COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.07.2005
COM(2005) 348 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

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

{SEC(2005) 1025}

WOORD VOORAF

Artikel 17, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie[1], die sinds 3 december 2001 van toepassing is, bepaalt dat elke instelling jaarlijks een verslag over het voorgaande jaar publiceert. In dat verslag vermelden de instellingen het aantal gevallen waarin zij toegang tot documenten hebben geweigerd en de redenen voor die weigering. In het verslag wordt eveneens het aantal niet in het openbare register vermelde gevoelige documenten opgenomen.

Dit verslag bestrijkt het jaar 2004 en is het derde verslag dat op grond van deze bepaling door de Commissie wordt voorgelegd.

In de bijlage bij dit verslag zijn statistische gegevens over de verwerking van de toegangsverzoeken opgenomen. Een aantal tabellen geeft de cijfers weer van de drie jaar dat de verordening van toepassing is, waardoor de ontwikkeling van de toepassing van de verordening kan worden gevolgd. De statistieken hebben uitsluitend betrekking op verzoeken om toegang tot niet-gepubliceerde documenten; ze gaan niet over bestellingen van reeds gepubliceerde documenten of over verzoeken om informatie.

De bijlage bevat eveneens een gedetailleerde analyse van de toegangsverzoeken en van de toepassing van de uitzonderingen, alsook een overzicht van de bij de Ombudsman ingediende klachten en van de beroepsprocedures voor de rechter.

[1] PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43

1. MET DE TOEPASSING VAN DE VERORDENING VERBONDEN SPECIFIEKE MAATREGELEN

1.1. De Commissie heeft op 30 januari 2004 het in artikel 17, lid 2, van verordening 1049/2001 bedoelde verslag over de toepassing van de beginselen van die verordening vastgesteld.

1.2. Op 1 oktober 2003 is verordening 1049/2001 van toepassing geworden op de toen bestaande communautaire organen, die in de loop van 2004 toepassingsbepalingen voor de verordening hebben vastgesteld. De toepasbaarheid van verordening 1049/2001 op nieuw opgerichte organen wordt systematisch in de oprichtingsakte geregeld.

1.3. Over het voorstel van de Commissie inzake de toepassing op EG-instellingen en -organisaties van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden[2] heeft het Europees Parlement in eerste lezing advies uitgebracht en heeft de Raad een politiek akkoord bereikt.

2. PUBLIEKSVOORLICHTING

2.1. Door de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 werd het register van interne documenten van de Commissie aangepast om de twintig officiële talen te dekken. De afgeronde documenten uit de COM-serie, de agenda's en de notulen van de vergaderingen van de Commissie zijn rechtstreeks en integraal toegankelijk. De Commissie heeft de technische ontwikkeling van het register voortgezet, waardoor andere reeksen documenten toegankelijk zullen worden.

2.2. Sinds december 2003 is het register van interne documenten aangevuld met een specifiek register voor de werkzaamheden van de comités die de Commissie bijstaan. Het omvat de documenten betreffende de werkzaamheden van de comités die aan het Parlement worden verstrekt op grond van het "comitologiebesluit"[3].

2.3. De site "Transparantie en toegang tot documenten" op de EUROPA-server, werd in 2004 1 384 108 keer geraadpleegd, berekend in aantal opgeroepen schermen, dat wil zeggen een maandelijks gemiddelde van 115 342 en een gemiddelde van ongeveer 5 250 raadplegingen per werkdag. Dit is een verdrievoudiging in vergelijking met 2003.

2.4. De gemeenschappelijke brochure van de drie instellingen die in 2002 in de elf toenmalige talen van de Gemeenschap was gepubliceerd[4], is in de negen nieuwe talen van de Gemeenschap vertaald. Deze brochures zullen beschikbaar zijn bij de vertegenwoordigingen, de delegaties, en de informatieposten en – netwerken.

---

2 COM(2003) 622 definitief

3 Besluit van 28.6.1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (1999/468/EG), PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

4 Catalogusnummer KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0

2.5. De drie instellingen hebben de haalbaarheidsstudie over het oprichten van een gegevensbank op het gebied van "vrijheid, veiligheid en recht" voortgezet.

3. SAMENWERKING MET DE ANDERE INSTELLINGEN EN DE LIDSTATEN

3.1. Het in artikel 15, lid 2, van de verordening bedoelde interinstitutioneel comité is in 2004 niet op politiek niveau samengekomen. De diensten die belast zijn met de uitvoering van verordening 1049/2001 binnen de secretariaten-generaal van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, zijn doorgegaan met de uitwisseling van informatie en ervaringen om de beste methoden te vinden en een coherente toepassing van de verordening te waarborgen.

