

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 1874/2020/MAS betreffende de weigering van de Europese Centrale Bank om het publiek toegang te verlenen tot documenten met gedetailleerde informatie over twee programma's voor de aankoop van activa

Besluiten

Zaak 1874/2020/MAS - Geopend op 05/11/2020 - Besluit over 09/03/2021 - Betrokken instelling Europese Centrale Bank (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof een verzoek om toegang van het publiek tot documenten met gedetailleerde informatie over twee programma's voor de aankoop van activa van de Europese Centrale Bank (ECB). Door toegang te weigeren, voerde de ECB aan dat openbaarmaking de bescherming van het algemeen belang met betrekking tot het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat, dat een door de wet beschermd belang is, zou kunnen ondermijnen. Klager was van mening dat de ECB onvoldoende bewijsmateriaal had overgelegd om te bepalen hoe openbaarmaking van de gevraagde informatie een negatieve invloed zou hebben op het ingeroepen algemeen belang en dat de informatie derhalve openbaar moest worden gemaakt.

De ECB beschikt over een ruime beoordelingsmarge bij het beoordelen hoe het ingeroepen algemeen belang het best kan worden beschermd, namelijk de bescherming van het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat. Zij kan haar overwegingen bijvoorbeeld baseren op de wijze waarop openbaarmaking van invloed kan zijn op het gedrag van markten en marktdeelnemers. De ECB heeft in dit geval een redelijke toelichting gegeven over de wijze waarop markten en marktdeelnemers de gevraagde informatie kunnen gebruiken om het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat te ondermijnen. Het besluit van de ECB om de toegang van het publiek te weigeren was derhalve gerechtvaardigd.

De Ombudsman neemt nota van de verklaring van de ECB dat zij op haar website al zoveel



mogelijk informatie publiceert op het PEPP en het CSPP. Zij moedigt de ECB aan om regelmatig te evalueren of verdere informatie over deze programma's kan worden gepubliceerd. Dit zal waarschijnlijk nog belangrijker worden, aangezien het publiek naar de ECB kijkt om te bewijzen dat zij voldoet aan de ambitieuze verklaringen van haar president over de inspanningen van de Bank om het monetaire beleid „groener” te maken.

De Ombudsman sloot het onderzoek af omdat er geen sprake was van wanbeheer.

Achtergrond van de klacht

1. Na de financiële crisis van 2007-2008 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) verschillende „niet-standaard monetairbeleidsmaatregelen” ingevoerd om haar doelstelling van „prijsstabiliteit” te verwezenlijken. Een van die maatregelen was „kwantitatieve versoepeling” [1] door middel van zijn programma's voor de aankoop van activa. In 2016 heeft de Europese Centrale Bank (ECB) het zogenaamde „bedrijfssectoraankoopprogramma” (CSPP) [2] opgezet. Het CSPP omvat de aankoop door centrale banken van het Eurosysteem [3] van obligaties uitgegeven door niet-bancaire ondernemingen [4] .

2. In 2020 heeft de ECB, als reactie op de monetaire risico's van de COVID-19-pandemie, een aanvullend aankoopprogramma voor obligaties vastgesteld: het tijdelijke „pandemische noodaankoopprogramma” (PEPP). [5]

3. Klager, een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie, heeft de ECB overeenkomstig haar regels inzake de toegang van het publiek tot documenten [6] verzocht de details van deze twee programma's voor de aankoop van obligaties bekend te maken. Zij verzocht met name om toegang tot „documenten die de afzonderlijke obligatiewaarde van CSPP-en PEPP-activa bevatten die door de ECB en het Eurosysteem worden aangehouden”. De klager wilde deze informatie gebruiken om de klimaatimpact van de aankopen van obligaties door de ECB te onderzoeken.

4. De ECB heeft bevestigd dat zij beschikt over een databank met de gevraagde gegevens. Hij heeft de toegang tot deze databank geweigerd op grond van de noodzaak om het algemeen belang te beschermen met betrekking tot het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat, zoals bepaald in de ECB-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten. [7]

5. Klager heeft de ECB verzocht haar besluit te herzien (door een zogenaamd „bevestigingsverzoek”) in te dienen. De ECB handhaafde haar oorspronkelijke besluit om de toegang van het publiek te weigeren.

6. Ontevreden met het besluit van de ECB wendde klager zich in oktober 2020 tot de Europese Ombudsman.



Het onderzoek

7. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar de weigering van de ECB om publiek toegang te verlenen tot de gevraagde gegevens over de afzonderlijke obligatiewaarden van CSPP- en PEPP-activa die door de ECB en het Eurosysteem worden aangehouden.

