EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de toepassing in 2018 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

Inhoudsopgave

INLEIDING 2

I. Bredere transparantieagenda 2

II. Toegang tot documenten 7

1. Registers en websites 8

2. Samenwerking met andere instellingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001 9

3. Analyse van de verzoeken om toegang 9

3.1. Het aantal verzoeken (bijlage – tabellen 3 en 4) 9

3.2. Aandeel van verzoeken per DG/dienst van de Commissie (zie bijlage – tabel 5) 11

3.3. Het sociale en beroepsprofiel van de verzoekers (bijlage – tabel 6) 12

3.4. De geografische oorsprong van de verzoekers (bijlage – tabel 7) 14

4. Toepassing van uitzonderingen op het recht van toegang 15

4.1. Soorten verleende toegang (bijlage – tabellen 8 en 9) 15

4.2. Aangevoerde uitzonderingen op het recht van toegang (bijlage – tabel 10) 16

4.2.1. Initiële fase 16

4.2.2. Confirmatieve fase 18

5. Klachten bij de Europese Ombudsman 19

6. Rechterlijke toetsing 19

6.1. Het Hof van Justitie 19

6.2. Het Gerecht 20

6.2.1. Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen 21

6.2.2. Opheldering over bepaalde materiële bepalingen 24

6.2.3. Opheldering over de interactie tussen de verordening en andere instrumenten 30

6.3. Nieuwe aanhangige gerechtelijke procedures 33

CONCLUSIE 34

INLEIDING

In 2018 heeft de Commissie belangrijke stappen gezet om haar sterke inzet voor meer transparantie en verantwoording op proactieve wijze om te zetten in daden, teneinde het vertrouwen van de Europese burgers in de processen van de EU-instellingen te vergroten.

In het kader van dit streven is het van cruciaal belang dat de Commissie burgers stimuleert daadwerkelijk hun recht uit te oefenen op toegang tot documenten die bij de EU-instellingen berusten[1].

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 Commissie[2].

Artikel 17, lid 1, van de verordening bepaalt dat elke instelling jaarlijks een verslag publiceert over de uitvoering van de verordening in het voorgaande jaar.

Het onderhavige jaarverslag voor 2018 begint met een samenvatting van de bredere transparantie-initiatieven van de Commissie (zie hierna onder I). Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste trends en kenmerken van in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001 ingediende verzoeken om toegang tot documenten en van de antwoorden daarop van de Commissie. Daarnaast bevat het verslag een evaluatie van de arresten van de Europese rechters en van de bevindingen van de Ombudsman over de uitvoering van de verordening door de Commissie (zie hierna onder II).

I. Bredere transparantieagenda

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

In 2018 heeft de Commissie gerichte inspanningen geleverd om al haar kernactiviteiten – uiteenlopend van wetgevingsprocessen en beleidsuitvoering tot contacten met belanghebbenden en lobbyisten – nog transparanter te maken. Hieronder staan enkele voorbeelden die tekenend zijn voor deze brede inspanningen.

Betere regelgeving

In overeenstemming met het doel om de werkzaamheden van de EU-instellingen transparanter te maken en met haar langjarige inzet om de EU-besluitvorming dichter bij de burgers te brengen, heeft de Commissie in 2018 actief bijgedragen aan de groei van het op 12 december 2017 gelanceerde *interinstitutionele onlineregister voor gedelegeerde handelingen*[3].

[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] Naar aanleiding van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 15 maart 2016.

De Commissie ondersteunt voorts de lopende inspanningen om de wetgevingsprocedure transparanter en toegankelijker te maken, onder meer via verbeteringen in Eur-Lex en de initiatieven uit hoofde van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven (zoals de gezamenlijke database over de stand van zaken van wetgevingsdossiers). De site "Geef uw mening" van de Commissie biedt nu één centraal online toegangspunt waar burgers en belangstellenden meer te weten kunnen komen over haar beleidsvormingsactiviteiten, en waar zij hun opmerkingen, standpunten en andere informatie kunnen achterlaten.

Ten slotte heeft de Commissie in 2018 de stand van zaken rond haar beleid inzake betere regelgeving geïnventariseerd. De conclusies hiervan werden in april 2019 gepresenteerd in een mededeling waarin gebieden met ruimte voor verdere verbetering werden aangegeven[4].

De nieuwe gegevensbeschermingsverordening voor de EU-instellingen en -organen

In 2018 werd transparantie gepromoveerd tot uitgangspunt van de nieuwe gegevensbeschermingsregels voor de EU-instellingen en -organen.

De aanneming van Verordening (EU) 2018/1725[5] markeert een belangrijke stap voorwaarts in de ontwikkeling van een alomvattend EU-transparantiekader.

Verordening (EU) 2018/1725, die op 11 december 2018 in werking is getreden, bevat een specifiek deel dat gaat over transparantie. In dit verband houdt transparantie in dat de EU-instellingen en -organen persoonsgegevens op een transparante manier moeten verwerken door de betrokkenen in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm te informeren en dienovereenkomstig met hen over de verwerking te communiceren.

De nieuwe verordening betekent een aanzienlijke versterking van de rechten van individuen wier gegevens worden verwerkt. Krachtens de verordening moeten de EU-instellingen en -organen niet alleen handelen volgens het transparantiebeginsel, maar moeten zij ook aantonen dat zij zich aan dat beginsel houden.

Een nieuwe gedragscode voor de leden van de Europese Commissie

In 2018 heeft de Commissie formeel een nieuwe gedragscode voor haar leden aangenomen[6]. Deze nieuwe code is op 1 februari 2018 van kracht geworden, en vervangt de gedragscode voor de leden van de Commissie van 20 april 2011.

---

[4] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. "Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet", COM(2019) 178, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0178&qid=1562483114757

[5] Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, hierna "Verordening (EU) 2018/1725").

[6] Besluit C(2018) 700 final van de Commissie van 31.1.2018 betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie, PB C 65 van 21.2.2018, blz. 7. Hierna "de gedragscode voor de leden van de Europese Commissie".

De code bevat bepalingen die bedoeld zijn om het optreden van commissarissen op bepaalde terreinen transparanter te maken. De code stelt *specifieke regels voor externe bijeenkomsten van commissarissen* vast. Dit[7] betekent dat de commissarissen en hun kabinetsleden alleen organisaties of als zelfstandige werkzame personen ontmoeten die zijn ingeschreven in het transparantieregister[8]. Zij maken informatie over zulke bijeenkomsten openbaar[9].

De nieuwe code introduceert daarnaast de bepaling dat de Commissie elke twee maanden *een overzicht van de reiskosten per commissaris* publiceert[10]. Dergelijke overzichten werden eind februari 2018 voor het eerst gepubliceerd en de reiskosten van de commissarissen zijn sindsdien elke twee maanden op proactieve wijze openbaar gemaakt.

Bovendien wordt – in overeenstemming met de vereisten van de nieuwe gedragscode – de *nieuwe belangenverklaring* van alle commissarissen nu gelijktijdig gepubliceerd als ondertekend pdf-bestand op de desbetreffende websites van de verschillende commissarissen en als machinaal leesbaar bestand op de Europawebsite[11].

Tot slot heeft de Commissie in de geest van transparantie en verantwoordingsplicht toegezegd om *jaarverslagen* te publiceren over de toepassing van de nieuwe gedragscode.

In algemenere zin wordt transparantie met betrekking tot de ethiek van het gedrag van commissarissen en oud-commissarissen geboden via een *speciaal daartoe bestemde webpagina van de Commissie*[12].

Het transparantieregister

Het transparantieregister is gestaag blijven groeien en bevatte in december 2018 meer dan 11 900 inschrijvingen. Dat waren er 5 000 meer dan aan het begin van voorzitter Junckers termijn; in 2018 kwamen er 2 762 nieuwe inschrijvingen bij[13]. Sinds het begin van de zittingstermijn van de Commissie-Juncker erkennen alle inschrijvers een gemeenschappelijke gedragscode.

In 2018 zijn de inspanningen om de algemene kwaliteit van de gegevens in het transparantieregister te verbeteren, geïntensiveerd, met tastbare resultaten als gevolg. Een nieuwe functie zijn de automatische lijsten van de bijeenkomsten die ingeschrevenen sinds december 2014 hebben gehad met commissarissen, hun kabinetsleden of directeuren-generaal. Er hebben verschillende interne en externe communicatieactiviteiten plaatsgevonden om het transparantieregister bekender te maken en het gebruik ervan te bevorderen.

[7] Artikel 7, lid 1, van de gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.
[8] Zoals ingesteld krachtens het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie van 16 april 2014.
[9] Artikel 7, lid 2, van de gedragscode voor de leden van de Europese Commissie. (Deze openbaarmaking geschiedt overeenkomstig het besluit van de Commissie van 25 november 2014 betreffende het openbaar maken van informatie over bijeenkomsten van leden van de Commissie en organisaties of als zelfstandige werkzame personen.)
[10] Artikel 6, lid 2, van de gedragscode voor de leden van de Europese Commissie.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_nl
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_nl.pdf

De besprekingen tussen de drie instellingen over het voorstel van de Commissie voor een interinstitutioneel akkoord over de verplichtstelling van het transparantieregister werden voortgezet.

Er is evenwel geen overeenstemming bereikt over een verplichte registratie in het transparantieregister van bijeenkomsten tussen besluitnemers en belangenbehartigers – een punt dat de Commissie van cruciaal belang acht. Daarom heeft zij er bij het Europees Parlement en de Raad op aangedrongen om mogelijkheden te onderzoeken om de regel "geen inschrijving, geen bijeenkomst" toe te passen.

Transparantie van de EU over de brexit

Ook in 2018 heeft de Commissie de daad bij haar woord gevoegd om maximale openheid van zaken te bieden bij de - nooit eerder voorgekomen - onderhandelingen over de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU[14].

De Commissie heeft een ongeëvenaard transparantieniveau bereikt dat door de Ombudsman werd geprezen toen zij haar tweejarige strategische initiatief met betrekking tot de uittredingsonderhandelingen van het Verenigd Koninkrijk afrondde. De Ombudsman concludeerde dat naast de goede administratieve praktijken ook de hoge mate van transparantie de legitimiteit van de EU-onderhandelaars verhoogde en hielp om de eenheid van de Europese Unie te bewaren[15].

In 2017 en 2018 heeft de Commissie op proactieve wijze in totaal *meer dan honderd onderhandelingsstukken* gepubliceerd op haar website om publieke controle mogelijk te maken en de standpunten van belanghebbenden in aanmerking te nemen. Deze documenten staafden de vorderingen van de onderhandelingen en stelden het publiek in staat om de ontwikkeling van de documenten in hun opeenvolgende versies te volgen.

De hoofdonderhandelaar van de Commissie, Michel Barnier, merkte over de ongekende inspanningen op dat burgers, bedrijven, regio's en iedereen die gevolgen zal ondervinden van het Britse besluit om de EU te verlaten, recht hebben op transparantie. Transparantie is volgens hem cruciaal om met de 27 lidstaten en het Parlement tot heldere, krachtige en eensgezinde standpunten te komen.

Extra transparantie: proefprojecten en initiatieven

In 2018 voerde de Commissie aanvullende innovatieve proefprojecten uit om de transparantie te bevorderen. Zo lanceerde het *directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid* in april 2018 een proefproject om meer openheid van zaken te geven over zijn activiteiten. Binnen dit project worden elektronische documenten over pesticiden en biociden die (volledig of gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt naar aanleiding van een verzoek op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001, online gepubliceerd. De documenten worden niet langer in gedrukte vorm naar de verzoekers gestuurd, maar zij ontvangen een link naar een website.

[14] Overeenkomstig de richtsnoeren van de Europese Raad.

[15] Afsluitende opmerkingen bij het strategisch initiatief met de Commissie met betrekking tot de uittredingsonderhandelingen met het VK, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

Deze website, die speciaal is ingericht voor de publicatie van documenten die openbaar worden gemaakt uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001, is voor iedereen[16] toegankelijk zodat de documenten gelijktijdig beschikbaar worden gemaakt voor het algemene publiek en voor de verzoeker.

Het proefproject zal naar verwachting doorlopen in de eerste helft van 2019.

In 2018 bleven transparantie en betrokkenheid van het publiek speerpunten van het *handelsbeleid* met het oog op democratie, vertrouwen van het publiek en verantwoordingsplicht. In het kader van de toezegging van de Europese Commissie op het gebied van transparantie, zoals verwoord in de nieuwe handelsstrategie van de EU, "Handel voor iedereen", heeft de Commissie ook in 2018 op een speciaal daartoe in het leven geroepen website onderhandelingsteksten 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[17].

Een ander belangrijk aspect van de communicatie met het maatschappelijk middenveld is de zogeheten "duurzaamheidseffectbeoordeling". Dit handelsspecifieke instrument is ontworpen ter ondersteuning van onderhandelingen over handelsovereenkomsten. De beoordeling wordt verricht door externe adviseurs, die de potentiële effecten van eventueel te sluiten handelsovereenkomsten op economisch, sociaal en ecologisch vlak en op de mensenrechten analyseren. De duurzaamheidseffectbeoordeling heeft een sterk participatief karakter.