3.2. Op 25 en 26 november 2004 heeft het Nederlandse voorzitterschap in Den Haag een tweede, aan de transparantie in Europa gewijde conferentie georganiseerd om bij de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten een eerste balans te kunnen opmaken van de toepassing van verordening 1049/2001.

4. ANALYSE VAN DE TOEGANGSVERZOEKEN

4.1. De sinds de vaststelling van de verordening waargenomen trend van een constant stijgend aantal verzoeken, werd in het afgelopen jaar bevestigd:

- van 2002 tot 2003 is het aantal initiële verzoeken gestegen van 991 naar 1523, wat neerkomt op een toename van 53,7%;
- in 2004 werden 2600 initiële verzoeken geregistreerd, dat wil zeggen 1077 meer dan in 2003, wat neerkomt op een toename van 70,72 %.

4.2. De stijging is minder uitgesproken wat de confirmatieve verzoeken betreft:

- van 2002 tot 2003 is hun aantal gestegen van 96 naar 143, wat neerkomt op een toename van 48,96 %;
- in 2004 bedroeg het aantal confirmatieve verzoeken 162, dat wil zeggen 19 meer dan in 2003, wat neerkomt op een toename van 13,29 %.

4.3. De indeling van de verzoeken naar onderwerp is duidelijk dezelfde gebleven als de voorbije jaren. Mededinging, douanerechten en indirecte belastingen, interne markt en leefmilieu wekken nog steeds de meeste belangstelling en zijn goed voor 40 % van de verzoeken.

4.4. De indeling van de verzoeken in categorieën beroepen en sociale achtergronden is niet significant gewijzigd. De lobbygroepen, de NGO's en de ondernemingen zijn goed voor meer dan een kwart van de verzoeken.

4.5. Meer dan een kwart van de verzoeken (26,42 %) komt van mensen of organisaties die in België zijn gevestigd, wegens het groot aantal multinationals, internationale advocatenkantoren en verenigingen of NGO's die op Europees niveau werken en in Brussel zijn gevestigd. Verder komen de meeste verzoeken uit Duitsland, Italië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Spanje en Nederland, die iets meer dan de helft van

de verzoeken hebben ingediend. Het aandeel van de nieuwe lidstaten blijft bescheiden (4,31 %).

5. TOEPASSING VAN DE UITZONDERINGEN OP HET TOEGANGSRECHT

5.1. Het percentage positieve antwoorden in de initiële fase van de verzoeken is duidelijk op hetzelfde niveau gebleven: 68,19%, tegen 69,31% in 2003. In 64,8 % van de gevallen is het document volledig vrijgegeven en in 3,39 % van de gevallen is gedeeltelijke toegang verleend tot de opgevraagde documenten.

Bij het percentage positieve antwoorden is geen rekening gehouden met het groot aantal toegangsverzoeken betreffende reeds openbaar gemaakte documenten (bijna één verzoek op vijf). Voorts betrof het verzoek in ongeveer 2 % van de gevallen een niet-bestaand document.

5.2. Het percentage confirmaties van initiële besluiten is duidelijk gestegen van 61,57 % naar 73,21 %.

Het percentage geheel positieve antwoorden na een initiële weigering daalt van 30,13 % naar 9,09 %. Het percentage besluiten waarbij gedeeltelijke toegang wordt verleend na een initiële weigering is daarentegen meer dan verdubbeld: van 8,29 % naar 17,7 %.

Het aandeel positieve antwoorden aan het einde van de gehele procedure bedraagt 70 % (tegenover 72,82 % in 2003); in 65,45 % van de gevallen zijn de documenten integraal vrijgegeven en in 4,58 % is gedeeltelijke inzage verleend.

5.3. In het initiële stadium blijft de belangrijkste reden om een verzoek te weigeren de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits (artikel 4, lid 2, derde streepje), hoewel het percentage weigeringen dat op deze uitzondering is gebaseerd, licht is gedaald van 37,55 % naar 31,81 %. Het gaat in de meeste gevallen om toegangsverzoeken tot aanmaningen, met redenen omklede adviezen of andere documenten die betrekking hebben op nog niet afgeronde inbreukprocedures of documenten over mededingingsbeleid.

De tweede reden tot weigering is de bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie (artikel 4, lid 3). Het percentage weigeringen dat op deze uitzondering is gebaseerd, is gestegen van 20,92 % naar 25,44 %.

5.4. De voornaamste redenen voor de bevestiging van een weigering zijn dezelfde als in het initiële stadium:

– de bescherming van het doel van onderzoeken (26,32%);

– de bescherming van het besluitvormingsproces (21,75 %).

