn de twee gebieden waarop de Europese Commissie volgens belangstellenden het meeste vooruitgang heeft geboekt sinds 2015. In de mededeling wordt erkend dat betere regelgeving steeds meer integraal deel uitmaakt van de institutionele cultuur van de Europese Commissie en ruime steun geniet van belanghebbenden die op een zinnvollere manier nauwer betrokken willen worden bij de beleidsvorming van de instelling.

Parallel aan die ontwikkelingen is de Commissie samen met het Europees Parlement en de Raad blijven werken aan het geplande gezamenlijke wetgevingsportaal, met de bedoeling dat portaal zo snel mogelijk te kunnen lanceren, zoals toegezegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 2016 over beter wetgeven. Op het portaal zal een gegevensbank worden aangeboden met informatie over het volledige wetgevingsproces, die eenvoudig toegankelijk is voor een breed publiek zonder gespecialiseerde achtergrond.

Tot slot was de Europese Commissie ingenomen met de initiatieven van het Finse voorzitterschap van de Europese Raad in de tweede helft van 2019 om de transparantie van de wetgeving te bevorderen en bepaalde documenten met betrekking tot onderhandelingen proactief te publiceren.

Het Europees burgerinitiatief

Het Europees burgerinitiatief (ECI) is een recht dat is vervat in artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de eerste alinea van artikel 24 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.¹⁴

Het Europees burgerinitiatief is een instrument dat is ontworpen om de deelname van de burgers aan het democratische leven van de Europese Unie te verbeteren door hen in staat te stellen de Europese Commissie rechtstreeks te verzoeken om een voorstel in te dienen voor rechtshandelingen van de Unie ter uitvoering van de Verdragen.¹⁵

¹⁴ Beide bepalingen zijn ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon. Volgens artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen “ten minste één miljoen burgers van de Unie, wanneer zij van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, [...] het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen”. De eerste alinea van artikel 24 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt dat “[h]et Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de bepalingen [vaststellen] voor de procedures en voorwaarden voor de indiening van een burgerinitiatief in de zin van artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met inbegrip van het minimum aantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn”.

¹⁵ Europese burgerinitiatieven werden gelanceerd als hulpmiddel voor de burgers om de agenda te helpen bepalen op 1 april 2012, de datum van inwerkingtreding van de verordening betreffende het Europees

In 2019 namen de medewetgevers de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees burgerinitiatief aan¹⁶, die op 17 mei 2019 werd bekendgemaakt¹⁷. Met deze nieuwe verordening worden een aantal structurele en technische verbeteringen aangebracht om het Europees burgerinitiatief voor organisatoren en medestanders toegankelijker, minder omslachtig en gebruiksvriendelijker te maken, om zo de participatie van de Europese burgers in de democratische processen van de Unie te bevorderen. Het nieuwe regelgevingsinstrument is tevens bedoeld om de follow-up te versterken van de Europese burgerinitiatieven als instrument om het democratische debat binnen de Europese Unie te stimuleren.¹⁸

Ethiek en transparantie van de leden van de Europese Commissie

In haar politieke beleidslijnen heeft de voorzitter zich voorstander getoond van een onafhankelijke instantie voor ethiek voor alle EU-instellingen samen en heeft zij toegezegd zich daar in nauwe samenwerking met de andere instellingen hard voor te maken¹⁹.

Op 24 juni 2019 heeft de Europese Commissie het eerste jaarverslag²⁰ over de toepassing van de nieuwe gedragscode²¹ voor haar leden voor het jaar 2018 gepubliceerd, zoals zij had toegezegd in artikel 13, lid 4, van de gedragscode. In het verslag worden onder meer de belangrijkste wijzigingen samengevat die bij de nieuwe gedragscode zijn ingevoerd en die bijdragen aan de verwezenlijking van de hoogste ethische normen en de transparantie die van de leden van de Europese Commissie worden verwacht.²²

In februari 2019 heeft de Europese Commissie voorts gedetailleerde praktische richtsnoeren uitgevaardigd inzake de ethische normen voor Commissieleden die campagne voerden voor de verkiezingen van het Europees Parlement van mei.²³ De Europese Commissie had, met de steun van het Europees Parlement, besloten om haar leden daadwerkelijk de mogelijkheid te

burgerinitiatief, die uitvoering gaf aan de bepalingen van de Verdragen en het toepasselijke procedurele kader verschaftte.

¹⁶ COM(2017) 482 definitief.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=NL>.

¹⁸ De Europese Commissie beoordeelt op gezette tijden de werking van het Europees burgerinitiatief. Zij licht haar bevindingen toe in verslagen aan het Europees Parlement en de Raad. De Europese Commissie heeft reeds twee verslagen gepubliceerd, in respectievelijk 2015 en 2018. Het volgende verslag wordt verwacht vóór 1 januari 2024.

¹⁹ Op. cit. blz. 24.

²⁰ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ Besluit van de Commissie van 31 januari 2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie, C(2018) 700 final, Publicatieblad C 65 van 21 februari 2018, blz. 7; hierna “de gedragscode voor de leden van de Europese Commissie” genoemd. Deze nieuwe code is op 1 februari 2018 van kracht geworden, en vervangt de gedragscode voor de leden van de Commissie van 20 april 2011.

²² Dat zijn: (1) de uitbreiding van de verplichte kennisgeving van activiteiten na afloop van de ambtstermijn van voormalige leden van het college; (2) de mogelijkheid voor de leden van de Commissie om deel te nemen als kandidaat bij de verkiezingen van het Europees Parlement zonder onbetaald verkiezingsverlof te hoeven nemen van de Commissie; (3) de definitie van ‘belangenconflict’; (4) een verregaande belangenverklaring; (5) de tweemaandelijks bekendmaking van informatie over de reiskosten van elk lid van de Commissie; en (6) de opname in de gedragscode van de regel dat zowel leden van het college als leden van hun kabinet alleen belangenvertegenwoordigers mogen ontmoeten die zijn ingeschreven in het transparantieregister en informatie moeten publiceren over hun bijeenkomsten enz.

²³ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

bieden om actief deel te nemen aan de politieke campagne, zonder dat zij zich gedurende de gehele periode tijdelijk hoefden terug te trekken uit de Commissie, indien zij specifieke ethische praktijken naleefden.²⁴

Voorts heeft de Europese Commissie de Europa-webpagina over de ethiek van huidige en voormalige leden van de Commissie in de loop van 2019 regelmatig bijgewerkt²⁵, door op gezette tijden besluiten van de Europese Commissie en notulen van vergaderingen over toegelaten werkzaamheden van voormalige leden van de Europese Commissie te uploaden.

Het transparantieregister

Transparantie is van cruciaal belang waar het gaat om belangenbehartiging, omdat burgers moeten kunnen nagaan wie het wetgevingsproces van de EU probeert te beïnvloeden. Het in 2011 opgezette transparantieregister²⁶ verschaft inzicht in de diverse belangen die worden nagestreefd en geeft aan door wie en met welke middelen die belangen worden nagestreefd. Het register maakt zo meer publieke controle mogelijk, door burgers, de media en belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om de activiteiten en mogelijke invloed van belangenvertegenwoordigers te volgen.

Tegen die achtergrond heeft de Europese Commissie in 2016 een voorstel ingediend om het huidige transparantieregister verplicht te maken.²⁷ Het voorstel behelst de ondertekening van een nieuw interinstitutioneel akkoord dat geldt voor het Europees Parlement, de Commissie en voor het eerst ook voor de Raad van de EU. De interinstitutionele onderhandelingen over dit voorstel zijn nog aan de gang.

In 2019 hielden de onderhandelaars van de drie instellingen verschillende gespreksronden over het voorstel voor een verplicht transparantieregister. Deze gesprekken waren bedoeld om te verkennen hoe contacten met belangenvertegenwoordigers afhankelijk konden worden gesteld van de voorwaarde dat zij vooraf in het transparantieregister moesten worden ingeschreven, teneinde registratie de facto verplicht te maken voor lobbyisten. Hoewel de aanpak nog steeds per instelling verschilt, maakten de drie instellingen een balans op van de ontwikkelingen ten aanzien van de toekomstige opzet van een gezamenlijk register.

In dat verband is de Europese Commissie er bij het Europees Parlement en de Raad op blijven aandringen om op zoek te gaan naar manieren om de regel “geen inschrijving, geen

²⁴ Zo (i) moeten zij de voorzitter in kennis stellen van hun voornemen om deel te nemen aan de Europese verkiezingscampagne en van de rol die zij daarin zullen spelen; (ii) moeten zij zorgen voor continuïteit in hun werkzaamheden voor de Commissie en hun taken ten volle blijven uitvoeren; (iii) mogen zij geen personele of materiële middelen van de Commissie inzetten voor campagneactiviteiten; (iv) moeten zij tijdens toespraken het onderscheid maken tussen uitspraken die zij doen in hun institutionele hoedanigheid en uitspraken die zij doen als deelnemer aan de campagne; enz.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_nl

²⁶ Akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, Publicatieblad L 191 van 22 juli 2011, blz. 29–38, vervangen door het thans van kracht zijnde akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, Publicatieblad L 277, 19 september 2014, blz. 11–24.

²⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-627-NL-F1-1.PDF>

bijeenkomst” toe te passen. De drie instellingen spraken nogmaals hun gezamenlijke ambitie uit om tot een significante verbetering van de status quo te komen en spraken af de gesprekken voort te zetten.

Ondertussen is het transparantieregister gestaag blijven groeien: op 31 december 2019 bevatte het maar liefst 11 899 inschrijvingen, waaronder 1 592 nieuwe.²⁸

De bijgewerkte privacyverklaringen betreffende registranten, bijeenkomsten met belangenvertegenwoordigers en de behandeling van waarschuwingen en klachten zijn gepubliceerd op de website van het transparantieregister.²⁹

Tegen die achtergrond is het door het Europees Parlement en de Europese Commissie gehanteerde transparantieregister ook in 2019 een toonaangevend model gebleven voor overheidsdiensten in heel Europa.

Transparantie van de EU over de brexit

Ook in 2019 heeft de Commissie de daad bij haar woord gevoegd om maximale openheid van zaken te bieden bij de - nooit eerder voorgekomen - onderhandelingen over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU. De instelling heeft systematisch alle ontwerpen van onderhandelingsposities, standpuntnota's van de EU, presentaties en agenda's voor de onderhandelingsronden gepubliceerd, alsook de ontwerp-terugtrekkingsovereenkomst en de definitieve terugtrekkingsovereenkomst.

Van 2017 tot 2019 heeft de Europese Commissie op proactieve wijze in totaal meer dan 120 documenten over de brexit gepubliceerd op haar website. De diensten van de instelling beantwoordden daarnaast 10 937 brieven van burgers en behandelden een honderdtal verzoeken om toegang tot documenten. De meeste van die verzoeken werden positief beantwoord, waarbij documenten openbaar werden gemaakt, zoals de volledige lijst van bijeenkomsten met belanghebbenden en de notulen van die bijeenkomsten.

De Europese Commissie blijft zich ten volle inzetten om deze bijzonder hoge mate van transparantie te handhaven bij de uitvoering van de terugtrekkingsovereenkomst en tijdens de komende onderhandelingen over de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK.

Handelsbeleid

Het handelsbeleid heeft gevolgen voor de burgers van de EU. De Europese Commissie luistert daarom naar alle input om ervoor te zorgen dat het EU-beleid de waarden en belangen van de gehele samenleving weerspiegelt. Bij de uitwerking van dit beleid wordt dan ook rekening gehouden met de input van de EU-burgers, die wordt geleverd vóór, tijdens en na het onderhandelingsproces.

²⁸ Zie het komende jaarverslag van 2019 over de werking van het transparantieregister.

²⁹ Zij zijn beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

In 2019 bleven transparantie en betrokkenheid van het publiek speerpunten van het handelsbeleid met het oog op democratie, vertrouwen van het publiek en verantwoordingsplicht.

De Europese Commissie bleef systematisch informatie publiceren in alle fases van handelsbesprekingen. Zo deelt de Commissie voorstellen aan de Raad voor ontwerponderhandelingsrichtsnoeren voor preferentiële handelsovereenkomsten³⁰ met de bevolking, alsook verslagen over onderhandelingsronden³¹, oorspronkelijke onderhandelingsstandpunten van de EU, beoordelingen van de duurzaamheidseffecten en de uitonderhandelde tekst, zodra er een overeengekomen geconsolideerde versie van bestaat³². De Europese Commissie heeft zich ook in alle stadia actief tot belanghebbenden gewend voor concrete input om een empirisch onderbouwd EU-handelsbeleid tot stand te kunnen brengen. In 2019 heeft de Commissie drie grote openbare raadplegingen georganiseerd met betrekking tot handel.³³

Bovengenoemde maatregelen bouwen voort op de bestaande proactieve en transparante benadering van het handelsbeleid door de Europese Commissie.

Programma Europa voor de burger

Het zogeheten Europa voor de burger-programma, dat loopt van 2014 tot 2020³⁴, is een belangrijk instrument om de EU-burgers te stimuleren zich beter te informeren, deel te nemen aan het debat en een grotere rol te spelen in de ontwikkeling van de EU. In 2019 heeft de Europese Commissie opnieuw meerdere initiatieven en acties georganiseerd in het kader van dit programma.³⁵

³⁰ Zo heeft de Europese Commissie op 18 januari 2019 als onderdeel van haar verbintenis tot transparantie de ontwerponderhandelingsrichtsnoeren voor haar besprekingen met de Verenigde Staten bekendgemaakt op hetzelfde tijdstip waarop zij deze aan de EU-lidstaten voorlegde.

Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_19_502.

³¹ Op 30 januari 2019 werd een tussentijds voortgangsverslag gepubliceerd met een gedetailleerd overzicht van de stand van zaken in de besprekingen met de Verenigde Staten tot dan toe. Daarin werd verslag uitgebracht over de werkzaamheden van de uitvoerende werkgroep en werden een aantal concrete acties opgesomd waarbij regelgevingssamenwerking de trans-Atlantische betrekkingen kon bevorderen - zoals geneesmiddelen, medische hulpmiddelen en cyberveiligheid - door regelgevingsbelemmeringen terug te dringen.

³² In juli 2019 heeft de Europese Commissie zo de teksten van de handelsovereenkomst tussen de EU en Mercosur bekendgemaakt na de sluiting van die overeenkomst, die op 28 juni 2019 werd aangekondigd, hoewel de teksten nog verdere wijzigingen zouden kunnen ondergaan, onder meer ten gevolge van de juridische revisie. Zie <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Zie voor meer informatie over deze drie raadplegingen https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

³⁴ Verordening (EU) nr. 390/2014 van de Raad van 14 april 2014 tot vaststelling van het programma „Europa voor de burger” voor de periode 2014-2020, Publicatieblad L 115 van 17 april 2014, blz. 3.

³⁵ Meer informatie is te vinden op https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_nl#documents.

Conclusie

De Commissie heeft haar proactieve rol in de publicatie van uiteenlopende publieksvriendelijke informatie en documenten in 2019 voortgezet. Tegelijkertijd was zij voortdurend op zoek naar nieuwe instrumenten om haar activiteiten transparanter te maken en burgers te betrekken bij het democratisch proces. Dit zijn maar enkele voorbeelden van de inspanningen die de Commissie levert om transparantie in de brede zin des woords te bevorderen.

II. Toegang tot documenten

Het recht van toegang tot documenten, zoals vervat in artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en uitgevoerd in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001, was ook in 2019 een van de hoekstenen van de transparantieagenda van de Europese Commissie.

Het recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen houdt verband met het democratische karakter van die instellingen.³⁶ Verordening (EG) nr. 1049/2001 weerspiegelt het in artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwoorde streven “een nieuwe etappe [te markeren] in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen”.³⁷ Deze doelstelling wordt herhaald in artikel 10 van het EU-Verdrag. Artikel 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie schrijft bovendien voor dat de “instellingen, organen en instanties van de Unie [bij de vervulling van hun taken] op een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat [steunen]”.

In dit verband heeft de Commissie in 2019 naar aanleiding van specifieke verzoeken op grond van de verordening toegang verleend tot een brede waaier van documenten in haar bezit. Die toegang vormde een aanvulling op de proactieve publicatie van een schat aan informatie en documenten in de verschillende registers en op de verschillende websites van de Commissie.

Dit verslag biedt een overzicht van de wijze waarop de Commissie de verordening in 2019 heeft uitgevoerd. Het is gebaseerd op statistische gegevens, die zijn samengevat in de bijlage.³⁸

De statistieken geven het aantal ontvangen verzoeken en verstrekte antwoorden in 2019 weer. De statistische gegevens zijn nauwkeuriger dan de gegevens voor eerdere jaren, dankzij regelmatige correcties van de codering.³⁹

Zoals in eerdere jaren vormen ze geen afspiegeling van het aantal opgevraagde of (gedeeltelijk) vrijgegeven documenten, dat veel hoger was. Hoewel verzoekers kunnen verzoeken om toegang tot één document, vragen ze veel vaker toegang tot meerdere documenten of zelfs tot hele bestanden over een specifiek onderwerp of een specifieke procedure.

Samenvattend blijkt uit de statistieken dat in bijna 78 % van de 7 445 gevallen de opgevraagde documenten volledig of gedeeltelijk werden vrijgegeven in de initiële fase, en dat in 53,4 % van de 296 gevallen die werden behandeld in de confirmatieve fase ruimere of zelfs volledige toegang werd verleend. Uit de statistieken blijkt niet alleen hoe open de Commissie is, maar ook hoe belangrijk het recht van toegang tot documenten is in het kader van haar algemene transparantiebeleid.

³⁶ Zie de tweede overweging van de considerans van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

³⁷ Zie de eerste overweging van de considerans van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

³⁸ Tenzij anders wordt vermeld, zijn de statistieken in het onderhavige verslag gebaseerd op gegevens uit de IT-toepassingen van de Commissie per 31 december 2019, zoals bijgewerkt na latere correcties van de codering. De percentages in het beschrijvende gedeelte van het verslag worden afgerond op de dichtstbijzijnde decimaal.

³⁹ Om deze reden kunnen de cijfers in dit verslag enigszins verschillen van de cijfers uit eerdere verslagen.

Middelen

In de Europese Commissie worden initiële verzoeken om toegang tot documenten decentraal in behandeling genomen door de verschillende directoraten-generaal en diensten van de Commissie. Elk directoraat-generaal en elke dienst wijst ten minste één juridisch deskundige aan die in dit verband optreedt als “coördinator toegang tot documenten”.

Afhankelijk van de omvang van de dienst en het aantal ontvangen verzoeken, worden de “coördinatoren toegang tot documenten” doorgaans bijgestaan door enkele medewerkers van ondersteuningsdiensten en coördineren zij de ontwerpantwoorden met de eenheden die verantwoordelijk zijn voor de onderliggende beleidsterreinen.

Confirmatieve verzoeken worden behandeld door het secretariaat-generaal, met het oog op een onafhankelijke administratieve beoordeling van het in de initiële fase gegeven antwoord.

Een speciaal team binnen de eenheid Transparantie, documentbeheer en toegang tot documenten van het secretariaat-generaal wijdt zich exclusief aan de coördinatie en eenvormige uitvoering van de uitvoerige regels voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Het team bestaat uit verscheidene zaakbehandelaars en administratieve ondersteuners. Naast het evalueren van de initiële antwoorden verschaft de eenheid ook horizontale richtsnoeren, opleidingen en advies over de toepassing van de verordening aan alle directoraten-generaal en diensten van de Commissie, in nauwe samenwerking met de Juridische Dienst. Ook beheert deze eenheid het Commissiebrede IT-systeem voor de afhandeling van initiële en confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten, GestDem, en ontwikkelt het samen met de eenheid voor Digitale Oplossingen en procesefficiëntie van het secretariaat-generaal een nieuw systeem, EASE (“**E**lectronic **A**cces**S** to **E**uropean **C**ommission **D**ocuments” of “Elektronische toegang tot documenten van de Europese Commissie”).

Met het EASE-project wordt beoogd een elektronische en volledig geïntegreerde IT-oplossing te ontwerpen en te ontwikkelen die als enig toegangspunt fungeert voor het indienen en behandelen van verzoeken om toegang tot documenten van de Commissie. Dit wordt onderzocht met het uiteindelijke doel het besluitvormingsproces van de EU dichter bij de burger te brengen en het kosteneffectiever te maken dan het huidige systeem, “GestDem”.

In de eerste helft van 2019 heeft het projectteam verder gewerkt aan het verzamelen en definiëren van de bedrijfsbehoeften voor het nieuwe systeem, waartoe workshops werden georganiseerd met het personeel van het directoraat-generaal dat zich bezighoudt met de toegang tot documenten. Voorts werden de business case en het projectcontract opgesteld en goedgekeurd, twee belangrijke documenten voor het projectbeheer waarin de doelstellingen, bedrijfsbehoeften en functies van het toekomstige systeem en het tijdsplan en de beoogde resultaten worden toegelicht.

De tweede helft van 2019 was voorbehouden voor de bedrijfsanalyse van het casemanagementsysteem (die begin 2020 werd voltooid), in het kader waarvan eveneens interviews werden afgenomen met gebruikers uit verschillende diensten van de Commissie.

Daarnaast is het projectteam, in samenwerking met het directoraat-generaal Informatica, aangevangen met de studie naar kunstmatige intelligentie, die bedoeld is om “gebruikssituaties” te identificeren waarin kunstmatige-intelligentietechnieken de behandeling van verzoeken om toegang tot documenten zouden kunnen vereenvoudigen. Het project, dat uiterlijk begin 2021 van start moet gaan, omvat twee onderdelen:

- (1). een nieuw onlineportaal waar burgers (i) hun verzoeken om toegang tot documenten van de Commissie kunnen indienen en een overzicht van hun verzoeken kunnen raadplegen, (ii) met de Commissie kunnen communiceren en (iii) eerder openbaar gemaakte documenten kunnen opzoeken; en
- (2). een nieuw casemanagementsysteem waarmee Commissiemedewerkers de verzoeken om toegang tot documenten kunnen registeren, toewijzen en behandelen. Dat systeem komt in de plaats van GestDem, het IT-systeem dat hier momenteel voor wordt gebruikt.

Het nieuwe EASE-project zou kortom meer transparantie moeten bieden en de burgers dichter bij het besluitvormingsproces van de EU moeten brengen.

Ondanks deze verwachte aanzienlijke vorderingen op IT-gebied, blijkt uit het gestaag groeiend aantal nieuwe verzoeken om toegang tot documenten en de stijgende vraag naar transparantie dat er voldoende personele middelen aan de Europese Commissie moeten worden toegewezen. Dit garandeert de correcte afhandeling van de toegang tot documenten, binnen de wettelijke termijnen, en de best mogelijke resultaten voor de burgers.

1. REGISTERS EN WEBSITES

In 2019 werden 18 337 nieuwe documenten toegevoegd aan het register van Commissiedocumenten (zie bijlage – tabel 1), verdeeld over de categorieën C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC of SWD⁴⁰.

In 2019 registreerde de website “Toegang tot documenten” over Europa⁴¹ 6 642 bezoekers en werden er 10 112 pagina’s bekeken (zie de bijlage – tabel 2)⁴².

Beide platforms blijven nuttige zoekinstrumenten die burgers in staat stellen om nauwer en actiever deel te nemen aan besluitvormingsprocessen in de Europese Commissie en die het beleid inzake de toegang tot documenten bevorderen.

⁴⁰ Te weten: C: eigen besluiten van de Commissie; COM: wetgevingsvoorstellen van de Commissie en andere documenten die werden meegedeeld aan andere instellingen, met de voorbereidende documenten; JOIN: gemeenschappelijke handelingen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger; PB: agenda’s van de vergaderingen van de Commissie; PV: notulen van de vergaderingen van de Commissie; SEC: documenten van de Commissie die niet kunnen worden ingedeeld in een van de andere categorieën; SWD: werkdokumenten van de Commissie.

⁴¹ Toegang tot documenten: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

⁴² Voor die gegevens is in 2018 een nieuw algoritme gebruikt dat nauwkeurigere statistieken oplevert. Daarom kunnen de gegevens niet worden vergeleken met de gegevens uit de jaren voor 2018.

2. SAMENWERKING MET ANDERE INSTELLINGEN UIT HOOFDE VAN VERORDENING (EG) NR. 1049/2001

Artikel 15, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 bepaalt dat de instellingen goede administratieve praktijken uitwerken, om de uitoefening van het door deze verordening gewaarborgde recht van toegang te vergemakkelijken. Artikel 15, lid 2, bepaalt voorts dat de instellingen een interinstitutioneel comité oprichten dat nagaat welke de beste praktijk is, eventuele geschillen behandelt en toekomstige ontwikkelingen van de toegang van het publiek tot documenten bespreekt.

In overeenstemming met de twee bovenstaande bepalingen hielden het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie ook in 2019 regelmatige technische bijeenkomsten op administratief niveau. Tijdens die bijeenkomsten delen de instellingen ervaringen, ontwikkelen zij beste praktijken en zorgen zij ervoor dat Verordening (EG) nr. 1049/2001 steeds wordt toegepast in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Op 24 september 2019 heeft de Europese Commissie bovendien deelgenomen aan het door het Finse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie georganiseerde deskundigenseminar over “De toekomst van EU-transparantie”. Dat seminar bood een platform voor een inclusief debat over de toekomst van transparantie, met niet alleen deskundigen van EU-instellingen en -agentschappen, maar ook maatschappelijke organisaties en academici.

In het kader van dit gezamenlijke debat over concrete maatregelen om de transparantie te verhogen tijdens de komende zittingstermijn, heeft de Europese Commissie de jurisprudentie inzake de toegang tot documenten geïnventariseerd en onderzocht in hoeverre Verordening (EG) nr. 1049/2001 de tand des tijds heeft doorstaan.⁴³ Aan het eind van het seminar werd geconcludeerd dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt op het gebied van openheid van de EU, maar dat er nog heel wat werk te verrichten valt.⁴⁴

3. ANALYSE VAN DE VERZOEKEN OM TOEGANG

3.1. Het aantal verzoeken (bijlage – tabellen 3 en 4)

▪ Initiële verzoeken

Zoals in de onderstaande grafiek weergegeven, werden er in 2019 in totaal 7 445 initiële verzoeken ingediend. Dat is een opvallende stijging met ongeveer 7,7 % ten opzichte van 2018 en met bijna 11 % ten opzichte van 2014.⁴⁵ De Commissie verstrekke 8 449 initiële antwoorden, tegen 7 257 in 2018 – een stijging van bijna 16,4 %.