Bovendien organiseerde de Commissie ook in 2018 initiatieven en acties in het kader van het programma "*Europa voor de burger*". De programma, dat loopt van 2014 tot 2020, is een belangrijk instrument om de EU-burgers te stimuleren zich beter te informeren, deel te nemen aan het debat en een grotere rol te spelen in de ontwikkeling van de EU.

Verder gaven het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2018 hun politieke akkoord aan het voorstel van de Commissie om het *Europees burgerinitiatief* te herzien. Het Europees burgerinitiatief – een politieke prioriteit van de Commissie-Juncker – biedt burgers een unieke en innovatieve mogelijkheid om Europa vorm te geven door de Commissie met een miljoen handtekeningen op te roepen een wetgevingsvoorstel te doen. Het hervormde burgerinitiatief wordt gebruiksvriendelijker om de democratische participatie op EU-niveau te versterken.

Tot slot heeft de Commissie haar proactieve rol in de publicatie van uiteenlopende publieksvriendelijke informatie en documenten in 2018 voortgezet. Tegelijkertijd was zij voortdurend op zoek naar nieuwe instrumenten om haar activiteiten transparanter te maken en burgers te betrekken bij het democratisch proces. Dit zijn maar enkele voorbeelden van de inspanningen die de Commissie levert om transparantie in de brede zin des woords te bevorderen.

[16] Zie https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/
[17] Zie http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Toegang tot documenten

Het recht van toegang tot documenten, zoals vervat in artikel 15, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in Verordening (

EG) nr. 1049/2001, was ook in 2018 een van de hoekstenen van de transparantieagenda van de Commissie.

Het recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen houdt verband met het democratische karakter van die instellingen[18]. Verordening (EG) nr. 1049/2001 weerspiegelt het in artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verwoorde streven een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen[19]. Deze doelstelling wordt herhaald in artikel 10 van het EU-Verdrag.

In dit verband heeft de Commissie in 2018 naar aanleiding van specifieke verzoeken op grond van de verordening toegang verleend tot een brede waaier van documenten in haar bezit. Die toegang vormde een aanvulling op de proactieve publicatie van een schat aan informatie en documenten in de verschillende registers en op de verschillende websites van de Commissie.

Dit verslag biedt een overzicht van de wijze waarop de Commissie de verordening in 2018 heeft uitgevoerd. Het is gebaseerd op statistische gegevens, die zijn samengevat in de bijlage[20].

De statistieken geven het aantal ontvangen verzoeken en verstrekte antwoorden in 2018 weer. De statistische gegevens zijn nauwkeuriger dan de gegevens voor eerdere jaren, dankzij regelmatige correcties van de codering[21].

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

Samenvattend blijkt uit de statistieken dat in meer dan 80 % van de 6 912 gevallen de opgevraagde documenten volledig of gedeeltelijk werden vrijgegeven in de initiële fase, en dat in bijna 41 % van de 288 gevallen die werden behandeld in de confirmatieve fase ruimere of zelfs volledige toegang werd verleend. Uit de statistieken blijkt niet alleen hoe open de Commissie is, maar ook hoe belangrijk het recht van toegang tot documenten is in het kader van haar algemene transparantiebeleid.

[18] Zie de tweede overweging van de considerans van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[19] Zie de eerste overweging van de considerans van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[20] Tenzij anders wordt vermeld, zijn de statistieken in het onderhavige verslag gebaseerd op gegevens uit de IT-toepassingen van de Commissie per 31 december 2018, zoals bijgewerkt na latere correcties van de codering. De percentages in het beschrijvende gedeelte van het verslag worden afgerond op de dichtstbijzijnde decimaal.
[21] Om deze reden kunnen de cijfers in dit verslag enigszins verschillen van de cijfers uit eerdere verslagen.

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 wijst ten minste één juridisch deskundige aan die in dit verband optreedt als "coördinator toegang tot documenten".

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

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

Een speciaal team binnen de eenheid Transparantie, documentbeheer en toegang tot documenten van het secretariaat-generaal wijdt zich exclusief aan de coördinatie en eenvormige uitvoering van de uitvoerige regels voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Het team bestaat uit verscheidene zaakbehandelaars en administratieve ondersteuners. Naast het evalueren van de initiële antwoorden verschaft de eenheid ook horizontale richtsnoeren, opleidingen en advies over de toepassing van de verordening aan alle directoraten-generaal en diensten van de Commissie. Ook beheert dit team 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 (EG) nr. 1049/2001 gestaag toenemende aantal nieuwe verzoeken om toegang tot documenten en de roep om grotere transparantie op het gebied van toegang van het publiek tot documenten zijn signalen 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.

1. REGISTERS EN WEBSITES

In 2018 werden 19 582 nieuwe documenten toegevoegd aan het register van Commissiedocumenten[22] (zie bijlage – tabel 1), verdeeld over de categorieën C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC en SWD[23].

In 2018 registreerde de website "Toegang tot documenten" op *Europa*[24] 6 458 bezoekers en werden er 8 652 pagina's bekeken (zie de bijlage – tabel 2)[25].

[22] Een vergelijkbaar aantal als in 2016 (18 523).

[23] Te weten: C: eigen besluiten van de Commissie; COM: wetgevingsvoorstellen van de Commissie en andere documenten die werden meegedeeld aan andere instellingen, met de voorbereidende documenten; JOIN: gemeenschappelijke handelingen van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger; 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: werkdocumenten van de Commissie.

[24] Toegang tot documenten: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/freedom-information/access-documents_en.

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

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

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

In overeenstemming met de twee bovenstaande bepalingen hielden het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie ook in 2018 regelmatige technische bijeenkomsten op administratief niveau. Tijdens die bijeenkomsten delen de instellingen ervaringen, ontwikkelen zij beste praktijken en zorgen zij ervoor dat Verordening (EG) nr. 1049/2001 steeds wordt toegepast in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

3. ANALYSE VAN DE VERZOEKEN OM TOEGANG

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

Zoals in de onderstaande grafiek weergegeven, werden er in 2018 in totaal **6 912 initiële verzoeken** ingediend. Dat is een opvallende stijging met ongeveer 9,5 % ten opzichte van 2017 en met bijna 10 % ten opzichte van 2014[26]. De Commissie verstrekte 7 257 initiële antwoorden, tegen 6 716 in 2017 – een stijging van bijna 7,5 %.

Van die initiële antwoorden werden er 6 117 gegeven op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 (tegenover 5 181 in 2017). Dit betekent een stijging van ongeveer 15,3 % in een jaar tijd.

Een verzoek kan betrekking hebben op meer dan één document en derhalve aanleiding geven tot meerdere verschillende antwoorden. Anderzijds kunnen meerdere verzoeken in sommige gevallen worden samengevoegd en aanleiding geven tot één enkel antwoord. Het aan de databank ontleende aantal gegeven antwoorden omvat alle soorten antwoorden van de Commissie, namelijk

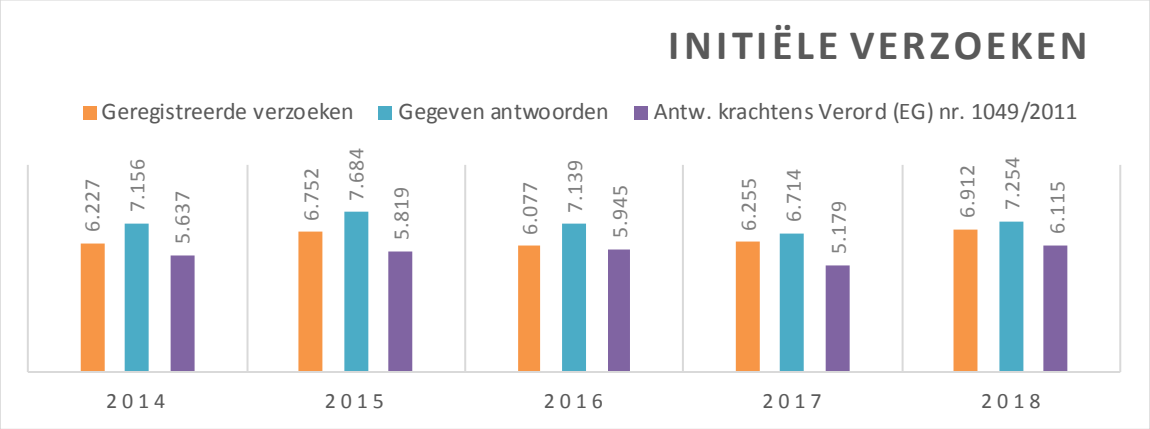
- antwoorden op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 (waaronder antwoorden waarin de Commissie verklaarde dat zij niet beschikt over de gevraagde documenten) ,
- antwoorden uit hoofde van andere rechtskaders (vanwege de inhoud van het verzoek, de status van de verzoeker[27] enz.) en

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

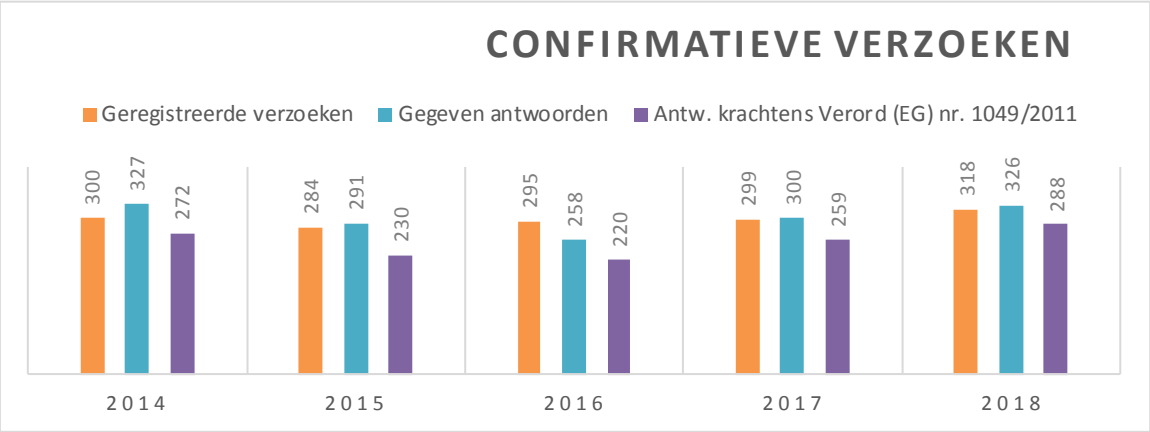
[26] In 2017 bedroeg het aantal initiële verzoeken 6 255, in 2014 waren dat er 6 227 (gegevens uit eerdere jaarverslagen).

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

– verzoeken waarvan de behandeling is afgesloten omdat de verzoeker heeft verzuimd de gevraagde opheldering te verschaffen of niet aan de procedurele vereisten heeft voldaan.



Er waren **318 confirmatieve verzoeken** om herziening door de Commissie van initiële antwoorden die volledige of gedeeltelijke weigering van toegang inhouden – een stijging met bijna 4,4 % ten opzichte van 2017. De gegevens bevestigen de gestage opwaartse trend vanaf 2016. Het aantal confirmatieve antwoorden op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 nam aanzienlijk toe, met ongeveer 10 %, van 259 in 2017 tot 288 in 2018[28]. De stijging van het aantal confirmatieve antwoorden sinds 2014 bedraagt evenwel ongeveer 5,6 %, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.



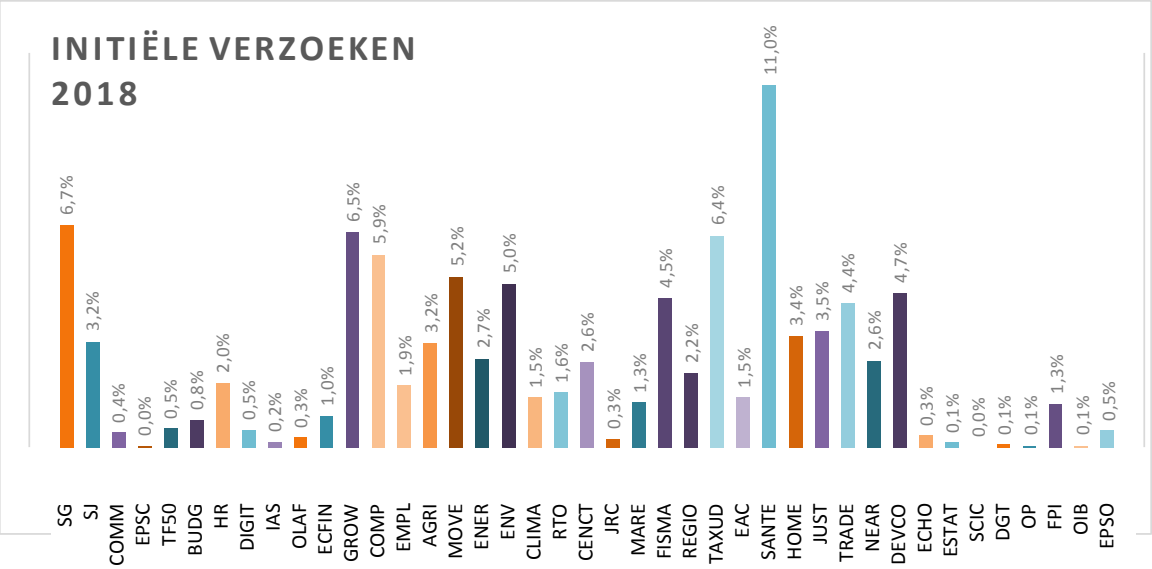
[28] *Ibid.*

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

In 2018 ontving het directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid[29] het hoogste percentage **initiële verzoeken** (11 %), gevolgd door het secretariaat-generaal (6,7 %)[30] en het directoraat-generaal Interne markt, industrie, ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf (6,5 %)[31].

