



Brussel, 3.10.2018
COM(2018) 663 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de toepassing in 2017 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

INLEIDING

In 2017 is de Europese Commissie alles in het werk blijven stellen om haar verbintenis inzake meer transparantie en verantwoording na te komen. Dat probeert ze onder meer te doen door de daadwerkelijke uitoefening van het recht van toegang tot bij de EU-instellingen berustende documenten¹ te stimuleren. Dit recht is vastgelegd in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie².

Bredere transparantieagenda

De Europese Commissie heeft een aantal belangrijke stappen gezet om de transparantie van haar wetgevings- en beleidsuitvoeringsprocessen te verbeteren, ook in haar contacten met belanghebbenden en lobbyisten.

In 2017 bleef de Commissie werken aan de uitvoering van haar Agenda voor betere regelgeving, die ten doel heeft om de Europese Unie beter en transparanter te laten werken, met een sterke nadruk op eenvoudiger handelen en alleen wanneer dit van belang is voor de burgers. Sinds 2017 wordt in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) van de Commissie gezocht naar mogelijkheden voor vereenvoudiging en beperking van onnodige kosten bij elk voorstel van de Commissie voor herziening van bestaande wetgeving. De initiatieven die hieruit voortkomen worden elk jaar opgenomen in het werkprogramma van de Commissie en kunnen worden gevolgd in het Refit-scorebord.

Binnen Refit richt de Europese Commissie zich voornamelijk op gebieden waar bedrijven en andere belanghebbenden geconfronteerd worden met buitensporige kosten en lasten. Hiertoe heeft de Commissie een onlineportaal gecreëerd, het Refit-platform, waar iedereen suggesties kan doen en advies kan inwinnen bij een deskundigengroep op hoog niveau. Sinds de oprichting ervan heeft het Refit-platform 58 adviezen uitgebracht, op basis van 280 suggesties van het publiek voor manieren om EU-wetgeving doeltreffender en doelmatiger te maken.

In april 2016 bereikten de drie instellingen overeenstemming over het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven. In 2017 hebben de instellingen verder gewerkt aan het concept voor de toekomstige gemeenschappelijke wetgevingsdatabank waarin dit akkoord voorziet. Na het bereiken van overeenstemming hierover worden nu gedetailleerde specificaties opgesteld en is een begin gemaakt met de ontwikkeling van deze tool, een gebruikersvriendelijk portaal dat bestemd is voor het algemene publiek en dat eenvoudige toegang zal bieden tot informatie over lopende wetgevingsprocessen, die zal worden aangeboden in de vorm van een tijdlijn met links naar meer gedetailleerde bronnen.

In december 2017 is het nieuwe interinstitutionele onlineregister van gedelegeerde handelingen gelanceerd³. Dit is een gezamenlijke tool van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie die toegang biedt tot de hele

¹ 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.

² Publicatieblad (PB) L 145 van 31.5.2001, blz. 43 (hierna "Verordening (EG) nr. 1049/2001" genoemd).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_en.htm

wetgevingscyclus van gedelegeerde handelingen, van de planning door de Europese Commissie tot de bekendmaking ervan in het Publicatieblad. Op deze manier vergroot de tool, die fungeert als één loket voor iedereen die belang heeft bij, of belangstelling heeft voor, dit type handelingen, de transparantie van het proces van het opstellen, vaststellen en democratisch controleren van gedelegeerde handelingen.

In 2017 verbeterde de Europese Commissie het register van deskundigengroepen verder, met name door een nieuw onderdeel voor vergaderingen van groepen toe te voegen, waarin de documenten op een meer geordende en gebruikersvriendelijke wijze worden gepresenteerd. Ook werden de synergieën tussen het register van deskundigengroepen en het transparantieregister verbeterd door te zorgen voor de automatische overdracht van gegevens over het lidmaatschap van deskundigengroepen.

Parallel daaraan is het transparantieregister gestaag blijven groeien en bevat het inmiddels meer dan 11 000 ingangen, waarvan 2 430 nieuwe entiteiten die in de loop van 2017 zijn ingeschreven⁴. Al deze entiteiten hebben zich verbonden aan een gemeenschappelijke gedragscode. Het transparantieregister is een van de grootste in zijn soort in de wereld.

Om de algehele kwaliteit van de gegevens en de gebruikerservaring te verbeteren is een nieuwe, innovatieve IT-tool ontwikkeld en geïmplementeerd. Bovendien verstrekt het transparantieregister sinds december 2017 automatisch informatie over deskundigengroepen van de Commissie⁵ waarin registranten zijn benoemd, die wordt opgehaald uit het register van deskundigengroepen van de Commissie, en over andere, soortgelijke adviesorganen⁶.

In het kader van het voorstel van de Commissie voor een nieuw interinstitutioneel akkoord inzake een verplicht transparantieregister⁷ stelde het Europees Parlement op 15 juni 2017 zijn eigen onderhandelingsmandaat vast⁸, op 6 december 2017 gevolgd door de Raad van de Europese Unie⁹. Onder het Estse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie werden twee interinstitutionele vergaderingen ter oriëntatie gehouden, op 6 september 2017 en 12 december 2017. Politieke vertegenwoordigers van de drie instellingen kwamen overeen om begin 2018 een aanvang te maken met de onderhandelingen over een verplicht EU-transparantieregister. Na voorbereidende vergaderingen op technisch niveau vond de eerste politieke vergadering plaats op 16 april 2018.

Transparantie met betrekking tot de ethiek van het gedrag van commissarissen en oud-commissarissen wordt geboden via een speciaal daartoe bestemde webpagina van de Commissie¹⁰.

⁴ Alleen entiteiten die per 31.12.2017 waren geregistreerd en actief waren zijn meegerekend.

⁵ Hiermee worden personen bedoeld die zijn benoemd om een gezamenlijk belang van belanghebbende partijen op een bepaald beleidsterrein te vertegenwoordigen, en dus niet een individuele belanghebbende, maar een beleidsopvatting die wordt gedeeld door verschillende belangenorganisaties ("type B-leden") en organisaties in de brede zin van het woord, inclusief bedrijven, verenigingen, ngo's, vakbonden, universiteiten, onderzoeksinstituten, advocatenkantoren en adviesbureaus ("type C-leden"), zoals neergelegd in Commissiebesluit C(2016) 3301 van 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=NL>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-627-NL-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_en

Ter gelegenheid van zijn rede over de Staat van de Unie 2017 heeft voorzitter Juncker een nieuwe gedragscode voor leden van de Commissie aangekondigd¹¹. De gemoderniseerde regels zetten de toon voor nieuwe ethische regels in Europa. De nieuwe gedragscode geeft gevolg aan het streven van voorzitter Juncker, al sinds zijn aantreden, naar meer transparantie, en verlengt de "afkoelingsperiode" van 18 maanden naar twee jaar voor voormalige commissarissen en naar drie jaar voor de voorzitter van de Commissie. Met duidelijkere regels, hogere ethische normen en meer transparantie op een aantal terreinen gaat de modernisering nog verder. De nieuwe gedragscode is op 1 februari 2018 van kracht geworden.