⁴³ Zie de nota van het voorzitterschap aan de delegaties van 9 oktober 2019, “Verslag van het voorzitterschap inzake het seminar over de toekomst van EU-transparantie - 24 september 2019”, 12876/19, te vinden op: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

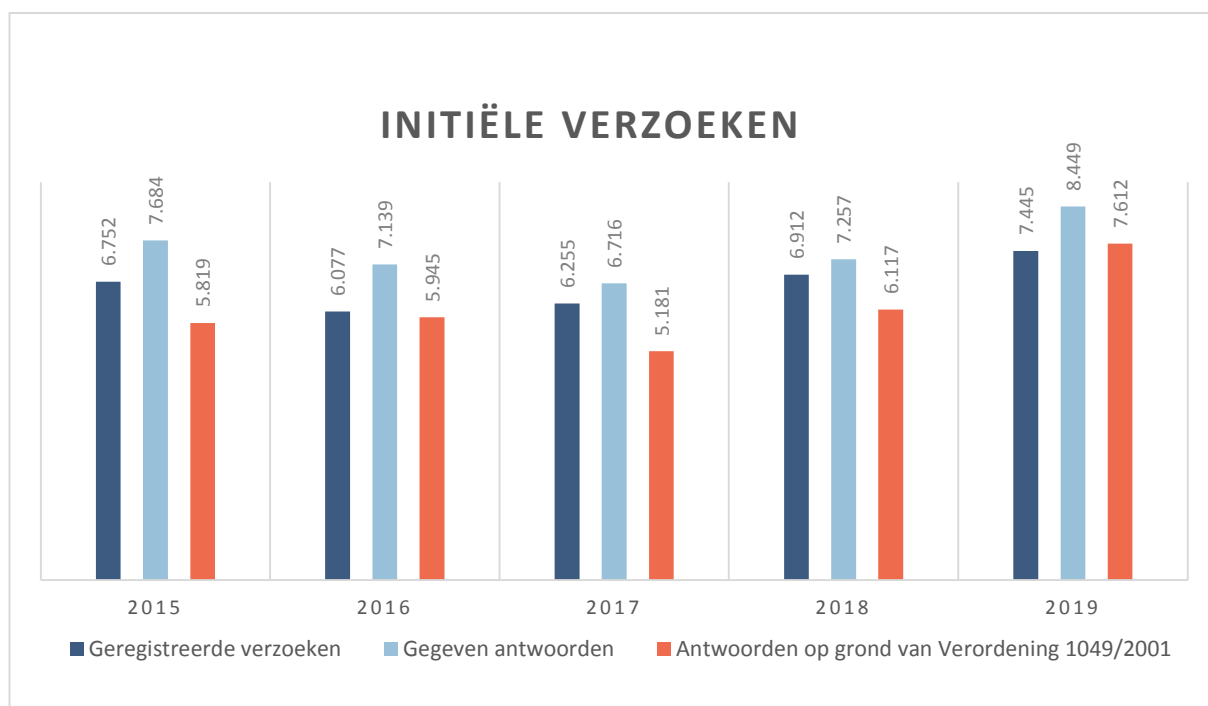
⁴⁴ Ibid., blz. 3.

⁴⁵ In 2018 bedroeg het aantal initiële verzoeken 6 912, in 2014 waren dat er 6 227 (gegevens uit eerdere jaarverslagen).

Van die initiële antwoorden werden er 7 612 gegeven op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 (tegenover 6 117 in 2018).⁴⁶ Dit betekent een stijging van ongeveer 24,4 % in een jaar tijd. Een verzoek kan betrekking hebben op meer dan één document en derhalve aanleiding geven tot meerdere verschillende antwoorden. Anderzijds kunnen meerdere verzoeken in sommige gevallen worden samengevoegd en aanleiding geven tot één enkel antwoord.

Het aan de databank ontleende aantal gegeven antwoorden omvat alle soorten antwoorden van de Commissie, namelijk

- antwoorden op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 (waaronder antwoorden waarin de Commissie verklaarde dat zij niet beschikt over de gevraagde documenten), tot
- antwoorden uit hoofde van andere rechtskaders (vanwege de inhoud van het verzoek, de status van de verzoeker⁴⁷ enz.) of zelfs
- verzoeken waarvan de behandeling is afgesloten omdat de verzoeker heeft verzuimd de gevraagde opheldering te verschaffen of niet aan de procedurele vereisten heeft voldaan.



▪ *Confirmatieve verzoeken*

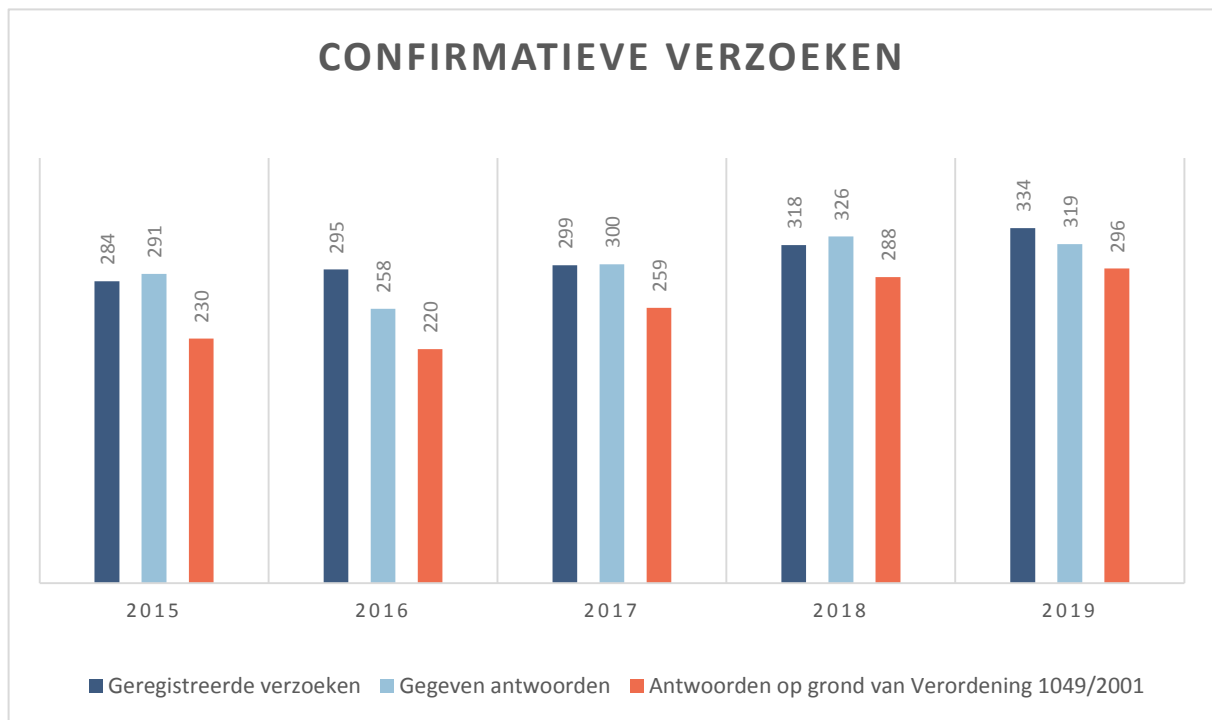
In 2019 waren er 334 confirmatieve verzoeken om herziening door de Commissie van initiële antwoorden die volledige of gedeeltelijke weigering van toegang inhouden – een stijging met

⁴⁶ Naargelang van de inhoud van de verzoeken of de status van de verzoekers leidden de overige antwoorden tot een antwoord overeenkomstig andere rechtskaders (zoals de bestuurlijke gedragscode of het beginsel van loyale samenwerking enz.).

⁴⁷ Zoals antwoorden uit hoofde van het beginsel van loyale samenwerking met de lidstaten of andere instellingen, of antwoorden op grond van de bestuurlijke gedragscode enz.

bijna 5 % ten opzichte van 2018. De gegevens bevestigen de gestage opwaartse trend vanaf 2016.

De Europese Commissie verstrekke 319 antwoorden, waarvan 296 op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Hoewel dit aantal slechts licht gestegen is, met ongeveer 2,8 % ten opzichte van 288⁴⁸, tekent zich sinds 2014 een duidelijkere stijging af van ongeveer 8,8 %, zoals te zien in onderstaande grafiek.



3.2. Aandeel van verzoeken per DG/dienst van de Commissie (zie bijlage – tabel 5)

- *Initiële verzoeken*

In 2019 ontving het *secretariaat-generaal*⁴⁹ het hoogste aandeel initiële verzoeken (8,6 %).

Het werd daarbij op de voet gevolgd door het *directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid*⁵⁰, dat 8,4 % van de initiële verzoeken voor zijn rekening nam. Niettegenstaande een lichte daling ten opzichte van het voorgaande jaar (toen dit directoraat-generaal het hoogste aandeel initiële verzoeken ontving, namelijk 11 %), geeft dit cijfer aan dat de belangstelling van de verzoekers in gezondheidsgerelateerde aangelegenheden hoog blijft.

Daarna volgden het *directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf*⁵¹ (6,9 %), het *directoraat-generaal Handel* (6 %), het *directoraat-generaal Concurrentie*⁵² (5,7 %), het *directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer*⁵³ (4,7 %),

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ In de twee onderstaande grafieken “SG” genoemd.

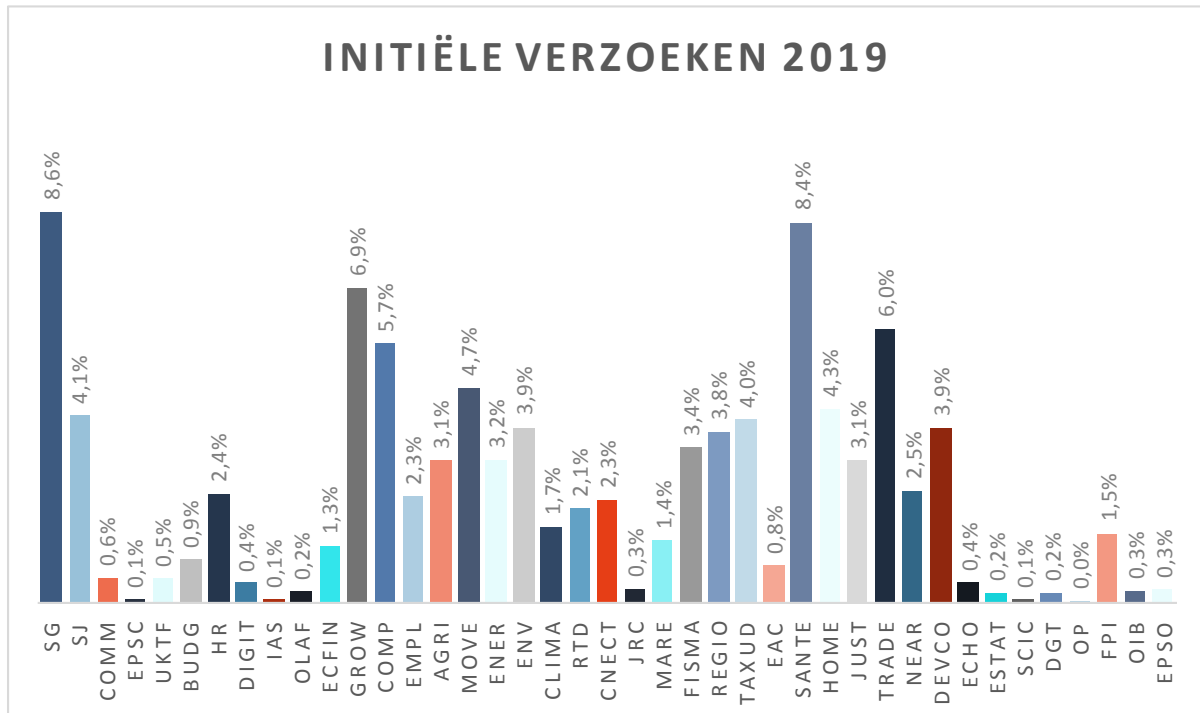
⁵⁰ In de twee onderstaande grafieken “SANTE” genoemd.

⁵¹ In de twee onderstaande grafieken “GROW” genoemd.

⁵² In de twee onderstaande grafieken “COMP” genoemd.

het *directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken*⁵⁴ (4,3 %), de *Juridische Dienst*⁵⁵ (4,1 %) en het *directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie* (4 %).

De overige departementen van de Europese Commissie ontvingen elk minder dan 4 % van alle initiële verzoeken.