Het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie[32] (6,4 %), het directoraat-generaal Concurrentie[33] (5,9 %) en het directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer[34] (5,2 %) waren de enige andere diensten die elk meer dan 5 % van alle initiële verzoeken ontvingen.

De overige departementen van de Europese Commissie ontvingen elk 5% of minder van alle initiële verzoeken.

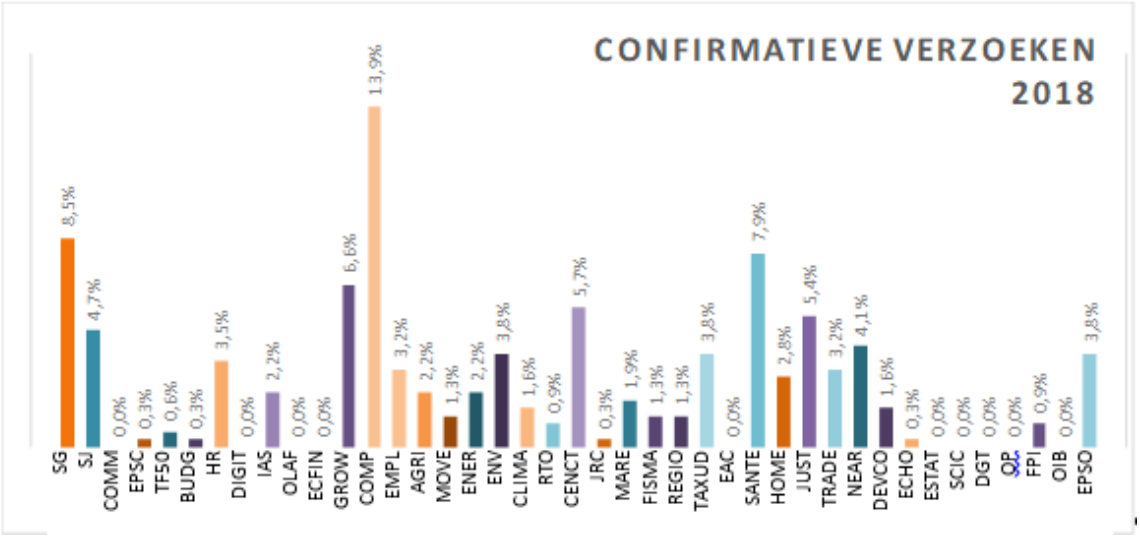


Het grootste percentage van de door het secretariaat-generaal ontvangen **confirmatieve verzoeken** had betrekking op initiële antwoorden die waren verstrekt door het directoraat-generaal Concurrentie (13,8 % tegenover 19,7 % 2017), gevolgd door het secretariaat-generaal (bijna 8,5 %) en het directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid (bijna 7,9 %).

De initiële antwoorden van elk van drie andere departementen van de Commissie (het directoraat-generaal Interne markt, industrie, ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf, het directoraat-generaal Communicatienetwerken, inhoud en technologie[35] en het directoraat-generaal Justitie en consumentenzaken[36]) vormden het voorwerp van meer dan 5 % van alle confirmatieve verzoeken.

[29] In de twee onderstaande grafieken "SANT”" genoemd.
[30] In de twee onderstaande grafieken “SG” genoemd.
[31] In de twee onderstaande grafieken “GROW” genoemd.
[32] In de twee onderstaande grafieken “TAXUD” genoemd.
[33] In de twee onderstaande grafieken “COMP” genoemd.
[34] In de twee onderstaande grafieken “MOVE” genoemd.
[35] In de twee onderstaande grafieken “CNECT” genoemd.
[36] In de twee onderstaande grafieken "JUST' genoemd.

De initiële antwoorden van elk van de overige departementen van de Europese Commissie waren het voorwerp van minder dan 5 % van de confirmatieve verzoeken om herziening.



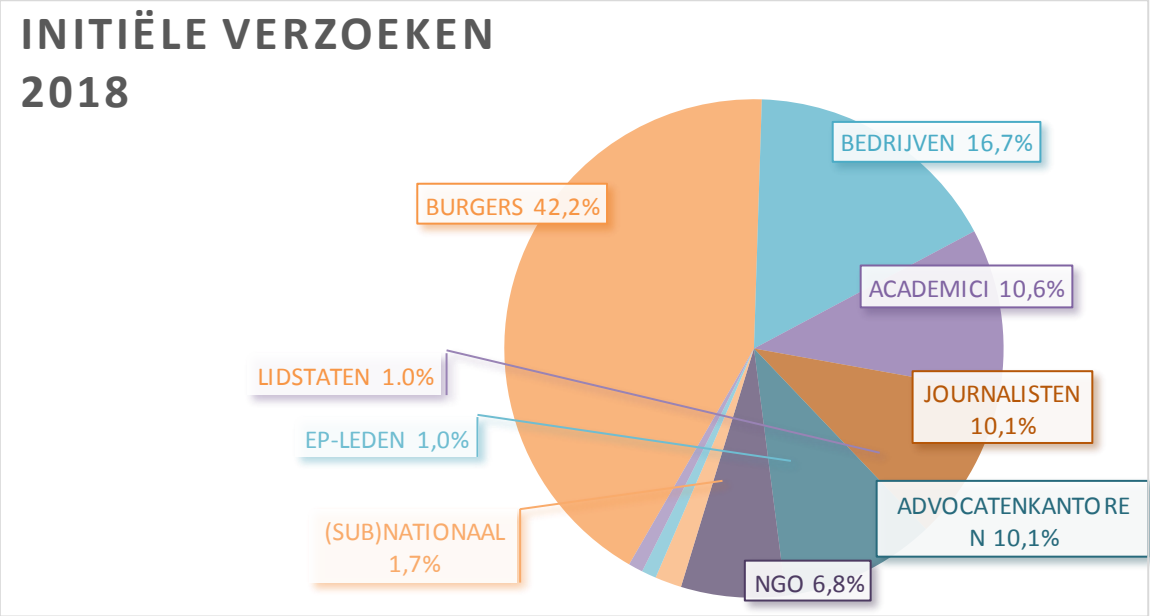
3.3. Het sociale en beroepsprofiel van de verzoekers (bijlage – tabel 6)

Op het verzoekformulier op de Europawebsite kunnen verzoekers hun sociale/beroepsprofiel vermelden door een keuze te maken uit een van de volgende negen categorieën: burgers, academici, advocaten, journalisten, niet-gouvernementele organisaties, bedrijven, leden van het Europees Parlement, subnationale overheden en nationale overheden van lidstaten[37]. Voor statistische doeleinden heeft het profiel "burgers" betrekking op de verzoekers die deze categorie in hun profiel hebben vermeld en op de verzoekers die geen sociale/beroepscategorie hebben geselecteerd.

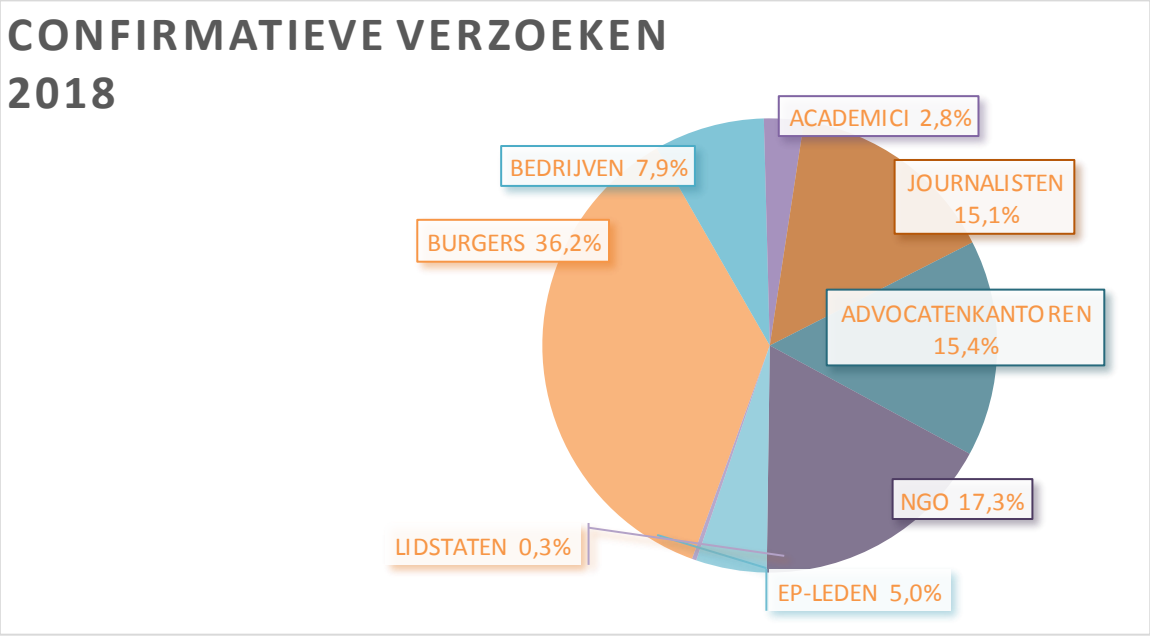
Net als in eerdere jaren waren ook in 2018 de meeste **initiële verzoeken** afkomstig van *burgers*. Deze categorie was goed voor ongeveer 42,2 % van de ingediende verzoeken.

Op de tweede plaats stonden niet langer de *academici* (zoals in 2017), maar *bedrijven*, die bijna 16,7 % van de initiële verzoeken indienden. Academici bezetten nu de derde plek (rond 10,6 %), op de voet gevolgd door *advocatenkantoren* en *journalisten* (elk zo'n 10,1 %).

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



De meeste **confirmatieve verzoeken** in 2018 waren afkomstig van *burgers*, die goed waren voor bijna 36,2 % van die verzoeken (tegenover 24,7 % in 2017). *Niet-gouvernementele organisaties* bekleedden de tweede plaats: zij dienden een groot aantal confirmatieve verzoeken in (liefst 17,3 % in 2018, tegenover 13,2 % in 2017). De derde plek werd ingenomen door *beoefenaars van juridische beroepen*, die meer dan 15,4 % van de confirmatieve verzoeken indienden. Ook *journalisten* dienden veel meer confirmatieve verzoeken in, waardoor zij in 2018 stegen naar de vierde plek (15,1 % van de confirmatieve verzoeken tegenover 7,2 % in 2017). Zij werden op afstand gevolgd door *bedrijven* (bijna 7,9 % van deze verzoeken), *leden van het Europees Parlement* (5 %), *academische instellingen en denktanks* (2,8 %) en *lidstaten* (0,3 %).



