



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.4.2007
COM(2007) 185 definitief

GROENBOEK

**Toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese
Gemeenschap**

Evaluatie

GROENBOEK

Toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese Gemeenschap

Evaluatie

INLEIDING

In de afgelopen vijftien jaar zijn de instellingen van de Europese Unie geleidelijk aan meer opengesteld voor het publiek. Het beginsel van openheid is ingevoerd in het Verdrag van Maastricht van 1991, teneinde het democratisch karakter van de instellingen te versterken. De Raad en de Commissie hebben vervolgens een gedragscode aangenomen betreffende de toegang van het publiek tot hun documenten als aanvullend en essentieel onderdeel van hun informatie- en communicatiebeleid. In 1996 is het recht van het publiek op toegang vastgelegd in artikel 255 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam. Verordening (EG) nr. 1049/2001¹ geeft uitvoering aan het recht van de burger om documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op te vragen.

De verordening, die op 3 december 2001 van toepassing is geworden, heeft geleid tot een sterke en gestage toename van het aantal aanvragen voor toegang tot documenten, zoals blijkt uit de jaarverslagen van de drie instellingen². In januari 2004 heeft de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening gepubliceerd, dat een eerste overzicht biedt van de wijze waarop de EU-regeling inzake de toegang van het publiek tot documenten in de praktijk functioneert³. Daaruit blijkt dat het aantal verzoeken om toegang jaarlijks met circa 50% toeneemt. Aangezien gemiddeld tweederde van de verzoeken wordt ingewilligd, heeft het publiek door de verordening toegang gekregen tot een aanzienlijk aantal documenten die vroeger niet werden gepubliceerd. Anderzijds boden de in de verordening vastgestelde uitzonderingen afdoende bescherming van legitieme belangen. Zelfs indien de tenuitvoerlegging van de verordening had geleid tot een extra werklast voor de instellingen, was de algemene conclusie dat zij bijzonder goed had gefunctioneerd. Daarom was de Commissie van oordeel dat een wijziging van de verordening op korte termijn niet nodig was maar dat verbeteringen konden worden aangebracht zonder de wetgeving te wijzigen.

¹ PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

² Deze verslagen zijn beschikbaar op de volgende websites: Parlement: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_NL.pdf Raad: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=NL&mode=g Commissie: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ COM(2004) 45. Verslag van de Commissie over de toepassing van de beginselen van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Sinds die eerste evaluatie zijn drie jaar voorbijgegaan, en in die tijd is meer ervaring opgedaan en jurisprudentie opgebouwd en zijn een aantal klachten door de Europese ombudsman afgehandeld. Bovendien hebben het Europees Parlement en de Raad een nieuwe verordening goedgekeurd betreffende de toepassing van het Verdrag van Århus⁴ op de communautaire instellingen en organen, die een effect op de toegang tot documenten met milieu-informatie zal hebben.

Om al deze redenen lijkt de tijd rijp om na te gaan of de verordening moet worden gewijzigd. Daarom heeft de Commissie in haar besluit van 9 november 2005 betreffende een "Europees transparantie-initiatief"⁵, in het kader van het streven naar een grotere openheid ook een evaluatie van Verordening 1049/2001 opgenomen. In een resolutie van 4 april 2006 heeft het Europees Parlement de Commissie opgeroepen voorstellen voor een wijziging van de verordening uit te werken⁶.

Het recht op toegang tot documenten is een aspect van een openheidsbeleid, en de verordening moet worden beschouwd tegen de achtergrond van het informatie- en communicatiebeleid van de instellingen. In deze context is het nieuwe beleid van openbare vergaderingen van de Raad van bijzonder belang.

In dit overlegdocument maakt de Commissie een inventaris op van de bestaande regels inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten en de tenuitvoerlegging daarvan, waarna zij een overzicht geeft van een aantal keuzemogelijkheden voor de verbetering van de wetgeving en praktische maatregelen voor verbetering van de toegang tot documenten van de instellingen.

Het publiek wordt verzocht commentaar te leveren op de regeling voor toegang tot documenten van de Europese instellingen en te reageren op de in dit document uiteengezette keuzemogelijkheden. Via de vragenlijst wenst de Commissie zich te informeren over het standpunt van de burgers, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld, ondernemingen, overheidsinstanties en andere organisaties die zich met Europese zaken bezighouden.

De openbare raadpleging start met de publicatie van dit Groenboek en zal drie maanden duren. De Commissie zal de antwoorden zorgvuldig analyseren en een verslag publiceren met een samenvatting van de resultaten van de raadpleging en een overzicht van de follow-up. Op basis van dat verslag zal zij voorstellen voor de wijziging van Verordening 1049/2001 indienen.

⁴ Verdrag van Århus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Århus op de communautaire instellingen en organen, (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

⁵ Notulen van de 1721e vergadering van de Commissie van 9 november 2005, punt 6; zie ook documenten SEC(2005) 1300 en SEC(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

Het tijdschema ziet er als volgt uit:

- Openbare raadpleging: Van medio april tot medio juli 2007
- Verslag over de resultaten: September 2007
- Voorstellen tot wijziging van de verordening: Oktober 2007

**DEEL EEN : TOEPASSING VAN DE BESTAANDE REGELS INZAKE TOEGANG VAN HET
PUBLIEK**

1. TENUITVOERLEGGING VAN DE VERORDENING

Uit de statistieken blijkt dat de Raad en de Commissie in het algemeen twee op drie verzoeken om toegang inwilligen. Het Parlement gaat in op meer dan 80% van de verzoeken die het ontvangt, wat vooral te verklaren is door het publieke karakter van zijn werkzaamheden.

