



Besluit in zaak 175/2021/DL betreffende de wijze waarop de Europese Commissie transparantie waarborgt met betrekking tot het team dat verantwoordelijk is voor onderhandelingen over aankoopovereenkomsten met farmaceutische ondernemingen inzake vaccins tegen COVID-19

Besluiten

Zaak 175/2021/DL - **Geopend op** 29/01/2021 - **Besluit over** 22/03/2021 - **Betrokken instelling** Europese Commissie (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betreft de weigering van de Europese Commissie om de namen bekend te maken van de deskundigen die deel uitmaken van het team dat betrokken is bij onderhandelingen, namens de EU-lidstaten, met farmaceutische ondernemingen over overeenkomsten inzake de aankoop van vaccins tegen COVID-19.

De Ombudsvrouw stelt vast dat de weigering van de Commissie om de namen openbaar te maken in overeenstemming is met de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming, en sluit het onderzoek derhalve af met de constatering dat er geen sprake is van wanbeheer.

Zij geeft echter aan het te betreuren dat de Commissie helemaal geen informatie over de deskundigen wil verstrekken, bijvoorbeeld ook niet tot welke nationale overheid zij behoren. Meer transparantie met betrekking tot het onderhandelingsteam zou ertoe bijdragen dat daadwerkelijk verantwoording wordt afgelegd over het onderhandelingsproces inzake COVID-19-vaccins.

Zij stelt de Commissie dan ook met klem voor om in ieder geval de lijst van zeven lidstaten die in het onderhandelingsteam vertegenwoordigd zijn, te publiceren.

Achtergrondinformatie over de klacht

1. In het kader van de aanpak van de COVID-19-pandemie heeft de Europese Commissie een vaccinatiestrategie [1] opgesteld om tot veilige en doeltreffende vaccins voor Europa en de rest van de wereld te komen. In de strategie is vastgelegd dat de Commissie, om ondernemingen te helpen bij de snelle ontwikkeling en productie van een vaccin, namens de lidstaten overeenkomsten sluit met individuele vaccinproducenten. In ruil voor het recht om in een bepaald tijdsbestek een bepaald aantal vaccindoses te kopen tegen een bepaalde prijs, wordt een deel van de aanloopkosten van de vaccinproducenten gefinancierd uit het instrument voor noodhulp [2]. De overeenkomsten die in het kader van deze procedure tussen de Commissie en de farmaceutische ondernemingen worden gesloten, worden



aankoopovereenkomsten (Advance Purchase Agreements – APA's) genoemd. De Commissie coördineert een team, onder meer bestaande uit deskundigen van nationale overheden van de EU-lidstaten, dat met de desbetreffende farmaceutische ondernemingen onderhandelingen voert over deze aankoopovereenkomsten.

2. In september 2020 diende klager, lid van het Europees Parlement, een verzoek in om toegang [3] tot 1) *“ de overeenkomst die de Commissie heeft uitonderhandeld en ondertekend met de farmaceutische onderneming AstraZeneca betreffende de aankoop van een vaccin tegen COVID-19 ten behoeve van alle lidstaten van de EU ”*, en 2) *“ de namen van alle personen die namens de lidstaten van de EU aan de onderhandelingen hebben deelgenomen ”*.

3. De Commissie besloot tot verlenging van de termijn voor het nemen van een besluit op het verzoek [4] , en stelde in oktober 2020 haar initiële besluit vast. In dat besluit gaf zij aan dat één document binnen het bereik van het eerste deel van het verzoek viel, te weten de met AstraZeneca (een van de farmaceutische ondernemingen die zich bezighoudt met de ontwikkeling van vaccins) ondertekende aankoopovereenkomst. De Commissie weigerde echter toegang tot dit document, met als argument dat de openbaarmaking ervan de bescherming van de commerciële belangen van AstraZeneca zou kunnen ondermijnen [5] . Het tweede deel van het verzoek werd door de Commissie behandeld als “verzoek om informatie” [6] . De Commissie voerde aan dat zij geen namen kon vrijgeven, aangezien hierdoor de bescherming van de persoonsgegevens [7] van de betrokken personen in het gedrang zou komen. Zij verklaarde dat hun identiteit moest worden beschermd om hun onafhankelijkheid te garanderen en om hen te beschermen tegen ongepaste druk en beïnvloeding van buitenaf. Wel gaf zij de naam vrij van de deskundige die namens de Commissie de onderhandelingen voerde.