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

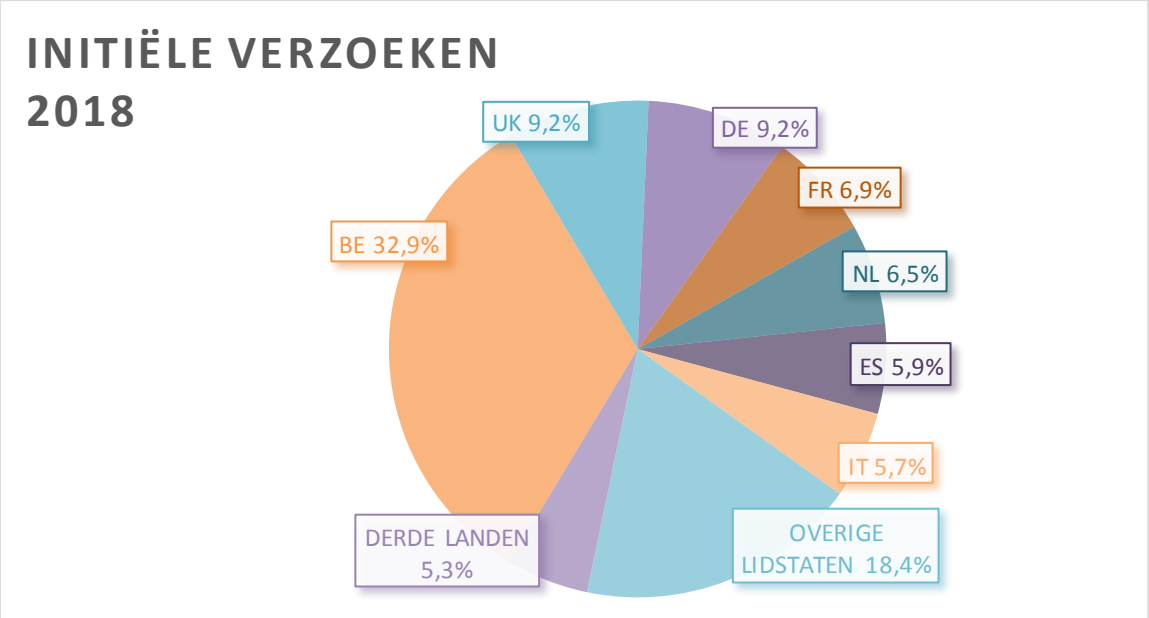
Wanneer we kijken naar de geografische spreiding van de **initiële verzoeken**, dan blijven België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland net als in 2017 de landen met de meeste verzoeken om toegang tot documenten. Ongeveer 51,3 % van de initiële verzoeken was in 2018 afkomstig uit deze drie landen. Het grootste percentage initiële verzoeken was opnieuw afkomstig van verzoekers die in België woonachtig of gevestigd zijn (zo'n 32,9 %, tegen ongeveer 25,7 % in 2017).

Daarna volgde het Verenigd Koninkrijk met meer dan 9,2 % van de initiële verzoeken. Dit is een aanzienlijke daling ten opzichte van 2017, toen het Verenigd Koninkrijk goed was voor bijna 15,2 % van de initiële verzoeken.

Duitsland stond op de derde plaats, met bijna 9,2 % van de initiële verzoeken (tegenover bijna 12 % in 2017).

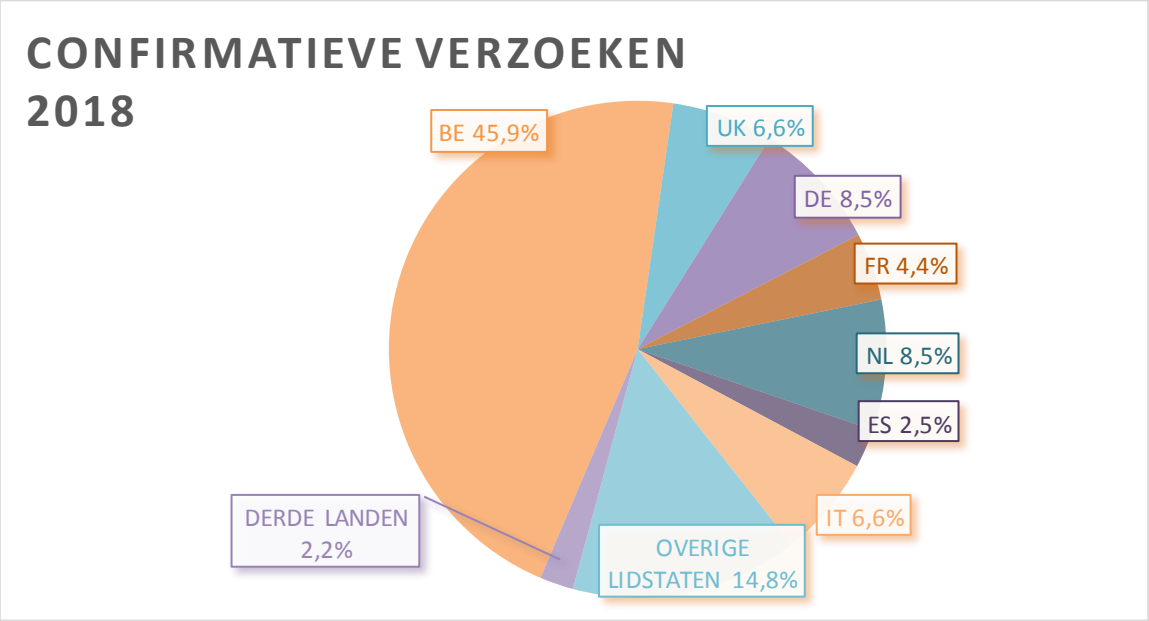
Op de vierde plek stond Frankrijk (6,9 % van de initiële verzoeken), op de voet gevolgd door Nederland (6,5 %), Spanje (bijna 5,9 %) en Italië (5,7 %).

De uit de overige 21 lidstaten afkomstige verzoeken vertegenwoordigden minder dan 3 % van de initiële verzoeken per lidstaat. Ook verzoekers met een verblijfplaats of statutaire zetel in derde landen bleven het recht van toegang tot documenten uitoefenen. Hun percentage initiële verzoeken bleef stabiel, met meer dan 5,3 % van alle initiële verzoeken (vergelijkbaar met 2017, toen het om bijna 5 % ging).



Wat betreft de geografische uitsplitsing van de **confirmatieve verzoeken**, was veruit het grootste aandeel net als in eerdere jaren afkomstig van verzoekers uit België (een netto stijging, met meer dan 45,9 % van deze verzoeken tegen 30,6 % in 2017), gevolgd door Duitsland en Nederland (beide rond 8,5 %). Het Verenigd Koninkrijk, Italië (beide 6,6 %) en Frankrijk (4,4 %) waren de enige andere lidstaten waaruit meer dan 4 % van de verzoeken afkomstig was.

De overige 21 lidstaten waren elk goed voor 2,5 % of minder van de confirmatieve verzoeken. Ten slotte was bijna 2,2 % van alle confirmatieve verzoeken afkomstig van verzoekers met een verblijfplaats of statutaire zetel in derde landen (tegen 3,6 % in 2017).



4. TOEPASSING VAN UITZONDERINGEN OP HET RECHT VAN TOEGANG

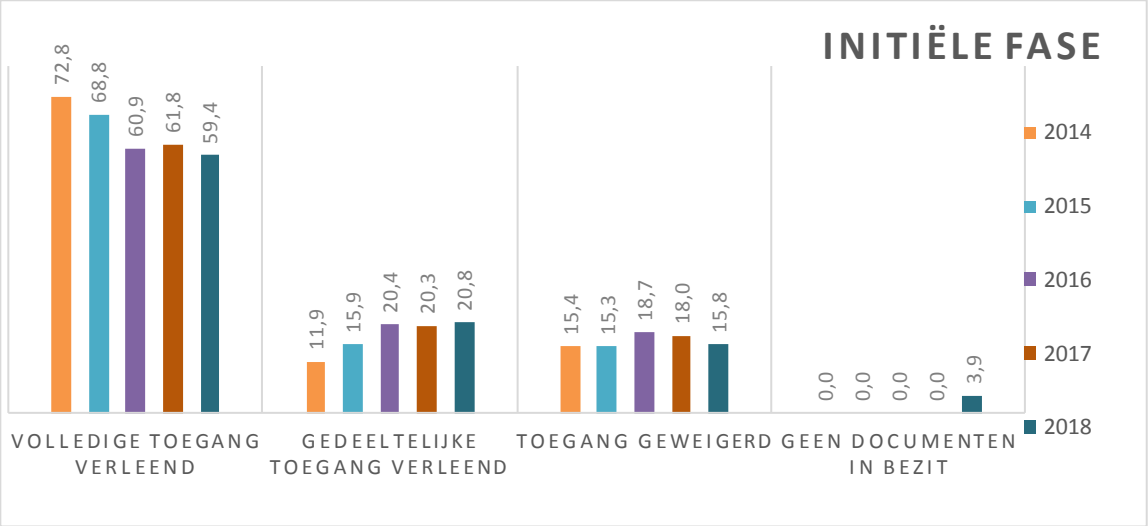
Er gelden verschillende uitzonderingen op het recht van toegang als bedoeld in Verordening (EG) nr. 1049/2001. Die worden in artikel 4 van de verordening opgesomd. Volledige of gedeeltelijke weigeringen moeten met minstens een van deze uitzonderingen worden gerechtvaardigd.

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

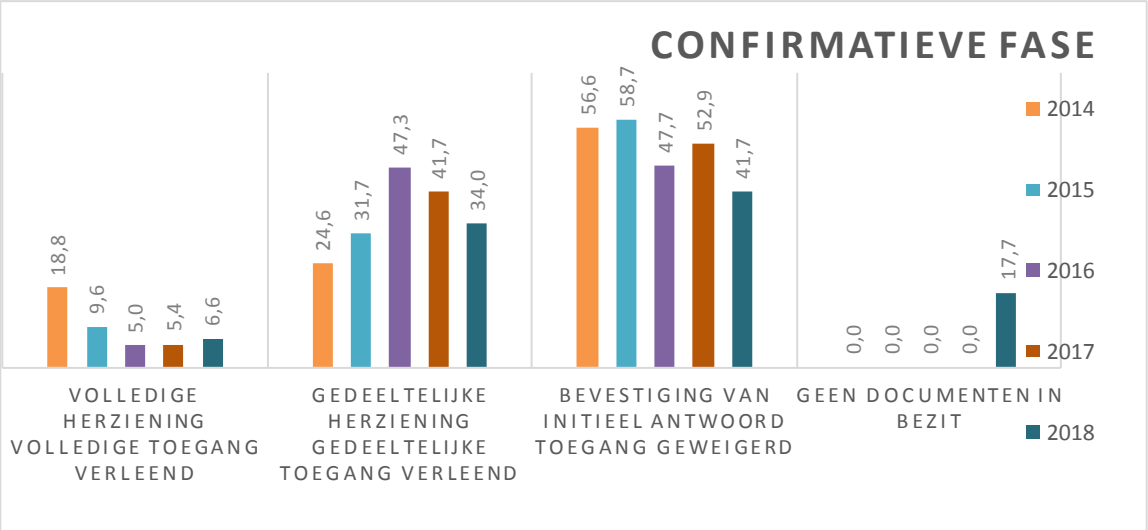
In 2018 werd in de **initiële fase** in meer dan 80,2 % van de gevallen volledige of gedeeltelijke toegang tot documenten verleend (een lichte daling ten opzichte van de 82 % in 2017).

Ook het percentage volledig positieve antwoorden daalde enigszins, van 61,8 % in 2017 naar 59,4 % in 2018. Het percentage gedeeltelijk positieve antwoorden steeg daarentegen licht (van 20,3 % in 2017 naar meer dan 20,8 % in 2018).

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



In 2018 werd circa 41,7 % van de bij confirmatieve verzoeken betwiste initiële antwoorden in de **confirmatieve fase** bevestigd (tegen 52,9 % in 2017). Een vergelijkbaar percentage van de initiële antwoorden (40,6 %) werd volledig of gedeeltelijk teruggedraaid (tegen ongeveer 47,1 % in 2017).

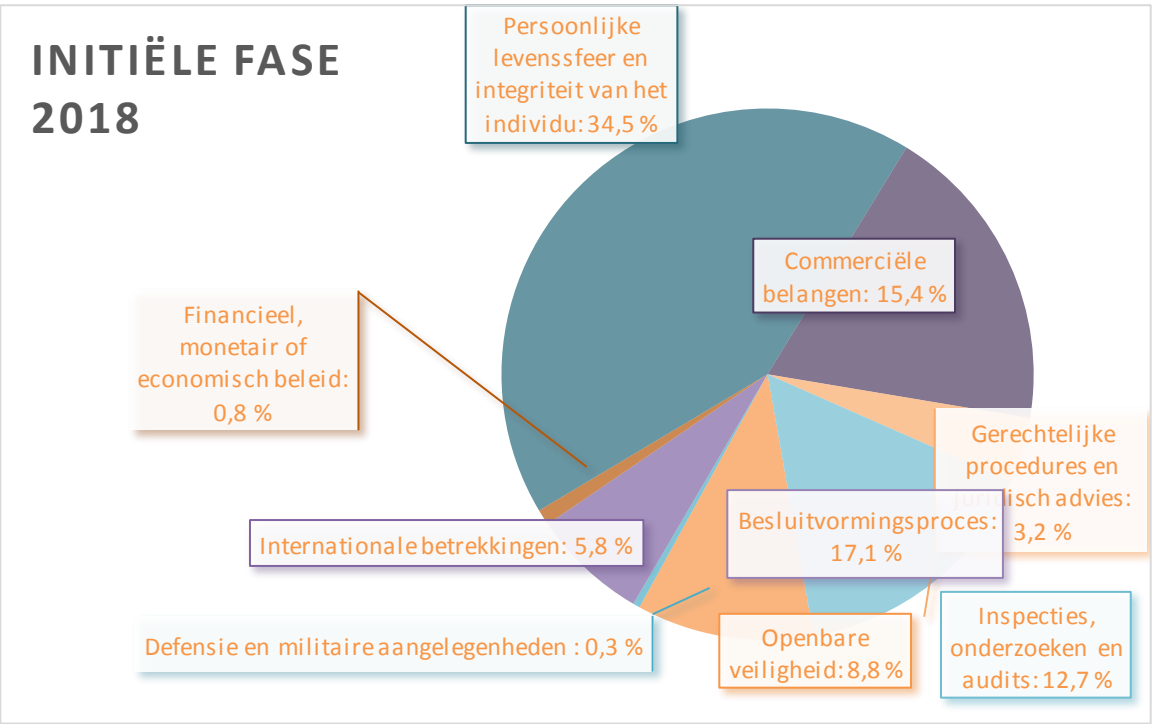


4.2. Aangevoerde uitzonderingen op het recht van toegang[38] (bijlage – tabel 10)

4.2.1. Initiële fase

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu[39] bleef in 2018 de belangrijkste grond waarop de Commissie de toegang (volledig of gedeeltelijk) weigerde tijdens de initiële fase. Deze grond werd in 34,5 % van de weigeringen ingeroepen, tegen bijna 31,4 % in 2017. Net als in eerder jaren kwamen veel van deze weigeringen voort uit de noodzaak om de namen van niet-hooggeplaatste personeelsleden of vertegenwoordigers van derden in de documenten te bewerken, overeenkomstig de geldende gegevensbeschermingswetgeving.