De bescherming van de commerciële belangen heeft tot aanzienlijk meer weigeringen in het confirmatieve stadium geleid dan in 2003: een stijging van 11,87 % naar 15,79 %. Het percentage weigeringen dat op deze uitzondering is gebaseerd is duidelijk groter dan in het initiële stadium (8,33 %).

6. KLACHTEN BIJ DE EUROPESE OMBUDSMAN

6.1. In 2004 heeft de Ombudsman dertien klachtendossiers tegen de Commissie over weigering om documenten ter beschikking te stellen, afgesloten. In vijf gevallen heeft de Ombudsman geconcludeerd dat er geen sprake was van slecht bestuur. In vijf andere gevallen werd een minnelijke schikking getroffen of was het geschil intussen opgelost. Drie klachten hebben aanleiding gegeven tot een kritische opmerking van de Ombudsman.

6.2. In 2004 werden bij de Ombudsman elf nieuwe klachten ingediend, waarvan er vier betrekking hebben op de weigering om in het kader van een inbreukprocedure opgestelde of verkregen documenten ter beschikking te stellen (aanmaningen, met redenen omklede adviezen, antwoorden van de lidstaten).

7. BEROEPSPROCEDURES VOOR DE RECHTER

7.1. Het Gerecht van eerste aanleg heeft twee arresten uitgesproken waarin een beroep tegen een besluit houdende weigering een document ter beschikking te stellen, wordt verworpen. Voorts heeft het Hof van Justitie, door een arrest van het Gerecht te vernietigen, een negatief besluit van de Raad en de Commissie nietig verklaard.

- Arrest van het Gerecht van 23 november 2004, zaak T-84/03, Turco v. Raad
- Arrest van het Gerecht van 30 november 2004, zaak T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds v. Commissie
- Arrest van het Hof van 22 januari 2004, zaak C-353/01 P , Mattila v. Raad en Commissie

7.2. In 2004 werden negen nieuwe beroepen ingesteld tegen besluiten van de Commissie in uitvoering van verordening nr. 1049/2001:

- Association de la Presse internationale v. Commissie, zaak T-36/04
- Bavarian Lager v. Commissie, zaak T-194/04
- Co-Frutta v. Commissie, zaak T-446/04
- Franchet-Byk v. Commissie, zaak T-70/04
- Port Support Customs Agency v. Commissie, zaak T-319/04
- Terezakis v. Commissie, zaak T-380/04
- Ultradent v. Commissie, zaak T-237/04
- UPS v. Commissie, zaak T-284/04
- Valero Jordana v. Commissie, zaak T-161/04

8. CONCLUSIE

De belangstelling van het publiek voor toegang tot niet-gepubliceerde documenten van de Commissie is in 2004 verder toegenomen. Evenals in de voorgaande jaren komen de verzoeken grotendeels (meer dan 40 %) van ondernemingen, NGO's, advocatenkantoren of lobbygroepen.

Het algemene beeld dat uit de analyse van de toegangsverzoeken naar voren komt, is dat een groot deel van de verzoeken betrekking heeft op de activiteiten van de Commissie inzake controle van de toepassing van het gemeenschapsrecht. Zeer vaak worden deze toegangsverzoeken ingediend om documenten te verkrijgen die de situatie van de verzoeker kunnen ondersteunen in het kader van een klacht, zoals een vermeende inbreuk op het gemeenschapsrecht, of in het kader van een administratief of rechterlijk beroep. Deze verzoeken hebben over het algemeen betrekking op omvangrijke stukken en het onderzoek van de gevraagde documenten brengt veel administratief werk met zich.

De meest aangehaalde redenen voor weigering hebben betrekking op de bescherming van de volgende belangen: het doel van de onderzoeken, de commerciële belangen van ondernemingen en het besluitvormingsproces van de Commissie. Deze laatste uitzondering wordt meer aangevoerd om individuele besluiten te beschermen dan het wetgevend proces. Op het gebied van de wetgeving is er een tendens om steeds meer documenten openbaar te maken, zonder te wachten op een toegangsverzoek.

Het aantal bij de Ombudsman ingediende klachten over de toepassing van verordening 1049/2001 blijft stabiel ondanks de stijging van het aantal verzoeken. In de meeste gevallen heeft de Ombudsman hetzij geconcludeerd dat er geen sprake was van slecht bestuur, hetzij vastgesteld dat de zaak was opgelost tot tevredenheid van de indiener van de klacht.

Het Gerecht van eerste aanleg heeft zijn interpretatie van de uitzondering inzake de mogelijkheid van de lidstaten om zich te verzetten tegen de openbaarmaking van de documenten die zij aan de Commissie hebben gegeven, bevestigd.