4. Klager was niet tevreden met het antwoord en diende daarop een “confirmatief verzoek” in, waarin hij de Commissie verzocht haar antwoord te heroverwegen.

5. Nadat de Commissie de termijn eenmaal had verlengd, deelde zij klager in december 2020 mee dat zij wegens lopend intern overleg niet in staat was het confirmatief verzoek binnen de voorgeschreven termijn te behandelen. Zij zegde toe *“ zo snel mogelijk ”* te zullen antwoorden.

6. In januari 2021 wendde klager zich tot de Ombudsvrouw, omdat hij op dat moment nog geen antwoord had ontvangen.

Het onderzoek

7. Enkele dagen nadat klager zich tot de Ombudsvrouw had gewend, maakte de Commissie de aankoopovereenkomst met AstraZeneca openbaar, waarbij sommige delen werden weggelaten. De Ombudsvrouw was ingenomen met deze ontwikkelingen. Bijgevolg stelde zij uitsluitend een onderzoek in naar de weigering van de Commissie om de namen van de vertegenwoordigers van de nationale overheden die betrokken zijn bij onderhandelingen over de aankoopovereenkomsten, bekend te maken.

8. De Ombudsvrouw vroeg de Commissie om haar weigering om de namen openbaar te maken, nader toe te lichten en zich in het bijzonder te buigen over de vraag of het wellicht



mogelijk zou zijn toch bepaalde informatie openbaar te maken, zoals de titels en/of functies van de betrokken personen en de bijzonderheden van de nationale overheid waartoe zij behoren. In het kader van het onderzoek ontving de Ombudsvrouw een antwoord van de Commissie en daarna opmerkingen van klager naar aanleiding van dat antwoord.

Argumenten die aan de ombudsvrouw zijn voorgelegd

9. Klager voert aan dat er een openbaar belang is bij openbaarmaking van de namen van de deskundigen. Hij stelt dat transparante besluitvorming van cruciaal belang is voor de goede werking van de democratie en voor het vertrouwen van het publiek. Hij is voorts van mening dat het niet bekendmaken van de verlangde informatie zou kunnen leiden tot een gebrek aan vertrouwen in het vaccin, hetgeen de vaccinatiebereidheid zou kunnen doen dalen. De EU moet dus alles in het werk stellen om het vertrouwen van het publiek te herstellen.

10. Klager is bovendien van mening dat bekendmaking van de namen ertoe zal leiden dat mensen minder geneigd zullen zijn te denken dat er sprake zou kunnen zijn van belangenconflicten.

11. De **Commissie** licht toe dat een **gezamenlijk onderhandelingsteam** de onderhandelingen met de vaccinleveranciers voert. De deskundigen van het gezamenlijk onderhandelingsteam, die zeven lidstaten met vaccinproductiecapaciteit vertegenwoordigen, worden benoemd door de covoorzitters van een stuurcomité. Ook de Commissie maakt deel uit van het **gezamenlijk onderhandelingsteam**. Het stuurcomité bespreekt en evalueert alle aspecten van de aankoopovereenkomsten vóór de ondertekening ervan [8].

