

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [Link]. Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons taal- en vertaalbeleid [Link].

Besluit in zaak 552/2018/MIG betreffende de weigering van de Europese Commissie om toegang van het publiek tot documenten betreffende de Duitse wet inzake de handhaving van netwerken te weigeren

Besluiten

Zaak 552/2018/MIG - Geopend op 22/03/2018 - Aanbeveling omtrent 11/06/2019 - Besluit over 20/11/2019 - Betrokken instelling Europese Commissie (Wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof een verzoek om toegang van het publiek tot documenten die in het bezit zijn van de Europese Commissie betreffende de Duitse wet inzake netwerkhandhaving [1] , een nationale wet ter bestrijding van nepnieuws op sociale netwerken.

De Ombudsman deed een voorstel voor een oplossing en verzocht de Commissie opnieuw na te denken over haar (gedeeltelijke) weigering om toegang van het publiek tot de documenten te verlenen. De Commissie heeft niet binnen de door de Ombudsman gestelde termijn geantwoord. De Ombudsman deed vervolgens een aanbeveling aan de Commissie.

De Commissie heeft geantwoord dat zij de aanbeveling van de Ombudsman niet heeft aanvaard.

De Ombudsman betreurt dat de Commissie haar aanbeveling niet heeft opgevolgd. Ze handhaaft haar bevindingen van wanbeheer.

[1] In het Duits het „Netzwerkdurchsetzungsgesetz”, <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/> [Link].



Achtergrond van de klacht en het onderzoek

1. Op grond van de EU-regels [1] moeten lidstaten die voornemens zijn technische wetgeving voor producten of onlinediensten aan te nemen, de Commissie daarvan in kennis stellen. De Commissie en de andere lidstaten kunnen vervolgens binnen een „standstillperiode” van drie maanden beoordelen of het wetsontwerp in overeenstemming is met het EU-recht.

2. In maart 2017 hebben de Duitse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van hun voornemen om een wet aan te nemen ter bestrijding van „agitatie” en „nepnieuws” op sociale netwerken, het Netzwerkdurchsetzungsgesetz [2] (de „Network Enforcement Act”). De standstillperiode eindigde op 28 juni 2017 zonder dat de Commissie of andere lidstaten opmerkingen hadden ingediend.

3. In juli 2017 heeft klager, een Duits lid van het Europees Parlement, de Commissie verzocht haar toegang te verlenen tot documenten met betrekking tot de ontwerpwet inzake netwerkhandhaving en de kennisgeving daarvan door de Duitse autoriteiten [3] .

4. De Commissie heeft klager in kennis gesteld van twaalf documenten die reeds openbaar beschikbaar waren en de klager ruime gedeeltelijke toegang tot zes andere documenten verleend, waarbij alleen persoonsgegevens werden bewerkt. Klager voerde echter aan dat de Commissie niet alle documenten had geïdentificeerd die relevant waren voor haar verzoek om toegang van het publiek.

5. De Commissie heeft haar archieven opnieuw gecontroleerd en **18 aanvullende documenten** geïdentificeerd. Zij verleende gedeeltelijke toegang tot 13 van deze documenten en geen toegang tot vijf documenten. Zij rechtvaardigde de redactie door zich te baseren op de noodzaak om persoonsgegevens te beschermen, haar besluitvorming te beschermen en juridisch advies te beschermen [4] .

6. Klager wendde zich vervolgens tot de Ombudsman.

7. Tijdens het onderzoek van de Ombudsman heeft klager de Ombudsman in kennis gesteld van nog eens zes documenten (e-mails) die volgens haar aan haar hadden moeten worden meegedeeld naar aanleiding van haar verzoek om toegang van het publiek.

8. De Ombudsman heeft de documenten waartoe de Commissie de volledige toegang had geweigerd, alsmede de zes door klager geïdentificeerde e-mails geïnspecteerd.

Voorstel van de Ombudsman voor een oplossing

9. De Ombudsman stelde vast dat de lezing door de Commissie van het verzoek van klager om toegang van het publiek te beperkend was. Zij concludeerde dat de Commissie niet ten minste vijf documenten had geïdentificeerd.



10. De Ombudsman stelde voor dat de Commissie een nieuwe beoordeling zou uitvoeren van het verzoek van klager om toegang, door te zoeken naar documenten betreffende het wetsontwerp en de kennisgeving door Duitsland van die wet.