Op 12 september 2017 besloot de Europese Commissie¹², vanuit het oogpunt van proactieve transparantie, om in het licht van de vele verzoeken om toegang tot documenten over de kosten van dienstreizen van de Commissie elke twee maanden een overzicht van de kosten van dienstreizen per lid te publiceren. De regelmatige overzichten bestrijken alle uitgevoerde dienstreizen, tenzij publicatie van deze informatie de bescherming van het algemeen belang op het gebied van de openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, internationale betrekkingen of het monetair of economisch beleid van de Unie of een lidstaat ondermijnt. De eerste overzichten werden eind februari 2018 gepubliceerd.

Als onderdeel van het onverminderde streven van de Europese Commissie naar transparantie, zoals verwoord in de nieuwe handelsstrategie van de EU, "Handel voor iedereen", heeft de Commissie op een speciaal daartoe in het leven geroepen website¹³ onderhandelingsstukken en de meest recente verslagen over onderhandelingsronden in het kader van bestaande handelsovereenkomsten van de EU en lopende onderhandelingen over handelsovereenkomsten met niet-EU-landen gepubliceerd.

Ook heeft de Europese Commissie besloten om een algemene aanpak van transparantie te hanteren en te zorgen voor maximale openheid in het onderhandelingsproces met het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Dit werd bevestigd in haar mededeling over de vorderingen die worden gemaakt met de onderhandelingen die met het Verenigd Koninkrijk worden gevoerd uit hoofde van artikel 50 van het VEU, waarin de Commissie verklaarde dat de "onderhandelingen zijn gevoerd met een ongekeerde mate van transparantie". In 2017 publiceerde de Europese Commissie proactief, op een speciaal daartoe bestemde website, een groot aantal relevante documenten, zoals ontwerpstandpunten over specifieke onderhandelingspunten, EU-standpuntnota's, agenda's voor onderhandelingsronden, gezamenlijke technische nota's van de EU/het VK, het gezamenlijke voortgangsverslag tijdens de eerste fase van de onderhandelingen, en de ontwerpverdragsafspraken.

Toegang tot documenten

Binnen de bredere transparantieagenda blijft het recht van toegang tot documenten een van de hoekstenen van de transparantie-aanpak van de Commissie. Naast het verlenen van toegang tot bij haar berustende documenten naar aanleiding van specifieke verzoeken daartoe in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001, publiceerde de Commissie ook proactief en op een gebruiksvriendelijke manier een grote verscheidenheid aan informatie en documenten, zowel in diverse openbare registers als op haar webpagina's.

¹¹ Besluit C(2018) 700 van de Commissie van 31.1.2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.

¹² Besluit C(2017) 6200 van de Commissie van 12.9.2017 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

Dit verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001. In het verslag wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de Commissie in 2017 de regels voor de toegang tot documenten heeft toegepast. Het verslag is gebaseerd op statistische gegevens, die zijn samengevat in de bijlage¹⁴. De statistieken geven het aantal in 2017 ontvangen verzoeken weer, evenals de antwoorden daarop. Ze vormen 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. Uit de statistieken blijkt hoe belangrijk het recht van toegang tot documenten is in het kader van het algemene transparantiebeleid van de Commissie. In 82 % van de 6 255 gevallen werden de opgevraagde documenten volledig of gedeeltelijk vrijgegeven in de initiële fase, en in 46,9 % van de 299 gevallen die werden behandeld in de confirmatieve fase werd ruimere of zelfs volledige toegang verleend.

Hulpbronnen

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 beschikt over ten minste één juridisch deskundige die met het oog hierop optreedt als "coördinator toegang tot documenten". Afhankelijk van de omvang van de dienst en het aantal ontvangen verzoeken, worden deze coördinatoren doorgaans bijgestaan door enkele medewerkers van administratieve en ondersteuningsdiensten. De coördinator coördineert de ontwerpantwoorden met de eenheden die verantwoordelijk zijn voor de onderliggende beleidsgebieden.

Confirmatieve verzoeken worden behandeld door het secretariaat-generaal, met het oog op een onafhankelijke administratieve beoordeling van het in de initiële fase gegeven antwoord. In het secretariaat-generaal zijn tien functies (fte's) gereserveerd voor deze taak, die worden vervuld door zaakbehandelaars en administratief medewerkers. Naast het evalueren van de initiële antwoorden verschaffen zij ook horizontale richtsnoeren, opleidingen en advies aan alle directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie over de toepassing van Verordening (EU) nr. 1049/2001. Ook beheren ze het Commissiebrede IT-systeem voor de afhandeling van initiële en confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten, dat momenteel wordt gemoderniseerd. Het sinds de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 1049/2001 gestaag toenemende aantal nieuwe verzoeken om toegang tot documenten en de noodzaak van grotere transparantie op dit gebied wijzen erop dat er voldoende personele en IT-middelen moeten worden toegewezen aan de Europese Commissie om een doelmatige afhandeling van verzoeken om toegang tot documenten en de beste uitkomsten voor burgers te waarborgen.

¹⁴ Tenzij anders wordt vermeld, zijn de statistieken in het onderhavige verslag gebaseerd op gegevens uit de IT-applicaties van de Commissie per 13 maart 2018. De percentages in het beschrijvende gedeelte van het verslag worden afgerond op de dichtstbijzijnde decimaal.

1. REGISTERS EN WEBSITES

In 2017 werden 18 825 nieuwe documenten toegevoegd aan het register van Commissiedocumenten¹⁵ (zie bijlage – tabel 1), verdeeld over de categorieën C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC of SWD¹⁶. De Europese Commissie heeft in 2017 geen gevoelige documenten¹⁷ in deze categorieën gecreëerd of ontvangen.

In 2017 registreerde de website "Toegang tot documenten" op *Europa*¹⁸ een afname van het aantal bezoekers (12 618, tegen 15 496 in 2016) en van het aantal bezochte pagina's (16 876 tegen 23 290 in 2016, zie bijlage – tabel 2).

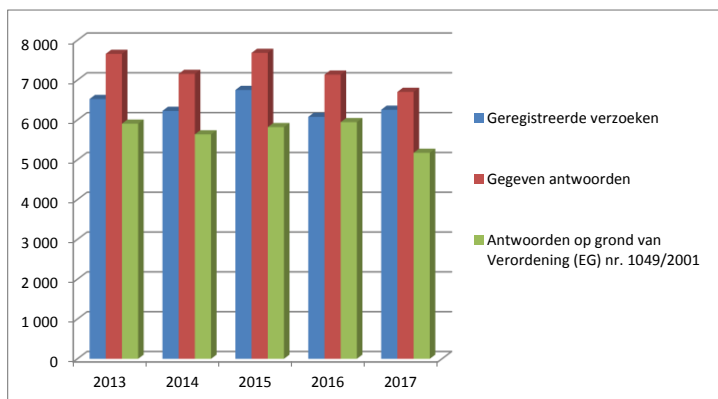
Beide platforms zijn belangrijke zoekinstrumenten geworden die burgers in staat stellen om nauwer en actiever deel te nemen aan besluitvormingsprocessen in de Europese Commissie en het beleid inzake de toegang tot documenten.

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

Ook in 2017 hielden het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie regelmatige technische vergaderingen op administratief niveau om ervaringen uit te wisselen, goede praktijken te ontwikkelen en een consistente toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 te waarborgen.

3. ANALYSE VAN DE VERZOEKEN OM TOEGANG

3.1. Het aantal verzoeken



In 2017 nam het aantal **initiële verzoeken** toe met bijna 3 % (6 255, tegen 6 077 in 2016). Het aantal initiële antwoorden op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 daalde met circa 6 % (van 7 137 in 2016 tot 6 704 in 2017)¹⁹.

¹⁵ Een vergelijkbaar aantal als in 2016 (18 523).

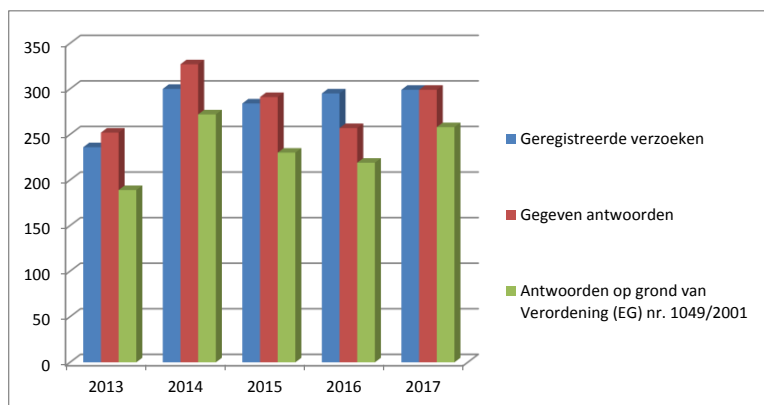
¹⁶ C: eigen besluiten van de Commissie; COM: wetgevingsvoorstellen van de Commissie en andere documenten die werden meegedeeld aan andere instellingen, met de voorbereidende documenten; JOIN: gemeenschappelijke handelingen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger; OJ: agenda's van de vergaderingen 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: werkdokument van de Commissie.

¹⁷ Voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001 worden gevoelige documenten gerubriceerd als "top secret", "secret" of "confidential" (zie artikel 9, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001).

¹⁸ "Access to documents": http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

¹⁹ Dit aantal omvat ook antwoorden waarin de Europese Commissie aangaf dat zij geen van de opgevraagde documenten in bezit had. In een dergelijke situatie hebben verzoekers krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 het recht om het niet-bestaan van documenten te betwisten bij het Gerecht.

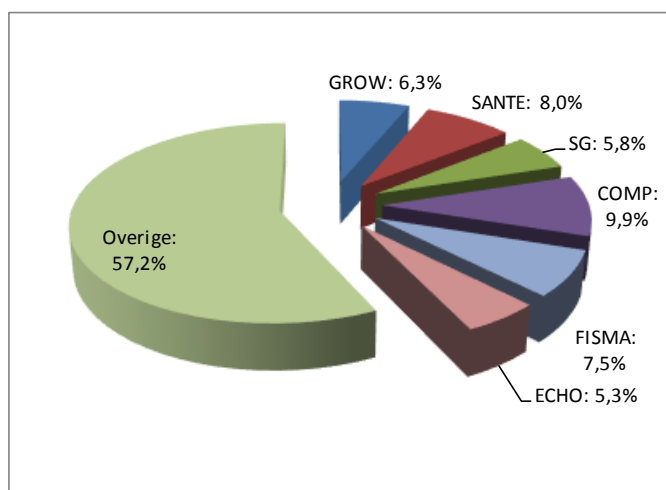
Het aantal **confirmatieve verzoeken** om evaluatie (door de Europese Commissie) van initiële antwoorden die volledige of gedeeltelijke weigering van toegang inhouden, nam licht toe, met 1 % (299 in 2017 tegen 295 in 2016), waardoor de gestaag opwaartse trend die in 2016 zichtbaar werd zich heeft doorgezet. Het aantal confirmatieve antwoorden op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 nam aanzienlijk toe, met 15 %, van 219 in 2016 tot 258 in 2017.



Het aantal in 2017 afgehandelde confirmatieve verzoeken was nog hoger, omdat in bepaalde gevallen meerdere verzoeken van één enkele verzoeker werden gegroepeerd en afgehandeld in één antwoord (zie bijlage – tabel 5).

3.2. Aandeel van verzoeken per DG/dienst van de Commissie (bijlage – tabel 10)

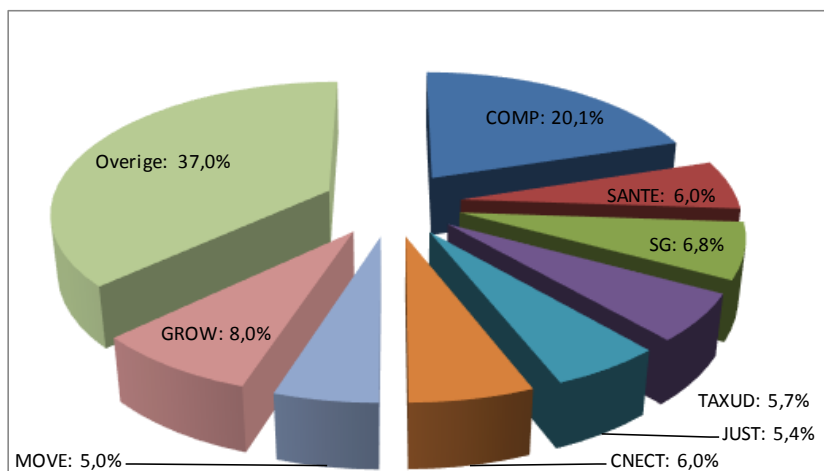
Het directoraat-generaal Concurrentie ontving het grootste aandeel **initiële verzoeken** (9,9 %, tegen 7,2 % in 2016), gevolgd door het directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid, waar een lichte daling werd geregistreerd, van 8,0 % in 2016 tot 7,9 % in 2017. De initiële verzoeken voor documenten in het bezit van directoraat-generaal Financiële stabiliteit, financiële diensten en kapitaalmarktenunie nam toe van 5,6 % tot 7,5 % in 2017, waarmee het de derde plaats innam.



Het directoraat-generaal Interne markt, industrie, ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf (6,3 %), het secretariaat-generaal (5,8%) en het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (5,3 %) waren de enige andere directoraten-generaal die elk meer dan 5 % van alle initiële verzoeken ontvingen. De overige departementen van de Europese Commissie ontvingen elk 4 % of minder van alle initiële verzoeken.

Wat betreft de door het secretariaat-generaal ontvangen **confirmatieve verzoeken**, had het grootste aandeel betrekking op initiële antwoorden die waren verstrekt door het directoraat-generaal Concurrentie (20,1 % in 2017, tegen 15,9 % in 2016). De tweede plaats was voor het directoraat-generaal Interne markt, industrie, ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf (8,0 %, tegen 5,86 % in 2016). De derde plaats werd gedeeld door het directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid en het directoraat-

generaal Communicatienetwerken, inhoud en technologie, beide met 6,0 % van de initiële verzoeken (tegen respectievelijk 10,2 % en 2,7 % in 2016).

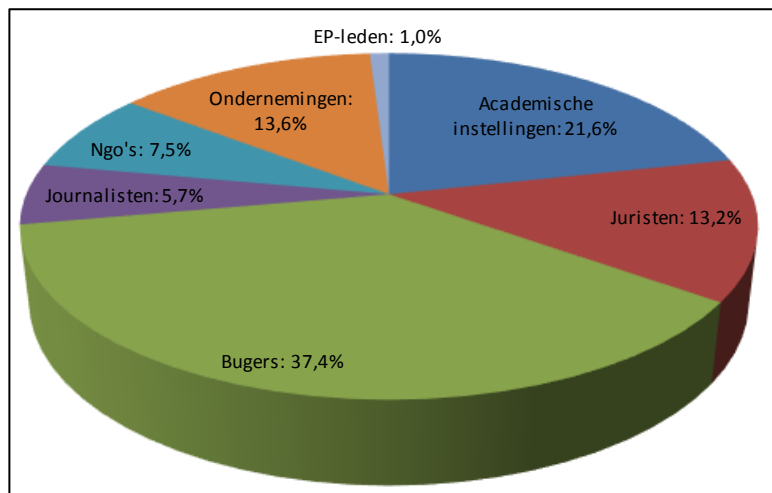


De initiële antwoorden van drie andere departementen van de Commissie (het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie, het directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken en het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer) vormden elk het voorwerp van meer dan 5 % van alle confirmatieve verzoeken. De initiële antwoorden van de overige departementen van de Europese Commissie waren elk het voorwerp van minder dan 5 % van de confirmatieve verzoeken om herziening.

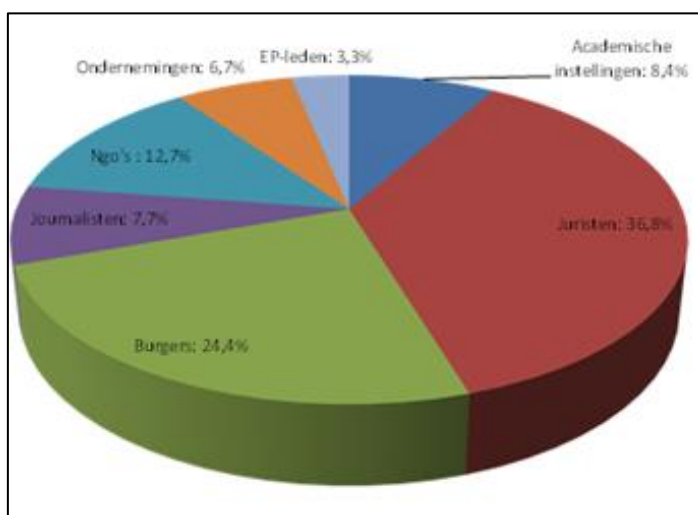
3.3. Het sociale en beroepsprofiel van de verzoekers²⁰ (bijlage – tabel 8)

Ook in 2017 waren de meeste **initiële verzoeken** afkomstig van burgers. Dit gold voor 37,4 % van alle verzoeken (tegen 38,3 % in 2016). De tweede plaats was voor academische instellingen en denktanks (21,6 % in 2017, tegen 16,0 % in 2016). Daarna kwamen ondernemingen en beoefenaars van juridische beroepen, met respectievelijk 13,6 % en 13,2 % van de initiële verzoeken (tegen respectievelijk 9,7 % en 13,5 % in 2016), gevolgd door het maatschappelijke middenveld (ngo's) (7,5 %, tegen 11,9 % in 2016), journalisten (5,7 %, tegen 5,9 % in 2016) en leden van het Europees Parlement (1,0 % in 2017, tegen 4,8 % in 2016).

²⁰ In hun verzoek kunnen verzoekers (zonder dat dit een verplichting inhoudt) hun sociale/beroepsprofiel vermelden (m.a.w. een keuze maken uit een van de zeven vermelde categorieën). Voor statistische doeleinden heeft het profiel "burgers" betrekking op de verzoekers die in hun profiel "burger" vermeldden, in combinatie met de verzoekers die hun sociale/economische profiel niet vermeldden (m.a.w. geen van de zeven categorieën selecteerden).



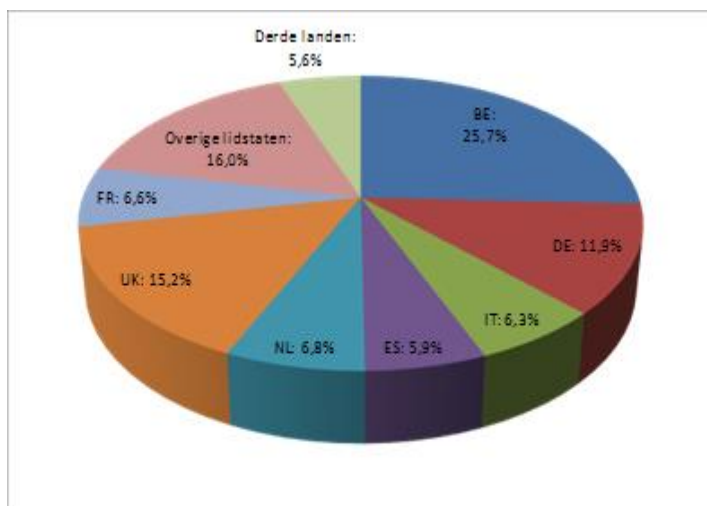
De meeste **confirmatieve verzoeken** waren in 2017 afkomstig van beoefenaars van juridische beroepen, die verantwoordelijk waren voor bijna 37 % van alle verzoeken (36,8 %, tegen 26,4 % in 2016). Burgers, met 24,4 % van alle verzoeken (tegen 30,2 % in 2016) waren de op één na meest actieve categorie verzoekers.



Zij werden gevolgd door het maatschappelijk middenveld (ngo's), dat goed was voor 12,7 % van de verzoeken (24,8 % in 2016). Academische instellingen en denktanks bezetten de vierde plaats, met 8,4 % (4,4 % in 2016), journalisten de vijfde, met 7,7 % van de verzoeken (8,1 % in 2016) en ondernemingen de zesde, met 6,7 % (3,1 % in 2016).

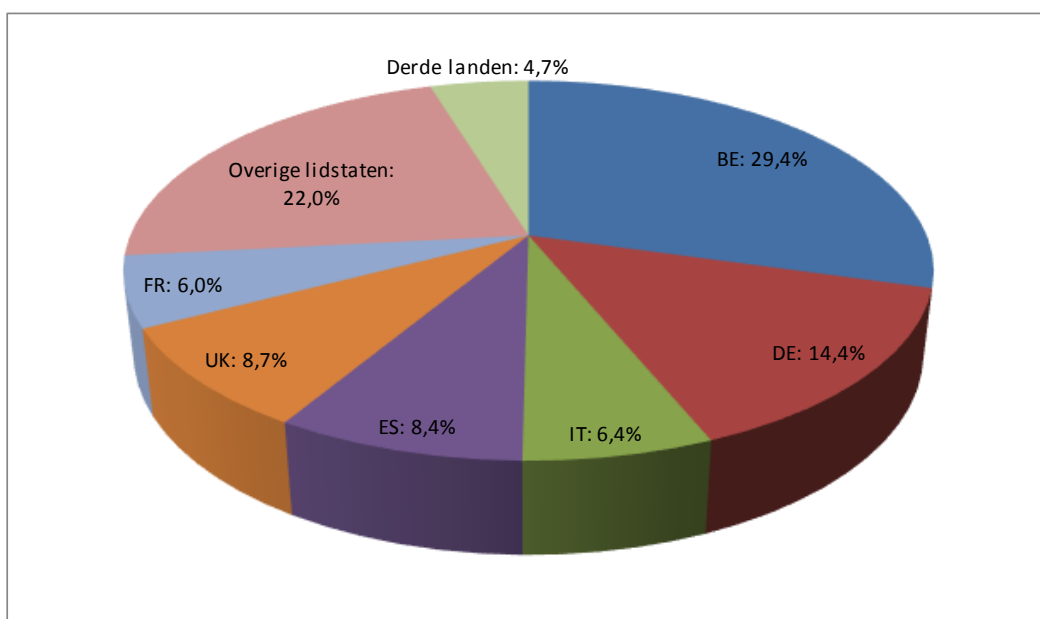
3.4. De geografische oorsprong van de verzoekers (bijlage – tabel 9)

Wat betreft de geografische uitsplitsing van de **initiële verzoeken**, was het grootste aandeel van de initiële verzoeken ook in 2017 afkomstig van in België verblijvende of gevestigde verzoekers (25,7 %, tegen 27,2 % in 2016), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (een significante toename tot 15,2 % in 2017, van 10,0 % in 2016) en Duitsland (11,9 %, tegen 12,6 % in 2016). Daarna volgden Nederland, Frankrijk, Italië en Spanje, met elk meer dan 5 % van de verzoeken. 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, met een aandeel van 5,62 % van alle initiële verzoeken (4,1 % in 2016).

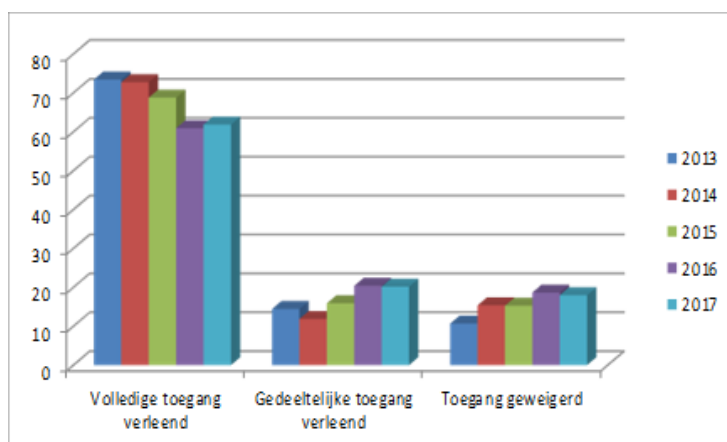
Wat betreft de geografische uitsplitsing van de **confirmatieve verzoeken**, was veruit het grootste aandeel afkomstig van verzoekers uit België (29,4 %, tegen 33,2 % in 2016), gevolgd door Duitsland (14,4 %, tegen 13,2 % in 2016). Het Verenigd Koninkrijk (8,7 %), Spanje (8,4 %), Italië (6,4 %) en Frankrijk (6,0 %) waren de enige andere lidstaten waaruit meer dan 5 % van de verzoeken afkomstig was.



De overige 21 lidstaten waren elk goed voor 3 % of minder van de confirmatieve verzoeken. Ten slotte was 4,7 % van alle verzoeken afkomstig van verzoekers met een verblijfplaats of statutaire zetel in derde landen (tegen 3,7 % in 2016).

4. TOEPASSING VAN UITZONDERINGEN OP HET RECHT VAN TOEGANG

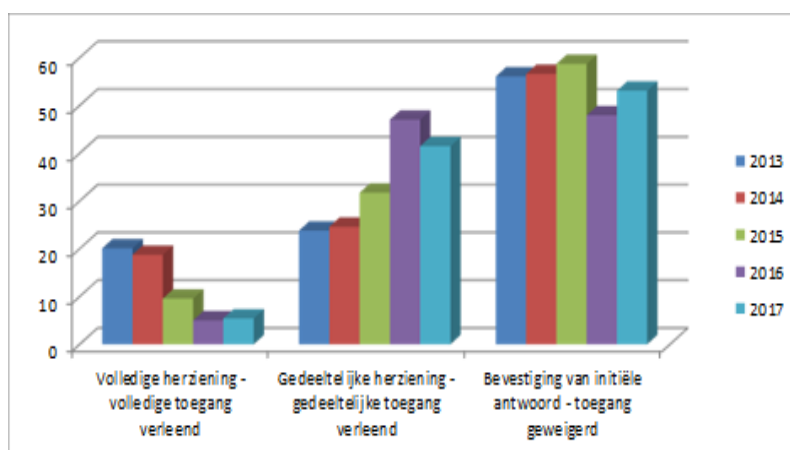
4.1. Soorten verleende toegang



In 2017 werd in de **initiële fase** in meer dan 82 % van de gevallen volledige of gedeeltelijke toegang tot documenten verleend (82,0 %, tegen 81,3 % in 2016). In bijna 62 % van alle gevallen werd volledige toegang verleend. Dit houdt een lichte stijging in ten opzichte van het voorgaande jaar (60,9 %).

Het percentage gedeeltelijk positieve antwoorden bleef nagenoeg gelijk (20,2 % in 2017 tegen 20,4 % in 2016). Een iets lager percentage (17,98 %) dan in 2016 (18,7 %) van de verzoeken werd volledig afgewezen – zie bijlage (tabel 4).

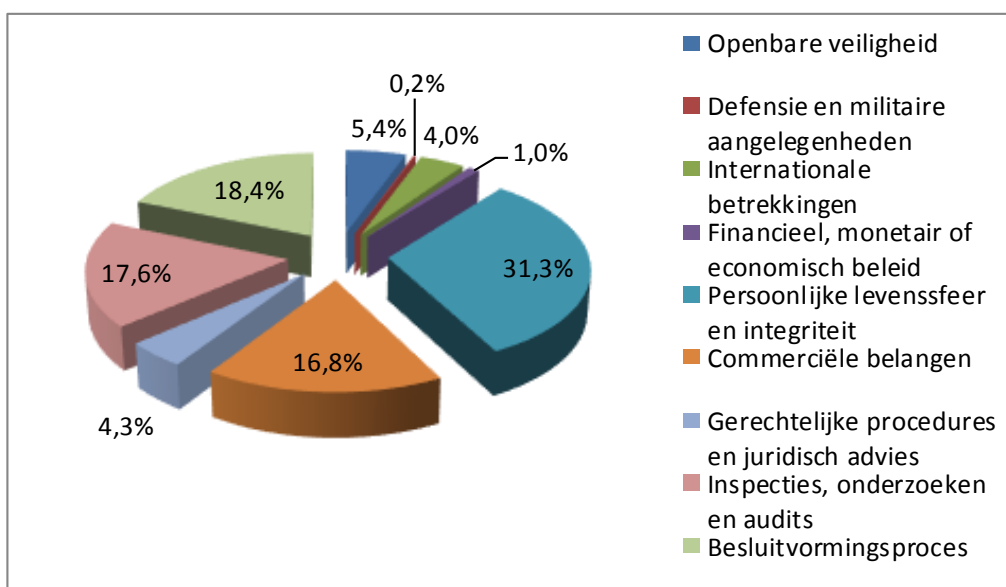
In 2017 werd bijna de helft van de betwiste initiële antwoorden in de **confirmatieve fase** (volledig of gedeeltelijk) herzien (46,9 % in 2017, tegen 52 % in 2016). Het percentage confirmatieve verzoeken die een volledig positief antwoord kregen lag iets hoger (5,4 %) dan in 2016 (5,0 %) – zie bijlage (tabel 6).



In 41,5 % van de gevallen werd ruimere (zij het geen volledige) toegang verleend dan in de initiële fase (een daling ten opzichte van 2016 (47,3 %)). In 51,3 % van de gevallen werd de initiële volledige weigering bevestigd in de confirmatieve fase (tegen 47,9 % in 2016).

4.2. Aangevoerde uitzonderingen op het recht van toegang (bijlage – tabel 7)

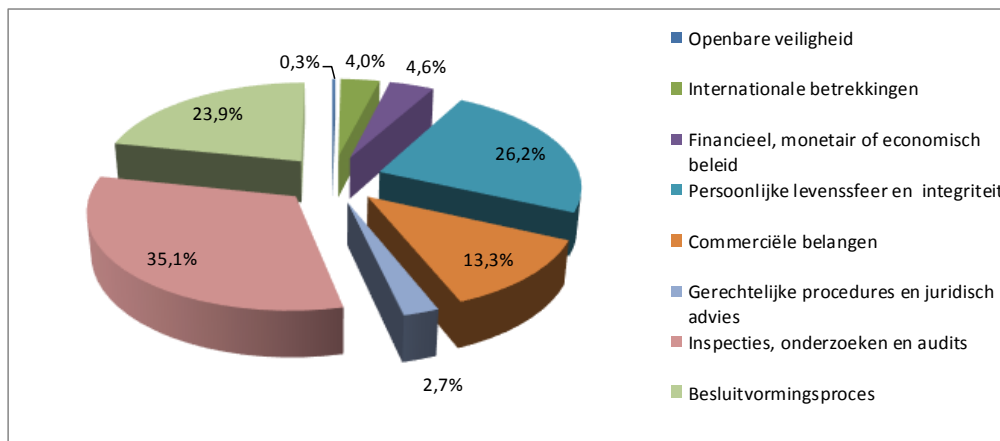
Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu bleef de belangrijkste reden voor de (volledige of gedeeltelijke) weigering van toegang tijdens de **initiële fase**, met een aandeel dat constant bleef op 31,3 %. Net als in voorgaande jaren was een groot deel van de weigeringen het gevolg van de uit de toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving voortvloeiende noodzaak om de namen van niet-hooggeplaatste personeelsleden of vertegenwoordigers van derden in de documenten te bewerken.



De op één na meest ingeroepen uitzondering was de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits (17,6 % in 2017, tegen 16,2 % in 2016). De uitzondering met het oog op de bescherming van commerciële belangen, die de derde plaats innam, werd aanzienlijk vaker ingeroepen dan in 2016 (16,8 % in 2017 tegen 13,7 % in 2016).

Het relatieve gebruik van de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling daalde licht (16,3 % in 2017 tegen 18,8 % in 2016). Het gebruik van de uitzondering ter bescherming van het algemene belang met betrekking tot de openbare veiligheid, die in 2016 nog goed was voor de sterkste stijging, daalde en kwam in 2017 op de vijfde plaats uit (5,4 % in 2017, tegen 7,3 % in 2016).

Tijdens de **confirmatieve fase** was bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits de belangrijkste en vaakst aangehaalde reden voor het bevestigen van een (volledige of gedeeltelijke) weigering van de toegang, met een stijging met 57 % ten opzichte van het voorgaande jaar (35,1 % in 2017 tegen 20,3 % in 2016). Op de tweede plaats kwam de uitzondering ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu (26,2 % tegenover 28,3 % in 2016). De uitzondering met het oog op de bescherming van commerciële belangen werd minder vaak ingeroepen (13,3 % in 2017 tegen 15,9 % in 2016) en nam de derde plaats in.



De vierde en vijfde plaats werden ingenomen door respectievelijk de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling (11,9 %, tegen 20,3 % in 2016) en de uitzondering ter bescherming van het algemene belang met betrekking tot het financieel, monetair of economisch beleid van de EU of een lidstaat (4,7 %, tegen 2,8 % in 2016).

5. KLACHTEN BIJ DE EUROPESE OMBUDSMAN

De Europese Ombudsman sloot in 2017 25 klachtendossiers die betrekking hadden op de afhandeling door de Europese Commissie van verzoeken om toegang tot documenten²¹. Zes hiervan werden afgesloten met aanvullende of kritische opmerkingen²². Ter vergelijking: in 2016 sloot de Europese Ombudsman een lager aantal (21) klachten, maar een vergelijkbaar aantal (zes) met aanvullende of kritische opmerkingen²³.

In 2017 opende de Ombudsman 25 nieuwe onderzoeken waarin toegang tot documenten het hoofdvoorwerp of een onderdeel van de klacht was (een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2016, toen 12 nieuwe onderzoeken werden geopend, hetgeen een afspiegeling vormt van het grotere belang dat de Europese Ombudsman aan dit activiteitengebied hecht).

6. RECHTERLIJKE TOETSING

In 2017 hebben de rechtbanken van de EU belangrijke nieuwe jurisprudentie vastgesteld, die van invloed zal zijn op de werkwijze van de Commissie in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

6.1. Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie wees acht arresten in hogere voorziening waarbij de Commissie partij was.

²¹ De statistieken hebben betrekking op de dossiers die de Europese Ombudsman in behandeling had voor alle organen van de Europese Commissie, met uitzondering van OLAF.

²² De vier dossiers met opmerkingen: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 dossiers werden afgesloten zonder opmerking/verdere actie.

²³ De zes dossiers met aanvullende of kritische opmerkingen waren: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC, en 2015/437/OMB. Drie dossiers werden afgesloten met suggesties voor verbeteringen en 12 dossiers werden afgesloten zonder verdere actie.

In de zaak *Saint Gobain Glass/Europese Commissie*²⁴, betreffende de toegang tot documenten met milieu-informatie, specifiek emissiequota, van de lidstaten, oordeelde het Hof dat het begrip "besluitvormingsproces" als bedoeld in de uitzondering van artikel 4, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 betrekking heeft op de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, en niet op de gehele administratieve procedure die tot het besluit heeft geleid.

Voorts bepaalde het Hof dat de strikte uitlegging van artikel 4, lid 3, in het licht van artikel 6, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1367/2006 (het Verdrag van Aarhus) ook impliceert dat de interne aard van documenten of een risico van externe beïnvloeding onvoldoende zijn om ernstige schade aan te tonen.

In twee arresten verduidelijkte het Hof verder in hoeverre documenten die onderdeel zijn van lopende administratieve of gerechtelijke procedures onder de algemene aanname van niet-openbaarmaking kunnen vallen.

In zijn arrest in de zaak *Franse Republiek/Carl Schlyter*²⁵ heeft het Hof, voor het eerst, het begrip "onderzoek" als bedoeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 gedefinieerd. Het Hof bepaalde dat de transparantievereiste die ten grondslag ligt aan Richtlijn (EU) nr. 2015/1535 (voorheen Richtlijn 98/34/EG) in beginsel ook van toepassing is op door de Europese Commissie of lidstaten kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde meningen. Dit beginsel is normaliter ook van toepassing op door de lidstaten ingediende opmerkingen. Op documenten die in bezit zijn van de Europese Commissie in het kader van kennisgevingsprocedures uit hoofde van die richtlijnen kan geen algemene aanname van niet-openbaarmaking van toepassing zijn. In plaats daarvan moeten de documenten afzonderlijk worden geïdentificeerd en beoordeeld.

In het arrest *Zweden en Spirlea/Europese Commissie*²⁶ heeft het Hof bepaald dat op documenten die verband houden met een inbreukprocedure, tijdens de precontentieuze fase van een in het kader van een EU-pilot-procedure verricht onderzoek de algemene aanname van vertrouwelijkheid van de documenten kan worden gehanteerd overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

In zijn arrest *Europese Commissie/Patrick Breyer*²⁷ heeft het Hof geconcludeerd dat de memories van de partijen bij procedures van de rechterlijke instanties van de Unie niet zijn uitgesloten van de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Het feit de Europese Commissie de memories heeft ontvangen via het Hof zelf is niet van invloed op de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001, aangezien de Europese Commissie ze in bezit heeft.

In het arrest *Typke/Europese Commissie*²⁸ heeft het Hof bevestigd dat het recht van toegang tot documenten van de instellingen enkel van toepassing is op bestaande documenten die bij de betrokken instelling berusten en dat Verordening (EG) nr. 1049/2001 niet kan worden ingeroepen om een instelling te verplichten een niet-bestaand document op te stellen. Hieruit volgt dat een verzoek om toegang waarvoor de Europese Commissie een nieuw document zou moeten creëren,

²⁴ Arrest van 13 juli 2017 in de zaak *Saint Gobain Glass/Europese Commissie*, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Arrest van 7 september 2017 in de zaak *Franse Republiek/Carl Schlyter*, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Arrest van 11 mei 2017 in de zaak *Zweden en Spirlea/Europese Commissie*, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Arrest van 18 juli 2017 in de zaak *Europese Commissie/Patrick Breyer*, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

²⁸ Arrest van 11 januari 2017 in de zaak *Typke/Europese Commissie*, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

zelfs op basis van gegevens die reeds zijn vervat in bestaande documenten die bij haar berusten, buiten het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001 valt.

6.2. Het Gerecht

Het Gerecht heeft arrest gewezen in 14 zaken die verband hielden met het recht van toegang tot documenten en waarbij de Commissie partij was.

In vier zaken oordeelde het Gerecht dat het verzoek om vernietiging van het besluit van de Commissie niet-ontvankelijk was²⁹. In één beroepszaak werd geen arrest gegeven³⁰.

In vijf zaken wees het Gerecht het verzoek van de verzoekende partij om vernietiging van het confirmatieve besluit van de Commissie inzake de toegang tot documenten af door het standpunt van de Commissie te bevestigen³¹. In twee zaken vernietigde het Gerecht het besluit van de Commissie (gedeeltelijk)³².

Op algemeen niveau, met betrekking tot **verzoeken met een breed toepassingsgebied**, bevestigde het Gerecht dat de instelling toegang kan weigeren als het uitvoeren van een afzonderlijke beoordeling onevenredige administratieve lasten met zich mee zou brengen en de verzoeker weigert mee te werken aan het vinden van een billijke oplossing. De instelling hoeft niet te motiveren waarom zij geen andere opties dan de weigering heeft overwogen, en ook hoeft de instelling in dergelijke gevallen de documenten die zij in het kader van de beoordeling van de administratieve lasten reeds afzonderlijk had onderzocht niet vrij te geven.

Met betrekking tot **commerciële belangen** oordeelde het Gerecht dat documenten die worden ingediend uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) en tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, niet automatisch onder een algemene aanname van weigering van toegang vallen. Het feit dat een document mogelijk wordt beschermd door een intellectuele-eigendomsrecht dat voortvloeit uit sectorale wetgeving betekent niet automatisch dat het document moet worden beschouwd als een bedrijfsgeheim. De vrijgave van documenten waarin niveaus van blootstelling aan gevaarlijke chemische stoffen worden vermeld kan in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn door een hoger openbaar belang³³.

Met betrekking tot het **doel van onderzoeken** bevestigde het Gerecht de algemene aanname van de niet-toegankelijkheid van documenten die tot een staatssteundossier behoren. Ook specificerde het Gerecht dat de redenering in een confirmatief besluit niet mag bestaan uit enkel een verwijzing naar de redenering in andere (bijgevoegde)

²⁹ Beschikking van 7 juni 2017 in *De Masi/Europese Commissie*, T-11/16, EU:T:2017:385; beschikking van 4 mei 2017 in *De Masi/Europese Commissie*, T-341/16, EU:T:2017:301; beschikking van 19 juli 2017 in *De Masi/Europese Commissie*, T-423/16, EU:T:2017:546; beschikking van 5 juli 2017 in *European Environmental Bureau/Europese Commissie*, T-448/15, EU:T:2017:503.

³⁰ beschikking van 14 december 2017 in *Rogeva/Europese Commissie*, T-475/17, EU:T:2017:919.

³¹ Arrest van 23 januari 2017 in *Association Justice & Environment, z.s./Europese Commissie*, T-727/15, EU:T:2017:18; arrest van 28 maart 2017 in *Deutsche Telekom AG/Europese Commissie*, T-210/15, EU:T:2017:224; arrest van 5 april 2017 in *Franse Republiek/Europese Commissie*, T-344/15, EU:T:2017:250; arrest van 7 september 2017 in *AlzChem AG/Europese Commissie*, T-451/15, EU:T:2017:588; arrest van 18 mei 2017 in *Verschuur/Europese Commissie*, T-877/16, EU:T:2017:353.

³² arrest van 28 april 2017 in *Gameart sp.z o.o./Europese Commissie*, T-264/15, EU:T:2017:290; arrest van 27 april 2017 in *Germanwings GmbH/Europese Commissie*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³³ Arrest van 13 januari 2017 in *Deza/Europees Agentschap voor chemische stoffen*, T-189/14, EU:T:2017:4.

documenten, ook al kunnen die laatste worden gebruikt ter ondersteuning van specifieke onderdelen van het besluit³⁴.

Ook bevestigde het Gerecht opnieuw dat, hoewel de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu van openbaar belang zijn, algemene overwegingen inzake het beginsel van transparantie en het recht van het publiek om te worden geïnformeerd over het werk van de instellingen de openbaarmaking van documenten die verband houden met de precontentieuze fase van inbreukprocedures niet kunnen rechtvaardigen³⁵.

Bovendien bevestigde het Gerecht zijn in eerdere uitspraken ingenomen standpunt dat een EU-instelling, bij het beoordelen van een verzoek om toegang tot documenten die bij haar berusten, rekening kan houden met verschillende weigeringsgronden van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001. In deze specifieke zaak, die betrekking had op een onderzoek, bepaalde het Gerecht dat openbaarmaking van de opgevraagde documenten de bescherming van de commerciële belangen van de betrokken ondernemingen en de bescherming van het doel van desbetreffende onderzoek zou ondermijnen³⁶.

Met betrekking tot documenten met een relevant verband met een gerechtelijk geschil op EU-niveau bevestigde het Gerecht dat de uitzonderingen op grond van de **bescherming van gerechtelijke procedures** en de **bescherming van onderzoeken** niet van toepassing zijn wanneer de desbetreffende documenten niet in het kader van een specifieke gerechtelijke procedure zijn opgesteld en de inleiding van de precontentieuze fase van een inbreukprocedure tegen een lidstaat niet redelijkerwijs voorzienbaar was. Een verwijzing naar toekomstige procedures in het kader van een potentiële inbreukprocedure is niet voldoende. Op dezelfde wijze is de uitzondering van bescherming van het doel van onderzoeken niet van toepassing wanneer de procedure van Richtlijn (EU) nr. 2015/1535 (voorheen Richtlijn 98/34/EG) wordt afgesloten terwijl er door de Europese Commissie geen enkel vervolg aan deze procedure is gegeven omdat, in die omstandigheden, de inleiding van een inbreukprocedure zuiver hypothetisch blijft³⁷.

In datzelfde arrest bevestigde het Gerecht dat, alvorens de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document te weigeren, de instelling zich ervan moet vergewissen dat die lidstaat zijn verzet heeft gebaseerd op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, neergelegde materiële uitzonderingen en of hij zijn standpunt ter zake naar behoren heeft gemotiveerd.

Met betrekking tot de doorgeleiding aan de Europese Commissie van uit hoofde van nationaal recht door lidstaten ontvangen verzoeken om toegang tot documenten, overeenkomstig artikel 5, twee alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001, heeft het Gerecht bepaald dat de instelling niet bevoegd is om dergelijke doorzendingen van verzoeken om toegang tot documenten die niet afkomstig zijn van de instelling te aanvaarden, ongeacht of die documenten in haar bezit zijn³⁸.

In 2017 heeft het Gerecht geen arresten gewezen met betrekking tot het recht van toegang tot documenten in beroepsprocedures tegen een beschikking van het Gerecht voor ambtenarenzaken waarbij de Commissie partij was.

³⁴ Arrest van 27 april 2017 in *Germanwings GmbH/Europese Commissie*, T-375/15, EU:T:2017:289.

³⁵ Arrest van 23 januari 2017 in *Association Justice & Environment, z.s./Europese Commissie*, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Arrest van 28 maart 2017 in *Deutsche Telekom AG/Commissie*, T-210/15, EU:T:2017:224.

³⁷ Arrest van 5 april 2017 in *Franse Republiek/Europese Commissie*, T-344/15, EU:T:2017:250.

³⁸ Arrest van 28 april 2017 in *Gameart sp.z o.o./Europese Commissie*, T-264/15, EU:T:2017:290.

6.3. Aanhangige gerechtelijke procedures

In 2017 werden bij het Gerecht 15 nieuwe zaken aanhangig gemaakt tegen besluiten van de Europese Commissie uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001³⁹. Daarnaast werd bij het Hof van Justitie één nieuwe beroepsprocedure waarbij de Europese Commissie partij was aanhangig gemaakt tegen besluiten van het Gerecht⁴⁰.

7. CONCLUSIE

In 2017 is de Europese Commissie alles in het werk blijven stellen om haar verbintenis inzake meer transparantie na te komen, zowel krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 als in het kader van haar bredere transparantieagenda. De proactieve publicaties van de Europese Commissie dragen bij tot het verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van de informatie en documenten die via haar website ter beschikking worden gesteld aan het publiek.

Dit komt onder meer tot uitdrukking in de voortschrijdende tenuitvoerlegging van de agenda voor betere regelgeving, het beleid van de Commissie inzake "draaideurbenoemingen", het voorstel van de Commissie voor een interinstitutioneel akkoord over een verplicht transparantieregister, en diverse andere initiatieven ter bevordering van proactieve transparantie. Deze initiatieven omvatten onder meer de systematische publicatie van informatie over de vergaderingen van haar politieke leiders en hoge ambtenaren met belanghebbenden, de publicatie van relevante documenten met betrekking tot de lopende onderhandelingen over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, de lancering van het nieuwe interinstitutionele onlineregister van gedelegeerde handelingen, en de regelmatige publicatie van de kosten van dienstreizen van individuele commissarissen.

De Commissie bleef ook doorgaan met het proactief publiceren, op een gebruiksvriendelijke manier, van een grote verscheidenheid aan informatie en documenten over haar diverse wetgevende en niet-wetgevende activiteiten.

Het recht van toegang tot documenten op verzoek, zoals vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Europese Verdragen en Verordening (EG) nr. 1049/2001, blijft een belangrijk instrument voor de Commissie om haar transparantieverbintenis na te komen.

Hoewel het aantal confirmatieve verzoeken slechts licht toenam (299 in 2017, tegen 295 in 2016), steeg het aantal verzoeken om toegang tot documenten in de initiële fase aanzienlijk, van 6 077 in 2016 tot 6 255 in 2017. Tegelijkertijd nam ook de complexiteit van de verzoeken toe. Dit toont aan dat EU-burgers en andere begunstigden actief gebruikmaken van hun recht van toegang tot bij de Commissie berustende documenten.

³⁹ Aanhangige gerechtelijke procedures: *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Europese Commissie*, T-750/17; *ViaSat/Europese Commissie*, T-734/17; *Evropaiki Dynamiki/Europese Commissie*, T-730/17; *Commune de Fessenheim e.a./Europese Commissie*, T-726/17; *ClientEarth/Europese Commissie*, T-677/17; *Viasat/Europese Commissie*, T-649/17; *Rogesa/Europese Commissie*, T-475/17; *Arca Capital Bohemia/Europese Commissie*, T-441/17; *Arca Capital Bohemia/Europese Commissie*, T-440/17; *Campbell/Europese Commissie*, T-312/17; *RE/Europese Commissie*, T-257/17; *CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs/Europese Commissie*, T-168/17; *Sumner/Europese Commissie*, T-152/17; *Hércules Club de Fútbol/Europese Commissie*, T-134/17; *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Europese Commissie*, T-39/17.

⁴⁰ Zaak *AlzChem AG/Europese Commissie*, C-666/17 P.

De Europese Commissie is nog steeds de instelling waar verreweg het grootste aantal verzoeken om toegang tot documenten wordt afgehandeld. Het hoge openbaarmakingspercentage van documenten op basis van de talrijke verzoeken tot toegang heeft ertoe geleid dat een groot aantal documenten ter beschikking is gesteld. Parallel hieraan bleef de Commissie in 2017 grote hoeveelheden documenten en informatie publiceren op haar talrijke webpagina's en in haar diverse openbare registers, die alle activiteitengebieden van de Europese Unie bestrijken.