



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

---

*Commissie verzoekschriften*

---

**2008/0090(COD)**

3.12.2010

## **ADVIES**

van de Commissie verzoekschriften

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie  
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Rapporteur voor advies: Ágnes Hankiss

PA\_Legam

## BEKNOPTE MOTIVERING

Overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de communautaire instellingen en organen de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger nemen. Om de burgers en de gekozen organen in staat te stellen daadwerkelijk deel te nemen aan het beleidsproces en de overheid ter verantwoording te roepen, moeten zij in een zo ruim mogelijke mate toegang hebben tot bij de Europese instellingen berustende documenten.

De feitelijke wijzigingen die de Commissie in de verordening aanbrengt zijn echter teleurstellend: in een aantal gevallen betekenen haar voorstellen eerder een stap achteruit dan een forse stap vooruit in het streven naar meer transparantie.

In de eerste plaats had de Commissie haar bestaande voorstel volledig moeten herzien, aangezien de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een nieuw wettelijk kader heeft gecreëerd, gebaseerd op artikel 15, lid 3. De Commissie had haar voorstel moeten opnemen in COM (2009)0665 over de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De Commissie heeft haar voorstel niet officieel ingetrokken en heeft het niet vervangen door een nieuw voorstel dat rekening houdt met de nieuwe rechtsgrond van het Verdrag van Lissabon.

De meest opvallende stap achteruit in het Commissievoorstel is de herformulering van de definitie (artikel 3) van "document", het kernconcept van de verordening. De rapporteur is van mening dat de definitie van de term "document", in plaats van te worden beperkt zoals de Commissie voorstelt, moet worden verruimd, en dat de klemtoon moet liggen op "officiële informatie". Door verzoekers toegang te geven tot bepaalde gegevens kan het zoeken naar specifieke informatie immers preciezer, gericht en vollediger gebeuren, waardoor wordt vermeden dat massaal onnodige gegevens worden verstrekt, mogelijk met extra kosten. De nieuwe definitie zou het ook gemakkelijker kunnen maken om gedeeltelijk toegang te krijgen tot bepaalde vertrouwelijke documenten, en een duidelijk onderscheid te maken tussen niet-officiële en officiële informatie.

Het doel van deze verordening is weliswaar de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, organen en instanties van de EU te vergemakkelijken, maar het publiek toegankelijk maken van voorlopige documenten zoals ontwerpnota's of memoranda zou de officiële informatiestroom kunnen ombuigen naar informele en/of intergouvernementele kanalen, hetgeen zou kunnen leiden tot minder transparantie en een zwakkere Europese Unie.

De kosten voor zoekopdrachten en duplicatie moeten beperkt blijven tot billijke standaardtarieven voor zoeken en duplicatie van documenten. De Commissie moet op deze punten voorstellen formuleren.

Inbreukprocedures vloeien vaak voort uit verzoekschriften van burgers, en het is voor hen dan ook van bijzonder belang dat zij volledige toegang krijgen tot alle documenten van afgesloten inbreukprocedures. Dat geldt ook voor door lidstaten verstrekte documenten. De rapporteur wijst erop dat het voorstel van de Commissie om lidstaten het recht te geven toegang tot documenten te weigeren op grond van hun eigen wetgeving (artikel 5), in strijd is met de

jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en dus onaanvaardbaar is. Met betrekking tot artikel 9 ("Behandeling van gevoelige documenten") is het van belang dat de instellingen, organen en instanties van de Unie gemeenschappelijke regels invoeren voor de indeling van documenten in deze categorie, en dat die regels openbaar worden gemaakt.

De Commissie verzoekschriften hecht er veel belang aan het vertrouwen van de burgers in de instellingen, organen en instanties van de EU te behouden en te versterken. De EU moet de strengst mogelijke normen hanteren wanneer het erom gaat persoonlijke gegevens en levenssfeer te beschermen, en mag geen voorschriften vaststellen die moeilijk op objectieve wijze ten uitvoer kunnen worden gelegd. Hoewel er jurisprudentie bestaat over de interpretatie van de term "hoger openbaar belang", is het toch aangewezen dat de Commissie een precieze en concrete definitie van de term vaststelt.