11. Met betrekking tot de reeds geïdentificeerde documenten stelde de Ombudsman voor dat de Commissie, in het licht van de recente jurisprudentie, haar gedeeltelijke weigering om volledige toegang te verlenen opnieuw moet overwegen [5] .

12. De Commissie heeft de Ombudsman verzocht de termijn voor haar antwoord op haar voorstel voor een oplossing te verlengen, maar heeft niet binnen de verlengde termijn geantwoord.

Aanbeveling van de Ombudsman

13. De Ombudsman constateerde dat de aanhoudende onjuiste interpretatie door de Commissie van de reikwijdte van het verzoek van klager om toegang van het publiek en de restrictieve toepassing van de vrijstelling die bedoeld is om haar besluitvorming en juridisch advies te beschermen, wanbeheer vormde. Zij adviseerde de Commissie, rekening houdend met recente EU-jurisprudentie, klager zo ruim mogelijk toegang te verlenen tot de reeds geïdentificeerde documenten en tot alle documenten die redelijkerwijs kunnen worden geacht binnen het toepassingsgebied van het verzoek van klager om toegang van het publiek te vallen [6] .

14. In haar antwoord handhaafde de Commissie haar eerdere standpunt. Zij verklaarde in het bijzonder dat zij klager in haar oorspronkelijke besluit had meegedeeld dat „*alle geïdentificeerde documenten waren opgesteld in het kader van de [kennisgevingsprocedure]*” en dat klager haar lezing van de reikwijdte van haar verzoek niet had aangevochten. Zij herhaalde ook dat DG GROW de dienst van de Commissie was die verantwoordelijk was voor de kennisgevingsprocedure en wees erop dat er enkele documenten van andere diensten onder de geïdentificeerde documenten waren.

15. Met betrekking tot de recente EU-jurisprudentie waarnaar de Ombudsman had verwezen, betoogde de Commissie dat zij bij het nemen van haar definitieve beslissing over het verzoek om toegang van klager rekening had gehouden met de juridische en feitelijke omstandigheden op dat moment, met inbegrip van de stand van de rechtspraak zoals die toen was. Bovendien verschillen de relevante documenten, waartoe klager toegang heeft gevraagd, van de documenten die in de zaak voor de rechterlijke instanties van de Unie aan de orde zijn. In het bijzonder zijn de in het verzoek om toegang van klager aan de orde zijnde documenten niet overgelegd in het kader van een effectbeoordeling, maar hebben zij betrekking op een kennisgevingsprocedure. De Commissie was derhalve van mening dat deze rechtspraak niet van toepassing is. [7]

16. Klager antwoordde dat de Commissie de reikwijdte van haar verzoek om toegang verkeerd had uitgelegd en daarom niet alle relevante documenten had geïdentificeerd. Zij heeft ook



verklaard dat de argumenten van de Commissie tegenstrijdig zijn.

Beoordeling van de Ombudsman na het voorstel voor een oplossing en de aanbeveling

17. Het is de Ombudsman duidelijk dat de Commissie de reikwijdte van het verzoek van klager om toegang van het publiek verkeerd heeft uitgelegd.

18. Voorafgaand aan het onderzoek van de Ombudsman had klager herhaaldelijk verklaard dat de Commissie over verdere documenten moet beschikken die binnen het toepassingsgebied van haar verzoek om toegang vallen. Aangezien de Commissie klager niet in kennis heeft gesteld van de wijze waarop zij haar verzoek had begrepen, kon klager destijds niet specifiek zijn geweest. Met name kon de klager niet weten dat de Commissie alleen binnen DG GROW naar documenten had gezocht. Zoals de Commissie zelf heeft opgemerkt, waren er ook documenten die in het bezit waren van andere diensten van de Commissie. In dit verband merkt de Ombudsman op dat de Commissie één enkele entiteit is.