12. De Commissie verklaart dat zij bij de behandeling van verzoeken om informatie gebonden is aan de Europese Code van goed administratief gedrag [9], waarin is bepaald dat instellingen persoonsgegevens moeten beschermen in overeenstemming met de EU-regels inzake gegevensbescherming [10]. De Commissie licht toe dat zij in dit kader interne administratieve praktijken heeft ontwikkeld, die onder meer relevant zijn voor de behandeling van verzoeken om informatie.

13. Overeenkomstig deze administratieve praktijken mogen de namen van derden die geen publieke personen zijn die in een publieke hoedanigheid optreden, niet openbaar worden gemaakt, tenzij aan de in de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming neergelegde voorwaarden voor de doorgifte van gegevens is voldaan [11]. Hetzelfde geldt met betrekking tot de openbaarmaking van de "functies" van derden, voor zover daaruit de identiteit van de betrokken personen zou kunnen worden afgeleid. Aangezien geen van de deskundigen die deel uitmaken van de stuurgroep en het gezamenlijk onderhandelingsteam behoren tot de categorie "publieke personen", zo stelt de Commissie, moest zij nagaan of aan de voorwaarden voor de doorgifte van de persoonsgegevens van deze personen was voldaan.

14. De Commissie stelt zich op het standpunt dat klager geen overtuigende argumenten heeft aangevoerd om aan te tonen dat openbaarmaking van de persoonsgegevens waarom



was verzocht, noodzakelijk was met het oog op het algemeen belang (eerste voorwaarde). De Commissie voert voorts aan dat door openbaarmaking de “legitieme belangen” van de betrokken personen zouden kunnen worden geschaad, aangezien er een reëel en niet-hypothetisch risico bestaat dat het bekend worden van hun identiteit zou leiden tot aantasting van hun privacy en tot ongevraagde externe contacten en druk van buitenaf (tweede voorwaarde). Op basis hiervan komt de Commissie tot de conclusie dat niet aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en dat zij de namen van de deskundigen niet openbaar kan maken.

15. Daarnaast voert de Commissie aan dat zij in het licht van de lopende onderhandelingen de onafhankelijkheid van de deskundigen moet waarborgen en hen moet beschermen tegen ongepaste druk en beïnvloeding van buitenaf.

16. De Commissie stelt dat openbaarmaking van de titels van de deskundigen of het vermelden van de nationale overheden waartoe de leden van het team behoren, er naar waarschijnlijkheid toe zou leiden dat de identiteit van de betrokken personen aan de hand van openbaar beschikbare informatie (zoals organisatieschema’s of zoekbestanden voor publieke diensten) te herleiden valt, waardoor het door de Commissie nagestreefde doel, te weten de bescherming van de privacy van deze personen, wordt veronachtzaamd.

Evaluatie van de ombudsvrouw

17. De Ombudsvrouw vindt het redelijk dat de Commissie het verzoek van klager als een “verzoek om informatie” heeft behandeld. Los daarvan merkt zij op dat de kwalificatie die de Commissie aan het verzoek heeft gegeven, niets verandert aan het feit dat de doorgifte van persoonsgegevens in overeenstemming met de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming dient plaats te vinden. De Ombudsvrouw is het ermee eens dat de namen van de deskundigen van het stuurcomité en het gezamenlijk onderhandelingsteam persoonsgegevens zijn [12].

18. Bij de beoordeling van de vraag of doorgifte van de persoonsgegevens van de deskundigen rechtmatig zou zijn, moet de Commissie een analyse in drie stappen uitvoeren. Eerst moet zij onderzoeken of degene die om de gegevens verzoekt, heeft aangetoond dat de doorzending van de persoonsgegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel in het openbaar belang. Indien dat het geval is, moet de Commissie nagaan of er reden bestaat om aan te nemen dat de legitieme belangen van de betrokkenen (in casu de deskundigen) kunnen worden geschaad. Ten slotte moet de Commissie de belangen van de persoon die om toegang tot de persoonsgegevens verzoekt, en de legitieme belangen van de betrokkenen tegen elkaar afwegen [13].