- *Confirmatieve verzoeken*

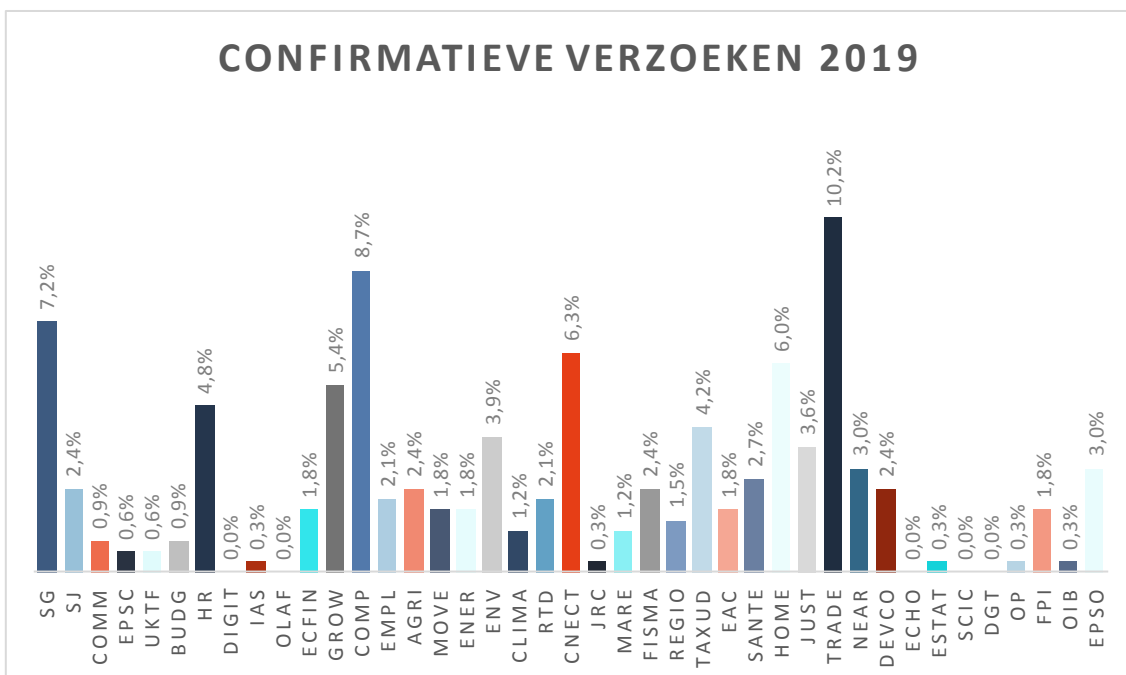
Het hoogste aandeel confirmatieve verzoeken dat in 2019 door het secretariaat-generaal werd ontvangen, was afkomstig van initiële antwoorden door het *directoraat-generaal Handel* (10,2 %). Daarna volgde het *directoraat-generaal Concurrentie*, dat desalniettemin een duidelijke daling liet optekenen van het aantal confirmatieve verzoeken dat de afgelopen drie jaar werd ingediend met betrekking tot zijn initiële antwoorden (8,7 % in 2019 in vergelijking met 13,8 % in 2018 en 19,7 % in 2017). Dit directoraat-generaal werd gevolgd door het *secretariaat-generaal* (7,2 %) en het *directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie* (6,3 %). Opvallend is dat het *directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid*, dat in 2018 goed was voor 7,9 % van de confirmatieve verzoeken, zijn aandeel zag dalen tot 2,7 %.

De initiële antwoorden van het *directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken* en het *directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf* waren het voorwerp van respectievelijk 6 % en 5,4 % van alle confirmatieve verzoeken. De initiële antwoorden van elk van de *overige departementen van de Europese Commissie* waren het voorwerp van minder dan 5 % van de confirmatieve verzoeken om herziening.

⁵³ In de twee onderstaande grafieken “MOVE” genoemd.

⁵⁴ In de twee onderstaande grafieken “HOME” genoemd.

⁵⁵ In de twee onderstaande grafieken “SJ” genoemd.



3.3. Het sociale en beroepsprofiel van de verzoekers (bijlage – tabel 6)

Op het verzoekformulier op de Europese website kunnen verzoekers hun sociale/beroepsprofiel vermelden door een keuze te maken uit een van de volgende negen categorieën: burgers, academici, advocaten, journalisten, niet-gouvernementele organisaties, bedrijven, leden van het Europees Parlement, subnationale overheden en nationale overheden van lidstaten.⁵⁶

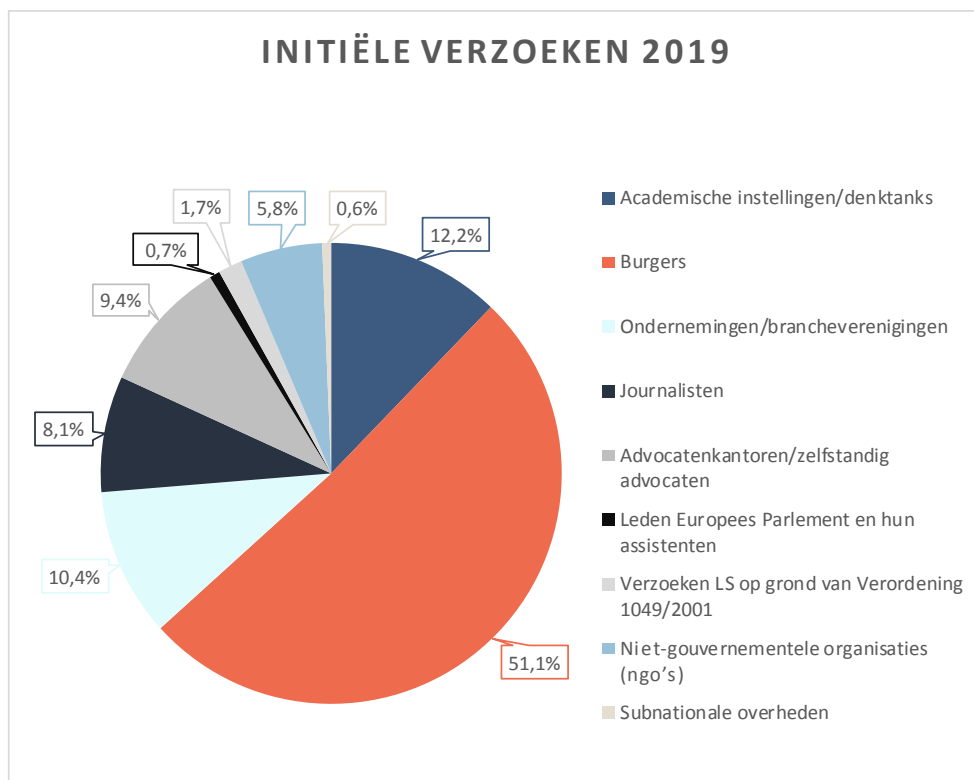
Voor statistische doeleinden heeft het profiel “burgers” betrekking op de verzoekers die deze categorie in hun profiel hebben vermeld en is dit de standaardkeuze voor de verzoekers die geen sociale/beroeps categorie hebben geselecteerd.

▪ *Initiële verzoeken*

Net als in eerdere jaren waren ook in 2019 de meeste initiële verzoeken afkomstig van *burgers*. Deze categorie was goed voor ongeveer 51,1 % van de ingediende verzoeken.

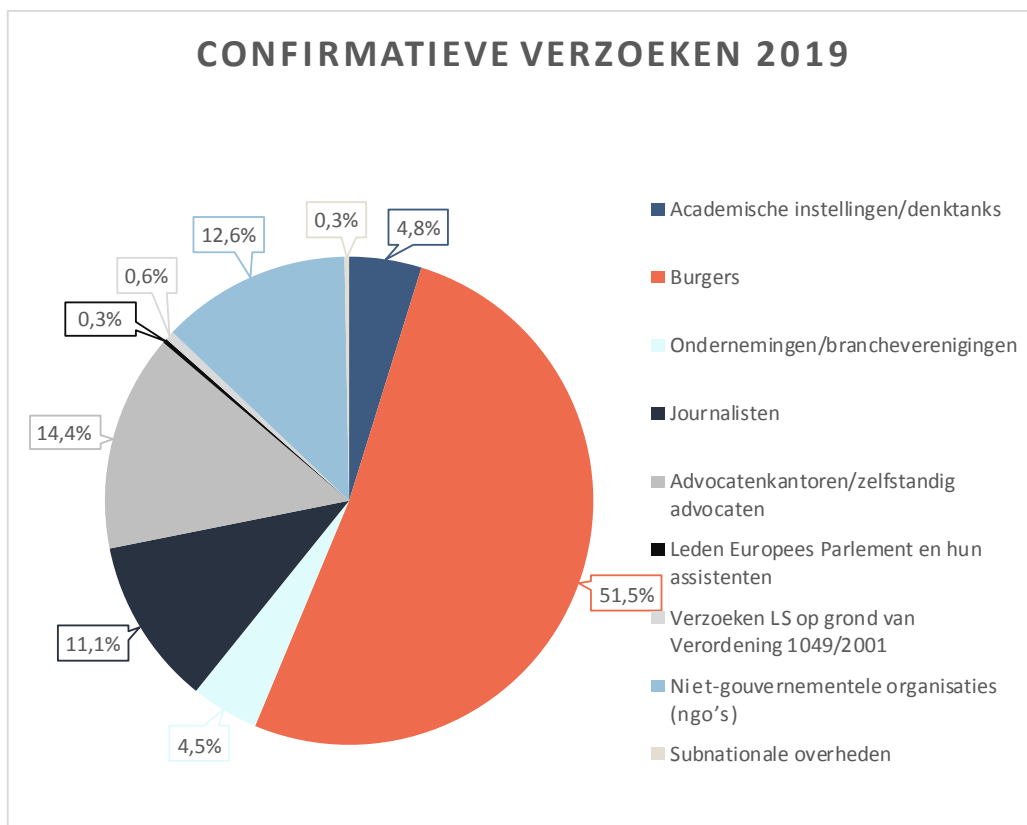
Op de tweede plaats, die in 2018 nog bezet werd door de *bedrijven*, stonden in 2019 opnieuw de *academische instellingen en denktanks* (net zoals in 2017), die 12,2 % van de initiële verzoeken voor hun rekening namen. De *bedrijven* volgden evenwel op de voet met ongeveer 10,4 % van alle initiële verzoeken. *Advocatenkantoren* en *journalisten* blijven (met respectievelijk 9,4 % en 8,1 %) net zoals de afgelopen jaren belangrijke verzoekers. *Niet-gouvernementele organisaties* zijn de enige overige categorie van verzoekers die meer dan 5 % van de initiële verzoeken indiende. Zij werden op afstand gevolgd door de overige categorieën, die elk goed waren voor minder dan 2 % van de initiële verzoeken.

⁵⁶ De laatste categorie is in 2018 toegevoegd om rekening te houden met het feit dat de nationale overheden van de lidstaten verzoeken om toegang tot documenten kunnen indienen in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001.



- *Confirmatieve verzoeken*

De meeste confirmatieve verzoeken in 2019 waren afkomstig van *burgers*, die goed waren voor bijna 51,5 % van die verzoeken (tegenover 36,2 % in 2018 en 24,7 % in 2017). *Advocatenkantoren* bekleedden de tweede plaats: zij dienden een groot aantal confirmatieve verzoeken in, maar liefst 14,4 %. Op de derde plaats stonden *niet-gouvernementele organisaties*, die 12,6 % van de confirmatieve verzoeken indienden, op de voet gevolgd door *journalisten*, die goed waren voor ongeveer 11,1 % van de confirmatieve verzoeken. Zij werden op afstand gevolgd door *academische instellingen en denktanks* (4,8 %) en *bedrijven* (4,5 %), en de overige categorieën dienden elk minder dan 1 % van de confirmatieve verzoeken in.



3.4. De geografische oorsprong van de verzoekers (bijlage – tabel 7)

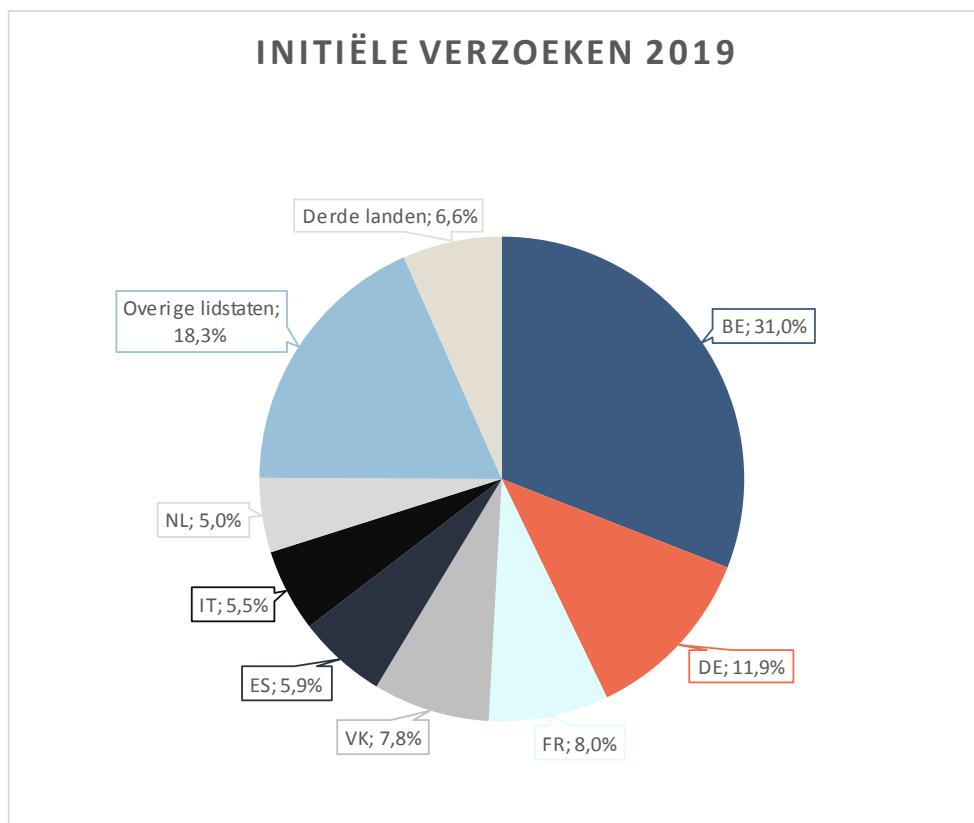
- *Initiële verzoeken*

Wanneer we kijken naar de geografische spreiding van de initiële verzoeken in 2019, blijkt dat verzoeken uit België (31 %), Duitsland (11,9 %) en Frankrijk (8 %) samen meer dan de helft van het totale aantal door de Commissie ontvangen verzoeken uitmaken.

