

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 ECB 1700/2020/OAM inzake de manier waarop de Europese Commissie een verzoek om publieke toegankelijkheid van een juridisch advies over het arrest van het grondwettelijk hof van Duitsland over de Europese Centrale Bank en het Hof van Justitie van de EU heeft afgehandeld

Besluiten

Zaak 1700/2020/OAM - **Geopend op** 09/10/2020 - **Besluit over** 27/01/2021 - **Betrokken instelling** Europese Commissie (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof de weigering van de Europese Commissie om het publiek toegang te verlenen tot een advies van haar juridische dienst over het arrest van het grondwettelijk hof van Duitsland over een programma van de Europese Centrale Bank en een daaraan gerelateerd arrest van het Hof van Justitie van de EU. Bij de weigering om toegang tot het document te verlenen baseerde de Commissie zich op de noodzaak tot bescherming van het financieel, monetair en economisch beleid van de Unie en op de noodzaak tot bescherming van juridische adviezen en de besluitvormingsprocedure van de Commissie.

De Ombudsman heeft het document bekeken en vastgesteld dat er geen kennelijke fout is gemaakt bij de beoordeling van de Commissie. Zij heeft het onderzoek derhalve afgesloten met de constatering dat er geen sprake was van wanbeheer.

Het arrest van het grondwettelijk hof van Duitsland kan ongekende gevolgen hebben voor de rechtsorde in de Unie. De Ombudsman erkent dat het publiek er belang bij heeft zeker te weten dat de Commissie dergelijke gevolgen op de juiste wijze beoordeelt en hierop waar nodig reageert, overeenkomstig haar rol als hoedster van de Verdragen. Ze vertrouwt erop dat de Commissie het publiek zo veel mogelijk zal blijven informeren over eventuele toekomstige stappen die zij als reactie op het arrest besluit te nemen.



Achtergrond van de klacht

1. Sinds het begin van de financiële crisis in 2007 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) verschillende „niet-standaard monetairbeleidsmaatregelen” ingevoerd om de groei te ondersteunen en de beoogde inflatie te helpen bereiken. Een van die maatregelen was de uitvoering van „kwantitatieve versoepeling” [1] door middel van zijn programma’s voor de aankoop van activa, zoals het aankoopprogramma voor de overheidssector (PSPP). Het PSPP bestond uit de aankoop van obligaties uitgegeven door centrale, regionale en lokale overheden, agentschappen en Europese instellingen van het eurogebied om de marktliquideit te bevorderen.
2. Verschillende groepen personen hebben bij het Duitse federale grondwettelijk hof beroep ingesteld tegen verschillende beslissingen van de ECB over het PSPP. Het Duitse grondwettelijk hof heeft besloten het Hof van Justitie van de EU (Hof van Justitie) vragen te stellen over de geldigheid van het PSPP-programma in het licht van het EU-recht. In december 2018 oordeelde het Hof van Justitie dat het PSPP geen inbreuk maakt op het EU-recht. [2]
3. Op 5 mei 2020 heeft het Duitse grondwettelijk hof een uitspraak gedaan [3] waarin het arrest van het Hof van Justitie en de PSPP als onwettig worden aangemerkt en in Duitsland geen bindende werking hebben. De Duitse autoriteiten kregen een overgangperiode van drie maanden om verder te beoordelen en ervoor te zorgen dat de ECB de evenredigheid van het programma rechtvaardigt, wat de voortzetting ervan in Duitsland mogelijk zou maken.
4. Het arrest van het Duitse grondwettelijk hof is ongekend en heeft geleid tot debatten over het beginsel van voorrang van het Unierecht — dat wil zeggen de superioriteit van het *Europees recht* ten opzichte van het nationale *recht* — en over het gezag van het Hof over de nationale rechterlijke instanties met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht. In het arrest wordt ook het eurosysteem in de schijnwerpers gezet, met name de programma’s voor de aankoop van activa van de ECB. Naar aanleiding van het arrest heeft de Commissie een verklaring [4] gepubliceerd waarin staat dat zij deze analyseerde en mogelijke toekomstige stappen onderzocht, waaronder mogelijke inbreukprocedures [5] tegen Duitsland.
5. In juni 2020 heeft klager verzocht om toegang van het publiek [6] tot alle documenten die door de juridische dienst van de Commissie zijn overgelegd of in het bezit zijn van de uitspraak van het Duitse grondwettelijk hof.
6. De Commissie heeft vastgesteld dat twee documenten binnen het toepassingsgebied van het verzoek vallen. Het weigerde toegang tot beide documenten op basis van de noodzaak om het monetaire beleid van de Unie te beschermen, de noodzaak om juridisch advies te beschermen en de noodzaak om haar besluitvormingsproces te beschermen. [7]
7. In augustus 2020 heeft klager de Commissie verzocht haar besluit te herzien (door een zogenaamd „bevestigingsverzoek”) in te dienen. Klager verduidelijkte dat het onderzoek slechts betrekking had op een van de twee documenten, namelijk een nota van de juridische dienst ter



attentie van het hoofd van het kabinet van de voorzitter van de Commissie.

