

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 over de weigering van de Europese Commissie om openbare toegang te verlenen tot documenten betreffende een audit van de pelagische en tonijnvisserij in Ierland (zaak 757/2022/MIG)

Besluiten

Zaak 757/2022/MIG - Geopend op 06/05/2022 - Besluit over 16/09/2022 - Betrokken instelling Europese Commissie (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof de weigering van de Europese Commissie om de klachtindiener toegang te verlenen tot documenten betreffende een audit van de Commissie en een administratief onderzoek door de Ierse autoriteiten, die voor de Commissie aanleiding waren om het Ierse controleplan voor het wegen van visserijproducten in te trekken. De Commissie voerde aan dat de follow-up van de audit nog gaande is en dat de openbaarmaking van de documenten de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen.

De Ombudsman heeft vastgesteld dat de Ierse autoriteiten de aanbevelingen van de Commissie nog niet hebben uitgevoerd en bijgevolg de door haar vastgestelde tekortkomingen nog niet hebben opgelost. Dit betekent dat de follow-up van de audit nog niet ten einde is. Aangezien de Commissie een inbreukprocedure tegen Ierland zou kunnen inleiden indien deze tekortkomingen niet naar behoren worden aangepakt, vond de Ombudsman het redelijk dat de Commissie zich baseert op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking. De Ombudsman vond ook dat de argumenten van de klachtindiener niet van dien aard waren dat openbaarmaking een hoger openbaar belang zou dienen.

In het licht hiervan concludeerde de Ombudsman dat de weigering van de Commissie om het publiek toegang te verlenen tot de documenten in kwestie gerechtvaardigd was. De Ombudsman sloot het onderzoek af met de vaststelling dat er geen sprake was van wanbeheer.



Achtergrond van de klacht

1. De Europese Unie (EU) heeft via haar gemeenschappelijk visserijbeleid [1] een reeks regels vastgesteld voor het duurzame beheer van de Europese vissersvloten en de instandhouding van de visbestanden.

2. Om ervoor te zorgen dat deze regels correct worden toegepast, heeft de EU een visserijcontrolesysteem ingevoerd [2]. Dit systeem omvat de monitoring en registratie van vangsten van vis die uit de zeeën en oceanen worden gewonnen. Daartoe voorziet het systeem bijvoorbeeld in de weging van vangsten van vis *vóór* het vervoer van de haven naar een voorziening aan land. Bij wijze van afwijking kan weging *na* vervoer worden toegestaan indien de betrokken lidstaat een overeenkomstig controleplan vaststelt dat het risico van onjuiste registratie van het gewicht van de aangelande vis op passende wijze aanpakt. Dat plan moet door de Europese Commissie worden goedgekeurd.

3. Ierland heeft een dergelijk controleplan opgesteld dat in 2012 door de Commissie is goedgekeurd [3]. Op grond van dat plan mocht Ierland toestaan dat visserijproducten worden gewogen na vervoer van de plaats van aanlanding naar een erkende inrichting onder bepaalde voorwaarden.

4. In maart 2018 heeft de Commissie een audit uitgevoerd van de systemen die de Ierse autoriteiten hadden ingevoerd om de weging van vis en tonijnvangsten te controleren. De controle wees op verschillende tekortkomingen en de Commissie vroeg Ierland om een administratief onderzoek naar deze kwestie. De Ierse autoriteiten hebben een administratief onderzoek ingesteld en hebben in december 2019 hun eindverslag bij de Commissie ingediend. Op basis van haar beoordeling van de verstrekte gegevens concludeerde de Commissie dat Ierland de meeste vastgestelde tekortkomingen niet had opgelost. Als onmiddellijke maatregel heeft de Commissie haar goedkeuring van het Ierse controleplan in april 2021 ingetrokken [4].

5. In mei 2021 heeft klager, een organisatie die Ierse vissers vertegenwoordigt, de Commissie verzocht om toegang van het publiek [5] tot documenten betreffende zijn audit en het administratieve onderzoek van de Ierse autoriteiten. Aangezien de partijen die door de intrekking van het Ierse controleplan worden getroffen, dringend toegang tot de informatie in deze documenten nodig hebben om de grondslag van dat besluit te begrijpen en hun recht op toegang tot de rechter uit te oefenen.

6. De Commissie heeft 21 documenten geïdentificeerd en geweigerd toegang te verlenen, met het argument dat de documenten vallen onder een algemeen vermoeden van niet-toegankelijkheid op basis van de noodzaak om het doel van inspecties, onderzoeken en audits te beschermen [6].

7. In juli 2021 heeft klager de Commissie verzocht haar besluit om toegang te weigeren te herzien (door een „bevestigingsverzoek”) in te dienen. Hij voerde aan dat de Commissie de gevraagde documenten openbaar moest maken om transparantie en verantwoordingsplicht in haar besluitvorming te waarborgen.