Vertrouwelijke informatie wordt door de ontvanger niet aan derden ter beschikking gesteld zonder voorafgaande toestemming van de oorspronkelijke verstrekker. De Commissie verzoekschriften zou gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor het vrijgeven van documenten verwelkomen, met inbegrip van de mogelijkheid voor de instellingen, organen en instanties van de Unie om de rubricering van een document te herzien en te wijzigingen naar aanleiding van een verzoek om toegang van het publiek. Documenten die voordien gerubriceerd waren kunnen op die manier op een soepeler manier worden vrijgegeven.

Ingeval een instelling een verzoek om toegang tot een document weigert op basis van de bepalingen van deze verordening, is de instelling verplicht mee te delen of en wanneer volledige of gedeeltelijke toegang tot het document in een later stadium mogelijk zal zijn.

De rapporteur is van mening dat het Europees Transparantie-initiatief alleen kans van slagen heeft wanneer verzoekers op eenvoudige wijze de gewenste informatie kunnen vinden en opvragen. Daarom moeten de instellingen er in de context van deze verordening voor zorgen dat documenten worden verstrekt via een gemeenschappelijke interface voor hun documentenregisters, of via een interface met rechtstreekse toegang tot het register van elke instelling.

Ook moet de Commissie, net zoals dat in de bestaande verordening het geval was, worden verzocht een verslag op te stellen over de tenuitvoerlegging van de herziene verordening en waar nodig aanbevelingen te doen voor verbetering.

## **AMENDEMENTEN**

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

## Amendement 1

### Voorstel voor een verordening Artikel 2 – lid 2

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

2. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, ***namelijk documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, en*** die betrekking hebben op een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten die tot de bevoegdheid van de instelling behoren, op alle werkerreinen van de Europese Unie.

*Amendement*

2. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling, ***orgaan of instantie van de Europese Unie*** berustende documenten, die betrekking hebben op een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties, ***afgesloten procedures wegens inbreuken op de EU-wetgeving*** en besluiten die tot de bevoegdheid van de instelling, ***het orgaan of de instantie*** behoren, op alle werkerreinen van de Europese Unie

*Motivering*

*De verordening moet van toepassing zijn op alle documenten (als bedoeld in artikel 3) die berusten bij een instelling, orgaan of instantie van de Europese Unie. Er wordt specifiek verwezen naar documenten in verband met procedures wegens inbreuken op het EU-recht, die door belanghebbenden (bv. indieners van verzoekschriften) kunnen worden opgevraagd om hun rechten op verhaal of rechtzetting te doen gelden.*

## Amendement 2

### Voorstel voor een verordening Artikel 3 – letter a

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

a) "document": iedere ***inhoud***, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), ***die is opgesteld door een instelling en formeel aan een of meer ontvangers is doorgegeven of anderszins is geregistreerd, of is ontvangen door een instelling; gegevens in elektronische opslag-, verwerkings- en opvraagssystemen zijn documenten indien zij met behulp van de instrumenten die beschikbaar zijn voor het gebruik van het systeem, daaraan kunnen worden onttrokken in de vorm***

*Amendement*

a) "document": iedere ***registratie of reeks registraties voor officiële doeleinden***, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), ***met betrekking tot materies die tot de bevoegdheid van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie behoren. Ontwerpteksten, nota's en memoranda die niet bedoeld zijn als onderdeel van een dossier, zijn hieronder niet begrepen.***

**van een afdruk of in elektronisch  
formaat;**

*Motivering*

*De voorgestelde definitie van "document" is te beperkt. In de zin van de verordening zou een document alleen als zodanig worden beschouwd als het formeel wordt doorgezonden of anderszins wordt geregistreerd. Dit zou een stap terug zijn wat betreft transparantie. Het publiek toegankelijk maken van voorlopige documenten zoals ontwerpnota's of memoranda zou de officiële informatiestroom kunnen ombuigen naar informele en/of intergouvernementele kanalen, hetgeen zou kunnen leiden tot minder transparantie en een zwakkere Europese Unie, hetgeen contraproductief zou zijn.*

**Amendement 3**

**Voorstel voor een verordening  
Artikel 3 – letter b**

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

b) "derde": natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, **met inbegrip van de lidstaten**, andere **communautaire of niet-communautaire** instellingen en organen, alsmede derde landen.

*Amendement*

b) "derde": natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, andere instellingen en organen, **al dan niet van de Unie**, alsmede derde landen;

*Motivering*

*De lidstaten moeten in hun betrekkingen met de instellingen of in hun mededelingen over aangelegenheden die onder de werkzaamheden van de Unie vallen, niet als derden worden gezien.*

**Amendement 4**

**Voorstel voor een verordening  
Artikel 4 – lid 1 – letter d**

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

d) het financieel, monetair of economisch beleid van de **Gemeenschap** of van een lidstaat;

*Amendement*

d) het financieel, monetair of economisch beleid van de **Europese Unie** of van een lidstaat;

### Motivering

*Deze correctie is vereist na de inwerkingtreding van het EU-Verdrag.*

#### Amendement 5

##### Voorstel voor een verordening Artikel 4 – lid 2 – letter c

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

c) juridisch advies en gerechtelijke, **arbitrage- en geschillenbeslechtsprocedures;**

*Amendement*

c) juridisch advies, **tenzij dat wordt verstrekt in verband met procedures met het oog op de vaststelling van rechtshandelingen,** en gerechtelijke **procedures;**

### Motivering

*De wijziging van artikel 4, lid 2, letter c, die de Commissie voorstelt, zou de momenteel geldende voorschriften afzwakken. Dit amendement wordt ingediend om de voorschriften te verbeteren en rekening te houden met het arrest-Turco (Zaken C-39/05 P en C-52/05 P).*

#### Amendement 6

##### Voorstel voor een verordening Artikel 4 – lid 2 – letter d

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

d) het doel van inspecties, onderzoeken en audits;

*Amendement*

d) het doel van inspecties, onderzoeken, **mededingingsprocedures** en audits;

### Motivering

*De openbaarmaking van documenten over mededingingsprocedures wordt geweigerd, omdat dit de bescherming van dergelijke procedures in het gedrang brengt.*

#### Amendement 7

##### Voorstel voor een verordening Artikel 4 – lid 5

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

5. Namen, titels en functies van

*Amendement*

5. Namen, titels en functies van

ambtsdragers, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers die verband houden met hun beroepsactiviteiten worden openbaar gemaakt tenzij openbaarmaking in de specifieke omstandigheden nadelig zou zijn voor de betrokkenen. Andere persoonsgegevens worden openbaar gemaakt overeenkomstig de voorwaarden die **het Gemeenschapsrecht** inzake de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens stelt aan de rechtmatige verwerking van dergelijke gegevens.

ambtsdragers, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers die verband houden met hun beroepsactiviteiten worden **alleen met instemming van de betrokkenen** openbaar gemaakt tenzij openbaarmaking in de specifieke omstandigheden nadelig zou zijn voor **de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van** de betrokkenen. Andere persoonsgegevens worden openbaar gemaakt overeenkomstig de voorwaarden die **de wetgeving van de Unie** inzake de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens stelt aan de rechtmatige verwerking van dergelijke gegevens.

***Alvorens namen, titels en functies van ambtsdragers, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers in een document worden opgenomen, wordt de instemming van de betrokkenen gevraagd.***

***Wanneer een instelling, orgaan of instantie op grond van lid 1 toegang tot een document weigert, moet de desbetreffende instelling overwegen of gedeeltelijke toegang tot dit document mogelijk is.***

#### *Motivering*

*De formulering moet in overeenstemming zijn met het recente arrest van het Hof van Justitie in de zaak Bavarian Lager (C-28/08P). Toekomstige toegang tot nieuwe documenten moet worden vergemakkelijkt.*

### **Amendement 8**

#### **Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 2**

##### *Door de Commissie voorgestelde tekst*

2. Wanneer het gaat om een document van een lidstaat, anders dan documenten die zijn ingediend in het kader van procedures die uitmonden in een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van

##### *Amendement*

2. Wanneer het gaat om een document van een lidstaat, anders dan documenten die zijn ingediend in het kader van procedures die uitmonden in een wetgevingshandeling of een niet-wetgevingshandeling van



algemene strekking, worden de autoriteiten van die lidstaat geraadpleegd. De instelling waar het document zich bevindt maakt het document openbaar, tenzij de betrokken lidstaat redenen aanvoert om dat niet te doen en zich daarbij baseert op de in artikel 4 genoemde uitzonderingen **of op bepalingen in de nationale wetgeving die openbaarmaking van het betrokken document verhinderen**. De instelling beoordeelt de gegrondheid van **de redenen die de betrokken lidstaat aanvoert voor zover deze zijn gebaseerd op de uitzonderingen die in deze verordening zijn vastgelegd**.

algemene strekking, **of om aan de Commissie verstrekte informatie over de tenuitvoerlegging van wetgeving van de Unie, tot het tijdstip waarop een gerechtelijke procedure een aanvang heeft genomen**, worden de autoriteiten van die lidstaat geraadpleegd. De instelling, **het orgaan of de instantie** waar het document zich bevindt maakt het document openbaar, tenzij de betrokken lidstaat redenen aanvoert om dat niet te doen en zich daarbij baseert op de in artikel 4 genoemde uitzonderingen. De instelling beoordeelt de gegrondheid van **die door de betrokken lidstaat aangevoerde redenen**.

#### *Motivering*

*Lidstaten kunnen instellingen, organen en instanties van de EU alleen om weigering van toegang tot hun documenten verzoeken wanneer deze verzoeken gebaseerd zijn op de uitzonderingen die in artikel 4 zijn vastgelegd (IFAW zaak C-64/05). Lidstaten hebben niet het recht toegang tot van hen afkomstige documenten te weigeren en nationale wettelijke bepalingen aan te voeren als grond voor vertrouwelijkheid. Er dient ook toegang te worden verleend tot bij de Commissie ingediende informatie van de lidstaten betreffende de uitvoering van EU-wetgeving, tot het moment waarop een gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt (aanbeveling 4, resolutie-Cashman).*

#### **Amendement 9**

##### **Voorstel voor een verordening Artikel 7 – lid 3**

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

**3. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker** binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien.

*Amendement*

**3. De instelling deelt de verzoeker mee of, en zo ja wanneer, volledige of gedeeltelijke toegang tot het document op een later moment mogelijk zal zijn.**

**De verzoeker kan** binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien

## Motivering

*De verzoekers moeten in kennis worden gesteld van de mogelijkheid om in de toekomst toegang te krijgen tot het gewenste document.*

### Amendement 10

#### Voorstel voor een verordening Artikel 9 – lid 1

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van **de** regels **van de betrokken instelling** ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, onder a) - in het bijzonder openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, als "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" of "CONFIDENTIEL" zijn gerubriceerd.

*Amendement*

1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de **organen in instanties** hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van door de instellingen, **organen en instanties** vastgestelde **gemeenschappelijke** regels ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, onder a) **en b)** betreffende openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, als "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" of "CONFIDENTIEL" zijn gerubriceerd.

## Motivering

*Het voorstel van de Commissie om artikel 9 ongewijzigd te laten is niet in overeenstemming met de voorgestelde wijziging van artikel 4, waardoor de verwijzing in lid 1 van deze paragraaf incoherent en onjuist wordt. Overeenkomstig artikel 15 VWEU worden de voorwaarden en beperkingen betreffende het recht op toegang tot documenten eveneens vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure. Het is dan ook aangewezen en in overeenstemming met de rechtsgrond dat de instellingen, organen en andere instanties gemeenschappelijke voorschriften voor rubricering vaststellen.*

### Amendement 11

#### Voorstel voor een verordening Artikel 9 – lid 6

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

6. De regels van de instellingen betreffende

PE441.376v02-00

*Amendement*

6. De **gemeenschappelijke** regels van de

10/13

AD\850330NL.doc

gevoelige documenten worden openbaar gemaakt.

instellingen, **organen en instanties** betreffende gevoelige documenten worden openbaar gemaakt.

### *Motivering*

*Het voorstel van de Commissie om artikel 9 ongewijzigd te laten is niet in overeenstemming met de voorgestelde wijziging van artikel 4, waardoor de verwijzing in lid 1 van deze paragraaf incoherent en onjuist wordt. Overeenkomstig artikel 15 VWEU worden de voorwaarden en beperkingen betreffende het recht op toegang tot documenten eveneens vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure. Het is dan ook aangewezen en in overeenstemming met de rechtsgrond dat de instellingen, organen en andere instanties gemeenschappelijke voorschriften voor rubricering vaststellen en openbaar maken.*

### **Amendement 12**

#### **Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 3**

##### *Door de Commissie voorgestelde tekst*

3. De instellingen nemen onverwijld de nodige maatregelen om **een register** op te zetten **dat uiterlijk op 3 juni 2002 operationeel is**.

##### *Amendement*

3. De instellingen nemen onverwijld de nodige maatregelen om **een gemeenschappelijke interface voor de registers van de instellingen** op te zetten, **teneinde de harmonisatie van de registers te waarborgen**.

### **Amendement 13**

#### **Voorstel voor een verordening Artikel 12 – lid 1**

##### *Door de Commissie voorgestelde tekst*

1. **Documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van EU-wetgevingshandelingen of niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking, worden, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk gemaakt** voor het publiek .

##### *Amendement*

1. **Voor zover mogelijk maken de instellingen hun documenten** rechtstreeks toegankelijk voor het publiek, **in elektronische vorm of via een register, overeenkomstig de regels van de instelling, het orgaan of de instantie in kwestie**.

*Motivering*

*Met het oog op handhaving van de huidige regelgeving is de tekst van artikel 12, lid 1, van de huidige verordening weer opgevoerd.*

**Amendement 14**

**Voorstel voor een verordening  
Artikel 17 – alinea 1 bis (nieuw)**

*Door de Commissie voorgestelde tekst*

*Amendement*

***Uiterlijk op ... publiceert de Commissie een verslag over de toepassing van de beginselen van deze verordening door de instellingen en doet zij aanbevelingen die onder meer een definitie van het begrip "hoger openbaar belang" en, indien noodzakelijk, ook voorstellen bevatten voor de herziening van deze verordening en voor een actieprogramma van door de instellingen te treffen maatregelen.***

*Motivering*

*Net als in de huidige verordening moet worden bepaald dat de Commissie een verslag opstelt over de tenuitvoerlegging van de herziene verordening waarin zij aanbevelingen opneemt en zo nodig ook voorstellen voor verbetering.*

## PROCEDURE

|   |   |
|---|---|
| <b>Titel</b>  | Toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie  |
| <b>Document- en procedurenummers</b>                                      | COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)   |
| <b>Commissie ten principale</b>   | LIBE  |
| <b>Advies uitgebracht door</b><br>Datum bekendmaking                      | PETI<br>19.10.2009  |
| <b>Rapporteur voor advies</b><br>Datum benoeming                          | Ágnes Hankiss<br>4.5.2010   |
| <b>Datum goedkeuring</b>  | 1.12.2010   |
| <b>Uitslag eindstemming</b>   | +: 17<br>–: 1<br>0: 1   |
| <b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>                                | Victor Boștinaru, Michael Cashman, Pascale Gruny, Ágnes Hankiss, Roger Helmer, Carlos José Iturgaiz Angulo, Erminia Mazzoni, Judith A. Merkies, Willy Meyer, Chrysoula Paliadeli, Ernst Strasser, Diana Wallis, Angelika Werthmann, Tatjana Ždanoka |
| <b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>             | Zoltán Bagó, Tamás Deutsch  |
| <b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)</b> | Inés Ayala Sender, Petru Constantin Luhan, Bogdan Kazimierz Marcinkiewicz   |