Het aantal aan het Parlement en de Commissie gerichte initiële verzoeken om toegang tot documenten is gestadig toegenomen. Het aantal verzoeken aan de Raad blijft stabiel, grotendeels gezien het stijgend aantal documenten dat direct in het register van de Raad toegankelijk is. Daarentegen blijft het aantal confirmatieve verzoeken (aanvragen waarin de instelling wordt verzocht een weigering tot toegang te heroverwegen) min of meer stabiel⁷. In totaal leidt slechts 4% van alle initiële verzoeken aan de drie instellingen tot confirmatieve verzoeken. Aanvragen bij het Hof van Justitie en klachten bij de Europese ombudsman vertegenwoordigen slechts een zeer klein percentage van het totale aantal behandelde verzoeken.

In het licht hiervan werd in het op 30 januari 2004 gepubliceerde verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening geconcludeerd dat de regels inzake toegang van het publiek uitstekend hadden gefunctioneerd. De recente ervaring bevestigt grotendeels de bevindingen van dat verslag, in het bijzonder wat betreft de toegang in verband met wetgevingsprocedures en de uitbreiding van proactieve informatieverstrekking door de instellingen. Er moet echter nog meer duidelijkheid worden geschapen bij de toepassing van het algemene recht op toegang wanneer daarbij tegelijk belangen moeten worden afgewogen in verband met de behandeling van individuele zaken zoals gegevensbescherming of specifieke toegangsrechten.

⁷ Het aantal confirmatieve verzoeken aan het Parlement is tussen 2004 en 2005 gestegen van 1 tot 10.

1.1. Begunstigden en gevraagde types documenten

- Hoewel meer en meer burgers gebruikmaken van hun toegangsrecht, worden de meeste verzoeken ingediend door specialisten in EU-aangelegenheden: ondernemingen, advocatenkantoren, NGO's, studenten en onderzoekers.
- De belangrijkste sectoren zijn mededingingszaken⁸, belastingen, de interne markt, milieu, overheidsopdrachten (Commissie) en justitie en veiligheid (Raad).
- De aanvragen bij de Commissie betreffen vaak volledige specifieke dossiers of "alle documenten" over een bepaald onderwerp, wat de analyse van een groot aantal documenten vereist.
- Vele verzoeken om toegang, in het bijzonder die tot de Commissie, betreffen geschillen; sommige verzoekers vragen toegang tot materiaal dat nuttig kan zijn bij de indiening van klachten of het starten van een procedure bij een rechtbank.

1.2. Beperkingen op het recht op toegang

In een klein aantal gevallen worden uitzonderingen toegepast. Die hebben het vaakst betrekking op:

Het besluitvormingsproces	Raad Commissie
Inspecties en onderzoeken (bijvoorbeeld inbreuken, kartels, fusiecontroles, staatssteun, handelsbeschermende maatregelen, onderzoeken van het Bureau voor fraudebestrijding OLAF)	Commissie
De belangen van derden die bij een administratieve procedure zijn betrokken (commerciële belangen, gegevensbescherming)	Commissie Parlement

⁸ 13% van de verzoeken tot de Commissie betreft het mededingingsbeleid, hoofdzakelijk staatssteun.

1.3. Toegang van het publiek en gegevensbescherming

Het recht op toegang tot documenten en het recht van personen op de bescherming van hun persoonsgegevens zijn beide verankerd in het EG-Verdrag (respectievelijk in de artikelen 255 en 286). Die rechten zijn ten uitvoer gelegd in twee verordeningen: Verordening nr. 45/2001 betreffende gegevensbescherming⁹ en Verordening nr. 1049/2001 betreffende de toegang van het publiek tot documenten. Er kan evenwel een conflict tussen de twee rechten optreden wanneer uitdrukkelijk wordt verzocht om toegang tot informatie betreffende een persoon. De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming heeft deze kwestie behandeld in een achtergrondnota, die nuttige praktische richtsnoeren voor de afhandeling van die verzoeken omvat¹⁰. Bij het Gerecht van eerste aanleg zijn thans drie zaken in behandeling betreffende de weigering van de Commissie om persoonsgegevens bekend te maken¹¹. Nog twee hangende zaken betreffen onder meer de gegevensbescherming¹².

1.4. Algemene en specifieke toegangsrechten

Het doel van Verordening 1049/2001 is het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten van de communautaire instellingen te bieden.

Er bestaan specifieke regels die aan partijen die in een bepaalde procedure verwickeld zijn, een bevoorrecht toegangsrecht verlenen tot relevante documenten die niet aan het publiek kunnen worden bekendgemaakt. Krachtens deze regels gelden voor deze toegang vaak bijzondere voorwaarden en procedures, die samen een delicaat evenwicht creëren tussen de rechten van de verdediging en de noodzaak om de doeltreffendheid van de procedures te beschermen.

Het zou nodig kunnen zijn het verband tussen publieke en bevoorrechte toegang nader te verduidelijken teneinde inconsequenties te vermijden.

1.5. Actieve informatieverstrekking

Dankzij de publieke registers kunnen de burgers documenten identificeren die voor hen van belang kunnen zijn en kunnen zij hun toegangsrecht daadwerkelijk uitoefenen. Documenten die toegankelijk voor het publiek zijn, worden door de instellingen onmiddellijk op het internet gepubliceerd.

Er kunnen nog verbeteringen worden aangebracht in verband met:

⁹ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, (PB L 8 van 12.1.2001).

¹⁰ "Public Access to Documents and Data Protection", Background Paper Series, juli 2005, nr. 1.

¹¹ Zaak T-194/04, *The Bavarian Lager Company Ltd tegen Commissie*; zaak T-170/03, *BAT tegen Commissie*; zaak T-161/04, *Valero Jordana tegen Commissie*.

¹² Zaken T-121/05 en T-166/05, *Borax Europe Ltd tegen Commissie*.