[38] Op grond van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[39] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001.



De op een na vaakst ingeroepen uitzondering betrof de bescherming van *commerciële belangen*[40]. Deze uitzondering werd in meer dan 15,4 % van de (volledige of gedeeltelijke) weigeringen ingeroepen[41].

De uitzondering ter bescherming van het *lopende besluitvormingsproces*[42] bezette vlak daarachter de derde plaats en werd in meer dan 15,1 % van de gevallen ingeroepen[43].

De Commissie beriep zich ook op de uitzondering ter bescherming van het *doel van inspecties, onderzoeken en audits*[44], zij het in minder dan 12,7 % van haar (volledig of gedeeltelijk) negatieve antwoorden (tegen bijna 17,7 % in 2017). De lichte, maar aanhoudende daling van de cijfers laat zien dat de Commissie deze uitzondering in beperktere mate inroept.

Het relatieve gebruik van de uitzondering ter bescherming van de *openbare veiligheid*[45] steeg aanzienlijk (van 5,4 % in 2017 naar bijna 8,8 % in 2018).

De uitzondering ter bescherming van de *internationale betrekkingen*[46] werd in bijna 5,8 % van de negatieve initiële antwoorden ingeroepen, tegen 4 % in 2017 en 3,4 % in 2016, wat duidt op een lichte maar gestage daling van het gebruik ervan door de Commissie.

De Commissie riep elk van de resterende uitzonderingen op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 in minder dan 4 % van de gevallen in bij een beslissing tot volledige of gedeeltelijke weigering van de toegang tot documenten in de initiële fase.

[40] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[41] Ten opzichte van 16,8 % in 2017.
[42] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[43] Ten opzichte van 16,3% in 2017.
[44] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[45] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[46] Deze uitzondering is neergelegd in artikel 4, lid 1, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

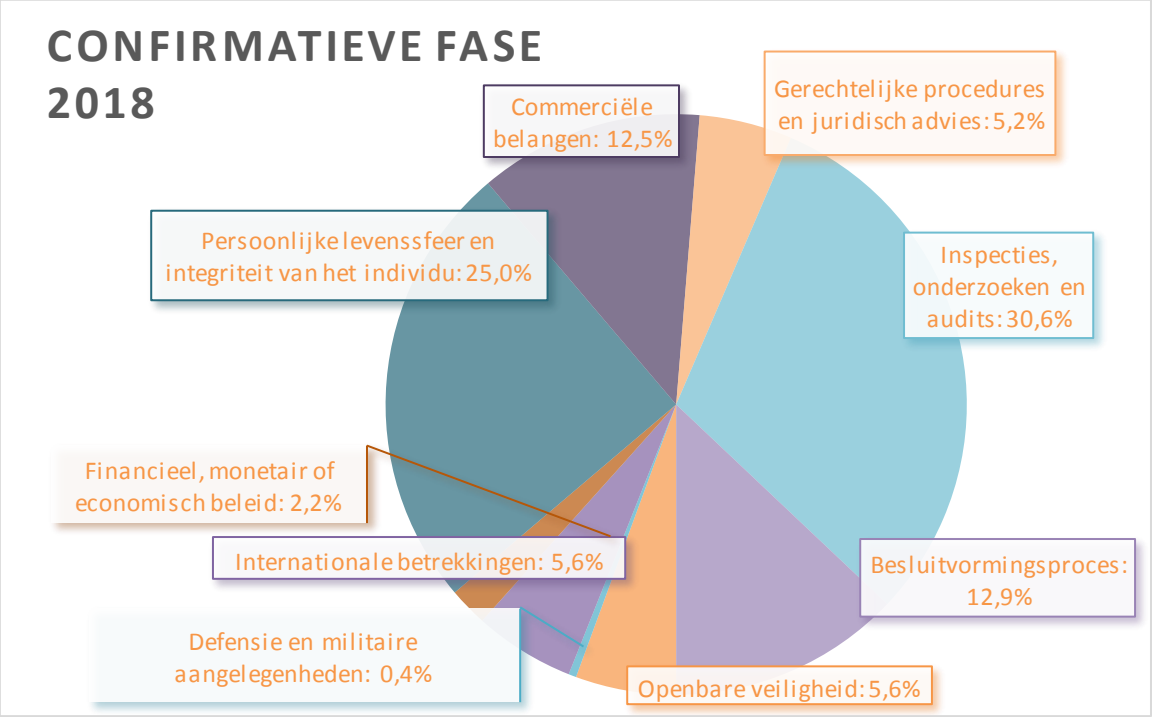
4.2.2. Confirmatieve fase

In 2018 werd bescherming *voor het doel van inspecties, onderzoeken en audits* het vaakst ingeroepen als grond om de (volledige of gedeeltelijke) weigering van toegang te bevestigen (30,6 % in 2018, tegen bijna 35 % in 2017).

Op de tweede plaats kwam de uitzondering ter bescherming van *de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu* (25 % tegenover bijna 26,1 % in 2017). De uitzondering vanwege de bescherming van *commerciële belangen* werd minder vaak ingeroepen (12,5 % in 2018 tegen 13,2 % in 2017) en nam de derde plaats in. De in 2016 ingezette gestage daling werd daarmee bevestigd (in 2016 werd deze uitzondering nog bij 15,9 % van de confirmatieve weigeringen ingeroepen).

De uitzondering ter bescherming van het *besluitvormingsproces* van de Commissie stond op de vierde plek en werd in 12,9 % van de gevallen ingeroepen (waaronder bijna 10,8 % voor lopende besluitvormingsprocessen). Deze cijfers duiden erop dat deze uitzondering steeds minder vaak wordt ingeroepen (na een eerdere daling van 20,2 % in 2016 tot 12,2 % in 2017).

De uitzonderingen ter bescherming van het algemene belang vanwege respectievelijk de *internationale betrekkingen* en de *openbare veiligheid* bekleedden met elk 5,6 % de vijfde plaats van de uitzonderingen waar de Commissie zich het vaakst op beriep.



5. KLACHTEN BIJ DE EUROPESE OMBUDSMAN

De Europese Ombudsman sloot in 2018 29 klachtendossiers die betrekking hadden op de afhandeling van verzoeken om toegang tot documenten door de Commissie[47]. Een ruime meerderheid van deze klachten (te weten 22) werd afgesloten zonder dat er wanbestuur was vastgesteld[48]. Ter vergelijking: in de twee jaar daarvoor sloot de Europese Ombudsman een kleiner aantal klachtendossiers (25 in 2017 en 21 in 2016), maar werd een vergelijkbaar aantal (zes in beide jaren) met aanvullende of kritische opmerkingen gesloten[49].

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

Deze statistieken bevestigen de aanzienlijke stijging van het aantal nieuwe onderzoeken sinds 2017[50] en laten zien dat de Ombudsman meer belang is gaan hechten aan dit specifieke werkterrein.

Dit belang wordt nog eens onderstreept door het feit dat de Ombudsman in februari 2018 een zogenaamde snelle procedure heeft gelanceerd voor klachten over toegang tot documenten. De Ombudsman heeft in het kader van deze procedure toegezegd om binnen vijf werkdagen te besluiten of zij al dan niet een onderzoek kan instellen en om binnen veertig werkdagen na ontvangst van de klacht een besluit te nemen in onderzoeken naar toegang tot documenten[51].

6. RECHTERLIJKE TOETSING

In 2018 hebben de rechtbanken van de EU de al uitgebreide jurisprudentie over toegang tot documenten van EU-instellingen verder ontwikkeld in het kader van verschillende gerechtelijke procedures. De nieuwe jurisprudentie zal als leidraad dienen voor de werkwijze van de Commissie in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

6.1. Het Hof van Justitie

Het Hof heeft in 2018 slechts één majeur arrest gewezen in een hoger beroep over het recht van toegang van het publiek tot documenten op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 waarbij de Commissie partij was, tegenover acht in 2017.

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

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

[49] Zie het 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, blz. 11: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1562566906832&uri=CELEX:52018DC0663, hierna het "jaarverslag 2017 inzake de toegang tot documenten".

[50] In 2017 werden er 25 nieuwe onderzoeken geopend tegenover 12 in 2016; zie het jaarverslag over toegang tot documenten 2017, reeds aangehaald, blz. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/nl/letter/en/89730.

Dit arrest werd gewezen in de zaak *ClientEarth* tegen *Commissie*[52]. Het belang van het arrest zit in de verduidelijking van de reikwijdte van de term "wetgevingsdocumenten", die bredere openheid vereist.

Het Hof erkende weliswaar dat de Commissie over een ruimte om na te denken moet beschikken om te kunnen beslissen over de te maken beleidskeuzen en eventueel in te dienen voorstellen, maar oordeelde dat in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten deel uitmaken van het wetgevingsproces. Om deze reden oordeelde het Hof dat dergelijke documenten niet mogen worden beschermd op grond van de algemene aanname van vertrouwelijkheid als bedoeld in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001, met name wanneer ze milieu-informatie bevatten[53].

Het Hof beklemtoonde dat het niet-definitieve karakter van documenten op zich, zonder een individuele en concrete analyse, geen rechtvaardiging vormt voor de toepassing van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001[54].

6.2. Het Gerecht

In 2018 wees het Gerecht 27 arresten waarbij de Commissie betrokken was met betrekking tot het recht van toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001. De Commissie was partij in 26 van deze zaken en intervenieerde in één ervan. In de overgrote meerderheid van deze zaken werd de Commissie in het gelijk gesteld.

In de 27 zaken werd slechts 6 keer een betwist besluit van de Commissie (gedeeltelijk) nietig verklaard[55]; in één geval betrof dit een besluit van het Parlement.

Bovendien hadden slechts vier van de vijf gevallen waarin een besluit van de Commissie (gedeeltelijk) nietig werd verklaard te maken met een (gedeeltelijke) weigering van de Commissie om toegang te verlenen tot bepaalde documenten. De vijfde (gedeeltelijke) nietigverklaring had betrekking op een positief besluit van de Commissie om het publiek toegang te bieden tot bepaalde documenten die volgens het Gerecht bescherming genieten op grond van een ander rechtskader.

Bovendien werden 19 beroepen tegen besluiten van de Commissie volledig of gedeeltelijk afgewezen.

In drie zaken oordeelde het Gerecht dat er geen uitspraak hoefde te worden gedaan en in één zaak[56] werd de vordering tot vernietiging van het besluit van de Commissie niet-ontvankelijk verklaard. Een andere zaak betrof een beschikking tot schrapping uit het register.

---

[52] Arrest van 4 september 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, hierna "ClientEarth-arrest".
[53] *Ibid*., punt 101.
[54] *Ibid*., punt 111.
[55] Arresten van 5 december 2018, *Falcon Technologies International LLC* tegen *Europese Commissie*, T-875/16, EU:T:2018:877; van 3 mei 2018, *Republiek Malta* tegen *Europese Commissie*, T-653/16, EU:T:2018:241, van 27 november 2018 *VG, als universele erfgename van MS* tegen *Europese Commissie*, gevoegde zaken T-314/16 en T-435/16, EU:T:2018:841; van 22 maart 2018, *De Capitani* tegen *Europees Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167; van 4 oktober 2018, *Daimler AG* tegen *Europese Commissie*, T-128/14, EU:T:2018:643; en van 7 februari 2018, *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Beschikking van 15 mei 2018 in *Commune de Fessenheim e.a.* tegen *Europese Commissie*, T-726/17, EU:T:2018:291.

In het kader van deze jurisprudentie uit 2018 bood het Gerecht opheldering over verschillende procedurele en materiële aspecten van de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

6.2.1. Opheldering over bepaalde procedurele bepalingen

Wat de procedurele bepalingen betreft herhaalde het Gerecht zijn oordeel dat een initieel antwoord in de zin van artikel 7, lid 1, van de verordening in principe niet voor beroep vatbaar is, behalve in uitzonderlijke omstandigheden: wanneer sprake is van een tekortkoming, zoals het verzuim om de verzoeker te informeren over zijn *rechtsmiddelen*, of wanneer het initiële antwoord het definitieve standpunt van de Commissie betreft[57].

Uitsluitend confirmatieve besluiten kunnen rechtsgevolgen hebben die van invloed kunnen zijn op de belangen van de verzoeker, en zodoende kan alleen tegen dergelijke besluiten beroep worden ingesteld met het oog op nietigverklaring op grond van artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[58].

Het verzuim om de verzoeker in het kader van het confirmatieve besluit te attenderen op de openstaande beroepsmogelijkheden in casu vormt geen inbreuk op wezenlijke vormvoorschriften, die eventueel de nietigverklaring van het bestreden besluit meebrengt, wanneer dit verzuim de rechtspositie van verzoeker niet beïnvloedt. Dit is het geval wanneer de verzoeker kennis heeft kunnen nemen van de beroepsmogelijkheden en beroep tot nietigverklaring van het bestreden confirmatieve besluit heeft kunnen instellen ondanks het gebrek aan informatie over de openstaande beroepsmogelijkheden in dat besluit[59]. Bovendien kan een instelling in elke fase van de behandeling van een verzoek, ook voor het eerst, nieuwe documenten identificeren die onder het verzoek kunnen vallen[60].

Hoewel de Commissie niet kan worden verweten dat zij toegang heeft verleend tot documenten op grond van een verzoek waarvan wordt gesteld dat het onnauwkeurig is, zonder de verzoeker eerst te vragen zijn verzoek te specificeren, mag zij een verzoek niet afwijzen op grond dat het onvoldoende nauwkeurig is zonder de verzoeker eerst te vragen zijn verzoek te specificeren[61].

Bovendien merkte het Gerecht op dat de in artikelen 7 en 8 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 gestelde *termijnen* slechts tot doel hebben ervoor te zorgen dat verzoeken om toegang tot documenten snel kunnen worden behandeld[62].

Het Gerecht herinnerde er aldus aan dat de overschrijding van de in de artikelen 7 en 8 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 gestelde termijnen er niet toe leidt dat de instelling haar bevoegdheid verliest om een besluit vast te stellen en geen geldige grond is om de nietigverklaring van dat besluit te rechtvaardigen[63].

---

[57] Zie het arrest van 11 december 2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* tegen *Europese Commissie*, T-441/17, EU:T:2018:899, punten 18-20.
[58] Zie het arrest van 9 oktober 2018, *Pint* tegen *Europese Commissie*, T-634/17, EU:T:2018:662, punt 17.
[59] Zie het arrest van 5 februari 2018, *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* tegen *Europese Commissie*, T-611/15, EU:T:2018:63, punten 47-50.
[60] Zie het arrest in de zaak *Republiek Malta* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 84.
[61] *Ibid*., punt 82.
[62] *Ibid*., punt 85.
[63] *Ibid*., punt 86; arrest van 11 juli 2018, *Rogesa* tegen *Europese Commissie*, T-643/13, EU:T:2018:423, punten 43 en 48.

Deze conclusie doet evenwel geen afbreuk aan het feit dat de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring een verplichtend karakter heeft en dat na die termijn ingestelde procedures niet-ontvankelijk worden verklaard[64].

Het Gerecht bracht ook in herinnering dat een verklaring van een instelling over het *ontbreken van bestaande documenten* een vermoeden van wettigheid geniet[65]. Bovendien moet de rechtmatigheid van het besluit van de Commissie worden beoordeeld op grond van de feiten en het recht die bestonden op het moment van vaststelling ervan[66], wat betekent dat er tijdens de gerechtelijke procedure geen nieuwe argumenten inzake de wettigheid kunnen worden ingebracht[67].

Wat betreft de door de Commissie te verstrekken *motivering* bevestigde het Gerecht dat deze kan bestaan uit een beschrijving van de aard en de inhoud van de geweigerde documenten, de context waarin zij zijn opgesteld en de weigeringsgronden[68].

De motivering moet de redenering van de instelling duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de verzoeker de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kan kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen[69].

Daarom is een motivering toereikend wanneer deze de verzoeker in staat stelt om ten eerste te vernemen en te verifiëren of het aangevraagde document binnen de reikwijdte van de ingeroepen uitzondering valt en ten tweede of de bescherming op grond van die uitzondering inderdaad nodig is[70].

De instelling hoeft derhalve niet elk afzonderlijk aspect van de aan de motivering ten grondslag liggende beoordeling te rechtvaardigen[71] of alle relevante gegevens feitelijk of rechtens te specificeren[72], en kan redenen aanvoeren per documentcategorie[73].

Bovendien kan de verwijzing in een besluit naar de motivering van een eerder aan de verzoeker medegedeeld besluit in bepaalde gevallen volstaan[74].

Het Gerecht bracht in herinnering dat bij het onderzoek van de *gedeeltelijke toegang* tot een document het evenredigheidsbeginsel moet worden nageleefd. Daarom moet de Commissie gedeeltelijke toegang verlenen wanneer het doel dat zij nastreeft door toegang

---

[64] Zie de beschikking in *Commune de Fessenheim e.a.* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 30-31.

[65] Zie het arrest van 23 april 2018, *Verein Deutsche Sprache eV* tegen *Europese Commissie*, T-468/16, EU:T:2018:207, punt 35.

[66] Zie het arrest in de zaak *Rogesa* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 91; arrest van 5 december 2018,
Sumner tegen *Europese Commissie*, T-152/17, EU:T:2018:875, punt 42.

[67] Zie het arrest van 27 februari 2018, *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, T-307/16, punten 133 en 140.

[68] Zie het arrest in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 89.

[69] Zie het arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 80.

[70] Zie het arrest van 8 februari 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* tegen *Europese Commissie*, T-74/16, EU:T:2018:75, punt 77.

[71] Zie het arrest in de zaak *Falcon Technologies International LLC* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 69.

[72] Zie het arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 80.

[73] Zie het arrest in *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 78.

[74] Zie het arrest van in *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 37-38.

tot het document te weigeren, ook kan worden bereikt door de passages onleesbaar te maken die schade kunnen toebrengen aan het beschermde openbaar belang[75].

Het is niet aan de Commissie om te bepalen wat betekenisvol dan wel irrelevant is voor de verzoeker[76]. Daarom moet de Commissie die delen van de documenten openbaar maken die louter beschrijvend zijn, in die zin dat ze geen juridische of strategische stellingname met betrekking tot de door de Commissie uitgeroepen uitzonderingen bevatten[77]. Er hoeft echter geen gedeeltelijke toegang te worden verleend wanneer die toegang het document zou ontdoen van bijna de gehele inhoud[78].

Het Gerecht bracht in herinnering dat de *raadpleging van de lidstaten* waaruit de documenten afkomstig zijn, niet hoeft plaats te vinden wanneer duidelijk een van de uitzonderingen van toepassing is[79]. In het kader van die raadpleging volstaat een voorlopige beoordeling van de bezwaren van de lidstaat en hoeft de Commissie die bezwaren niet uitputtend te beoordelen[80].

Evenwel heeft de lidstaat geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht, aangezien de lidstaat zijn besluit krachtens artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 naar behoren moet motiveren[81].

In dit verband zij erop gewezen dat een lidstaat in tegenstelling tot een derde partij de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces van de Commissie kan inroepen om haar te verzoeken de toegang te weigeren tot een document dat afkomstig is uit die lidstaat[82]. Bovendien hoeft de lidstaat die het betwiste document heeft opgesteld, niet van tevoren een specifiek formeel verzoek in te dienen om bezwaar te kunnen aantekenen[83].

Tegen deze achtergrond kan de Commissie in haar beslissing niet louter aantekenen dat de betrokken lidstaat bezwaar heeft gemaakt tegen de openbaarmaking van het aangevraagde document, maar moet zij ook de redenen uiteenzetten die die lidstaat heeft ingediend om aan te tonen dat een van de uitzonderingen op het recht van toegang als bedoeld in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van toepassing is[84].

Het is ook vermeldenswaard dat een lidstaat alle middelen kan aanvoeren om de rechtmatigheid van een besluit van de Commissie te betwisten, als voortvloeisel uit het

---

[75] Zie het arrest in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 110-111.

[76] Zie het arrest in de zaak *Falcon Technologies International LLC* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 102.

[77] Zie het arrest van 7 februari 2018, *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, T-851/16, EU:T:2018:69 punt 120.

[78] Arrest in de zaak *Falcon Technologies International LLC* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 104.

[79] Arrest van 19 september 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* tegen *Europese Commissie*, T-39/17, EU:T:2018:560, punt 110.

[80] Arrest van 8 februari 2018, *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* tegen *Europese Commissie*, T-74/16, EU:T:2018:75, punten 66-67.

[81] Arrest van 21 november 2018, *Stichting Greenpeace Nederland en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* tegen *Europese Commissie*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punten 40 en 41.

[82] Zie het arrest in *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 36 t/m 38 en 40 t/m 42.

[83] *Ibid*., punt 33.

[84] *Ibid*., punt 56.

recht van de lidstaat op een doeltreffende voorziening in rechte zoals verleend bij artikel 263 VWEU[85].

Een lidstaat kan tegen een besluit waarbij toegang tot documenten wordt verleend echter geen procedurele onregelmatigheden inroepen die betrekking hebben op de behandeling van initiële of confirmatieve verzoeken door de Commissie, met inbegrip van termijnen die slechts in het voordeel van de verzoeker waren ingevoerd[86].

Het Gerecht bevestigde verder dat de schending van de op de Commissie rustende *verplichting tot samenwerking* met een lidstaat in dit verband de rechtmatigheid kan aantasten van een besluit van de Commissie waarbij toegang wordt verleend tot van die lidstaat afkomstige documenten[87].

Het Hof van Justitie is niet bevoegd om een bevel tot staking uit te vaardigen in het kader van zijn toetsing van de rechtmatigheid van een handeling op grond van artikel 263 VWEU. In dit verband kan het Hof de Commissie niet dwingen om toegang te verlenen tot de aangevraagde documenten[88].

Bovendien heeft het Gerecht zijn eerdere jurisprudentie bevestigd, volgens welke er niet langer uitspraak hoeft te worden gedaan over een vordering tot nietigverklaring van een negatieve beschikking zodra de Commissie, zonder de bestreden beschikking formeel in te trekken, een nieuwe positieve beschikking heeft vastgesteld waarbij toegang wordt verleend tot de aangevraagde documenten, waarmee zij de vordering van de aanvrager volledig heeft vervuld[89].

6.2.2. Verduidelijking van bepaalde materiële bepalingen

In 2018 boog het Gerecht zich ook over verschillende materiële bepalingen van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

In verschillende zaken erkende het Gerecht dat de Commissie in het kader van die verordening een ruime beoordelingsmarge heeft[90] ten aanzien van de uitzondering *ter bescherming van de internationale betrekkingen*[91].

Die ruime marge houdt verband met het zeer gevoelige en essentiële karakter van de beschermde belangen en met de noodzaak dat de Commissie een bijzondere zorgvuldigheid betracht bij de vaststelling van een besluit, hetgeen per definitie ingewikkeld en delicaat is[92].

---

[85] Arrest van 3 mei 2018, *Republiek Malta* tegen *Europese Commissie*, T-653/16, EU:T:2018:241, punten 41-42.

[86] *Ibid.*, punten 87 en 88.

[87] *Ibid.*, punt 100.

[88] Arrest van 9 oktober 2018, *Sárossy* tegen *Europese Commissie*, T-633/17, EU:T:2018:663, punten 19-20. Zie ook *Pint* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 19.

[89] Beschikking van 19 juli 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* tegen *Europese Commissie*, T-750/17, EU:T:2018:506, punten 15-17.

[90] Zie het arrest in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 40-41. Zie tevens het arrest van 11 juli 2018 in *ClientEarth* tegen *Europese Commissie*, T-644/16, EU:T:2018:429, punten 23-24, hoger beroep in behandeling; arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 77.

[91] Zoals vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[92] Zie de arresten in de zaak *ClientEarth* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 23, en in *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 79.

Volgens het Gerecht is deze ruime beoordelingsmarge voor de Commissie in overeenstemming met het beginsel van een strikte uitlegging van de uitzonderingen als bedoeld in artikel 4 van de verordening[93].

Het Gerecht concludeerde dat de uitzondering ter bescherming van de internationale betrekkingen daarom wordt onderworpen aan een wettigheidstoetsing die beperkt blijft tot het controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt[94].