19. De Ombudsvrouw is het ermee eens dat uit de door klager aangevoerde argumenten niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een specifieke behoefte in het algemeen belang waaraan tegemoet zou worden gekomen als toegang zou worden verleend tot de namen van de betrokken deskundigen.



20. Op basis daarvan hoefde de Commissie niet over te gaan tot de volgende stap, te weten het nagaan of de legitieme belangen van de deskundigen door openbaarmaking zouden kunnen worden geschaad. De Ombudsvrouw is het echter met de Commissie eens dat de belangen van de deskundigen zouden kunnen worden geschaad, met name gezien de gevoelige aard van hun rol in de onderhandelingen.

21. Gelet op deze omstandigheden is de Ombudsvrouw van oordeel dat de Commissie terecht heeft geweigerd de namen van de deskundigen openbaar te maken om hun persoonsgegevens te beschermen. De Ombudsvrouw wijst erop dat de naam van de hoge ambtenaar van de Commissie die deel uitmaakt van het **gezamenlijk onderhandelingsteam**, openbaar is.

22. De Ombudsvrouw is echter teleurgesteld over het feit dat de Commissie niet is ingegaan op het verzoek om ten minste enige informatie met betrekking tot de deskundigen openbaar te maken. De Ombudsvrouw begrijpt dat de Commissie hun identiteit wil beschermen, maar is van mening dat het mogelijk moet zijn om algemene informatie openbaar te maken waaruit blijkt tot welke nationale overheid de onderhandelaars behoren, zonder dat daarbij hun identiteit wordt prijsgegeven. Een duidelijke vermelding van de lidstaten die in het “gezamenlijk onderhandelingsteam” vertegenwoordigd zijn en het niveau waarop de nationale overheid vertegenwoordigd wordt, zou het vertrouwen van het publiek vergroten en zorgen voor daadwerkelijke controleerbaarheid met betrekking tot het onderhandelingsproces inzake de aankoop van vaccins. Gezien het publieke debat over de aankoopovereenkomsten in het algemeen en de aankoopovereenkomst in casu in het bijzonder, zou het ook in het belang van de EU zijn als de transparantie van de onderhandelingen groter zou zijn.

Conclusie

Op grond van het onderzoek sluit de ombudsvrouw deze zaak af met de volgende conclusie:

Gelet op de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming was er geen sprake van wanbeheer door de Europese Commissie.

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

Voorstellen voor verbetering

De Ombudsvrouw stelt zich op het standpunt dat de transparantie met betrekking tot de onderhandelingen verbeterd moet worden. Zij stelt de Commissie met klem voor om de lijst van zeven lidstaten die in het onderhandelingsteam vertegenwoordigd zijn, te publiceren.

Emily O'Reilly Europese Ombudsvrouw

Gedaan te Straatsburg op 22/03/2021



[1] Mededeling van de Commissie van 17 juni 2020 – EU-strategie voor COVID-19-vaccins, te raadplegen via:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1597339415327&uri=CELEX:52020DC0245>

[2] Het instrument voor noodhulp helpt de EU-landen om problemen als gevolg van de coronacrisis op een strategische en gecoördineerde manier op Europees niveau aan te pakken. Voor meer informatie, zie:
https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_nl

[3] Overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>.

[4] Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[5] Overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001.

[6] Overeenkomstig de Europese Code van goed administratief gedrag, te raadplegen via:
<https://www.ombudsman.europa.eu/nl/publication/nl/3510>.

[7] Overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EU) 2018/1725 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, te raadplegen via:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725>.

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/QANDA_21_48.

[9] <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/publication/nl/3510>.

[10] Verordening (EU) 2018/1725.

[11] De drie voorwaarden zijn opgenomen in artikel 9, lid 1, onder b), van Verordening (EU) 2018/1725.

[12] In de zin van artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725.

[13] Artikel 9, lid 1, onder b), van Verordening (EU) 2018/1725.