8. In oktober 2021 heeft de Commissie een bevestigend besluit genomen, waarbij zij haar weigering om toegang van het publiek te verlenen, handhaafde.

9. Ontevreden met het definitieve besluit van de Commissie wendde klager zich in april 2022 tot de Ombudsman.

10. Klager heeft ook soortgelijke verzoeken ingediend, waarbij hij om toegang tot de litigieuze documenten verzocht, aan twee Ierse autoriteiten die de openbaarmaking ervan hebben geweigerd.

Het onderzoek

11. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar de weigering van de Commissie om toegang te verlenen tot de door klager gevraagde documenten.

12. In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman de 21 litigieuze documenten en de uitwisselingen van klager met de Ierse autoriteiten met betrekking tot de verzoeken om toegang op nationaal niveau onderzocht. Voorts heeft het onderzoeksteam vertegenwoordigers van de Commissie ontmoet om nadere informatie te verkrijgen over de wijze waarop zij het verzoek om toegang van klager had behandeld en over de stand van zaken met betrekking tot de follow-up van de controle van de Commissie en het administratieve onderzoek van de Ierse autoriteiten. [7] De Ombudsman deelde vervolgens een kopie van het verslag van de vergadering met klager en ontving vervolgens de opmerkingen van klager over het verslag.

Aangevoerde argumenten

13. In haar confirmatief besluit voerde **de Commissie** aan dat kan worden aangenomen dat openbaarmaking van de documenten het doel van haar controle zou ondermijnen. In het bijzonder was de follow-up van de controle nog gaande. Als zodanig zou openbaarmaking van de documenten de dialoog met de Ierse autoriteiten negatief beïnvloeden. Dit zou de bereidheid van de betrokken nationale autoriteiten om constructief deel te nemen aan de lopende onderzoeken verminderen en het bilaterale karakter van de dialoog wijzigen. Daardoor zouden de Ierse autoriteiten hun rechtmatige verwachting van loyale medewerking van de Commissie ontnemen en de betrokken diensten van de Commissie blootstellen aan het voorzienbare risico dat zij onder druk van buitenaf zouden komen te staan.

14. Gezien dit algemene vermoeden van niet-toegankelijkheid was de Commissie ook van mening dat zij niet behoefde te beoordelen of gedeeltelijke toegang kon worden verleend.

15. Ten slotte heeft de Commissie verklaard dat de door klager genoemde belangen zowel privé als te algemeen van aard zijn. De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat er geen



hoger openbaar belang is voor openbaarmaking.

16. De klager voerde aan dat, aangezien het auditverslag van de Commissie is afgerond en het besluit tot intrekking van het Ierse controleplan is genomen, het doel van de audit van de Commissie is bereikt en dat de auditprocedure niet langer hoeft te worden beschermd. De klager was derhalve van mening dat de Commissie op zijn minst toegang had moeten verlenen tot delen van de documenten, waarbij zij de delen die relevant zijn voor een nog te nemen besluit had moeten redigeren.

17. Klager voerde ook aan dat het argument van de Commissie dat zij de relatie met de betrokken lidstaat moet behouden, niet strookt met het feit dat zij de Ierse autoriteiten niet heeft geraadpleegd alvorens een besluit te nemen over zijn verzoek om toegang.

18. Tot slot herhaalde klager dat er een hoger openbaar belang is bij openbaarmaking.

19. Tijdens de bijeenkomst met het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft **de Commissie** verduidelijkt dat zij de Ierse autoriteiten niet had geraadpleegd, omdat zij van oordeel was dat op alle betrokken documenten een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van toepassing was.

20. De Commissie zei ook dat het merendeel van de door de audit geconstateerde tekortkomingen nog niet was opgelost en dat de follow-upmaatregelen nog aan de gang waren. De Ierse autoriteiten moeten bijvoorbeeld nog steeds een herzien controleplan indienen dat zij naar verwachting tegen het einde van het jaar zullen ontvangen. Voorts legde de Commissie uit dat de follow-upactie verband houdt met andere lopende kwesties, zoals kwesties met eerdere quotaconsumptie.

21. De Commissie verklaarde dat indien de Ierse autoriteiten de aanbevelingen die zij had gedaan niet naar tevredenheid hebben uitgevoerd en de tekortkomingen die zij in het kader van de audit heeft geconstateerd, zouden moeten worden aangepakt, dat het nodig zou kunnen zijn om een formele inbreukprocedure tegen Ierland in te leiden.

22. Tot slot verklaarde de Commissie dat de toepasselijke regels voor het visserijcontrolesysteem van de EU vertrouwelijk moeten zijn [8] .