19. Tijdens het onderzoek van de Ombudsman verduidelijkte klager opnieuw hoe haar verzoek moest worden begrepen, namelijk dat zij toegang wenste tot documenten betreffende de kennisgeving van het wetsontwerp en het wetsontwerp zelf overal in de Commissie, hetgeen in overeenstemming is met de bewoordingen van haar verzoek om toegang. Daarnaast heeft klager zes e-mails geïdentificeerd die tussen verschillende diensten van de Commissie werden uitgewisseld. Een van deze e-mails vormde een bijlage bij een van de geïdentificeerde documenten. De overige vijf e-mails waren inderdaad niet door de Commissie geïdentificeerd. Al deze e-mails hebben duidelijk betrekking op *de kennisgeving* van het wetsontwerp en kunnen worden aangemerkt als „documenten van de Commissie”. Het is dus duidelijk dat de Commissie ten minste deze vijf e-mails niet heeft geïdentificeerd.

20. Wat de redactionele maatregelen ter bescherming van de besluitvorming en het juridisch advies van de Commissie betreft, is de Ombudsman het niet eens met het standpunt van de Commissie dat het recente arrest in de zaak *ClientEarth* in deze zaak niet van toepassing is.

21. De in de zaak *ClientEarth* aan de orde zijnde documenten waren documenten *met betrekking tot „effectbeoordelingen die zijn uitgevoerd met het oog op de mogelijke vaststelling van wetgevingsinitiatieven door de Commissie”* [8]. Hoewel de in casu aan de orde zijnde documenten geen betrekking hebben op wetgevingsinitiatieven van *de Commissie* — zij betrekking hebben op een wetgevingsinitiatief van een lidstaat om nationale regels vast te stellen — benadrukt de Ombudsman dat de relevante factor in de zaak *ClientEarth* was dat de documenten betreffende *de vaststelling van wetgeving*. Burgers hebben in een democratie een grotere belangstelling om te weten waarom en hoe de wetgeving wordt aangenomen. Er moet altijd een ruimere toegang van het publiek worden verleend tot documenten die betrekking hebben op de vaststelling van wetgeving, aangezien alle burgers die onder het territoriale toepassingsgebied van de wetgeving vallen, door de wetgeving zullen worden beïnvloed. Het feit dat de in casu aan de orde zijnde regeling een nationale regeling is, die alleen in Duitsland



van toepassing is, doet niets af aan dit beginsel. Het was dan ook volkomen terecht om een beroep te doen op *de beginselen* die ten grondslag liggen aan de rechtspraak van *ClientEarth*.

22. Bovendien voerde de Commissie aan dat de betrokken documenten „*relevant blijven voor de voorbereiding van een effectbeoordeling*” betreffende „*mogelijke maatregelen om de doeltreffendheid van de bestrijding van illegale online-inhoud verder te verbeteren*”. Deze effectbeoordeling heeft geleid tot een voorstel van de Commissie voor EU-wetgeving ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online-inhoud. [9] De betrokken documenten hebben dus indirect betrekking op een wetgevingsinitiatief van de Commissie. Hoewel zij formeel geen „effectbeoordelingsrapporten” in de zin van de *ClientEarth* -jurisprudentie vormen, gelden de beginselen die ten grondslag liggen aan de rechtspraak van *ClientEarth* zeker ook om deze reden.

23. De Ombudsman is dan ook teleurgesteld dat de Commissie haar aanbeveling heeft verworpen en niet van de gelegenheid gebruik heeft gemaakt om transparanter te zijn.

Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende conclusie:

De Ombudsman neemt nota van de afwijzing van haar aanbeveling en herhaalt haar bevinding dat de Commissie klager een zo ruim mogelijke toegang tot de door haar gevraagde documenten had moeten verlenen.

De klager en de Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

Emily O'Reilly

Europese Ombudsman Straatsburg, 20/11/2019

[1] Richtlijn 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Link].

[2] Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32015L1535> [Link].

[3] Verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Link].



[4] Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), artikel 4, lid 3, tweede streepje, en artikel 4, lid 2, tweede streepje, van Verordening 1049/2001.

[5] Het voorstel van de Ombudsman voor een oplossing is beschikbaar op:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/114788> [Link].

[6] De aanbeveling van de Ombudsman is beschikbaar op:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/115002> [Link].

[7] De volledige tekst van het antwoord van de Commissie op de aanbeveling van de Ombudsman is te vinden op:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/118691> [Link].

[8] Arrest van het Hof van 4 september 2018, *ClientEarth/Commissie*, C-57/16 P, punt 89:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205322&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir> [Link].

[9] Zie: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1183598_en [Link].