8. In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman een vergadering met vertegenwoordigers van de ECB gehouden waarin het onderzoeksteam van de Ombudsman de databank in kwestie heeft gezien.[8] Na die vergadering heeft de ECB de Ombudsman een gedetailleerdere toelichting gestuurd waarin wordt uiteengezet hoe openbaarmaking het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat zou ondermijnen. Deze toelichting en het verslag van de vergadering werden vervolgens gedeeld met klager, die zijn opmerkingen over deze documenten heeft verstrekt.

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

Argumenten van de ECB

9. De ECB heeft in haar toelichting uiteengezet dat de tenuitvoerlegging van het CSPP en het PEPP werd geschraagd door het beginsel van „marktneutraliteit” [9] . Aankopen in het kader van deze programma’s zijn bedoeld om de marktwaarde van alle in aanmerking komende obligaties weer te geven, teneinde zoveel mogelijk prijsverstoringen op de markt te voorkomen.

10. De ECB benadrukte dat zij op haar website zoveel mogelijk informatie op het PEPP en het CSPP publiceert en tegelijkertijd een doeltreffende uitvoering van deze programma’s mogelijk maakt. De ECB publiceert onder meer regelmatig geaggregeerde waarden van alle activa die in de programma’s worden aangehouden, evenals aankopen naar activacategorie, land en markttype voor het PEPP en naar rating, land en sector voor het CSPP.

11. De ECB voerde aan dat de openbaarmaking van meer gedetailleerde informatie over de CSPP- en PEPP-portefeuilles, zoals het specifieke aantal aangehouden obligaties en de waarde ervan, per obligatie, tot marktverstoringen zou kunnen leiden. In het bijzonder konden marktdeelnemers, indien zij toegang hadden tot dergelijke gedetailleerde informatie, anticiperen op de activa die de ECB zou kopen en hun eigen gedrag dienovereenkomstig aanpassen. Dit zou uiteindelijk de doeltreffendheid van de betrokken programma’s kunnen schaden.

12. Marktdeelnemers zouden met name het resterende inkoopbare bedrag voor elk effect kunnen berekenen door informatie over deelnemingen per effect te combineren met de openbaar beschikbare informatie over de aankooplimieten van de programma’s [10] . Deze informatie zou de marktdeelnemers in staat stellen de waarschijnlijke bedragen te schatten van specifieke effecten die de banken van het Eurosysteem in de toekomst willen kopen, die op hun beurt kunnen worden gebruikt om de prijzen van deze effecten op kosten van het Eurosysteem



te manipuleren. Uiteindelijk zou dit tot verstoringen leiden en de inkoopprogramma's minder doeltreffend maken.

13. De ECB zei dat het vrijgeven van historische informatie ook negatieve effecten kan hebben, omdat het marktdeelnemers in staat zou kunnen stellen de toekomstige strategie van de ECB te voorspellen door aankoop- of verkooppatronen te identificeren via de verschillende mogelijke fasen van het aankoopprogramma. Daarom kon de ECB geen historische informatie over de waarde van obligaties bekendmaken, zelfs niet nadat het specifieke aankoopprogramma was afgesloten.

14. Tot slot zei de ECB dat zij in haar lopende evaluatie van de strategie [11] nadenkt over de kwestie van de klimaatverandering en de rol en verantwoordelijkheden van de ECB in dit verband.

Door klager aangevoerde argumenten

15. De klager voerde aan dat de ECB geen overtuigende argumenten heeft aangevoerd om aan te nemen dat openbaarmaking van informatie over haar programma's voor de aankoop van obligaties de markten zou verstoren.

16. Hij merkte op dat de ECB haar aankoopprogramma's als marktneutraal omschrijft. Daarom is het onduidelijk waarom de openbaarmaking van aanvullende informatie een negatief effect zou hebben. Hij zei dat, zelfs zonder deze informatie, marktdeelnemers al kunnen speculeren over de aankopen van de ECB door de marktdynamiek te volgen.

17. Klager zei dat het onmogelijk zou zijn om te controleren of de ECB daadwerkelijk marktneutraal handelt, en om na te gaan wat het milieu-effect van haar aankopen is, als de ECB geen informatie over de aankoop van obligaties openbaar maakt. Hij is van mening dat dit gebrek aan informatie specifiek problematisch is in het licht van de strategische evaluatie van de ECB, waaraan de ECB deskundigen en het grote publiek vraagt deel te nemen [12].