Waar België en Duitsland in het verleden ook al twee landen waren van waaruit de meeste initiële verzoeken om toegang tot documenten afkomstig waren, kwam een verzoeker die vroeger erg actief was, het Verenigd Koninkrijk, nu pas op de vierde plaats, waarmee de gestage daling in het aantal initiële verzoeken uit dat land sinds 2017 werd voortgezet. In 2019 was dan ook slechts 7,8 % van de initiële verzoeken afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, ten opzichte van 9,2 % in 2018 en 15,2 % in 2017.

Op de vijfde plaats kwam Spanje, met 5,9 % van de initiële verzoeken, op de voet gevolgd door Italië (5,5 %) en Nederland (5 %). De uit de overige 21 lidstaten afkomstige verzoeken vertegenwoordigden minder dan 3 % van de initiële verzoeken per lidstaat.

Ook verzoekers met een verblijfplaats of statutaire zetel in derde landen bleven het recht van toegang tot documenten uitoefenen. Hun initiële verzoeken bevestigden de lichte, maar gestage toename die de vorige jaren werd vastgesteld en waren in 2019 goed voor ongeveer 6,6 %, ten opzichte van 5,3 % in 2018 en bijna 5 % in 2017.

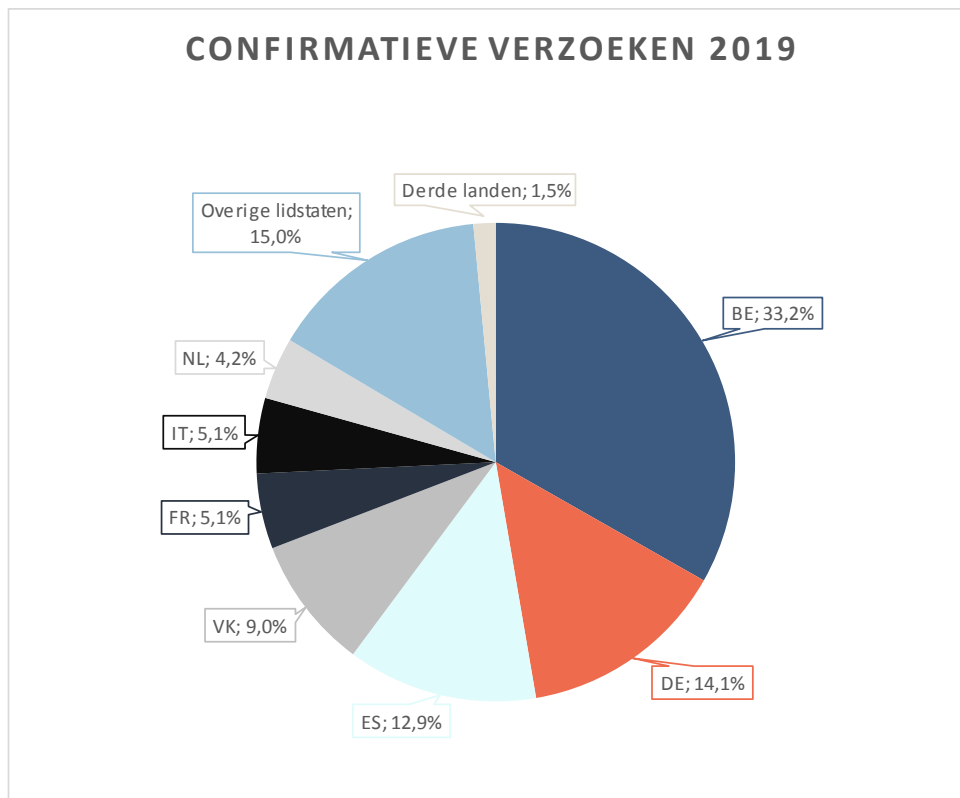


- *Confirmatieve verzoeken*

Wat betreft de geografische uitsplitsing van de confirmatieve verzoeken, was vanuit het grootste aandeel net als in eerdere jaren afkomstig van verzoekers uit België (ondanks een netto daling met 33,2 % van deze verzoeken, tegen 45,9 % in 2018), gevolgd door Duitsland (14,1 %), Spanje (12,9 %) en het Verenigd Koninkrijk (9 %).

Frankrijk en Italië (met elk 5,1 %) waren samen met Nederland (4,2 %) de enige andere lidstaten waaruit meer dan 4 % van de verzoeken afkomstig was. De overige 21 lidstaten waren elk goed voor 3 % of minder van de confirmatieve verzoeken.

Ten slotte zette de lichte daling van het aantal confirmatieve verzoeken afkomstig van verzoekers met een verblijfplaats of statutaire zetel in derde landen van de afgelopen twee jaar zich door; deze categorie diende ongeveer 1,5 % van alle verzoeken in (in vergelijking met 2,2 % in 2018 en 3,6 % in 2017).



4. TOEPASSING VAN UITZONDERINGEN OP HET RECHT VAN TOEGANG

Er gelden verschillende uitzonderingen op het recht van toegang als bedoeld in Verordening (EG) nr. 1049/2001. Die worden in artikel 4 van de verordening opgesomd. Volledige of gedeeltelijke weigeringen moeten met minstens een van deze uitzonderingen worden gerechtvaardigd.

4.1. Soorten verleende toegang (bijlage – tabellen 8 en 9)

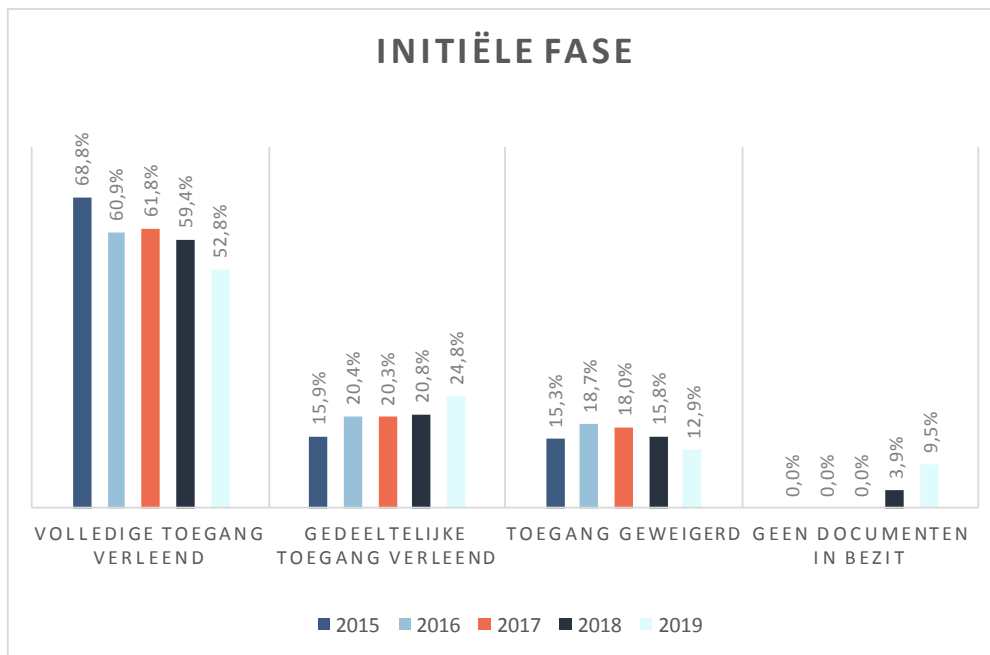
- *Initiële fase*

In 2019 werd in de initiële fase in meer dan 77,6 % van de gevallen volledige of gedeeltelijke toegang tot documenten verleend (een lichte daling ten opzichte van de 80,2 % in 2018).

Het percentage volledig positieve antwoorden daalde enigszins, van 59,4 % in 2018 naar 52,8 % in 2019. Het percentage gedeeltelijk positieve antwoorden steeg daarentegen opnieuw licht en volgde daarmee de gestage opwaartse trend die in 2017 werd ingezet (van 20,3 % in 2017 naar 20,8 % in 2018 en 24,8 % in 2019).

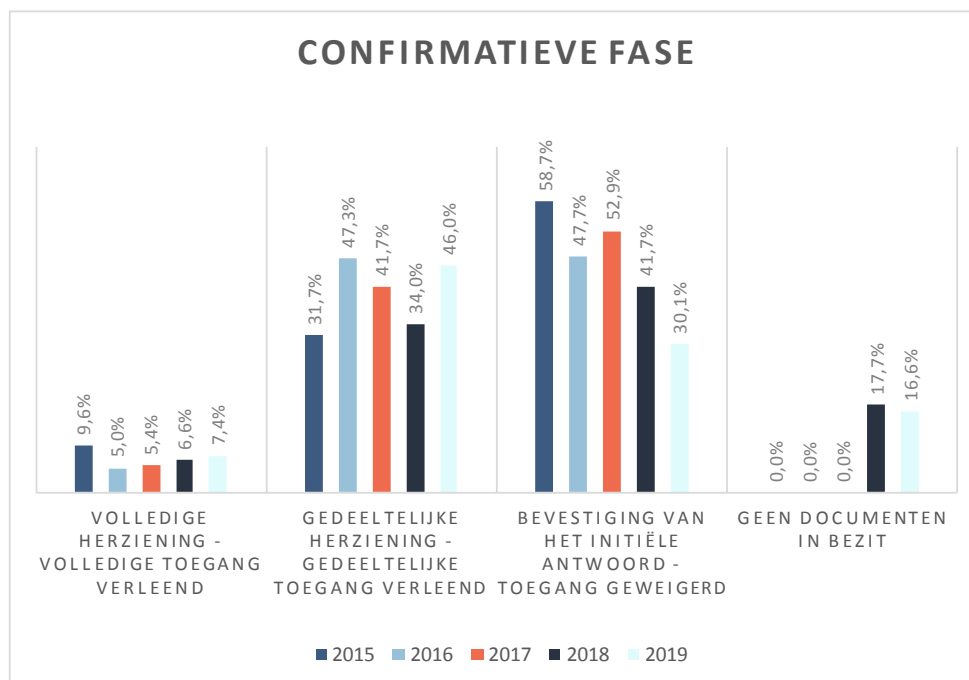
Daarnaast werd ook de sinds 2016 waargenomen lichte, gestage daling van het percentage volledige toegangswegeringen voortgezet (ongeveer 12,9 % van alle verzoeken, tegen 15,8 % in 2018 en 18 % en 19 % in 2017 en 2016).

Bovendien werd in 2019 een sterke stijging opgetekend van het aantal gevallen waarin de gevraagde documenten niet bestonden of niet in het bezit van de instelling waren (9,5 % van de initiële verzoeken, ten opzichte van 3,9 % in 2018).



- *Confirmatieve fase*

In 2019 werd 30,1 % van de bij confirmatieve verzoeken betwiste initiële antwoorden in de confirmatieve fase bevestigd (tegen 41,7 % in 2018 en 52,9 % in 2017). 53,4 % van de initiële antwoorden werd volledig of gedeeltelijk teruggedraaid (tegen 40,6 % in 2018).



4.2. Aangevoerde uitzonderingen op het recht van toegang⁵⁷ (bijlage – tabel 10)

4.2.1. Initiële fase

Bescherming van de *persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu*⁵⁸ bleef in 2019 de vaakst aangevoerde grond waarop de Commissie de toegang (volledig of gedeeltelijk) weigerde tijdens de initiële fase. Deze grond werd in 41,1 % van de weigeringen ingeroepen, tegen 34,5 % in 2018 en bijna 31,4 % in 2017. Net als in eerdere jaren kwamen veel van deze weigeringen voort uit de noodzaak om de namen van niet-hooggeplaatste personeelsleden of vertegenwoordigers van derden in de documenten te bewerken, overeenkomstig de geldende gegevensbeschermingswetgeving.

De op een na vaakst ingeroepen uitzondering betrof de bescherming van *commerciële belangen*⁵⁹. Deze uitzondering werd in meer dan 15 % van de (volledige of gedeeltelijke) weigeringen ingeroepen.⁶⁰

De op twee na vaakst ingeroepen uitzondering was niet langer de uitzondering ter bescherming van het *lopende besluitvormingsproces*, maar wel de uitzondering ter bescherming van het *doel van inspecties, onderzoeken en audits*⁶¹, die goed was voor 13,4 % van de weigeringen⁶².

De uitzondering ter bescherming van het *lopende besluitvormingsproces*⁶³ bekleedde de vierde plaats en werd in 10,2 % van de gevallen ingeroepen.⁶⁴

Het relatieve gebruik van de uitzondering ter bescherming van de *openbare veiligheid*⁶⁵ steeg aanzienlijk (van 5,4 % in 2017 naar bijna 8,8 % in 2018 en 9,2 % in 2019).

Afgezien van de uitzondering ter bescherming van de *internationale betrekkingen*⁶⁶, die in 5,3 % van de gevallen werd ingeroepen⁶⁷, werden de resterende uitzonderingen op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 elk in minder dan 4 % van de gevallen ingeroepen bij een beslissing tot volledige of gedeeltelijke weigering van de toegang tot documenten in de initiële fase.