- het bereik van de registers, met name die van de Commissie;
- het aantal documenten of de hoeveelheid informatie die direct ter beschikking van het publiek worden gesteld;
- de gebruiksvriendelijkheid van de elektronische informatiesystemen.

Het Parlement, de Raad en de Commissie hebben al gezocht naar middelen om de informatieverspreiding via het internet te verbeteren. Die verbeteringen kunnen worden aangebracht zonder de wetgeving te wijzigen.

2. JURISPRUDENTIE BETREFFENDE VERORDENING 1049/2001

Hoewel het aantal zaken dat voor het Gerecht van eerste aanleg aanhangig wordt gemaakt, zeer beperkt is vergeleken met het aantal verzoeken om toegang, heeft het Gerecht in een reeks recente uitspraken toch een aantal bepalingen van de verordening verduidelijkt, met name het toepassingsgebied van sommige uitzonderingen op het recht van toegang. Door die toelichtingen is de tenuitvoerlegging van de bestaande regels sterk verbeterd. Door de vaste rechtspraak in een nieuw wetsbesluit op te nemen zouden de burgers meer juridische duidelijkheid krijgen en de instellingen duidelijker richtsnoeren bij de verwerking van verzoeken om toegang.

2.1. Algemene kenmerken van de verordening

Het Gerecht van eerste aanleg heeft duidelijk gesteld dat het doel van de verordening is ervoor te zorgen dat ieder persoon toegang tot openbare documenten heeft. Het specifieke belang van een persoon bij het verkrijgen van toegang tot een document, bijvoorbeeld om een standpunt bij een geschil in te nemen, is irrelevant voor het besluit om het document al dan niet openbaar te maken wanneer de instelling de verplichte uitzonderingen overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), toepast of wanneer een lidstaat zich overeenkomstig artikel 4, lid 5, tegen openbaarmaking verzet¹³. In een recent arrest heeft het Gerecht van eerste aanleg gesteld dat uit artikel 6, lid 1, van de verordening, dat bepaalt dat een verzoeker niet verplicht is de redenen voor zijn verzoek te vermelden, volgt dat een verzoek om toegang moet worden afgehandeld ongeacht de persoon die het verzoek heeft ingediend¹⁴. In hetzelfde arrest heeft het Gerecht gesteld dat het recht op verdediging van een verzoeker in een zaak een particulier karakter heeft. Daarom kan het niet worden ingeroepen als zijnde een hoger algemeen belang voor de openbaarmaking van een document¹⁵.

¹³ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 26 april 2005, gevoegde zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, *J.M. Sisón tegen Raad van de Europese Unie*, bevestigd door het Arrest van het Hof van Justitie van 1 februari 2007, zaak C-266/05 P; beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 15 juni 2005, zaak T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) tegen Commissie*.

¹⁴ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 6 juli 2006, gevoegde zaken T-391/03 en T-70/04, *Franchet en Byk tegen Commissie*, punt 82.

¹⁵ Zelfde arrest, punten 136-139.

2.2. Procedurekwesties

2.2.1. Noodzaak van een concrete analyse van de documenten waartoe om toegang wordt verzocht

De weigering om toegang tot documenten te verlenen moet in beginsel worden gebaseerd op een concrete analyse van de inhoud, teneinde na te gaan in welke mate een uitzondering op het toegangsrecht van toepassing is en of het mogelijk is gedeeltelijke toegang te verlenen. Dat onderzoek kan evenwel overbodig zijn indien het gezien de specifieke omstandigheden in de betrokken zaak duidelijk is dat toegang moet worden geweigerd dan wel verleend¹⁶.

2.2.2. Verwerking van omvangrijke verzoeken

Volgens de in het voorgaande punt genoemde jurisprudentie ontslaat het feit dat een verzoek om toegang betrekking heeft op een groot aantal documenten, de instellingen niet van de verplichting om de documenten aan een concreet onderzoek te onderwerpen. In hetzelfde arrest heeft het Gerecht gesteld dat in uitzonderlijke gevallen, waarin de administratieve werklast voortvloeiend uit een concreet en afzonderlijk onderzoek van de documenten groter zou zijn dan wat redelijkerwijze mag worden gevraagd, een afwijking van de verplichting om de documenten te onderzoeken toelaatbaar kan zijn. De instellingen moeten echter alle andere denkbare mogelijkheden onderzoeken om hun werklast te beperken en in ieder geval het verzoek ten dele inwilligen¹⁷.

2.3. Precisering van de uitzonderingen

2.3.1. Bescherming van juridisch advies - artikel 4, lid 2, tweede streepje

Het Gerecht van eerste aanleg heeft bepaald dat de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van de verordening vastgestelde uitzondering met het oog op de bescherming van "juridisch advies" van toepassing is op alle juridische adviezen van de Juridische Dienst van de instellingen en niet beperkt is tot advies in het kader van een geschillenprocedure. Net zoals bij andere documenten betreffende beschermde belangen moet de weigering om een document met een juridisch standpunt openbaar te maken, echter op een concreet en afzonderlijk onderzoek gebaseerd zijn¹⁸. Bij het Hof van Justitie is een beroep tegen dit arrest hangende.

¹⁶ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 13 april 2005, zaak T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation tegen Commissie*.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Arrest van 23 november 2004, zaak T-84/03, *Maurizio Turco tegen Raad*.

2.3.2. *Bescherming van onderzoeken – artikel 4, lid 2, derde streepje*

Het Gerecht van eerste aanleg heeft duidelijk gesteld dat bepaalde soorten documenten betreffende lopende onderzoeken in het kader van die onderzoeken beschermd zijn. In verband met inbreukprocedures oordeelde het Gerecht dat de lidstaten mogen verwachten dat de Commissie vertrouwelijkheid garandeert tijdens onderzoeken die tot een inbreukprocedure kunnen leiden. Deze vertrouwelijkheidsverplichting blijft bestaan zelfs nadat de zaak aanhangig is gemaakt bij het Hof van Justitie¹⁹.

Recenter heeft het Gerecht van eerste aanleg verklaard dat onderzoeken of inspecties kunnen blijven vallen onder de uitzonderingsregel voor de bescherming van inspecties, onderzoeken en audits zolang de onderzoeken of inspecties doorgaan, zelfs indien het specifieke onderzoek of de specifieke inspectie die aanleiding heeft gegeven tot het verslag waarvoor toegang wordt gevraagd, is voltooid. De mogelijkheid om toegang tot die documenten te verlenen mag evenwel niet afhangen van een onzekere, toekomstige en eventueel ver in de toekomst gelegen gebeurtenis²⁰. Het kan nodig zijn de concrete toepassing van deze beginselen te verduidelijken.

2.3.3. *Mogelijkheid voor de lidstaten zich te verzetten tegen het openbaar maken van documenten die van hen afkomstig zijn – artikel 4, lid 5, van de verordening*

Verklaring nr. 35 die is gehecht aan de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat een lidstaat de Commissie of de Raad kan verzoeken een uit die lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming aan derden door te geven. Deze verklaring vindt haar weerslag in artikel 4, lid 5, van de verordening. Het Gerecht van eerste aanleg heeft geoordeeld dat, wanneer de lidstaat van oorsprong heeft gevraagd dat een document niet openbaar wordt gemaakt, het verzoek om toegang tot dat document valt onder de desbetreffende nationale bepalingen en niet onder de verordening²¹. Overeenkomstig deze uitspraak moeten de instellingen altijd de autoriteiten van de lidstaat raadplegen wanneer zij een verzoek ontvangen om toegang tot een document dat uit die lidstaat afkomstig is. Er zij evenwel opgemerkt dat tegen het arrest in zaak T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH tegen Commissie*, een beroep bij het Hof van Justitie aanhangig is gemaakt.

¹⁹ Zaak T-191/99, *David Petrie e.a. tegen Commissie*.

²⁰ Gevoegde zaken T-391/03 en T-70/04, *Franchet and Byk tegen Commissie*.

²¹ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 30 november 2004, zaak T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH tegen Commissie*; zie ook de arresten van het Gerecht van eerste aanleg in de zaken T-76/02, *Mara Messina tegen Commissie* en T-187/03, *Scippacercola tegen Commissie*.

2.3.4. *Verband tussen de verordening en specifieke vertrouwelijkheidsregels*

Het Gerecht van eerste aanleg heeft in twee arresten geoordeeld dat de geheimhouding van de werkzaamheden van de selectiecomités, vastgesteld in artikel 6 van bijlage III bij het Statuut, moet worden beschouwd als *lex specialis* die een afwijking inhoudt op de algemene regels inzake de toegang tot documenten²². Tot nog toe is deze redenering niet uitgebreid tot andere terreinen waar specifieke vertrouwelijkheidsregels bestaan. Bovendien betekent de geheimhouding van de werkzaamheden van een orgaan niet dat de documenten die door dat orgaan worden vastgesteld of behandeld, onder dezelfde geheimhoudingsregeling vallen. Het is echter nodig het verband te verduidelijken tussen de algemene regeling inzake toegang van het publiek tot documenten en de specifieke regels die de communautaire wetgever heeft vastgesteld teneinde de operationele efficiency te garanderen van bepaalde instanties die informatie verzamelen en die essentieel zijn voor de betrokken procedures.

2.3.5. *Transparantie en geheimhoudingsplicht*

Het beginsel van transparantie dat bij artikel 255 van het EG-Verdrag is vastgesteld, wordt afgewogen tegen de bij artikel 287 vastgestelde geheimhoudingsplicht, die uitdrukkelijk in diverse besluiten van de afgeleide wetgeving wordt genoemd. De geheimhoudingsplicht is van bijzonder belang op het gebied van het mededingingsbeleid, waar de Commissie beschikt over informatie verstrekt door of verkregen van ondernemingen, maar ook in handelsbeschermingszaken²³ en bij overheidsopdrachten. Artikel 28 van Verordening 1/2003 bepaalt dat inlichtingen die tijdens inspecties en onderzoeken zijn verzameld of zijn ontvangen in aansluiting op een verzoek om informatie, uitsluitend mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verkregen en dat inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet openbaar mogen worden gemaakt. Hoewel noch in artikel 287 van het EG-Verdrag noch in artikel 28 van Verordening 1/2003 uitdrukkelijk wordt aangegeven welk soort inlichtingen onder deze verplichting valt, heeft het Gerecht van eerste aanleg het concept "bedrijfsgeheimen" al verduidelijkt. Het Gerecht stelt dat bedrijfsgeheimen betrekking hebben op inlichtingen waarvan niet alleen de openbaarmaking maar ook de overlegging aan een ander persoon dan degene van wie de inlichting afkomstig is, de belangen van die persoon ernstig kan schaden²⁴. De geheimhoudingsplicht kan echter de openbaarmaking verhinderen van inlichtingen waarvoor niet de speciale bescherming van bedrijfsgeheimen geldt. Deze kwesties zouden verder moeten worden verduidelijkt.

²² Arrest van 5 april 2005 in zaak T-376/03, *Hendrickx tegen Raad*, en arrest van 14 juli 2005 in zaak T-371/03, *Le Voci tegen Raad*.

²³ Zie artikel 19 van Verordening (EG) nr. 384/96, artikel 29 van Verordening (EG) nr. 2026/97 en artikel 9 van Verordening (EG) nr. 3285/94.

²⁴ Zaak T-353/94, *Postbank tegen Commissie*, [1996] Jurispr. II-921, punt 87.

3. VERDERE ONTWIKKELINGEN

3.1. Toepassing van het Verdrag van Århus op de communautaire instellingen en organen

Op 6 september 2006 hebben het Parlement en de Raad Verordening 1367/2006 goedgekeurd betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen²⁵. Deze verordening is van toepassing met ingang van 28 juni 2007.

Deze nieuwe verordening omvat diverse aspecten van de inspraak van de burger in het milieubeleid:

- toegang tot informatie op verzoek
- actieve informatieverspreiding
- raadpleging over plannen en programma's
- het recht om een interne herziening aan te vragen van een administratieve handeling of van het uitblijven van een administratieve handeling.

In het kader van het onderhavige document moeten alleen de bepalingen betreffende toegang tot informatie op verzoek worden bekeken.

Bij Verordening 1049/2001 wordt een algemene regeling inzake toegang tot documenten vastgesteld. Aangezien de rechtsgrondslag artikel 255 van het EG-Verdrag is, is Verordening 1049/2001 uitsluitend van toepassing op het Parlement, de Raad en de Commissie en bij uitbreiding de communautaire agentschappen. Daarentegen zijn de bepalingen van Verordening 1367/2006 betreffende toegang tot milieu-informatie van toepassing op alle communautaire instellingen en organen. Er zal een zekere mate van overlapping bestaan tussen Verordening 1049/2001, de nieuwe Verordening 1367/2006 en de door andere instellingen en organen goedgekeurde vrijwillige toegangsregels. Opgemerkt zij ook dat de in beide verordeningen vastgestelde uitzonderingen op het toegangsrecht niet volledig samenvallen.

²⁵ PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13.

Wat het toepassingsgebied en de begunstigden betreft, ziet de situatie er als volgt uit:

Juridisch kader	Bestreken instellingen en organen	Toepassingsgebied en begunstigden	
		EU-burgers en -ingezetenen	Natuurlijke of rechts-personen
Verordeningen 1049/2001 + 1367/2006	Parlement Raad Commissie Agentschappen	Alle documenten	
Vrijwillige regels + Verordening 1367/2006	Rekenkamer Europese Centrale Bank Europese Investeringsbank Europees Economisch en Sociaal Comité Comité van de Regio's Europese Ombudsman	Alle documenten	Uitsluitend milieu-informatie
Verordening 1367/2006	Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming Hof van Justitie (behalve in zijn jurisdictionele hoedanigheid)	Uitsluitend milieu-informatie	

3.2. Transparantie van de Raadsvergaderingen

Op zijn bijeenkomst van 15 en 16 juni 2006 heeft de Europese Raad onderstreept dat het van groot belang is de burgers informatie uit eerste hand over de EU-activiteiten te verstrekken, met name door een nog grotere transparantie. Op 15 september 2006 heeft de Raad zijn reglement van orde gewijzigd om dat nieuwe beleid ten uitvoer te leggen. In het kader van die nieuwe maatregelen zullen de openbare besprekingen en debatten van de Raad in alle officiële EU-talen via het internet worden verspreid. De openheid van de bijeenkomsten van de Raad gaat verder dan het bereik van artikel 255 van het EG-Verdrag en Verordening 1049/2001. Het feit dat de bijeenkomsten openbaar worden gehouden, zal echter ook een effect hebben op de bekendmaking van de documenten die op die bijeenkomsten worden behandeld.

DEEL TWEE : MOGELIJKHEDEN VOOR DE VERBETERING VAN DE TOEGANGSREGELS

4. ALGEMENE EVALUATIE

Rekening houdend met de ervaring bij de tenuitvoerlegging van Verordening 1049/2001, de jurisprudentie van het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie alsook de recente ontwikkelingen in verband met de transparantie van de Europese instellingen, is het aangewezen wijzigingen van de regeling voor de toegang van het publiek tot documenten te overwegen, met het oog op:

- verbetering van de toegang tot registers en van de directe toegang tot documenten;
- betere voorlichting van het publiek over de activiteiten van de Europese instellingen;
- verduidelijking van het juridisch kader;
- het creëren van een juist evenwicht tussen het recht van het publiek op inzage en de bescherming van legitieme openbare en particuliere belangen.

5. EEN ACTIEVER BELEID INZAKE INFORMATIEVERSPREIDING

5.1. Transparantie van het wetgevend proces

Het hoofddoel van de wetgeving inzake vrijheid van informatie is de nauwere betrokkenheid van de burger bij het democratisch besluitvormingsproces mogelijk te maken. Daarom was de eerste prioriteit bij de tenuitvoerlegging van Verordening 1049/2001 het wetgevend proces van de EU-instellingen transparanter en makkelijker toegankelijk voor het grote publiek te maken. De openbare registers van de drie instellingen bevatten hoofdzakelijk verwijzingen naar documenten die in het kader van de EU-wetgeving zijn opgesteld en tussen de instellingen uitgewisseld. Van vele documenten is de volledige tekst beschikbaar. Deze praktijk is in overeenstemming met artikel 12 van Verordening 1049/2001, dat bepaalt dat de instellingen "voor zover mogelijk de documenten rechtstreeks toegankelijk voor het publiek maken", in het bijzonder "wetgevingsdocumenten".

Aangezien de definitie van het begrip "wetgevingsdocumenten" in artikel 12 van de verordening onduidelijk is, zou de verordening kunnen worden gewijzigd om te bepalen welke categorieën documenten deel uitmaken van het wetgevend proces en in welke procedurefase de volledige versie ervan in beginsel direct toegankelijk zou moeten zijn. Er is al gepland dat de website EUR-LEX meer voorbereidende wetgevingsdocumenten zal omvatten.

Anderzijds is de beschikbare informatie niet steeds makkelijk toegankelijk voor de burger. Het Parlement, de Raad en de Commissie onderzoeken thans middelen om de toegang tot wetgevingsdocumenten te vergemakkelijken.

5.2. Actieve informatieverspreiding op andere gebieden

De instellingen verspreiden grote hoeveelheden informatie op hun websites. Persberichten, waarin ingewikkelde of technische vraagstukken in gewone taal worden uiteengezet, zijn belangrijke informatiebronnen voor het grote publiek.

Deze verspreiding is grotendeels vrijwillig. De nieuwe verordening waarbij het Verdrag van Århus op de communautaire instellingen en organen wordt toegepast, bevat evenwel bepalingen betreffende de actieve verspreiding van milieu-informatie²⁶.

De instellingen zouden een systematischer beleid kunnen ontwikkelen om documenten op de meest gebruiksvriendelijke wijze direct toegankelijk voor het publiek te maken. Dat zou extra menselijke en financiële middelen vereisen voor het beheer van de workflow en van databanken en websites. Zoals uit de ervaring van de Raad blijkt, zou hierdoor echter ook het aantal verzoeken om toegang kunnen verminderen of op zijn minst de afhandeling van de verzoeken minder omslachtig worden.

De belangrijkste websites van de instellingen zijn:

EUR-LEX (EU-wetgeving):

<http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

Wetgeving in voorbereiding:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=nl>

Observatiepost wetgeving van het Europees Parlement:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Register van documenten van het Europees Parlement:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=NL>

Register van Raadsdocumenten:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=nl&id=549&mode=g&name=

Register van Commissiedocumenten:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=nl&testjs=1>

Comitologieregister:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=nl>

²⁶ Verordening 1367/2006, artikel 4.

Vraag 1: Is de informatie die via de registers en op de websites van de instellingen wordt verstrekt, volgens u:	
A	compleet en makkelijk toegankelijk?
B	compleet maar moeilijk toegankelijk?
C	makkelijk toegankelijk maar met een te beperkt bereik?
D	te beperkt en moeilijk toegankelijk?
Ander opmerkingen betreffende registers en websites:	

Vraag 2: Moet meer nadruk worden gelegd op het bevorderen van actieve informatieverbreiding, eventueel met de klemtoon op specifieke gebieden van bijzonder belang?		
JA	NEEN	Geen mening
Toelichting en opmerkingen:		

6. DE REGELS INZAKE TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE OPNEMEN IN HET ALGEMENE SYSTEEM VOOR TOEGANG TOT DOCUMENTEN

Zoals vermeld in punt 3.1. bestaan er een aantal verschillen tussen de verordening en het Verdrag van Århus. In verband met de toegang tot informatie bevat het verdrag specifieke bepalingen over de actieve verspreiding van milieu-informatie, die verdergaan dan de verplichting om op verzoek informatie te verstrekken. Het naast elkaar bestaan van Verordening 1049/2001 en Verordening 1367/2006 leidt tot twee grotendeels convergerende en coherente regelingen, zelfs al blijven er nog enkele verschillen bestaan die aanleiding tot uiteenlopende interpretaties zouden kunnen geven.

Deze verschillen zouden kunnen worden weggewerkt, hetzij door een specifieke regeling voor het recht op toegang tot milieu-informatie toe te passen, hetzij door de bepalingen van Verordening 1049/2001 te wijzigen teneinde hun volledige verenigbaarheid met de bepalingen van Verordening 1367/2006 te verduidelijken, waardoor één enkele regeling voor de toegang tot milieu- en andere informatie van het Parlement, de Raad en de Commissie wordt gecreëerd. De tweede mogelijkheid zou leiden tot een grotere juridische duidelijkheid voor de burger, hoewel voor andere communautaire instellingen en organen verschillende regelingen zullen bestaan.

Om één enkele toegangsregeling vast te stellen moet het in Verordening 1049/2001 vervatte systeem van uitzonderingen op het toegangsrecht worden herzien. Daarbij moeten de volgende punten worden bekeken:

- Bij de toepassing van uitzonderingen moet rekening worden gehouden met het algemeen belang van openbaarmaking en in het bijzonder het feit dat de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.
- Wanneer documenten vallen onder de uitzondering die tot doel heeft het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat te beschermen [artikel 4, lid 1, onder a), vierde streepje, van Verordening 1049/2001], zou de milieu-informatie in die documenten toch openbaar worden gemaakt.
- Er zou een specifieke uitzondering worden toegevoegd ter bescherming van het milieu waarop de gevraagde informatie betrekking heeft (bijvoorbeeld broedplaatsen van zeldzame soorten).
- De lidstaten zijn gebonden door het Verdrag van Århus en de richtlijn inzake toegang tot milieu-informatie²⁷: het zou dan ook strijdig met die bepalingen zijn indien zij zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van documenten die zij op grond van de nationale wetgeving zouden moeten openbaar maken. Anderzijds moet in de verordening rekening worden gehouden met Verklaring nr. 35 bij het Verdrag van Amsterdam. Lidstaten die zich verzetten tegen de openbaarmaking door een instelling van documenten die van hen afkomstig zijn, zouden kunnen worden verzocht die weigering te motiveren op basis van uitzonderingen, hetzij krachtens Verordening 1049/2001, hetzij krachtens hun nationale wetgeving.

Vraag 3: Zou één enkel systeem van regels voor toegang tot documenten, inclusief documenten met milieu-informatie, grotere duidelijkheid voor de burger scheppen?		
JA	NEEN	Geen mening
Toelichting en opmerkingen:		

²⁷ Richtlijn 2003/4.

7. BELANGENAFWEGING

7.1. Toegang van het publiek en bescherming van persoonsgegevens

Het is aan te bevelen de jurisprudentie betreffende het conflict tussen bovengenoemde twee rechten af te wachten²⁸ alvorens praktische regels voor de afhandeling van verzoeken om toegang tot persoonsgegevens vast te leggen. Binnen het bestaande juridische kader kunnen de instellingen evenwel op basis van onderstaande beginselen criteria voor de openbaarmaking van persoonsgegevens omschrijven:

- de openbaarmaking van de persoonsgegevens is van algemeen belang. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer het gaat om houders van een openbaar ambt die optreden in hun officiële hoedanigheid en wanneer de openbaar te maken informatie uitsluitend betrekking heeft op de uitoefening van hun officiële functies, tenzij er specifieke redenen zijn om hun identiteit te beschermen (bijvoorbeeld onderzoekers);
- het is duidelijk dat de openbaarmaking geen weerslag heeft op de privacy of de integriteit van de persoon.

Vraag 4: Hoe moet de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening 1049/2001 worden verduidelijkt teneinde passende bescherming van de persoonsgegevens te garanderen?	
A	Toekenning van gedeeltelijke toegang tot documenten waaruit de persoonsgegevens zijn verwijderd, is een bevredigende wijze om een evenwicht tussen transparantie en de bescherming van persoonsgegevens te creëren.
B	De openbaarmaking van persoonsgegevens moet altijd worden beoordeeld aan de hand van de criteria vastgesteld in de verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (Verordening 45/2001).
C	In Verordening 1049/2001 moeten criteria voor de openbaarmaking van bepaalde categorieën persoonsgegevens worden opgenomen, wanneer de rechtmatigheid van de openbaarmaking niet gevalsgewijs overeenkomstig Verordening 45/2001 moet worden beoordeeld.
Toelichting en opmerkingen:	

²⁸ Zie de in de voetnoten 11 en 12 genoemde hangende zaken.

7.2. Toegang van het publiek en commerciële of economische belangen

Het EG-Verdrag houdt een evenwicht in tussen het beginsel van transparantie vervat in artikel 255 en de geheimhoudingsplicht vervat in artikel 287, die meer in het bijzonder betrekking heeft op informatie over ondernemingen en hun handelsbetrekkingen of de bestanddelen van hun kostprijzen.

Dit evenwicht tussen transparantie en geheimhoudingsplicht is vooral relevant in verband met de Commissie, die beschikt over informatie verstrekt door of verkregen van particuliere instanties in het kader van onderzoek inzake staatssteun, antitrustmaatregelen, fusies, handelsbescherming of fraudebestrijding, en in verband met overheidsopdrachten en procedures voor subsidietoekenning. Adequate bescherming van deze informatie is cruciaal voor de samenwerking tussen de partijen bij deze procedures, en dus voor de doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging van het desbetreffende Gemeenschapsbeleid. Daarom hebben de communautaire wetgevers specifieke toegangsregels voor die informatie vastgesteld. Deze regels moeten tegelijk met de verordening worden toegepast, waarbij moet worden gezorgd voor samenhang tussen beide.

In een arrest van 30 mei 2006²⁹ heeft het Gerecht van eerste aanleg criteria vastgesteld voor het definiëren van de categorieën inlichtingen die onder het toepassingsgebied van de geheimhoudingsplicht vallen. Overeenkomstig die uitspraak zou de verordening kunnen bepalen dat geen toegang wordt verleend tot documenten die informatie bevatten waarvan slechts een beperkt aantal personen kennis heeft en waarvan de openbaarmaking ernstige schade kan toebrengen aan de legitieme belangen van de informatieverstrekker of aan derden. Deze criteria moeten worden verduidelijkt vanuit operationeel oogpunt, rekening houdend met de potentiële belasting voor de natuurlijke of rechtspersoon die de informatie verstrekt en die voorafgaandelijk aan de openbaarmaking moet worden geraadpleegd, en met het inherente risico dat de potentiële ernstige schade voor de legitieme belangen na een zekere tijd moeilijker te beoordelen zal zijn.

Anderzijds is in Verordening 1367/2006 betreffende de toepassing van het Verdrag van Århus vastgesteld dat openbaarmaking een hoger algemeen belang inhoudt wanneer de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu en de uitzondering de bescherming van commerciële belangen betreft.

Een bijzonder geval is de bescherming van intellectuele eigendom, waarbij internationale overeenkomsten van toepassing zijn.

²⁹ Zaak T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG tegen Commissie*, met name punt 71.

Vraag 5: Hoe moet de uitzondering vastgesteld bij artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening 1049/2001 worden verduidelijkt teneinde te zorgen voor adequate bescherming van de commerciële en economische belangen van derden?	
A	Het huidige systeem waarbij de bescherming van commerciële belangen wordt afgewogen tegen het algemeen belang van openbaarmaking houdt het juiste evenwicht in.
B	Het belang van openbaarmaking moet sterker doorwegen.
C	De huidige regels bieden onvoldoende bescherming van de commerciële en economische belangen.
Toelichting en opmerkingen:	

7.3. Toegang van het publiek en goed bestuur

De ervaring heeft aangetoond dat de afhandeling van verzoeken een grote werklast inhoudt. Aangezien het doel van Verordening 1049/2001 de openbaarmaking van informatie in het algemeen belang is, moeten de instellingen het belang van openbaarmaking afwegen tegen de werklast die aan de afhandeling van een verzoek is verbonden. Een situatie waarbij aanzienlijke middelen worden besteed aan een beperkt aantal omvangrijke, ingewikkelde of anderszins bezwarende verzoeken zou niet in het algemeen belang zijn. Daarom zou het nuttig kunnen zijn criteria voor de evenredigheid van verzoeken om toegang te omschrijven. Teneinde transparantie met het beginsel van goed bestuur te verzoenen zouden de volgende parameters in aanmerking kunnen worden genomen:

- de omvang van de gevraagde documentatie
- de definitie van documenten van de instellingen
- het effect van termijnen op de relevantie van uitzonderingen.

7.3.1. *Buitensporige verzoeken*

Anders dan vele nationale regelingen inzake de toegang tot documenten of informatie omvat Verordening 1049/2001 geen bepalingen betreffende buitensporige of ongepaste verzoeken. In de praktijk blijkt een concreet onderzoek van de documenten van een volledig dossier met het oog op toegang van het publiek uiterst omslachtig wanneer men het vergelijkt met het nut van de documenten of delen daarvan die kunnen worden openbaar gemaakt.

Bij de afhandeling van een bijzonder omvangrijk of ingewikkeld verzoek mogen de instellingen de antwoordtermijn met ten hoogste vijftien werkdagen verlengen of informeel met de aanvrager overleggen om tot een billijke oplossing te komen³⁰. Deze laatste bepaling zou kunnen worden verduidelijkt om de instellingen in staat te stellen verzoekers te vragen hun verzoek nader te omschrijven of in te perken of een realistische termijn voor de afhandeling ervan te accepteren.

Bovendien kunnen verzoeken die duidelijk tot doel hebben de normale werking van een dienst te blokkeren als ongepast worden beschouwd en op grond daarvan worden afgewezen. Deze overwegingen zouden bijzonder relevant kunnen zijn voor de doeltreffende uitoefening van de handhavingsbevoegdheden van de Commissie.

Vraag 6: Zijn er in het licht van de opgedane ervaring argumenten om specifieke bepalingen in te voeren voor de behandeling van verzoeken die duidelijk buitensporig of ongepast zijn, met name met betrekking tot de termijnen?		
JA	NEEN	Geen mening
Toelichting en opmerkingen:		

7.3.2. *Het concept "bij een instelling berustend document"*

De huidige definitie van een "bij een instelling berustend document" is het resultaat van de combinatie van de definitie van "document" in artikel 3, onder a), van de verordening en het toepassingsgebied gedefinieerd in artikel 2, lid 3³¹. Door het integreren van beide definities zou het concept "bij een instelling berustend document" nader kunnen worden gepreciseerd.

Meer in het bijzonder moeten de volgende twee aspecten worden verduidelijkt:

- het verband tussen de definitie van een "bij een instelling berustend document" en de regels van die instelling inzake documentenbeheer, met name de registratieregels;

³⁰ Artikel 6, lid 3, van de verordening.

³¹ Artikel 2, lid 3: *Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen, documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.*

Artikel 3, onder a): *"Document": iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren;*

- de status van informatie in databanken. Aangezien een toenemende hoeveelheid informatie in databanken is opgeslagen, zou in de verordening een definitie kunnen worden opgenomen van de wijze waarop de inhoud van databanken past in het concept van "een document". Databanken zouden kunnen worden beschouwd als een elektronische bibliotheek, waarbij specifieke en beperkte gegevensverzamelingen die via een gewone procedure met de bestaande zoekmachines uit een databank kunnen worden gehaald, als "documenten" in de zin van de verordening zouden worden beschouwd.

Vraag 7: Wat de inhoud van databanken betreft, zou het concept "document" informatieverzamelingen moeten omvatten die met de bestaande zoekmachines uit databanken kunnen worden gehaald?		
JA	NEEN	Geen mening
Toelichting en opmerkingen:		

7.3.3. Toegankelijkheid van documenten en evolutie in de tijd

De verordening bevat geen verwijzing naar het effect van de evolutie in de tijd op de toepassing van uitzonderingen. Een duidelijke vermelding van het effect van de evolutie in de tijd, in het bijzonder met betrekking tot bepaalde uitzonderingen (bijvoorbeeld inspecties, onderzoeken en audits, gerechtszaken, hangende besluiten op niet-wetgevende terreinen) zou het mogelijk maken het belang van transparantie te verzoenen met dat van goed bestuur, door een onnodige belasting van de instellingen te vermijden. De verordening zou kunnen verwijzen naar:

- omstandigheden waarvoor specifieke categorieën documenten duidelijk onder de uitzonderingen vallen, waarbij de middelen om te zorgen voor samenhang met de beginselen die de communautaire wetgever in andere specifieke toegangsregels heeft vastgesteld, krachtens de verordening toepasbaar worden, en steeds moet worden nagegaan of het hoger algemeen belang overeenkomstig de verordening wordt nageleefd;
- omstandigheden waarna de documenten openbaar worden.

Vraag 8: Moeten in de verordening omstandigheden worden vastgesteld waarvoor of waarna uitzonderingen al dan niet van toepassing zouden zijn?		
JA	NEEN	Geen mening
Toelichting en opmerkingen:		

8. AANVULLENDE OPMERKINGEN

Vermeld alle andere opmerkingen met betrekking tot de regels inzake toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

BIJLAGE

Statistieken betreffende de door de instellingen afgehandelde toegangsverzoeken

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
Oorspronkelijke verzoeken	Parlement	637(1)	165	186	298	(3)
	Raad	2394	2830	2160	2100	2224
	Commissie	991	1523	2600	3173	6712
Confirmatieve verzoeken	Parlement	1	1	1	10	(3)
	Raad	43	45	35	51	40
	Commissie	96	143	162	167	112

Aantekeningen:

- (1) Dit cijfer betreffende oorspronkelijke verzoeken die het Parlement in 2002 heeft afgehandeld, omvat verzoeken om toegang tot gepubliceerde documenten.
- (2) De cijfers voor 2006 zijn ramingen.
- (3) De cijfers voor het Europees Parlement zijn nog niet beschikbaar.