8. Aangezien klager niet binnen de gestelde termijn een antwoord van de Commissie heeft ontvangen, heeft hij zich op 3 oktober 2020 tot de Ombudsman gewend. Hij was ontevreden over de niet-naleving door de Commissie van de wettelijke termijnen bij het beantwoorden van zijn verzoek en wenste toegang tot het document te krijgen.

9. De Commissie heeft op 21 oktober 2020 op het verzoek van klager om een nieuw onderzoek geantwoord, waarin zij haar eerste beoordeling heeft bevestigd en de toegang van het publiek tot het document heeft geweigerd.

Het onderzoek

10. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar de weigering van de Commissie om het publiek toegang te verlenen tot de nota van de juridische dienst met betrekking tot het arrest van het Duitse grondwettelijk hof (hierna „het document” genoemd). In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman het gevraagde document onderzocht.

Aangevoerde argumenten

Argumenten van de Commissie

11. De Commissie legde uit dat het document juridische voorlopige standpunten bevatte over de gevoelige kwesties met betrekking tot de programma's voor de aankoop van activa van de ECB en de rechtsgevolgen van het arrest dienaangaande. Er was een redelijk voorzienbaar en niet zuiver hypothetisch risico dat openbaarmaking van de inhoud van het document van invloed zou zijn op het vermogen van de Commissie om de goede werking van het eurosysteem en het monetaire beleid van de EU te waarborgen [8] .

12. Volgens de Commissie bevatte het document ook een voorlopige juridische analyse van het arrest en de rechtsgevolgen ervan. Zij presenteerde verschillende opties wat betreft de reactie op het vonnis en de juridische en politieke implicaties ervan, waaronder de mogelijkheid om een inbreukprocedure tegen Duitsland in te leiden. De Commissie was derhalve van mening dat openbaarmaking haar belang bij het ontvangen van eerlijk, objectief en volledig juridisch advies in gevaar zou brengen. [9]

13. De Commissie heeft verklaard dat zij ten tijde van de vaststelling van het confirmatief besluit nog geen besluit heeft genomen over de wijze waarop op het arrest moet worden geantwoord. Er werd nog gekeken naar opties en deze werden geanalyseerd in het gevraagde document. Openbaarmaking zou van invloed zijn op haar besluitvormingsproces [10] door afbreuk te doen aan haar vermogen om objectieve interne beraadslagingen te voeren en besluiten te nemen zonder druk van buitenaf.

14. De Commissie merkte op dat de toepassing van de uitzondering voor de bescherming van



het monetaire beleid niet door een ander algemeen belang kan worden overschaduwd. Wat de uitzonderingen voor de bescherming van juridisch advies en het besluitvormingsproces betreft, kunnen deze worden afgeweken als er een hoger openbaar belang is. De Commissie kwam echter tot de conclusie dat de door de klager aangevoerde argumenten van algemene aard waren en geen passende basis konden vormen om de mededeling van feiten en overwegingen te rechtvaardigen.

Door klager aangevoerde argumenten

15. Klager verklaarde dat, indien het document slechts een juridische analyse van een arrest was, hij niet zag hoe de openbaarmaking ervan de capaciteit van de juridische dienst om advies te verstrekken of het besluitvormingsproces van de Commissie zou belemmeren. Hij was van mening dat dit anders zou zijn als het document aanbevelingen zou bevatten voor verschillende beleidsvormen.

16. Bovendien zag klager niet in hoe het document gevoelige juridische standpunten met betrekking tot de aankoopprogramma's van de ECB kon bevatten die voldoende waren om het monetaire beleid van de EU na openbaarmaking te verstoren. Hij was van mening dat de Commissie deze uitzondering te ruim had uitgelegd.

17. Volgens de klager was er een „normaal openbaar belang” in de uitspraak van het Duitse grondwettelijk hof, omdat dit leidde tot onzekerheid over fundamentele constitutionele kwesties over de juridische architectuur van de EU. Hoewel het publiek op de hoogte is gebracht van het politieke standpunt van de EU-instellingen [11], moet dit worden aangevuld met de interpretatie van de Commissie „uit juridisch oogpunt”.

Beoordeling van de Ombudsman

18. Wat betreft de vrijstelling ter bescherming van het algemeen belang met betrekking tot het financiële, economische en monetaire beleid van de Unie en de lidstaten, beschikken de instellingen over een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen of het openbaar belang door de openbaarmaking van bepaalde informatie kan worden ondermijnd.[12] Bij elke inhoudelijke toetsing van een dergelijk besluit moet derhalve worden onderzocht of er een kennelijke fout in de beoordeling van de instelling is geweest.

19. De Commissie voerde aan dat openbaarmaking afbreuk zou doen aan haar vermogen om de werking van het Eurosysteem en het monetaire beleid van de EU te waarborgen. De Ombudsman heeft het document herzien en is van oordeel dat het standpunt van de Commissie niet kennelijk onjuist is.