⁵⁷ Op grond van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁵⁸ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁵⁹ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁶⁰ Ten opzichte van 15,4 % in 2018 en 16,8 % in 2017.

⁶¹ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁶² Ten opzichte van 12,7 % in 2018 en 17,7 % in 2017.

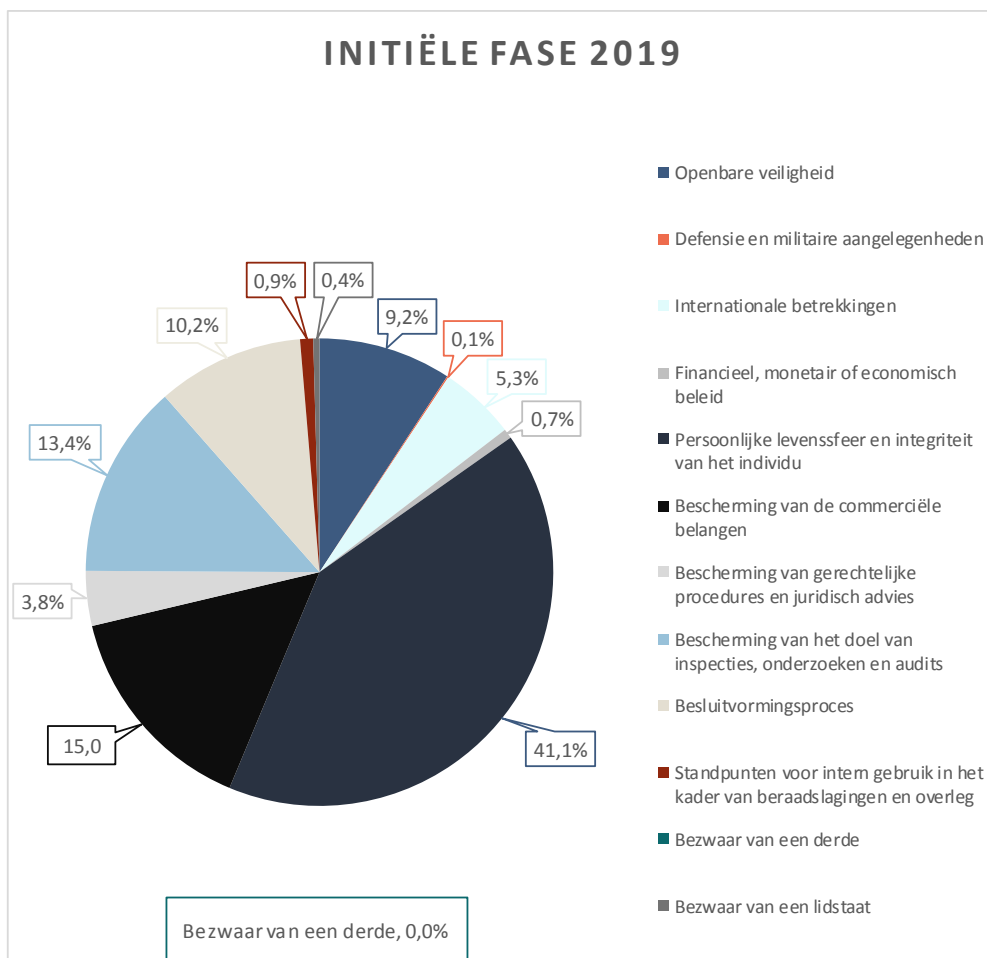
⁶³ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁶⁴ Ten opzichte van 15,1 % in 2018 en 16,3 % in 2017.

⁶⁵ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁶⁶ Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁶⁷ Ten opzichte van 5,8 % in 2018, 4 % in 2017 en 3,4 % in 2016, wat duidt op een lichte maar gestage daling van het gebruik ervan door de Europese Commissie.



4.2.2. *Confirmatieve fase*

Hoewel het gebruik van deze uitzondering enigszins is gedaald, werd de bescherming van het *doel van inspecties, onderzoeken en audits* ook in 2019, net als in de voorgaande jaren, het vaakst ingeroepen als belangrijkste grond om de (volledige of gedeeltelijke) weigering van toegang te bevestigen, namelijk in 24,3 % van de gevallen (tegen 30,6 % in 2018 en bijna 35 % in 2017).

Op de tweede plaats kwam de uitzondering ter bescherming van de *persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu* (22,2 % tegenover 25 % in 2018 en bijna 26,1 % in 2017).

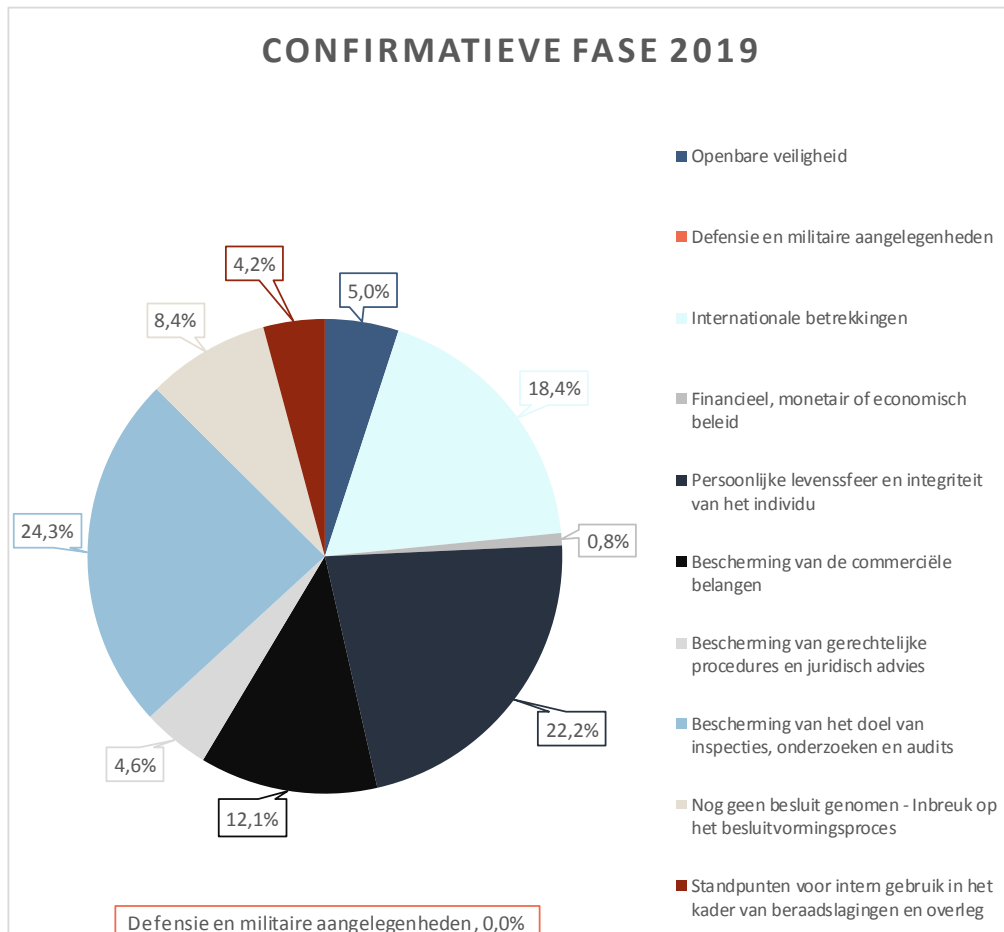
De uitzondering ter bescherming van het algemene belang met betrekking tot *internationale betrekkingen* bekleedde in 2019 de derde plaats, met 18,4 % (tegen 5,6 % in 2018 en bijna 4 % in 2017).

De uitzondering vanwege de bescherming van *commerciële belangen* werd minder vaak ingeroepen (12,1 % in 2019, tegen 12,5 % in 2018 en 13,2 % in 2017) en zakte daarmee naar de vierde plaats, waarmee de in 2016 ingezette gestage daling werd bevestigd (in 2016 werd deze uitzondering nog bij 15,9 % van de confirmatieve weigeringen ingeroepen).

De uitzondering ter bescherming van het *lopende besluitvormingsproces* van de Commissie stond op de vijfde plek en werd in 8,4 % van de gevallen ingeroepen. Dat percentage bevestigt de trend die in het vorige verslag werd opgemerkt, namelijk dat de uitzondering

minder vaak lijkt te worden ingeroepen (het gebruik ervan is gedaald van 10,8 % in 2018, circa 12,2 % in 2017 en 20,2 % in 2016).

De uitzonderingen ter bescherming van het algemeen belang vanwege de *openbare veiligheid* en van *gerechtelijke procedures en juridisch advies* sloten de rij van vaakst door de Commissie ingeroepen gronden (met respectievelijk 5 % en 4,6 %).



5. BIJ DE EUROPESE OMBUDSMAN INGEDIENDE KLACHTEN

De Europese Ombudsman sloot in 2019 42 klachtendossiers die betrekking hadden op de afhandeling van verzoeken om toegang tot documenten door de Commissie.⁶⁸ Ter vergelijking: in de drie jaar daarvoor sloot de Europese Ombudsman een kleiner aantal klachtendossiers (29 in 2018, 25 in 2017 en 21 in 2016).

In slechts zes van de dossiers heeft de Europese Ombudsman wanbestuur vastgesteld.⁶⁹

In 2019 opende de Ombudsman 32 nieuwe onderzoeken waarin toegang tot documenten het hoofdvoorwerp of een onderdeel van de klacht was, ten opzichte van 29 van dergelijke nieuwe onderzoeken in 2018, 25 in 2017 en 12 in 2016.

⁶⁸ De statistieken hebben betrekking op de dossiers die de Ombudsman in behandeling had voor alle diensten van de Commissie, met uitzondering van OLAF.

⁶⁹ Dossiers 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 en 1708/2015.

Deze statistieken bevestigen de aanzienlijke stijging van het aantal nieuwe onderzoeken sinds 2017⁷⁰ en laten zien dat de Ombudsman meer belang is gaan hechten aan dit specifieke werkkterrein⁷¹.

Dit belang wordt nog eens onderstreept door de zogenaamde “snelle procedure” voor klachten over toegang tot documenten, die in 2018 door de Ombudsman werd gelanceerd. De Ombudsman heeft in het kader van die procedure toegezegd om binnen vijf werkdagen te besluiten of zij al dan niet een onderzoek kan instellen en om binnen veertig werkdagen na ontvangst van de klacht een besluit te nemen in onderzoeken naar toegang tot documenten.⁷²

Als de Europese Ombudsman vaststelt dat de Europese Commissie de toegang tot de gevraagde documenten onterecht heeft geweigerd, kan zij de Commissie aanbevelen om volledige of gedeeltelijke toegang tot de documenten te verlenen.

Die aanbevelingen zijn niet juridisch bindend voor de Commissie. Indien de Commissie de aanbevelingen van de Ombudsman niet volgt, kan die laatste de kwestie evenwel doorverwijzen naar het Europees Parlement met een speciaal verslag.

Tot slot maakt de lichte stijging in het aantal klachten en onderzoeken slechts een bijzonder klein deel uit van het totale aantal verzoeken om toegang tot documenten dat door de Europese Commissie wordt verwerkt.

6. RECHTERLIJKE TOETSING

In 2019 hebben de rechtbanken van de EU de al uitgebreide jurisprudentie over toegang tot documenten van EU-instellingen verder ontwikkeld in het kader van verschillende gerechtelijke procedures. De nieuwe jurisprudentie bevestigde de werkwijze van de Europese Commissie in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001 grotendeels en zal als verdere leidraad dienen.

6.1. Het Hof van Justitie

Het Hof heeft in 2019 maar liefst vijf arresten gewezen in een hoger beroep over het recht van toegang van het publiek tot documenten op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 waarbij de Europese Commissie partij was, tegenover één in 2018.⁷³

In het kader van die vijf arresten bood het Hof opheldering over verschillende procedurele en materiële aspecten van de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

⁷⁰ Zie het jaarverslag over toegang tot documenten 2017, reeds aangehaald, blz. 11.

⁷¹ Zie ook het jaarverslag over toegang tot documenten 2018, reeds aangehaald.

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/letter/en/89730>.

⁷³ Het betreft: beschikking van 30 januari 2019, Verein Deutsche Sprache eV/Europese Commissie, C-440/18 P, EU:C:2019:77; arrest van 13 maart 2019, AlzChem AG/Europese Commissie, C-666/17 P, EU:C:2019:196; beschikking van 21 mei 2019, P Anikó Pint/Europese Commissie, C-770/18, EU:C:2019:436; beschikking van 6 november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, C-332/19 P, EU:C:2019:948; en beschikking van 17 december 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Europese Commissie, C-568/18 P, EU:C:2019:1092;

6.1.1. Opheldering over bepaalde materiële bepalingen

Twee van de vijf arresten die in 2019 door het Hof werden gegeven met betrekking tot de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1049/2001 hadden betrekking op de toepassing van het *algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid* met betrekking tot documenten die deel uitmaken van *staatssteundossiers*.⁷⁴

Het Hof bevestigde dat de openbaarmaking van documenten van het administratieve dossier in een toezichtsprocedure inzake staatssteun in beginsel de bescherming van het doel van een onderzoek, audit of inspectie in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EU) nr. 1049/2001 ondermijnt.

De Commissie kan een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid toepassen op de loutere grond dat de gevraagde documenten deel uitmaken van een administratief dossier inzake staatssteun.⁷⁵ De aldus beschermde documenten “vallen niet onder een verplichting tot volledige of gedeeltelijke openbaarmaking van de inhoud ervan”⁷⁶.