18. Hij voerde aan dat, indien de ECB de gevraagde gegevens met een vertraging openbaar zou maken, het zeer onwaarschijnlijk zou zijn dat marktdeelnemers conclusies uit de informatie zouden kunnen trekken en dat de ontdekking van de prijzen nog steeds zou worden beïnvloed. De vermeende effecten zouden in de loop van de tijd afnemen en zouden helemaal niet van toepassing zijn op kortlopende obligaties en afbouwprogramma's.

Beoordeling van de Ombudsman

19. De inspectie door het onderzoeksteam van de Ombudsman van de interne ECB-databank bevestigde dat de databank de gevraagde informatie bevat. De toelichtingen die de ECB bij de inspectie en in het door de ECB na de inspectie opgestelde document, dat met klager werd gedeeld, uitleggen waarom openbaarmaking van die informatie schade zou berokkenen.



20. De ECB legde uit dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou kunnen leiden tot marktverstoring en verstoring van het prijsdetectiemechanisme, hoe dit de goede werking van de markt zou kunnen belemmeren, hoe deze de financiële belangen van het Eurosysteem negatief zou kunnen beïnvloeden en hoe dit de effectiviteit van de aankoopprogramma's van de ECB nadelig zou kunnen beïnvloeden.

21. De rechterlijke instanties van de Unie hebben erkend dat de ECB over een ruime beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of de bescherming van het algemeen belang met betrekking tot het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat kan worden ondermijnd door de openbaarmaking van documenten. De rechtbanken hebben ook geoordeeld dat de ECB bij de motivering van een besluit tot weigering van toegang tot een document zich kan baseren op overwegingen die rekening houden met het hypothetische gedrag van marktdeelnemers na de openbaarmaking van de gevraagde informatie [13] .

22. Gelet op de ruime beoordelingsmarge van de ECB bij de beoordeling of openbaarmaking schade zou veroorzaken, is de Ombudsman van oordeel dat de tijdens het onderzoek verstrekte toelichting redelijk was. De Ombudsman is het ermee eens dat, indien de negatieve gevolgen van openbaarmaking zouden optreden, het algemeen belang zou kunnen worden geschaad.

23. Volgens de regels van de ECB inzake de toegang van het publiek tot documenten kan de bescherming van het algemeen belang met betrekking tot het financiële, monetaire of economische beleid van de Unie of een lidstaat niet door enig ander openbaar belang worden overschreden [14] .

24. De ECB was derhalve gerechtvaardigd de toegang tot het litigieuze document te weigeren.

25. In het licht van het bovenstaande concludeert de Ombudsman dat er geen sprake was van wanbeheer door de ECB.

26. De Ombudsman neemt nota van de verklaring van de ECB dat zij op haar website al zoveel mogelijk informatie publiceert op het PEPP en het CSPP. Zij moedigt de ECB aan om regelmatig te evalueren of verdere informatie over deze programma's kan worden gepubliceerd. Dit zal waarschijnlijk nog belangrijker worden, aangezien het publiek naar de ECB kijkt om te bewijzen dat zij voldoet aan de ambitieuze verklaringen van haar president over de inspanningen van de Bank om het monetaire beleid „groener” te maken.

Conclusie

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

Er is geen sprake van wanbeheer door de Europese Centrale Bank.



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

Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 9/03/2021

[1] Meer informatie is te vinden op:

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

[2] Besluit 2016/948 van de Europese Centrale Bank betreffende de uitvoering van het aankoopprogramma voor de bedrijfssector:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016D0016> [Link].

[3] Het Eurosysteem bestaat uit de ECB en de nationale centrale banken van de landen die de euro hebben ingevoerd.

[4] Meer informatie over het CSPP is te vinden onder

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html#cspp> [Link].

[5] Besluit 2020/440 van 24 maart 2020:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0440&from=EN> [Link], meer informatie over het PSPP is te vinden op [ge](#) [Link].

[6] Besluit 2004/3 van de Europese Centrale Bank inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Europese Centrale Bank, zoals gewijzigd:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02004D0003%2801%29-20150329> [Link].

[7] Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), tweede streepje, van beschikking 2004/3.

[8] Het verslag van de vergadering is te vinden onder

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136828> [Link].

[9] Marktneutraliteit in deze context betekent in feite dat de aankoopprogramma's moeten weerspiegelen wat de markt biedt, zonder bepaalde industrieën te discrimineren.

[10] Zie artikel 4 („aankooplimieten”) van Besluit 2016/948 (voetnoot 1).

[11] Zie <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/index.en.html> [Link].

[12] Via het portaal van de ECB Luistert:

