

*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 1463/2005/TN - Toegang tot documenten betreffende de toewijzing van broeikasgasemissierechten**

Besluiten

**Zaak 1463/2005/TN - Geopend op 29/04/2005 - Besluit over 12/12/2006**

De klacht betrof de weigering van de Commissie toegang te verschaffen tot documenten die betrekking hadden op de nationale plannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten (nationale toewijzingsplannen - NTP's). De Commissie had de toegang tot de documenten in kwestie geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 [1] inzake de toegang van het publiek tot documenten, waarbij zij als argument aanvoerde dat zij nog in onderhandeling was met de lidstaten en dat toegang tot de betreffende documenten haar onderhandelingspositie in gevaar zou brengen.

Klager betoogde dat het standpunt van de Commissie inzake één NTP niet van invloed kon zijn op haar standpunt inzake een ander NTP, omdat alle NTP's afzonderlijk en zonder onderscheid moesten worden beoordeeld. Klager beweerde dat de Commissie hem de toegang tot de documenten in kwestie ten onrechte had geweigerd.

In haar advies betoogde de Commissie dat de beoordeling van de NTP's geschiedt in de vorm van een onderzoek waarmee wordt vastgesteld of de NTP's in overeenstemming zijn met Richtlijn 2003/87 [2] betreffende de handel in broeikasgasemissierechten. Deze procedure gaat gepaard met uitgebreid overleg dat moeten leiden tot een oplossing die in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht en waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de lidstaat.

De ombudsman merkte op dat klager toegang tot de gevraagde documenten was verleend nadat de goedkeuringsprocedure voor de NTP's van alle lidstaten was afgerond. Wat betreft de weigering van de Commissie om toegang tot NTP's te verlenen tijdens lopende onderhandelingen, wees hij er evenwel op dat de beginselen van behoorlijk bestuur vereisen



dat steekhoudende en overtuigende argumenten worden gegeven.

Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) 1049/2001 is van toepassing op documenten die door een instelling zijn opgesteld voor intern gebruik. De documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had, waren berichten aan of van de autoriteiten van bepaalde lidstaten. Volgens de Ombudsman konden ze dan ook niet worden beschouwd als documenten die voor intern gebruik waren bedoeld.

Artikel 4, lid 2, van de Verordening bepaalt dat, voordat de toegang tot een document kan worden geweigerd, moet worden vastgesteld dat de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken. Het doel van de onderzoeken in de onderhavige context was te waarborgen dat de NTP's van de lidstaten conform het Gemeenschapsrecht waren. Als zij de in artikel 4, lid 2, vervatte uitzondering wilde kunnen toepassen, dan moest de Commissie bewijzen dat de openbaarmaking van de documenten in kwestie dat doel ondermijnden. Dit had zij niet gedaan. De Ombudsman kwam daarom tot de conclusie dat de Commissie de toegang tot de documenten tijdens lopende onderhandelingen ten onrechte had geweigerd en dat haar weigering een voorbeeld van wanbeheer was. De Ombudsman maakte hierover een kritische opmerking.

[1] Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PB 2001 L 1451, blz. 43.

[2] Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, PB 2003 L 275, blz. 32.

Straatsburg, 12 december 2006

Geachte heer X,

Op 4 april 2005 heeft u bij de Europese Ombudsman een klacht ingediend over de weigering van de Europese Commissie om gevolg te geven aan uw verzoek om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening 1049/2001. De betrokken documenten hebben betrekking op de nationale plannen die het VK, Frankrijk en Slowakije aan de Commissie hebben meegedeeld voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten.

Op 29 april 2005 heb ik de klacht doorgestuurd naar de voorzitter van de Commissie. Na een verlenging van de betrokken termijn heeft de Commissie op 3 augustus 2005 haar advies uitgebracht. Ik heb u een uitnodiging tot het indienen van opmerkingen toegezonden, die u op 24 oktober 2005 hebt toegezonden.

Op 12 april 2006 heb ik de Commissie om nadere informatie over uw klacht verzocht. De Commissie heeft haar antwoord op 29 juni 2006 toegezonden. Ik heb het u doorgestuurd met



een uitnodiging om, indien u dat wenst, uiterlijk op 31 augustus 2006 opmerkingen in te dienen. Er zijn geen opmerkingen van u ontvangen.

Ik schrijf nu om u te laten weten wat de resultaten zijn van de onderzoeken die zijn gedaan. Mijn excuses voor de tijd die nodig is om uw klacht te behandelen.

## DE KLACHT

Volgens de klager zijn de relevante feiten samenvattend de volgende:

Op 19 november 2004 diende hij bij de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie een verzoek in om toegang tot documenten betreffende de door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Slowakije aan de Commissie meegedeelde nationale plannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten. Hij verzocht om toegang tot die documenten waarnaar was verwezen in het beperkte aantal documenten met betrekking tot de kwestie die online werden geplaatst.

Het Parlement deelde hem mee dat de betrokken documenten alleen betrekking hadden op de Raad en de Commissie. De Raad deelde hem mee dat de documenten in het bezit waren van de Commissie.

Op 15 december 2004 legde de Commissie uit dat zij een verlenging van 15 werkdagen nodig had om op het verzoek om toegang te kunnen antwoorden. Op 17 januari 2005 heeft klager contact opgenomen met een ambtenaar van het directoraat-generaal Milieu van de Commissie („DG Milieu”) om te informeren naar de status van zijn verzoek. Hij wisselde verschillende e-mails uit met de ambtenaar om het verzoek te verduidelijken. Op 18 januari 2005 heeft de ambtenaar hem een lijst verstrekt van documenten die onder een van de categorieën documenten vallen waarop zijn verzoek betrekking heeft. De lijst bevatte 22 mededelingen. Het was echter mogelijk dat er nog meerdere mededelingen onder zijn verzoek zouden vallen.

Op 21 januari 2005 heeft de Commissie op het verzoek om toegang geantwoord en toegang verleend tot minder dan twee bladzijden uittreksels uit de notulen van het Comité klimaatverandering. De Commissie voerde aan dat, hoewel de toegang van het publiek tot documenten belangrijk is, het recht daarop in het geval van klager werd overtroffen door de noodzaak om het besluitvormingsproces van de Commissie te beschermen met betrekking tot de nationale toewijzingsplannen waarover zij nog geen besluiten had genomen. De Commissie verwees klager naar informatie die beschikbaar was op haar website, waarvan hij echter reeds op de hoogte was.

Op 28 januari 2005 heeft klager bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend met het verzoek om een herbeoordeling van zijn verzoek om toegang tot documenten, zoals die welke door de ambtenaar van de Commissie in de e-mail van 18 januari 2005 zijn vermeld. In zijn confirmatief verzoek voerde hij aan dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten het besluitvormingsproces van de Commissie niet zou ondermijnen. Hij wees erop dat Richtlijn



2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (1) („Richtlijn 2003/87”) de lidstaten verplicht nationale toewijzingsplannen te ontwikkelen op basis van objectieve en transparante criteria. De Commissie moet elke nationale toewijzing objectief en individueel evalueren. Hij voerde aan dat de lidstaten weliswaar moeten voldoen aan de verplichting om hun toewijzingen op objectieve en transparante criteria te baseren en daarbij zowel publieke als particuliere partijen te raadplegen, maar dat de Commissie op geen enkele wijze ter verantwoording wordt geroepen door opmerkingen te maken en besluiten te nemen na niet-openbaar gemaakte, niet-transparante en mogelijk bevooroordeelde onderhandelingen te hebben gevoerd.

Op 17 maart 2005 heeft de Commissie op het confirmatief verzoek geantwoord en toegang verleend tot twee documenten betreffende het Comité klimaatverandering. Deze documenten voldeden echter slechts aan de agenda's en bevatten geen informatie over de kwestie van de nationale toewijzingsplannen voor het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk of de Slowaakse Republiek. Wat de andere documenten betreft, werd de toegang geweigerd omdat de onderhandelingen tussen de Commissie en bepaalde lidstaten nog gaande waren. De Commissie voerde aan dat het verlenen van toegang tot de betrokken documenten haar standpunt tijdens de onderhandelingen met Tsjechië, Griekenland en Italië in gevaar zou brengen. De toegang werd derhalve opnieuw geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (2) („Verordening 1049/2001”).

In zijn klacht bij de Ombudsman voerde klager echter aan dat de onderhandelingen in kwestie niet vergelijkbaar waren met onderhandelingen die plaatsvinden in een internationaal forum, in welk geval de weigering van de Commissie om toegang te verlenen begrijpelijk zou zijn. De besprekingen in kwestie waren tussen de Commissie en haar lidstaten en de Commissie moest dezelfde criteria op objectieve en transparante wijze toepassen op alle nationale toewijzingsplannen. Aangezien alle nationale toewijzingsplannen afzonderlijk moesten worden beoordeeld, heeft hij bovendien niet ingezien hoe het standpunt van de Commissie ten aanzien van een nationaal toewijzingsplan haar standpunt ten aanzien van een ander nationaal toewijzingsplan zou kunnen beïnvloeden. De uitgewisselde vragen en antwoorden waren gebaseerd op door het publiek ingediende gegevens of gegevens die zijn verkregen in het kader van de financiering van overheidsinkomsten. De door de lidstaten ingediende ontwerp- en definitieve nationale toewijzingsplannen waren openbare documenten. Richtlijn 2003/87 vermeldt verschillende verwijzingen naar de mogelijkheid voor het publiek om opmerkingen te maken en toegang te hebben tot informatie. In bijlage III, punt 9, *wordt bijvoorbeeld bepaald dat „[d]e plannen bepalingen bevatten voor opmerkingen die door het publiek moeten worden geformuleerd, en informatie bevatten over de regelingen waarmee naar behoren rekening zal worden gehouden met deze opmerkingen voordat een besluit over de toewijzing van emissierechten wordt genomen”*. Tijdens het evaluatie- en besluitvormingsproces heeft een aantal lidstaten partijen geraadpleegd die gevolgen zouden ondervinden van eventuele wijzigingen van de ingediende plannen.



Indien de rechtvaardigingen van de Commissie worden aanvaard, moeten de betrokken documenten onmiddellijk na de goedkeuring van het laatste nationale toewijzingsplan worden vrijgegeven.

Klager voerde aan dat de Commissie de toegang tot de gevraagde documenten ten onrechte had geweigerd en stelde dat de Commissie toegang tot de gevraagde documenten moest verlenen.

## HET ONDERZOEK

### Het advies van de Commissie

In haar advies heeft de Commissie samenvattend de volgende opmerkingen gemaakt:

#### Achtergrond

Op 19 november 2004 heeft klager een verzoek ingediend om toegang tot een aantal documenten betreffende de goedkeuring door de Commissie, overeenkomstig Richtlijn 2003/87, van nationale plannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten („NAP's”). Dit oorspronkelijke verzoek, dat gelijktijdig aan het Parlement, de Commissie en de Raad werd gericht, had betrekking op drie categorieën documenten:

A) Alle interne mededelingen tussen de Commissie en de Raad over COM(2004) 681 "Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over beschikkingen van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende nationale plannen voor broeikasgasemissierechten van België, Estland, Finland, Frankrijk, Letland, Luxemburg, Portugal en de Slowaakse Republiek overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG (de „mededeling van de Commissie”);

B) Een reeks mededelingen tussen de Commissie en de autoriteiten van respectievelijk Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Slowaakse Republiek tussen juli en oktober 2004 (mei en juni 2004 in het geval van het Verenigd Koninkrijk); en

C) Documenten opgesteld door het Comité klimaatverandering of uitgewisseld tussen dit comité en de Commissie met betrekking tot de Franse, de Britse en de Slowaakse NAP's.

Op 14 december 2004 heeft DG Milieu de antwoordtermijn met 15 werkdagen verlengd. Aangezien sommige van de door klager gevraagde documenten niet konden worden geïdentificeerd, werd het toepassingsgebied van zijn aanvraag verder verduidelijkt in een telefoongesprek en opeenvolgende e-mails op 17, 18 en 20 januari 2005. Met name wat betreft categorie b) van de gevraagde documenten, en aangezien in het oorspronkelijke verzoek het onderwerp niet werd vermeld, werd overeengekomen dat dit betrekking had op de communicatie tussen de diensten van de Commissie en de drie lidstaten over NAP's. Klager en de Commissie hebben uiteindelijk overeenstemming bereikt over een lijst van 22 mededelingen waarop het verzoek betrekking had.

Op 21 januari 2005 heeft DG Milieu geantwoord op het oorspronkelijke verzoek van klager. Het



enige document dat betrekking had op categorie a van de gevraagde documenten, namelijk de begeleidende nota 13953/04 van de Raad van 26 oktober 2004 bij de mededeling van de Commissie, was reeds op 23 november 2004 door de Raad aan klager toegezonden. Wat categorie b) betreft, werd de toegang tot de 22 geïdentificeerde documenten geweigerd op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van Verordening 1049/2001. DG Milieu licht echter toe dat deze beoordeling kan veranderen zodra de Commissie besluiten heeft genomen over alle NAP's. Met betrekking tot categorie c) heeft DG Milieu twee documenten geïdentificeerd die overeenkomen met het verzoek, namelijk de notulen van de vergaderingen van het Comité klimaatverandering van 24-25 juni 2004 en 15-16 september 2004. Klager kreeg toegang tot de bijlagen bij deze notulen, die betrekking hebben op de respectieve NTP's.

Op 24 januari 2005 heeft klager een confirmatief verzoek ingediend, aangezien de twee openbaar gemaakte documenten geen toegevoegde informatie opleveren en dat de weigering van DG Milieu om de andere documenten openbaar te maken niet gerechtvaardigd was op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001. Aangezien de Commissie elk NTP afzonderlijk moet evalueren op basis van objectieve en transparante criteria, was de klager van mening dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten zijn besluitvormingsproces niet in gevaar kon brengen.

Op 18 februari 2005 heeft het secretariaat-generaal van de Commissie de termijn voor het beantwoorden van het confirmatief verzoek met 15 werkdagen verlengd, dat wil zeggen tot 11 maart 2005. Het antwoord werd verder uitgesteld tot 17 maart 2005, waarvoor het secretariaat-generaal zich op 14 maart 2005 per e-mail verontschuldigde.

In antwoord op het confirmatief verzoek licht het secretariaat-generaal toe dat er geen verdere documenten zijn geïdentificeerd die onder categorie a) vallen. Wat categorie b) betreft, is de weigering van DG Milieu om de betrokken documenten openbaar te maken bevestigd.

Ten tijde van de behandeling van het confirmatief verzoek van klager waren drie van de 25 NTP's nog niet door de Commissie goedgekeurd. De door de lidstaten ingediende NTP's worden beoordeeld in de vorm van een onderzoek dat tot doel heeft na te gaan of de NTP's in overeenstemming zijn met richtlijn 2003/87. De uitwisselingen tussen de Commissie en de lidstaten zijn vergelijkbaar met die welke plaatsvinden in het kader van een inbreukprocedure op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag. Bovendien moeten de 25 NTP-besluiten worden beschouwd als onderdeel van één EU-brede regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, waarvoor het besluitvormingsproces ten tijde van het verzoek van klager niet was afgesloten. Openbaarmaking van de gevraagde documenten zou het besluitvormingsproces met betrekking tot de drie resterende lidstaten ernstig hebben ondermijnd door hen in een bevoorrechte en beter geïnformeerde positie te plaatsen ten opzichte van de lidstaten waarvoor de individuele NTP-besluiten reeds waren vastgesteld. Dit zou ook in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten, dat een van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht is.

Bijgevolg werd de toegang tot de gevraagde mededelingen geweigerd op grond van zowel artikel 4, lid 2, derde streepje, als artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001. De



mogelijkheid om gedeeltelijke toegang te verlenen werd overwogen, maar uitgesloten.

Wat categorie c) van de gevraagde documenten betreft, werden ook de agenda's van de vergaderingen van het Comité klimaatverandering van 24-25 juni en 15-16 september 2004 openbaar gemaakt, en werd bevestigd dat de eerder bekendgemaakte bijlagen de enige vorm vormden waarin de beraadslagingen van het Comité over de NAP's werden gedocumenteerd.

Op 4 april 2005 diende klager een klacht in bij de Ombudsman over deze kwestie.

#### Onderhavige klacht

Met betrekking tot het argument van klager dat de documenten van categorie c) niet informatief zijn, verklaart de Commissie dat zij alleen kan herhalen dat de openbaar gemaakte bijlagen bij de notulen in kwestie de enige bestaande vorm zijn die de beraadslagingen van het Comité klimaatverandering documenteert. De Commissie beschikt niet over andere documenten die overeenkomen met het verzoek met betrekking tot deze categorie.

Wat de argumenten van klager met betrekking tot vermeende geheimhouding en niet-verantwoordelijkheid van de procedure betreft, is de Commissie het niet eens, omdat het proces van toewijzing van broeikasgasemissies naar haar mening zeer transparant is. De criteria voor de beoordeling zijn objectief en openbaar. De belanghebbenden in de lidstaten worden in de verschillende fasen van de procedure geraadpleegd. Op het moment van kennisgeving worden de door de lidstaten ingediende ontwerp-NAP's op de website van de Commissie gepubliceerd. Hetzelfde geldt voor de daaropvolgende besluiten van de Commissie waarbij elk NTP onder voorwaarden of onvoorwaardelijk wordt goedgekeurd. De lidstaten worden geacht de definitieve versie van de NAP's te publiceren, zoals overeengekomen met de Commissie. Tijdens de beoordeling van hun NAP's worden de lidstaten betrokken door hun deelname aan het Comité klimaatverandering, dat ook de besluiten van de Commissie moet goedkeuren. Deze beslissingen zijn onderworpen aan rechterlijke toetsing.

De enige beperkingen die aan de open en volledige publicatie van de procedure worden gesteld, zijn te wijten aan de noodzaak om de besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten voorafgaand aan de goedkeuring van hun NTP's te beschermen. Deze beperkingen zijn gerechtvaardigd op grond van de uitzonderingen van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001, maar zijn tijdelijk, aangezien zij bedoeld zijn om tijdens de NTP-goedkeuringsprocedure gelijke voorwaarden voor alle lidstaten te waarborgen.

Klager voert aan dat de NTP-beoordelingsprocedure op grond van richtlijn 2003/87 verschilt van de onderhandelingen met derde landen in internationale fora. De Commissie betoogt evenwel dat zij zich niet heeft gebaseerd op een uitzondering ter bescherming van de internationale onderhandelingen. In haar besluit over het confirmatief verzoek van klager wees de Commissie op de gelijkenis tussen de NTP-goedkeuringsprocedure en de onderzoeken en uitwisselingen met de lidstaten in het kader van een inbreukprocedure op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag. Beide procedures zijn erop gericht de naleving door de lidstaten van het Gemeenschapsrecht te waarborgen en in beide gevallen zijn de te volgen regels objectief en openbaar. Beide procedures omvatten echter een aanzienlijke hoeveelheid onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaten met het oog op het vinden van een oplossing



die in overeenstemming is met de criteria van het gemeenschapsrecht en tegelijkertijd rekening houdt met de specifieke situatie van de lidstaat. In beide contexten vereisen de geest van dialoog en de bescherming van de samenwerking en het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaat en de Commissie dat de desbetreffende uitwisselingen buiten het publieke domein worden gehouden totdat de procedure is afgesloten. De Commissie is derhalve van mening dat de rechtspraak inzake de toegang tot documenten die in het kader van een inbreukprocedure zijn opgesteld, naar analogie kan worden omgezet in de uitwisseling van mededelingen in het kader van de NTP-beoordelingsprocedure krachtens richtlijn 2003/87.

De Commissie is het eens met de verklaring van klager dat alle NTP's afzonderlijk worden beoordeeld. De procedure wordt inderdaad voor elk van de 25 individuele beslissingen afzonderlijk uitgevoerd. Alle NTP-procedures hebben echter één doel, namelijk de invoering van een communautaire regeling die de controle van de uitstoot van broeikasgassen en de handel in emissierechten mogelijk maakt. Zoals reeds is uiteengezet, is dit proces weliswaar gebaseerd op objectieve en transparante criteria, maar is het geen louter mechanische exercitie, maar gaat het om veel flexibiliteit en onderhandelingen. Het beginsel van non-discriminatie vereist dat alle lidstaten gelijke kansen krijgen in deze procedures.

De door de lidstaten ingediende ontwerp-NTP's, de definitieve door de Commissie goedgekeurde NAP's en de opeenvolgende besluiten van de Commissie met betrekking tot deze plannen worden openbaar gemaakt. Deze praktijk biedt een aanzienlijke hoeveelheid informatie over de parallelle aanpak en strategie die de Commissie in alle gevallen volgt. Openbaarmaking van de gevraagde mededelingen op een tijdstip waarop de besluiten met betrekking tot de Tsjechische, Italiaanse en Griekse NAP's nog niet waren vastgesteld, zou deze drie lidstaten in een bevoorrechte situatie in het proces hebben gebracht ten opzichte van de andere lidstaten en zou derhalve de objectiviteit van de toewijzingsprocedure op communautair niveau hebben ondermijnd.

Aangezien de besluiten betreffende de NTP's van Tsjechië, Italië en Griekenland op respectievelijk 12 april, 25 mei en 20 juni 2005 waren vastgesteld, verzette de Commissie zich niet langer tegen de openbaarmaking van de gevraagde mededelingen. De Commissie heeft daarom 11 mededelingen aan de Britse, Franse en Slowaakse autoriteiten meegedeeld, zoals de klager had gevraagd. Deze drie autoriteiten moesten echter worden geraadpleegd over de openbaarmaking van hun mededelingen aan de Commissie, overeenkomstig artikel 4, lid 5, van Verordening 1049/2001. Op 20 juli 2005 heeft de Commissie deze autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om haar eigen documenten ter zake openbaar te maken en verzocht zij hun standpunt met betrekking tot de openbaarmaking van van hen afkomstige documenten kenbaar te maken. Na ontvangst van de antwoorden van de lidstaten moest een besluit worden genomen over de openbaarmaking van de twaalf betrokken documenten. De Commissie moest de klager rechtstreeks alle documenten toesturen die de nationale autoriteiten aanvaardden openbaar te maken.

#### **Opmerkingen van klager**

In zijn opmerkingen heeft klager samenvattend de volgende opmerkingen gemaakt:

Richtlijn 2003/87 voorziet in een procedure volgens welke de lidstaten plannen opstellen met



betrekking tot de precieze hoeveelheid emissierechten die aan individuele installaties moeten worden toegewezen. Volgens de procedure moeten de lidstaten hun NTP's ter goedkeuring aan de Commissie meedelen. Het is duidelijk dat de lidstaten in het kader van deze procedure hun NTP's niet legaal mogen uitvoeren zonder dat zij deze eerst aan de Commissie hebben meegedeeld en de goedkeuring van de Commissie hebben ontvangen, hetzij in de vorm van een onmiddellijk besluit om geen bezwaar te maken, hetzij in de vorm van een besluit tot aanvaarding van wijzigingen van een NTP dat eerder is afgewezen.

In haar antwoord op haar confirmatief verzoek heeft de Commissie uitdrukkelijk bevestigd dat de onderhandelingen tot doel hadden de goedkeuring van het NTP mogelijk te maken op basis van vóór het besluit van de Commissie aangebrachte wijzigingen of later wijzigingen aan te brengen, en dat „*de lidstaat niet kan overgaan tot het nemen van een definitief toewijzingsbesluit alvorens de goedkeuring van de Commissie te ontvangen*”. De Commissie beschikt dus over de goedkeuringsbevoegdheid en de lidstaten zijn verplicht om de NTP's niet ten uitvoer te leggen voordat zij de goedkeuring van de Commissie ontvangen.

Het is dus duidelijk dat de procedure van richtlijn 2003/87 voorziet in een kader waarin de lidstaten hun NTP's niet legaal ten uitvoer kunnen leggen zonder deze eerst bij de Commissie te hebben aangemeld en de goedkeuring van de Commissie hebben ontvangen. Voorts vereist dit kader dat de toewijzingsbesluiten van de lidstaten die de NTP's ten uitvoer leggen, juridisch in overeenstemming zijn met de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de NTP's.