Dit algemene vermoeden geldt tevens ongeacht (i) het aantal documenten waarom is verzocht, (ii) of de verzoeker de betrokken documenten al dan niet specifiek heeft geïdentificeerd⁷⁷ en (iii) of de documenten reeds bestonden vóór het desbetreffende onderzoek inzake staatssteun formeel werd ingeleid⁷⁸.

Het genoemde algemene vermoeden kan echter worden ontkracht en sluit niet uit dat sommige van de specifieke documenten van het staatssteundossier van de Commissie openbaar kunnen worden gemaakt.⁷⁹ De bewijslast berust bij de verzoeker, ongeacht of het moeilijk is om de nodige bewijzen aan te voeren om het vermoeden te ontcrachten.⁸⁰ In dat verband zij erop gewezen dat het feit dat de gevraagde documenten de verzoeker rechtstreeks en individueel raken, niet volstaat om het betrokken algemene vermoeden te ontcrachten.⁸¹

Het Hof bevestigde voorts dat documenten met betrekking tot *EU Pilot-procedures* eveneens onder een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking vallen, vanwege hun verband met inbreukprocedures, die door eerstgenoemde procedures worden voorafgegaan, voorbereid of vermeden.⁸²

Bovengenoemde door het Hof erkende algemene vermoedens sluiten niet uit dat de belanghebbende het recht heeft om aan te tonen dat er sprake is van *een hoger openbaar belang* dat openbaarmaking van de gevraagde documenten rechtvaardigt.

⁷⁴ Te weten de arresten van 13 maart 2019, AlzChem AG/Europese Commissie, en van 6 november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/, Europese Commissie, reeds aangehaald.

⁷⁵ Zie arrest van 13 maart 2019, AlzChem AG/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 32.

⁷⁶ Ibid., punt 70.

⁷⁷ Ibid., punt 31.

⁷⁸ Ibid., punt 34.

⁷⁹ Ibid., punt 38.

⁸⁰ Ibid., punt 39.

⁸¹ Beschikking van 6 november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 7.

⁸² Beschikking van 21 mei 2019, P Anikó Pint/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 12.

In dat verband verduidelijkte het Hof dat een dergelijk belang niet kan worden vastgesteld op grond van het feit dat de documenten de verzoeker in staat zouden stellen om in zijn of haar beroep tot nietigverklaring overtuigender argumenten voor te leggen⁸³, een rechtsvordering voor te bereiden of bewijsmateriaal te overleggen in een procedure bij de nationale rechtbanken⁸⁴, of zijn of haar rechten van de verdediging uit te oefenen in het kader van de inbreukprocedure met betrekking tot staatssteun⁸⁵. Al deze gronden worden dus beschouwd als private belangen.

Tot slot herhaalde het Hof zijn vaste rechtspraak, waarin is verklaard dat de administratieve werkzaamheden van de Commissie geen even ruime toegang tot documenten eisen als haar wetgevende werkzaamheden.⁸⁶

6.1.2. *Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen*

Het Hof erkende ten eerste dat de verklaring van de Commissie dat de gevraagde documenten niet bestaan het vermoeden van wettigheid geniet.⁸⁷ Het Hof stelde dat een dergelijk vermoeden (i) zelfs geldt voor een verklaring van algemene aard (die geen betrekking heeft op specifieke en geïdentificeerde documenten)⁸⁸ en (ii) niet kan worden ontkracht door de enkele bewering dat het vermeende gebrek aan bestaande documenten kennelijk in strijd zou zijn met behoorlijk bestuur⁸⁹.

Ten tweede herhaalde het Hof dat verzoekers in beginsel geen belang behouden bij een verzoek tot nietigverklaring van de bestreden en niet formeel ingetrokken beslissing nadat de gevraagde documenten openbaar zijn gemaakt, zij het nadat een gerechtelijke procedure is ingeleid.⁹⁰ De voortzetting van dat belang veronderstelt dat de onwettigheid zich in de toekomst kan herhalen, los van de omstandigheden van de zaak in kwestie, en moet in concreto worden beoordeeld.⁹¹

6.2. **Het Gerecht**

In 2019 wees het Gerecht negen arresten waarbij de Commissie betrokken was met betrekking tot het recht van toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001.⁹² De Europese Commissie was partij bij al die arresten.

⁸³ Arrest van 13 maart 2019, AlzChem AG/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 56.

⁸⁴ Beschikking van 21 mei 2019, P Anikó Pint/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 24.

⁸⁵ Beschikking van 6 november 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 16.

⁸⁶ Arrest van 13 maart 2019, AlzChem AG/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 65.

⁸⁷ Beschikking van 30 januari 2019, Verein Deutsche Sprache eV/Europese Commissie, reeds aangehaald, punt 14.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid., punt 23.

⁹⁰ Beschikking van 17 december 2019, Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Europese Commissie, reeds aangehaald, punten 25 en 26. (In dit geval gebeurde dat nadat het hoger beroep was ingesteld.)

⁹¹ Ibid., punten 27-29.

⁹² Beschikkingen van 12 november 2019, Patrick Breyer/Europese Commissie, T-158/19, EU:T:2019:791, van 17 december 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europese Commissie, T-560/19, EU:T:2019:905; van 11 april 2019, Damien Bruel/Europese Commissie, T-202/18, EU:T:2019:253; van 30 april 2019, Marco Bronckers/Europese Commissie, T-746/18, EU:T:2019:280; van 14 mei 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europese Commissie, T-422/18, EU:T:2019:339; van 12 september 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europese Commissie, T-250/18,

In vier van deze negen arresten werden de beroepen tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie verworpen. In twee van die vier arresten bevestigde het Gerecht meer specifiek het besluit van de Europese Commissie en verwierp het de beroepen in hun geheel⁹³ terwijl de beroepen in de twee overige arresten kennelijk niet-ontvankelijk werden verklaard⁹⁴.

In het kader van de overige vijf arresten gelastte het Gerecht de schrapping uit het register van drie beroepen tegen de Europese Commissie na beslissingen van de verzoekers om de procedure stop te zetten.⁹⁵ Voorts wees het Gerecht in een zaak de rectificatie toe van het beroep dat verkeerdelijk tegen de Europese Commissie was ingesteld in plaats van tegen het Uitvoerend Agentschap onderzoek⁹⁶, en verklaarde het in een andere zaak dat er geen uitspraak hoefde te worden gedaan⁹⁷.

In het kader van deze jurisprudentie uit 2019 heeft het Gerecht de gelegenheid gekregen opheldering te bieden over verschillende procedurele en materiële aspecten van de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

6.2.1. Opheldering over bepaalde materiële bepalingen

In 2019 hadden de materiële verduidelijkingen van het Gerecht hoofdzakelijk betrekking op de toepassing van de uitzondering ter *bescherming van het doel van onderzoeken*, die is neergelegd in artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

- *Vooraanmeldingsfase van staatssteun beschermd uit hoofde van een algemeen vermoeden*

Ten eerste onderkende het Gerecht dat de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid wordt “uitgebreid” naar de documenten die worden uitgewisseld tijdens de *vooraanmelding* van een staatssteunprocedure⁹⁸, op grond van het feit dat het de goede samenwerking tussen lidstaten in een sfeer van wederzijds vertrouwen verzekert en daarmee ook het correcte verloop van het eventuele latere vooronderzoek, of zelfs van een formele onderzoeksprocedure⁹⁹.

EU:T:2019:615; van 27 februari 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europese Commissie, T-25/18, EU:T:2019:129; en arresten van 14 mei 2019, Commune de Fessenheim e.a./Europese Commissie, T-751/17, EU:T:2019:330; van 12 februari 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, T-134/17, EU:T:2019:80.

⁹³ Met name de arresten van 14 mei 2019, Commune de Fessenheim e.a./Europese Commissie, T - 751/17, reeds aangehaald, en van 12 februari 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, T-134/17, reeds aangehaald.

⁹⁴ Met name de beschikkingen van 17 december 2019, Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europese Commissie, T-560/19, reeds aangehaald; en van 14 mei 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europese Commissie, T-422/18, reeds aangehaald.

⁹⁵ Te weten de beschikkingen van 11 april 2019, Damien Bruel/Europese Commissie, T-202/18, reeds aangehaald, van 30 april 2019, Marco Bronckers/Europese Commissie, T-746/18, reeds aangehaald; en van 12 september 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europese Commissie, T-250/18, reeds aangehaald.

⁹⁶ Beschikking van 12 november 2019, Patrick Breyer/Europese Commissie, T 158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Beschikking van 27 februari 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europese Commissie, T-25/18, EU:T:2019:129.

⁹⁸ Arrest van 14 mei 2019, Commune de Fessenheim e.a./Europese Commissie, T-751/17, reeds aangehaald, punt 71.

⁹⁹ Ibid., punt 50.

Het Gerecht benadrukte in dat verband dat de contacten voorafgaand aan de aanmelding op initiatief van de lidstaten plaatsvinden, en dat het succes ervan hoofdzakelijk afhangt van de vertrouwensrelatie die de Commissie met hen heeft opgebouwd.¹⁰⁰ De vooraanmelding leidt bovendien niet tot een dergelijk besluit, maar tot een niet-bindende beoordeling waarin louter de opvatting van de Commissie tot uitdrukking wordt gebracht, die zij nog kan wijzigen op basis van gegevens die haar eventueel later zouden kunnen toekomen.¹⁰¹

Volgens gevestigde rechtspraak moet een instelling, wanneer zij haar beslissing baseert op een in artikel 4, lid 2, van Verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzondering op het recht van toegang, in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document concreet en daadwerkelijk het belang zou kunnen ondermijnen dat door die uitzondering wordt beschermd.

Het Gerecht herhaalde evenwel dat wanneer de instelling zich mag baseren op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, het niet noodzakelijk is dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd. Het volstaat immers dat de motivering de redenering van de instelling duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doet komen, opdat de betrokkenen ten eerste de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en hun rechten kunnen verdedigen en het Gerecht ten tweede zijn toezicht kan uitoefenen¹⁰².

Het Gerecht benadrukte voorts dat de toepassing door de instelling van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid om toegang te weigeren tot de tijdens de vooraanmelding van een staatssteunprocedure uitgewisselde documenten geen inbreuk vormt op artikel 42, noch op artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.¹⁰³

Wat die laatste bepaling betreft, zij erop gewezen dat het Gerecht de Europese Commissie is gevolgd, door te stellen dat “het doel van Verordening nr. 1049/2001 [is] om kwesties betreffende de toegang van het publiek tot door de instellingen van de Unie gehouden documenten te regelen, en niet kwesties betreffende het door partijen te leveren bewijs in het kader van een gerechtelijke procedure, ongeacht of dit een geding voor de Unierechter of voor de nationale rechter betreft”¹⁰⁴.

- *Bescherming van afgesloten staatssteundossiers op grond van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid*

Het Gerecht bevestigde bovendien dat het vermoeden van vertrouwelijkheid geldt voor *staatssteundossiers, zelfs indien zij zijn afgesloten*, wanneer er een tegen de beslissing ten gronde een rechtsvordering aanhangig is.¹⁰⁵ Het Gerecht volgde daarmee de gevestigde rechtspraak, waarin rekening is gehouden met het feit dat het aan de Europese Commissie

¹⁰⁰ Ibid., punt 54.

¹⁰¹ Ibid., punt 33.

¹⁰² Ibid., punt 72.

¹⁰³ Ibid., zie respectievelijk punten 112 en 125.

¹⁰⁴ Ibid., punt 123.

¹⁰⁵ Arrest van 12 februari 2019, Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, T-134/17, reeds aangehaald, zie onder meer punten 44-47, 54 en 55.

staat om, naargelang van het resultaat van de gerechtelijke procedure, haar onderzoek te hervatten teneinde eventueel een nader besluit vast te stellen.¹⁰⁶

- *Term “hoger openbaar belang”*

Het Gerecht kreeg tevens de gelegenheid de grenzen van de term “hoger openbaar belang” in de zin van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 toe te lichten. Deze term speelt een cruciale rol in het kader van de verordening, aangezien een hoger openbaar belang kan prevaleren boven bepaalde uitzonderingen die de weigering om toegang te bieden tot aangevraagde documenten rechtvaardigen. Het Gerecht herhaalde in dat verband dat de *rechten van de verdediging* van de verzoeker niet kunnen worden beschouwd als “een hoger openbaar belang” in de zin van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001.¹⁰⁷

Het bijzondere belang dat kan worden aangevoerd door een persoon die om toegang verzoekt tot *documenten die hen persoonlijk raken*, kan evenmin in aanmerking worden genomen als hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1049/2001, aangezien die verordening bedoeld is om het brede publiek het recht op toegang tot documenten van de instellingen te verschaffen, en niet om regels vast te stellen om een eventueel bijzondere belang van een specifiek individu bij de toegang tot bepaalde documenten te beschermen.¹⁰⁸

6.2.2. *Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen*

In 2019 is het Gerecht eveneens ingegaan op verschillende procedurele aspecten met betrekking tot beroepen tot nietigverklaring van in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde besluiten van de Europese Commissie.

- *Het verplichte karakter van de termijn in artikel 263 VWEU*

Wat de procedureregels betreft, benadrukte het Gerecht ten eerste dat de in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgestelde termijn van twee maanden voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van besluiten van de Commissie bindend is.

De termijn van twee maanden is dus van openbare orde en is niet overgelaten aan de partijen of het Gerecht.¹⁰⁹

De in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermelde termijn werd vastgesteld om voor rechtsduidelijkheid en rechtszekerheid te zorgen en om discriminatie of willekeur bij de rechtsbedeling te voorkomen.¹¹⁰

Er kan enkel van worden afgeweken wanneer sprake is van onvoorziene omstandigheden of overmacht in de zin van artikel 45 van het statuut van het Europees Hof van Justitie.¹¹¹

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid., punten 46-47 en 54.

¹⁰⁸ Ibid., punt 44.

¹⁰⁹ Beschikking van 17 december 2019, *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România* (UNTRR)/Europese Commissie, T-560/19, EU:T:2019:905, punt 7.

¹¹⁰ Ibid.

Een beroep tot nietigverklaring van een confirmatief besluit van de Europese Commissie dat buiten de in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgestelde termijn van twee maanden wordt ingediend, zonder dat een van bovenstaande afwijkingen van toepassing is, moet dienovereenkomstig kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.¹¹²

▪ *Rechtsgevolgen van het confirmatieve besluit*

Ten tweede bracht het Gerecht in herinnering dat in beginsel alleen het door het secretariaat-generaal namens de Europese Commissie vastgestelde besluit voor beroep vatbaar is krachtens artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dat standpunt strookt met de gevestigde rechtspraak, waarin is verklaard dat een initieel antwoord in de zin van artikel 7, lid 1, van de verordening in principe niet voor beroep vatbaar is, behalve in uitzonderlijke omstandigheden: wanneer sprake is van een tekortkoming, zoals het verzuim om de verzoeker te informeren over zijn rechtsmiddelen, of wanneer het initiële antwoord het definitieve standpunt van de Commissie betreft.¹¹³

Het in de confirmatieve fase overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1049/2001 gegeven besluit is immers een rechtshandeling die het voorgaande standpunt in het initiële antwoord van de Commissie ex tunc vervangt.¹¹⁴ Uitsluitend confirmatieve besluiten kunnen derhalve rechtsgevolgen hebben die van invloed zijn op de belangen van de verzoeker, en zodoende kan alleen tegen dergelijke besluiten beroep worden ingesteld met het oog op nietigverklaring op grond van artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.¹¹⁵

▪ *Gevolgen van de ambtshalve intrekking van het bestreden besluit*

Ten derde bevestigde het Gerecht dat een beroep tot nietigverklaring van een Commissiebesluit zonder voorwerp raakt en er niet langer een uitspraak hoeft te worden gedaan wanneer de verzoeker de gevraagde informatie ontvangt bij een later besluit van de instelling, waarbij het bestreden besluit ambtshalve wordt ingetrokken.¹¹⁶

▪ *Rectificatie van vormfouten in het beroep tot nietigverklaring*

Tot slot wees het Gerecht de correctie toe waarom was verzocht door een verzoeker die verkeerdelijk een beroep had ingesteld tegen de Europese Commissie in plaats van tegen het Uitvoerend Agentschap onderzoek.¹¹⁷

¹¹¹ Ibid., punt 9.

¹¹² Ibid., punt 10.

¹¹³ Zie onder meer arrest van 11 december 2018, Arca Capital Bohemia a.s./Europese Commissie, T-441/17, EU:T:2018:899, punten 18-20.

¹¹⁴ Beschikking van 14 mei 2019, Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Europese Commissie, T-422/18, EU:T:2019: 339, punt 35.

¹¹⁵ Ibid., punt 37.

¹¹⁶ Beschikking van 27 februari 2019, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Europese Commissie, T-25/18, reeds aangehaald, punten 18-20.

¹¹⁷ Beschikking van 12 november 2019, Patrick Breyer/Europese Commissie, T 158/19, reeds aangehaald.

Het Gerecht merkte in dat verband op dat volgens vaste rechtspraak vormfouten met betrekking tot de aanduiding van de verwerende partij kunnen worden gecorrigeerd na instelling van het beroep wanneer de identiteit van die partij op ondubbelzinnige wijze kan worden afgeleid.¹¹⁸

Het Gerecht aanvaardde derhalve dat het Uitvoerend Agentschap onderzoek zou worden beschouwd als partij waartegen het beroep tot nietigverklaring was ingesteld.¹¹⁹ In dit geval werd het opschrift van het bestreden besluit, waarin het “Uitvoerend Agentschap onderzoek van de Europese Commissie” in hoofdletters als afzender was vermeld, door het Gerecht potentieel misleidend geacht wat de eigen rechtspersoonlijkheid van het Uitvoerend Agentschap onderzoek betrof.¹²⁰ Het beroep tot nietigverklaring werd derhalve gecorrigeerd en ontvankelijk verklaard tegen het Uitvoerend Agentschap onderzoek.

6.3. In 2019 tegen de Commissie ingestelde gerechtelijke procedures¹²¹

In 2019 werden bij het Gerecht 12 nieuwe zaken waarbij de Commissie betrokken was, aanhangig gemaakt uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001.¹²² Drie van die zaken werden al in de loop van 2019 verworpen, ingetrokken of tegen een andere partij voortgezet.¹²³

Daarnaast werden bij het Hof van Justitie twee nieuwe beroepsprocedures waarbij de Europese Commissie partij was, aanhangig gemaakt tegen besluiten van het Gerecht.¹²⁴ Beide beroepen werden kennelijk ongegrond verklaard bij twee beschikkingen die in 2019 werden gegeven.

De Europese Commissie heeft de ontwikkelingen van de jurisprudentie van het Hof en het Gerecht in 2019 nauwlettend gevolgd. Zij was in het bijzonder ingenomen met het feit dat de Europese rechtbanken in alle genoemde zaken waarin in 2019 uitspraak werd gedaan, bevestigden dat haar administratieve praktijk in overeenstemming was met Verordening (EG) nr. 1049/2001. In elk van de acht gevallen waarin het Hof en het Gerecht in 2019 uitspraak deden¹²⁵ werden de beroepen tot nietigverklaring van de besluiten van de Europese

¹¹⁸ Ibid., punt 24.

¹¹⁹ Ibid., punt 31.

¹²⁰ Ibid., punt 26.

¹²¹ Per 31 december 2019.

¹²² Te weten de zaken: PL/Europese Commissie, T-728/19; Basaglia/Europese Commissie, T-727/19; AlzChem Group/Europese Commissie, T-569/19; Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europese Commissie, reeds aangehaald, T-560/19; Homoki/Europese Commissie, T-517/19; Public Resource Org en Right to Know/Europese Commissie, T-185/19; Bronckers/Europese Commissie, T-166/19; Breyer/Uitvoerend Agentschap onderzoek, T-158/19, reeds aangehaald; Activos e Inversiones Monterroso/GAR, T-16/19; Marco Bronckers/Europese Commissie, T-746/18, reeds aangehaald; Umweltinstitut München/Commissie, T-712/18; en Campbell/Europese Commissie, T-701/18.

¹²³ Te weten de zaken Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Europese Commissie, reeds aangehaald, T-560/19; Breyer/Uitvoerend Agentschap onderzoek, T-158/19, reeds aangehaald; en Marco Bronckers/Europese Commissie, T-746/18, reeds aangehaald.

¹²⁴ Te weten de zaken Anikó Pint/Europese Commissie, C-770/18 P, reeds aangehaald; en Hércules Club de Fútbol, SAD/Europese Commissie, C-332/19 P, reeds aangehaald.

¹²⁵ Met uitzondering van de zaken die uit het register werden geschrapt of waarin geen uitspraak hoefde te worden gedaan.

Commissie immers in hun geheel verworpen en werd de Commissie derhalve in het gelijk gesteld.

De Europese Commissie nam ook nota van alle bovengenoemde materiële en procedurele verduidelijkingen die in 2019 door het Gerecht werden verstrekt ten aanzien van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Het secretariaat-generaal heeft net als in eerdere jaren regelmatig seminars georganiseerd in samenwerking met de Juridische Dienst, om het personeel van de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de recente belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie.

CONCLUSIE

2019 werd gekenmerkt door de overgang van de Commissie-Juncker naar de Commissie-Vonder Leyen.

Tegen die politieke achtergrond zijn transparantie, integriteit en verantwoordingsplicht, als pijlers van de democratie, ook in 2019 belangrijke prioriteiten gebleven voor de Europese Commissie.

De Europese Commissie is ingenomen met de toenemende algemene publieke belangstelling voor haar werkzaamheden. Zij zet voortdurend nieuwe initiatieven op om proactief werk te maken van transparantie in haar besluitvormingsprocessen en betrokkenheid van de burgers.

In 2019 bleek dit onder meer uit de aanneming door de twee medewetgevers van het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees burgerinitiatief, dat de toenemende deelname van burgers aan het democratisch proces van de instellingen moet vergemakkelijken; maar ook uit de publicatie van gedetailleerde praktische richtsnoeren inzake de ethische normen voor Commissieleden die campagne voerden voor de verkiezingen van het Europees Parlement van mei; de verdere proactieve bekendmaking van brexit-documenten en de inzet van de Commissie om deze ongeziene mate van transparantie te handhaven bij de uitvoering van de terugtrekkingsovereenkomst en tijdens de komende onderhandelingen over de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK.

Deze maatregelen bouwen voort op meerdere goed opgezette instrumenten en initiatieven die de Europese Commissie nu al helpen om het transparantiebeginsel te eerbiedigen, waaronder het Transparantieportaal; de systematische bekendmaking van de ontmoetingen van commissarissen; de indiening van hun belangenverklaringen; het register van Commissiedocumenten en andere registers¹²⁶; EurLex¹²⁷; onlinehulpmiddelen die informatie verschaffen over de financieringsmogelijkheden¹²⁸ en begunstigden van financiering¹²⁹ van de EU; het portaal voor openbare raadplegingen en het Opendataportaal van de EU; enz.

Tegen die achtergrond is het recht van toegang tot documenten op verzoek, zoals vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de EU-Verdragen en Verordening (EG) nr. 1049/2001, in 2019 een belangrijke rol blijven spelen bij de inspanningen van de Commissie om haar verbintenissen op het gebied van transparantie na te komen.

De Commissie is nog steeds de EU-instelling waar verreweg het grootste aantal verzoeken om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001 wordt afgehandeld. In 2019 ontving zij met maar liefst 7 445 initiële verzoeken het hoogste aantal verzoeken sinds de inwerkingtreding van de verordening in 2001.

¹²⁶ Zoals het register van deskundigengroepen en andere soortgelijke organen van de Commissie; het comitologieregister enz.

¹²⁷ De gegevensbank die toegang biedt tot het EU-recht, de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en andere openbare EU-documenten.

¹²⁸ Met betrekking tot subsidies en inschrijvingen.

¹²⁹ Via het systeem voor financiële transparantie.

De meeste van die verzoeken hadden betrekking op een reeks documenten of zelfs op complete dossiers en gaven aanleiding tot een aantal verschillende antwoorden. De Commissie gaf maar liefst 8 449 initiële antwoorden.

Enerzijds stellen de voortdurende stijging van het aantal verzoeken sinds 2016 en het complexe karakter van die verzoeken de Commissie steeds meer voor de lastige uitdaging om het transparantiebeginsel te combineren met het beginsel van efficiënt en goed bestuur.

Anderzijds heeft dit ontegenzeggelijk geleid tot de openbaarmaking van een groot aantal documenten. De vrijgegeven documenten vormen een aanvulling op de grote hoeveelheid informatie en de vele documenten die al beschikbaar zijn op de website van de Commissie ten gevolge van haar steeds proactievare publicatiebeleid en haar sterke inzet voor transparantie.

Op 24 september 2019 heeft de Europese Commissie deelgenomen aan het door het Finse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie georganiseerde deskundigenseminar over “De toekomst van EU-transparantie”, dat een verdere impuls moet geven voor een open, efficiënt en onafhankelijk bestuur in het tijdperk van digitalisering. In het kader van dit gezamenlijke debat over concrete maatregelen om de transparantie te verhogen tijdens de komende zittingstermijn, heeft de Europese Commissie de jurisprudentie inzake de toegang tot documenten geïnventariseerd en onderzocht in hoeverre Verordening (EG) nr. 1049/2001 de tand des tijds heeft doorstaan.

De verduidelijkingen door het Hof van Justitie hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd om de uitvoering van de bestaande regels door de Commissie te verbeteren.

Uit het geringe aantal vorderingen en arresten waarbij besluiten van de Commissie op dit gebied nietig worden verklaard, kan worden opgemaakt dat de Commissie over het algemeen een goed evenwicht vindt tussen het recht van toegang en de andere publieke of private belangen die worden beschermd door de uitzonderingen van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

De lichte toename van het aantal beroepen bij het Hof van Justitie en het aantal klachten bij de Europese Ombudsman mag niet verhullen dat zij slechts een bijzonder klein deel uitmaken van het totale aantal verzoeken dat door de Europese Commissie wordt verwerkt, dat eveneens blijft toenemen.

Concluderend kan worden gesteld dat de Europese Commissie in 2019 haar belofte heeft ingelost om werk te maken van een open Europees bestuur, zoals vastgelegd in de EU-Verdragen en in het Handvest van de grondrechten en concreet uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 1049/2001.

Tot slot bleef de Europese Commissie vastberaden om de nieuwe bedreigingen van de democratie aan te pakken die voortvloeien uit het gebrek aan transparantie in het digitale tijdperk of uit desinformatie, de tegenpool van transparantie.