Beoordeling van de Ombudsman

23. De Unierechter heeft erkend dat de instellingen van de Unie verzoeken om toegang van het publiek tot documenten kunnen weigeren op basis van een „algemeen vermoeden” van niet-openbaarmaking voor bepaalde categorieën documenten. [9] Dit betekent dat de betrokken instelling de betrokken documenten niet afzonderlijk hoeft te onderzoeken, dat wil zeggen dat zij niet hoeft te beoordelen hoe openbaarmaking van de documenten het beschermde belang specifiek en individueel zou ondermijnen. Veeleer kan de instelling ervan uitgaan dat openbaarmaking van een van deze documenten, omdat de betrokken documenten tot een



bepaalde categorie behoren, het beschermde belang zou ondermijnen.

24. Een van deze categorieën omvat documenten met betrekking tot inbreukprocedures in de „precontentieuze fase”. [10]

25. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de effectieve toepassing, tenuitvoerlegging en handhaving van het EU-recht door de lidstaten. [11] Indien een lidstaat een verplichting uit hoofde van de EU-Verdragen niet nakomt, kan de Commissie maatregelen nemen (inbreukprocedures) om een einde te maken aan de „inbreuk”. Om formele inbreukprocedures te voorkomen, heeft de Commissie waar mogelijk de „EU Pilot”-procedure ingevoerd, een mechanisme waarmee problemen in verband met de niet-naleving van het EU-recht in een vroeg stadium (de precontentieuze fase) kunnen worden opgelost.

26. Het Hof van Justitie oordeelde ook dat indien de Commissie tijdens haar overleg met de lidstaat een verzoek om toegang van het publiek tot documenten ontvangt, zij zich kan beroepen op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, zelfs als zij later besluit geen inbreukprocedure in te leiden (bijvoorbeeld omdat de lidstaten relevante tekortkomingen in de precontentieuze fase voldoende aanpakken).

27. De Commissie voerde in deze zaak aan dat indien Ierland niet in staat is de tekortkomingen aan te pakken die zijn vastgesteld in de door haar uitgevoerde audit, de noodzaak kan ontstaan om formele inbreukprocedures in te leiden. De Commissie heeft ook op geloofwaardige wijze uitgelegd dat de Ierse autoriteiten nog bezig zijn met de uitvoering van de aanbevelingen die zij in dit verband heeft gedaan, en dat het opstellen van een herzien controleplan slechts één aspect van dit proces is. Daarnaast legde de Commissie uit dat de auditprocedure verband houdt met andere lopende zaken.

28. De Ombudsman merkt derhalve op dat de follow-up van de controle van de Commissie nog aan de gang is en dat er nog geen definitief besluit is genomen over de vraag of de Commissie inbreukprocedures tegen Ierland zal inleiden.

29. De Ombudsman merkt ook op dat de regels voor het controlesysteem om de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid te waarborgen, vertrouwelijkheid van de kant van de Commissie vereisen.

30. De Ombudsman is derhalve van oordeel dat het redelijk was dat de Commissie zich baseerde op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, aangezien de vrijgave van de litigieuze documenten in dit stadium de inspanningen om de follow-up van de controle en eventuele inbreukprocedures af te ronden, zou kunnen ondermijnen. Hoewel het begrijpelijk is dat men kon aannemen dat het onderzoek was beëindigd voor zover de Commissie een besluit tot intrekking van haar goedkeuring van het Ierse controleplan had vastgesteld (punt 4 hierboven), heeft het onderzoek aangetoond dat deze kwestie niet los kan worden gezien van de lopende follow-up. In de huidige stand van de wet kan de Commissie zich dus terecht beroepen op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking.



31. Aanvragers van toegang tot documenten kunnen proberen het vermoeden van niet-openbaarmaking te weerleggen, bijvoorbeeld door vast te stellen dat er sprake is van een hoger openbaar belang [13] .

32. Klager, een organisatie die Ierse vissers vertegenwoordigt, zei dat haar leden getroffen zijn door het besluit van de Commissie om het Ierse controleplan in te trekken. Zij voerde aan dat zij de informatie in het auditverslag nodig had om de grondslag van dat besluit te begrijpen en haar leden in staat te stellen hun recht van toegang tot de rechter uit te oefenen. Klager voerde ook aan dat de Commissie de gevraagde documenten openbaar moest maken om transparantie en verantwoordingsplicht in haar besluitvorming te waarborgen.

33. Hoewel de Ombudsman begrijpt dat klager alle gerechtelijke stappen goed wil voorbereiden, vormt dit volgens de jurisprudentie duidelijk een particulier (in plaats van een openbaar) belang. Een particulier belang is echter niet van dien aard dat het algemeen belang bij de bescherming van het onderzoek van de Commissie dat tot een inbreukprocedure kan leiden, buiten beschouwing wordt gelaten. De rechtbanken van de EU hebben ook verduidelijkt dat algemene overwegingen met betrekking tot transparantie niet volstaan om een hoger openbaar belang vast te stellen [14] .

34. De weigering van de Commissie om toegang te verlenen tot de litigieuze documenten belet klager hoe dan ook niet om gerechtelijke stappen te ondernemen. Informatie over de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen, die tot intrekking van het controleplan hebben geleid, bijvoorbeeld dat er onregelmatigheden zijn geweest met betrekking tot de weging van aangelande vis, is reeds openbaar beschikbaar [15] .

35. Bovendien merkt de Ombudsman op dat de Ierse autoriteiten in hun correspondentie met de klager betoogden dat openbaarmaking van de betrokken documenten zou kunnen leiden tot misbruik van potentiële zwakke punten van het Ierse controlesysteem en dat het hun lopende overleg met de Commissie in gevaar zou kunnen brengen.

36. De Ombudsman merkt ook op dat wanneer een document afkomstig is van een derde auteur (zoals een lidstaat), de instellingen van de Unie niet verplicht zijn de auteur te raadplegen indien duidelijk is dat het document niet openbaar kan worden gemaakt. [16]

37. De Ombudsman is derhalve van mening dat de Commissie de toegang tot de litigieuze documenten heeft geweigerd.

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 bij het weigeren van de toegang van het publiek tot de gevraagde documenten.

De Ombudsman moedigt de Commissie echter aan na te gaan of zij de twee verslagen openbaar kan maken zodra de follow-up van haar controle is afgerond.



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

Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 16/09/2022

[1] Voor meer informatie, bezoek:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/114/the-common-fisheries-policy-origins-and-development> [Link].

[2] Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1224> [Link].

[3] Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0474> [Link].

[4] Uitvoeringsbesluit van de Commissie tot intrekking van de goedkeuring van het Ierse controleplan dat is ingediend voor de weging van visserijproducten overeenkomstig artikel 61, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad (C(2021) 2423):

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=izZtPGYimLE%3D&portalid=0&resourceView=1>

[Link]; Voor meer informatie, bezoek:

<https://www.sfpa.ie/LinkClick.aspx?fileticket=VkjVEF46H4w%3D&portalid=0&resourceView=1> [Link].

[5] Krachtens Verordening 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot het Europees Parlement, de Raad en de Commissie

documenten:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Link].

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

[7] Het verslag van de vergadering is beschikbaar op:

<https://www.ombudsman.europa.eu/doc/inspection-report/159757> [Link].

[8] Artikel 101 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad (aangehaald).

[9] Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van 14 november 2013, *LPN en Finland/Commissie*, C-514/11 P en C-605/11 P, punten 55, 65-68:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0514&qid=1661257928667>
[Link].

[10] Ibidem, punt 65.

[11] Artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[12] Arrest van 11 mei 2017, *Zweden en Spirlea/Commissie*, C-562/14 P, punt 45:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0562&qid=1661257976036>
[Link].

[13] *LPN en Finland/Commissie*, reeds aangehaald, punt 66.

[14] Arrest van het Hof van Justitie van 2 oktober 2014, *Strack/Commissie*, C-127/13 P, punten 128-131:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0127&qid=1661328163711>
[Link].

[15] Zie bijvoorbeeld het uitvoeringsbesluit van de Commissie, reeds aangehaald, punten 2 tot en met 4:

„(2) In 2018 heeft de Commissie in Ierland een audit uitgevoerd om toezicht te houden op de uitvoering van het controleplan. De bevindingen van die audit wezen op onregelmatigheden, die vervolgens ook werden bevestigd door het administratieve onderzoek van de Ierse bevoegde autoriteit, waaruit bleek dat Ierland niet heeft gezorgd voor een doeltreffende uitvoering van het controleplan overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 1224/2009.

(3) De exploitanten beschikten met name niet over een „wegingssysteem dat geschikt is voor het beoogde doel”, zoals bepaald in punt 5 van het controleplan en de audit wees op manipulatie van weegsystemen. Bovendien heeft Ierland, hoewel zij op de hoogte was van deze tekortkomingen, geen passende maatregelen genomen om een dergelijke niet-naleving aan te pakken, met name door de toestemming voor het wegen na vervoer in te trekken, zoals bepaald in punt 8 van het controleplan. Bijgevolg beperkt het controleplan het risico van systematische manipulatie van pelagische vangsten in Ierland en de onderaangifte van de vangsten door de marktdeelnemers niet tot een minimum.

(4) Ierland kon derhalve geen doeltreffende controle van de aangelande hoeveelheden vangsten garanderen en het risico van niet-naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid tot een minimum beperken. Het ontbreken van een passende weging brengt ook de nauwkeurigheid van de gerapporteerde gegevens in gevaar die essentieel zijn voor controledoeleinden en voor het toezicht op de benutting van de vangstquota.”



[16] Artikel 4, lid 4, van Verordening 1049/2001.