20. Volgens de EU-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten kan het algemeen belang met betrekking tot de bescherming van het monetaire beleid van de EU niet door enig ander openbaar belang worden overschaduwd. Daarom kan in dit geval geen rekening worden gehouden met de argumenten van klager met betrekking tot een hoger openbaar belang bij openbaarmaking.



21. De Ombudsman is derhalve van mening dat de Commissie geen wanbeheer heeft verricht door de toegang tot het litigieuze document te weigeren. Ook haar standpunt dat er geen zinvolle gedeeltelijke toegang mogelijk is, is in dit geval redelijk.

22. Aangezien de uitzondering voor de bescherming van het monetaire beleid op geldige wijze is ingeroepen, heeft de Ombudsman geen diepgaande beoordeling uitgevoerd van de andere uitzonderingen waarop de Commissie zich beroept, namelijk de noodzaak om juridisch advies en het besluitvormingsproces van de Commissie te beschermen. Dat gezegd hebbende, is de Ombudsman voorlopig van mening dat de Commissie er terecht een beroep op heeft gedaan. Het is in het algemeen belang dat de Commissie eerlijk en volledig juridisch advies kan inwinnen over deze specifieke kwesties, zodat zij naar behoren kan reageren op de uitspraak van het Duitse grondwettelijk hof. Het is redelijk om aan te nemen dat de vrijgave van de documenten dit belang ernstig zou kunnen ondermijnen.

23. Dat gezegd hebbende, de uitspraak van het Duitse grondwettelijk hof is ongekend in termen van mogelijke gevolgen voor de rechtsorde van de Unie. Evenzo is het van belang wat betreft de programma's voor de aankoop van activa van de ECB, aangezien de kwestie van de evenredigheid met betrekking tot de doelstellingen van het monetaire beleid voor andere programma's dan het PSPP aan de orde kan worden gesteld.

24. De Ombudsman erkent dat het publiek er belang bij heeft zich ervan te vergewissen dat de Commissie deze gevolgen naar behoren beoordeelt en, indien nodig, uitvoert, in overeenstemming met haar rol als hoedster van de Verdragen. Zij merkt op dat de Commissie het publiek zoveel mogelijk heeft willen informeren, met inbegrip van het feit dat een van de onderzochte opties erin bestond een inbreukprocedure tegen Duitsland in te leiden. Volgens openbaar beschikbare informatie heeft de Commissie ten tijde van het bevestigende besluit nog geen besluit genomen over de wijze waarop op het arrest moet worden gereageerd.[13] In haar eerste antwoord aan klager heeft zij ook uitgebreide algemene informatie over de inhoud van het document verstrekt en de context waarin het was opgesteld toegelicht.

25. Wat betreft de ontevredenheid van klager over de vertraging bij het ontvangen van een antwoord van de Commissie, erkent de Ombudsman dat de vertraging niet had moeten gebeuren. Zij dringt er daarom nogmaals bij de Commissie op aan om verzoeken om toegang van het publiek tot documenten in de toekomst binnen de geldende termijnen te behandelen en alle nodige stappen te ondernemen om soortgelijke vertragingen te voorkomen.

Conclusie

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

Er was geen sprake van wanbeheer door de Europese Commissie.

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



Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 27/01/2021

[1] Meer informatie is te vinden op de website van de ECB:

https://www.ecb.europa.eu/explainers/show-me/html/app_infographic.en.html [Link]

[2] Arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2018, zaak C-493/17 *Weiss o.a.*, beschikbaar op

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Link]

Persbericht beschikbaar op:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192en.pdf> [Link]

[3] Arrest van de Tweede Kamer BVerfG van 05 mei 2020-2 BvR 859/15, beschikbaar op

http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [Link]

[4] Verklaring van voorzitter Von der Leyen van 10 mei 2020

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_846 [Link]

[5] Volgens de EU-verdragen kan de Commissie juridische stappen ondernemen — een inbreukprocedure — tegen een EU-land dat het EU-recht schendt, of niet uitvoert. Meer informatie is te vinden op:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en
[Link]

[6] 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].

[7] Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), artikel 4, lid 2, en artikel 4, lid 3, van Verordening 1049/2001.

[8] Artikel 4, lid 1, onder a), vierde streepje, van Verordening 1049/2001

[9] Artikel 4, lid 2, tweede streepje, van Verordening 1049/2001

[10] Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001

[11] De klager verwees naar de verklaring van voorzitter von der Leyen van 10 mei 2020,



waarnaar in voetnoot 4 wordt verwezen, en naar een persbericht van het Hof van Justitie van 8 mei 2020, beschikbaar op:

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf> [Link]

[12] Zie bijvoorbeeld arrest van het Gerecht van 11 juli 2018, *ClientEarth/Commissie*, T-644/16, punten 23-25, beschikbaar op:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203913&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir>
[Link]

[13] Zie ook het antwoord van de Commissie van 18 november 2020 op een vraag van de leden van het Europees Parlement

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-004295-ASW_EN.html [Link]