Het Gerecht wees voorts op het dwingende karakter van de uitzondering ter bescherming van de internationale betrekkingen, die in tegenstelling tot de andere uitzonderingen uit hoofde van artikel 4, leden 2 en 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001, niet terzijde mag worden geschoven door een hoger openbaar belang om de aangevraagde documenten openbaar te maken[95].

Het Gerecht bracht met betrekking tot de uitzondering ter bescherming van de *persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu*[96] in herinnering dat de persoonlijke levenssfeer ook persoonsgegevens in een professionele omgeving omvat[97]. De persoonsgegevens van de medewerkers van de EU-instellingen worden derhalve in principe beschermd door deze uitzondering, ongeacht het "recht van interpellatie van de ambtenaar"[98].

Het Gerecht benadrukte dat dit recht in geen geval kan worden uitgeoefend in het kader van de mechanismen voor toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001[99]. Het Gerecht bevestigde voorts dat het recht van een persoon op bescherming van zijn goede naam deel uitmaakt van het recht op eerbiediging van het privéleven[100].

De reputatie van een publieke of particuliere entiteit geniet ook enige bescherming, en wel in het kader van de uitzondering ter bescherming van *commerciële belangen*[101]. Het Gerecht heeft in het kader van deze uitzondering geoordeeld dat een particuliere onderneming die een openbaar belang vertegenwoordigt, recht kan hebben op de bescherming van haar reputatie als onderdeel van haar commerciële belangen, voor zover

[93] *Ibid*., punt 25.
[94] *Ibid.*
[95] *Ibid*., punt 98.
[96] Zoals vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[97] Zie de arresten in *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 38, en *VG, als universele erfgename van MS* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 64.
[98] *Ibid*., punten 43 en 44.
[99] *Ibid*., punt 46.
[100] *Ibid*., punt 100. Het Gerecht heeft nog een interessant arrest gewezen over de uitzondering met betrekking tot het recht op een persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001, namelijk het arrest van 25 september 2018 in *Maria Psara e.a.* tegen *Europees Parlement*, T-639/15 t/m T-666/15 en T-94/16, EU:T:2018:602. Dit arrest wordt evenwel niet geëvalueerd in het onderhavige verslag, dat betrekking heeft op de uitvoering van de verordening door de Commissie, aangezien de Commissie noch partij was, noch intervenieerde in de procedure.
[101] Zoals vastgesteld in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

de reputatie van een marktdeelnemer essentieel is voor de uitvoering van zijn economische activiteiten op de markt[102].

Het Gerecht bracht verder in herinnering dat een staatsbedrijf geacht kan worden commerciële belangen te hebben in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001[103].

Het Gerecht heeft bovendien geoordeeld dat gevoelige commerciële informatie die door ondernemingen aan de Commissie wordt verstrekt, zoals gegevens over commerciële strategieën om aan het regelgevingskader te voldoen, bescherming kan genieten wegens "commerciële belangen"[104].

Bovendien kan de bescherming van dergelijke belangen (vergelijkbaar met de bescherming van het recht op een persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu) mogelijk worden ingeroepen voor een langere periode dan de maximale periode van 30 jaar waarin Verordening (EG) nr. 1049/2001 voorziet voor de andere uitzonderingen op openbaarmaking[105].

Het Gerecht heeft in herinnering gebracht dat de uitzondering ter bescherming van *gerechtelijke procedures* kan worden ingeroepen voor documenten die niet specifiek in verband met een lopende gerechtelijke procedure zijn opgesteld[106].

Bovendien benadrukte het Gerecht dat de uitzondering ter bescherming van *juridisch advies* van toepassing kan zijn op voorbereidende en interne juridische adviezen van de Juridische Dienst van de Commissie, die zijn opgesteld met het oog op een politieke dialoog tussen de instelling en vertegenwoordigers van een lidstaat en een derde staat[107].

Dit geldt in sterke mate wanneer het voorbereidende standpunt wordt opgesteld in een dringende situatie en betrekking heeft op een gebied dat politiek gevoelig ligt. De openbaarmaking zou in deze omstandigheden naar verwachting daadwerkelijk afbreuk doen aan het belang van de Commissie om ter voorbereiding van haar definitieve standpunt eerlijke, objectieve en volledige juridische adviezen van haar verschillende diensten te vragen en te ontvangen[108].

Het Gerecht bracht met betrekking tot de uitzondering ter bescherming van het *doel van onderzoeken*[109] in herinnering dat "onderzoek" een autonoom begrip is in het EU-recht. Daarom moet bij de uitlegging ervan onder meer rekening worden gehouden met de gebruikelijke betekenis en met de context waarin het begrip wordt gebruikt[110].

Zo moet een gestructureerde en geformaliseerde procedure van de Commissie die gericht is op het verzamelen en analyseren van informatie om haar in staat te stellen een

[102] Zie het arrest in de zaak *Falcon Technologies International LLC* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 51 en 53.
[103] Zie het arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 108.
[104] Zie het arrest van 12 december 2018, *Deutsche Umwelthilfe eV* tegen *Europese Commissie*, T-498/14, EU:T:2018:913, punt 133.
[105] Zie het arrest in de zaak *Rogesa* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 90.
[106] Zie het arrest in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 69 t/m 72.
[107] *Ibid*., punten 87-88.
[108] *Ibid.*
[109] Zoals vastgesteld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.
[110] Zie het arrest in de zaak *Daimler AG* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 130.

standpunt in te nemen in het kader van haar Verdragstaken, worden beschouwd als een "onderzoek".

Een dergelijke procedure hoeft echter niet noodzakelijkerwijs als doel te hebben om een overtreding of onregelmatigheid vast te stellen of over te gaan tot vervolging. Een "onderzoek" kan ook betrekking hebben op activiteiten van de Commissie die bedoeld zijn om feiten vast te stellen aan de hand waarvan een bepaalde situatie kan worden beoordeeld[111].

Het Gerecht oordeelde daarnaast dat de uitzondering, door de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, ook passend kan blijven in het licht van een EU-pilootprocedure, ondanks de (lange) tijdelijke opschorting ervan, na de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing[112].

Ten aanzien van de toepassing van de uitzondering met betrekking tot *staatssteundossiers* heeft het Gerecht het bestaan van een vermoeden van vertrouwelijkheid van de daarin vervatte documenten bevestigd en verduidelijkt dat dat vermoeden niet alleen van toepassing is op individuele personen, maar ook op sectorale onderzoeken[113]. In dit verband doet het niet ter zake dat de desbetreffende documenten niet zijn aangemerkt als vertrouwelijk[114].

Het Gerecht bracht in herinnering dat de *inbreukprocedure* als bedoeld in artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een bijzondere positie heeft binnen de regeling betreffende de toegang tot documenten, zoals reeds erkend door het Hof van Justitie[115].

Het Gerecht bracht daarbij in herinnering dat de aard van de inbreukprocedure volledige transparantie verhindert, zelfs op gevoelige terreinen zoals het milieu[116].

Het Gerecht bevestigde derhalve dat er een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid werd toegepast met betrekking tot documenten die deel uitmaken van inbreukdossiers[117], ongeacht de toepasselijkheid van een strenger regelgevingskader dan Verordening (EG) nr. 1049/2001[118]. Dit algemene vermoeden vrijwaart de Commissie van gedeeltelijke openbaarmaking[119].

---

[111] *Ibid*., punten 131-132.
[112] Zie de arresten in de zaak *Pint* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 38, en *Sárossy* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 41.
[113] Zie het arrest in *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 64 en 91.
[114] *Ibid*., punt 106.
[115] Arrest van 5 december 2018, *Liam Campbell* tegen *Europese Commissie*, T-312/17, EU:T:2018:876, punt 32.
[116] *Ibid*.
[117] *Ibid*., punt 29.
[118] *Ibid*., punt 33.
[119] *Ibid*., punt 49.

Ten aanzien van onderzoeken naar *mededingingsregelingen*[120] heeft het Gerecht bevestigd dat het algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, zoals bevestigd door eerdere jurisprudentie, geldt ongeacht het aantal documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had en zelfs indien het verzoek één enkel document betrof[121].

Het Gerecht bevestigde dat het hier draait om een kwalitatief criterium, namelijk de vraag of de documenten op eenzelfde procedure betrekking hebben, en niet om een kwantitatief criterium, namelijk het aantal documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft[122].

Daarom is het algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ook van toepassing op de inhoudsopgave van het dossier, ook al heeft de inhoudsopgave het bijzondere kenmerk dat zij geen eigen inhoud heeft[123].

Er zijn vier redenen voor dit vermoeden. Ten eerste geeft de inhoudsopgave vorm aan het dossier betreffende de betrokken procedure, en maakt zij op die manier deel uit van het samenstel van de desbetreffende documenten. Ten tweede gaat het om een document waarbij de lijst wordt vastgesteld van alle documenten in het dossier, en deze worden benoemd en geïdentificeerd. Ten derde verwijst de inhoudsopgave als zodanig naar elk document in het dossier en omvat zij het samenstel van documenten van het dossier alsook bepaalde gegevens over de inhoud van die documenten. Ten vierde laat de inhoudsopgave alle stappen van de Commissie in de procedure inzake mededingingsregelingen zien. Zo kan de inhoudsopgave van het dossier inzake mededingingsregelingen relevante en precieze informatie bevatten betreffende de inhoud van het dossier[124].

Tegen deze achtergrond bevestigde het Gerecht dat het algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid van toepassing is indien het document waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd, deel uitmaakt van het administratieve dossier in een procedure op grond van artikel 101 VWEU[125].

Het Gerecht heeft ten aanzien van de uitzondering ter bescherming van het *besluitvormingsproces* gespecificeerd dat de voorlopige overeenkomsten die Europees Parlement, de Raad en de Commissie met elkaar bereiken in het kader van een trialoog niet vallen onder een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, ongeacht de vraag of de wetgevingsprocedure nog loopt of niet[126].

Het Gerecht beklemtoonde evenwel dat de instelling de mogelijkheid behoudt om de toegang tot wetgevingsdocumenten, waaronder in het kader van trialogen, in naar behoren gemotiveerde gevallen te weigeren op grond van de uitzondering ter bescherming van het besluitvormingsproces. Het Gerecht merkte daarbij op dat die uitzondering het wetgevingsproces niet uitsluit van haar werkingssfeer[127].

---

[120] Overeenkomstig artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[121] Zie het arrest in de zaak *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 71.
[122] *Ibid*., punten 72-73.
[123] *Ibid*., punten 76-78.
[124] *Ibid*., punt 76.
[125] *Ibid*., punt 85.
[126] Zie het arrest in de zaak *De Capitani* tegen *Europees Parlement*, reeds aangehaald, punt 84.
[127] *Ibid*., punt 112.

In 2018 kreeg het Gerecht ook de gelegenheid om opheldering te verschaffen over de term *hoger openbaar belang*. Deze term speelt een cruciale rol in het kader van Verordening (EG) nr. 1049/2001, aangezien een hoger openbaar belang kan prevaleren boven bepaalde uitzonderingen die de weigering om toegang te bieden tot aangevraagde documenten rechtvaardigen[128].

In dit verband bracht het Gerecht in herinnering dat het aan de verzoeker is om omstandigheden aan te voeren waaruit een hoger openbaar belang blijkt[129]. Alle argumenten in dit verband moeten door de verzoeker worden aangevoerd, en wel ten laatste in de confirmatieve fase (voordat de Commissie het confirmatieve besluit vaststelt). Tijdens de gerechtelijke procedure kunnen geen nieuwe argumenten worden ingebracht[130].

Bovendien moet een verzoeker die een ontegenzeggelijk hoger openbaar belang inroept ook aantonen hoe de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou bijdragen aan de bescherming van dat hogere belang[131].

Het Gerecht herhaalde ook dat algemene overwegingen zoals het belang om het vertrouwen van de burgers in hun overheidsinstellingen te versterken[132] en het recht van het publiek om te worden geïnformeerd over de werkzaamheden van de instellingen[133] op zich niet rechtvaardigen dat sprake is van een hoger openbaar belang. Dit is met name het geval op terreinen waarover de instelling regelmatig persberichten publiceert[134].

Het Gerecht erkende evenwel dat verzoekers zich op het transparantiebeginsel kunnen beroepen om te onderbouwen dat sprake is van een hoger openbaar belang, mits zij aantonen dat het in het desbetreffende geval een bijzonder dringend belang betreft[135].

Volgens de vaste rechtspraak heeft het transparantiebeginsel echter een verschillend gewicht wanneer het aangevraagde document betrekking heeft op een wetgevend dan wel een administratief werkterrein van de Commissie[136].

Het Gerecht bracht verder in herinnering dat "hoger openbaar belang" een objectieve en algemene term is. Daaruit volgt dat een belang dat verzoekers kunnen hebben bij het aanvoeren van documentair bewijs bij een nationale rechter niet neerkomt op een hoger openbaar belang in de zin van de verordening. Een dergelijk belang is particulier van

[128] Het betreft hier de uitzonderingen als bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[129] Zie de arresten in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 97. en in *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 127.

[130] Zie het arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 133.

[131] Arrest van 9 oktober 2018, *Éva Erdősi Galcsikné* tegen *Europese Commissie*, T-632/17, EU:T:2018:664, punten 44-45.

[132] Zie het arrest van 11 december 2018, *Arca Capital Bohemia a.s.* tegen *Europese Commissie*, T-440/17, EU:T:2018:898, punt 76.

[133] Zie de arresten in de zaak *Liam Campbell* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 64, en *Sumner* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 64.

[134] Zie het arrest in de zaak *Liam Campbell* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 64.

[135] Zie de arresten in de zaak *Access Info Europe* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 105. en in *Éva Erdősi Galcsikné* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 49.

[136] Zie het arrest in de zaak *Arca Capital Bohemia a.s.* tegen *Europese Commissie*, T-441/17, EU:T:2018:899, punt 75.

aard[137]. De Commissie mag niet door verzoekers worden aangegrepen om toegang te krijgen tot bewijs dat langs andere wegen niet beschikbaar is[138].

De verzoekers moeten derhalve in rechte optreden op basis van de rechtsmiddelen en de middelen van bewijsverkrijging waarover zij krachtens het nationale recht beschikken[139]. Op dezelfde wijze is de beoordeling van de uitvoerbaarheid van nationale procedures ook een particulier belang[140].

6.2.3. Opheldering over de interactie tussen de verordening en andere instrumenten

In 2018 boog het Gerecht zich ook over de interactie tussen Verordening (EG) nr. 1049/2001 en bepaalde andere instrumenten.

Ten eerste verschafte het Gerecht opheldering over de reikwijdte van Verordening (EG) nr. 1049/2001 en van de verordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid[141]. Die laatste verordening dient een ander doel dan de eerste: de vaststelling van een controle-, inspectie- en handhavingsregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen[142].

Aangezien in geen van beide verordeningen uitdrukkelijk wordt bepaald dat de ene verordening voorrang heeft op de andere, moet elk van beide verordeningen worden toegepast op een wijze die verenigbaar is met de toepassing van de andere en een coherente toepassing ervan mogelijk maakt[143].

Hieruit volgt dat wanneer een op Verordening (EG) nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek strekt tot het verkrijgen van toegang tot documenten die gegevens in de zin van de verordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid bevatten, de bepalingen van laatstgenoemde verordening met betrekking tot de in dit kader verzamelde en uitgewisselde gegevens in volle omvang van toepassing worden[144].

Die bepalingen vormen op zich dus geen bijzondere wet waarbij wordt afgeweken van de algemene regels voor toegang van het publiek tot documenten die in Verordening (EG) nr. 1049/2001 zijn vastgelegd, maar zijn eerder te vergelijken met specifieke regels waarbij een verhoogde bescherming wordt gewaarborgd van bepaalde gegevens[145]. Dienovereenkomstig bevestigde het Gerecht dat voorafgaande toestemming van de lidstaat een absolute voorwaarde is voor de openbaarmaking van door die lidstaat in het

[137] Zie het de arrest in de zaak *Sárossy* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 32.
[138] Zie de eerdere jurisprudentie: o.a. het arrest van 25 september 2014 in de zaak *Darius Nicolai Spirlea en Mihaela Spirle* tegen *Europese Commissie*, T-306/12, EU:T:2014:816, punt 99.
[139] *Ibid.*
[140] Zie het arrest in de zaak *Sumner* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 62.
[141] Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1). (Hierna de "verordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid".)
[142] Zie het arrest in de zaak *Republiek Malta* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 136.
[143] *Ibid*., punten 137 en 140.
[144] *Ibid*., punt 142.
[145] *Ibid*., punt 139.

kader van de verordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid verstrekte gegevens[146].

Ten tweede verschafte het Gerecht opheldering over de wisselwerking tussen Verordening (EG) nr. 1049/2001 en de *Aarhusverordening*[147]. Die laatste verordening bevat uitvoerige regels inzake de toegang tot milieuinformatie binnen het algemene systeem van de toegang van het publiek tot documenten. Het Gerecht bevestigde in dit verband dat de Aarhusverordening, die de bepalingen van het Verdrag van Aarhus toepast op instellingen en organen van de Europese Unie, niet van toepassing is in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie[148].

Het oordeel van het Gerecht is onder meer gebaseerd op de titel van het Verdrag van Aarhus, die specifiek verwijst naar de "instellingen en organen van de Europese Gemeenschap" (zonder verwijzing naar de toepassing ervan op andere entiteiten, zoals de instellingen en organen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie), en op de preambule, waarin alleen wordt verwezen naar het EG-Verdrag[149]. De op grond van het Euratom-Verdrag vastgestelde handelingen zijn niet noodzakelijkerwijs onderworpen aan de binnen de Europese Unie geldende verplichtingen, aangezien de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Gemeenschap – thans de Europese Unie – verschillende organisaties zijn die zijn opgericht bij afzonderlijke verdragen en die een verschillende rechtspersoonlijkheid bezitten[150].

Bovendien benadrukte het Gerecht dat de Aarhusverordening niet van invloed is op de toepasselijkheid van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid in het kader van een onderzoek[151]. Dit instrument bevat evenmin de verplichting om de gronden voor weigering van toegang zoals genoemd in de uitzondering betreffende onderzoeken uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001 restrictief uit te leggen voor documenten met informatie over uitstoot in het milieu[152].

Verder heeft het Gerecht zich gebogen over de definitie van de reikwijdte van "informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu" uit hoofde van de Aarhusverordening[153]. Dit begrip vormt de kern van een versterkt recht van toegang, aangezien het leidt tot het vermoeden van een hoger openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend (uitgezonderd documenten met betrekking tot onderzoeken, met name naar inbreuken)[154].

---

[146] *Ibid*., punten 150, 162 en 173.

[147] 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 Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13). (Hierna de "Aarhusverordening".)

[148] Zie het arrest in de zaak *CEE Bankwatch Network* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 48-50.

[149] *Ibid*., punt 50.

[150] *Ibid*., punt 47.

[151] Zie het arrest in de zaak *Daimler* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 104-105.

[152] *Ibid*., punten 99-103.

[153] Zie artikel 6, lid 1, van de Aarhusverordening.

[154] *Ibid.*

Hieruit volgt dat "informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu" niet alle informatie omvat die verband houdt met uitstoot in het milieu[155].

Informatie over de CO_2-uitstoot per geproduceerde ton product houdt weliswaar verband met de uitstoot in het milieu, maar kan derhalve als zodanig niet worden aangemerkt als "informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu" in de zin van de Aarhusverordening.

Dergelijke informatie over koolstofefficiëntie is niet geacht informatie te zijn met betrekking tot de uitstoot in het milieu, omdat die informatie het publiek geen inzicht biedt in de totale daadwerkelijke (of voldoende voorzienbare) uitstoot in het milieu door een specifieke installatie, noch in de chemische samenstelling of geografische locatie van die uitstoot[156].

Op dezelfde wijze houdt informatie over de goedkeuring van een werkzame stof in bepaalde op EU-niveau beoordeelde producten niet noodzakelijkerwijs verband met emissies waarvan het vrijkomen in het milieu voorzienbaar is. Het gebruik, de gebruiksvoorwaarden en de samenstelling van producten die door een lidstaat op zijn grondgebied zijn toegestaan, kunnen sterk verschillen. Bijgevolg valt dergelijke informatie niet onder het begrip "informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu" in de zin van de Aarhusverordening[157].

Ook documenten die meningen, waarderingen en voorstellen van autofabrikanten bevatten over de beschikbaarheid van een bepaalde stof komen als zodanig niet neer op informatie die betrekking heeft op de uitstoot in het milieu in de zin van de Aarhusverordening[158]. Dit is met name het geval wanneer dergelijke documenten geen informatie bevatten over de omvang en de duur van het gebruik van de stof, of over hoe de stof een verhoogd risico op uitstoot in het milieu zou opleveren[159].

Concluderend kan worden gesteld dat de Commissie de ontwikkelingen van de jurisprudentie van het Hof en het Gerecht nauwlettend heeft gevolgd en terdege nota heeft genomen van de bovengenoemde ophelderingen van 2018. Zij heeft haar administratieve procedures aangepast om in voorkomend geval rekening te houden met die ophelderingen. Met het oog hierop heeft het secretariaat-generaal net als in eerdere jaren regelmatig seminars georganiseerd in samenwerking met de Juridische Dienst, om het personeel van de Commissie op de hoogte te stellen van de recente belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie over toegang tot documenten.

6.3. Nieuwe aanhangige gerechtelijke procedures[160]

In 2018 werden bij het Gerecht 11 nieuwe zaken waarbij de Commissie betrokken was, aanhangig gemaakt uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001[161]. Daarnaast werden

[155] Zie het arrest in de zaak *Deutsche Umwelthilfe eV* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 113.
[156] Zie het arrest in de zaak *Rogesa* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punten 102-106, hoger beroep in behandeling.
[157] Zie het arrest in de zaak *Stichting Greenpeace Nederland en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 90.
[158] Zie het arrest in de zaak *Deutsche Umwelthilfe eV* tegen *Europese Commissie*, reeds aangehaald, punt 111.
[159] *Ibid.*
[160] Per 31 december 2018.

bij het Hof van Justitie vijf nieuwe beroepsprocedures waarbij de Europese Commissie partij was, aanhangig gemaakt tegen besluiten van het Gerecht[162].

[161] Te weten de zaken: *Umweltinstitut München* tegen *Commissie*, T-712/18; *Bronckers* tegen *Commissie*, T-746/18; *Bonnafous* tegen *Commissie*, T-646/18; *TUIfly* tegen *Commissie*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña* tegen *Commissie*, T-485/18; *RATP* tegen *Commissie*, T-422/18; *RATP* tegen *Commissie*, T-250/18; *Bruel* tegen *Commissie*, T-202/18; *Batchelor* tegen *Commissie*, T-85/18; *Planet* tegen *Commissie*, T-29/18; en *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* tegen *Europese Commissie*, T-25/18.

[162] Te weten de zaken *Pint* tegen *Commissie en Hongarije*, C-770/18 P (hoger beroep bij het Gerecht in behandeling, T-634/17); *ClientEarth* tegen *Commissie*, C-612/18 P (hoger beroep bij het Gerecht in behandeling, T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV* tegen *Europese Commissie*, C-440/18 P (hoger beroep bij het Gerecht in behandeling, T-468/16); *Rogesa* tegen *Commissie*, C-568/18 P ((hoger beroep bij het Gerecht in behandeling, T-643/13); en *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* tegen *Commissie*, C-560/18 P ((hoger beroep bij het Gerecht in behandeling, T-514/15).

CONCLUSIE

Het recht van toegang tot documenten op verzoek, zoals vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de EU-Verdragen en Verordening (EG) nr. 1049/2001, bleef in 2018 een belangrijke rol spelen bij de inspanningen van de Commissie om haar verbintenissen op het gebied van transparantie na te komen.

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

De Commissie is nog steeds de EU-instelling waar verreweg het grootste aantal verzoeken om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001 wordt afgehandeld. In 2018 ontving zij met maar liefst 6 912 initiële verzoeken het hoogste aantal verzoeken sinds de inwerkingtreding van de verordening in 2001. De meeste van deze verzoeken hadden betrekking op een reeks documenten of zelfs op complete dossiers.

Enerzijds stelt het stijgend aantal verzoeken en het complexe karakter daarvan de Commissie steeds meer voor de lastige uitdaging om het transparantiebeginsel te combineren met een evenwichtige en efficiëntie beleidsvorming.

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

De Commissie is ingenomen met de stijgende publieke belangstelling voor haar activiteiten en ontplooit steeds nieuwe initiatieven om het besluitvormingsproces proactief transparanter te maken.

In 2018 bleek dit onder meer uit de inwerkingtreding van de nieuwe gedragscode voor de leden van de Europese Commissie en het van toepassing worden van de algemene verordening gegevensbescherming, en uit de niet eerder vertoonde mate van openheid in de gevoelige brexitonderhandelingen.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, werd de Commissie in 2018 in toenemende mate geconfronteerd met een nieuwe, wijdverbreide bedreiging voor de transparantie in de vorm van desinformatie op internet. Desinformatie is het tegenovergestelde van transparantie. Daarom heeft de Commissie in overleg met alle belanghebbenden een duidelijk, alomvattend en breed actieplan[163] geformuleerd om de verspreiding en impact van desinformatie in Europa aan te pakken en de Europese waarden en democratische systemen te beschermen.

[163] Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Actieplan tegen desinformatie, JOIN(2018) 36, 5 december 2018, beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1564161429729&uri=CELEX:52018JC0036 .