De poging van de Commissie om de NTP-goedkeuringsprocedure te vergelijken met procedures op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag is onhoudbaar. Anders dan in de procedure van artikel 226 oefent de Commissie in de NTP-goedkeuringsprocedure een goedkeuringsbevoegdheid uit die voortvloeit uit een procedure van verplichte aanmelding, een standstillverplichting en het opleggen van wettelijke beperkingen. In voorkomend geval is de NTP-goedkeuringsprocedure vergelijkbaar met de concentratiecontrole op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de EG-concentratieverordening) (3) en/of de procedure voor het toezicht op staatssteun uit hoofde van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (4). Beide procedures omvatten een soortgelijke aanmeldingsverplichting, een soortgelijke standstillverplichting en een soortgelijke eis dat alleen een goedgekeurde concentratie of staatssteun ten uitvoer mag worden gelegd.

Bovendien houden beschikkingen op grond van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 geen „bevoegdheid van het openbaar ministerie” in met betrekking tot de politieke geschiktheid om een procedure tegen een lidstaat in te stellen voor een bepaalde inbreuk. Deze factor — politieke geschiktheid — staat centraal in de niet-herzienbaarheid van beschikkingen van de Commissie op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag (5). Volgens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt de Commissie niet over een dergelijke beoordelingsbevoegdheid — zij is verplicht de criteria van bijlage III en artikel 10 van die richtlijn toe te passen. Bovendien blijkt uit de toetsing van de verenigbaarheid van de voorlopige NTP's met bijlage III en artikel 10 van



richtlijn 2003/87 geenszins dat de lidstaten onrechtmatig hebben gehandeld. Indien een NTP onverenigbaar is met deze bepalingen, kan het worden afgewezen, maar dit betekent niet dat de lidstaat onrechtmatig heeft gehandeld sinds de lidstaat volledig heeft voldaan aan zijn wettelijke verplichtingen door de Commissie voorafgaande goedkeuring van het NTP te vragen. De vergelijking van de Commissie met de inbreukprocedure en haar argument dat de rechtspraak inzake de toegang tot documenten die in het kader van een dergelijke procedure zijn opgesteld, naar analogie kan worden omgezet in de uitwisseling van mededelingen in het kader van de NTP-beoordelingsprocedure, is dus volstrekt misplaatst.

Na raadpleging van de Franse, Britse en Slowaakse autoriteiten over de vraag of zij toestemming zouden verlenen voor de openbaarmaking van de gevraagde documenten die door hen werden overgelegd, verklaarde de Commissie vervolgens dat „[een] beschikking betreffende de openbaarmaking van deze twaalf hierna vermelde documenten zal worden genomen na ontvangst van de antwoorden van de lidstaten”. Dit suggereert dat de Commissie, ongeacht of Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Slowaakse Republiek toegang verlenen tot de door hen opgestelde documenten, kan besluiten geen toegang te verlenen. De Commissie geeft geen verklaring voor deze mogelijke inmenging. Indien de lidstaten toestemming verlenen om toegang te verlenen, moeten de betrokken documenten openbaar worden gemaakt. Klager heeft de Ombudsman derhalve verzocht de zaak te blijven volgen, aangezien het niet duidelijk was of de vrijgave van de documenten van de betrokken lidstaten afhangt van de goedkeuring van de Commissie. Indien de Commissie geen toegang verleent tot documenten waarvan de vrijgave door de nationale autoriteiten is toegestaan, blijft de klacht over wanbeheer open.

#### **Verdere onderzoeken**

Na zorgvuldige bestudering van het advies van de Commissie en de opmerkingen van klager bleek dat verder onderzoek noodzakelijk was.

De Ombudsman merkte op dat hij geen informatie had over het mogelijke antwoord van de nationale autoriteiten op de vraag van de Commissie of zij ermee instemmen dat de Commissie toegang zou verlenen tot de documenten die van hen afkomstig zijn. Evenmin wist hij of de Commissie had besloten de betrokken documenten openbaar te maken. De Ombudsman merkte verder op dat klager hem had verzocht de zaak te blijven volgen om ervoor te zorgen dat het besluit van de Commissie ter zake geen geval van wanbeheer vormde. De Ombudsman heeft de Commissie derhalve verzocht de volgende vragen en verzoeken te beantwoorden:

*Heeft de Commissie een besluit genomen over de openbaarmaking van de documenten van de Britse, Franse en Slowaakse autoriteiten, en in dat geval, op welke gronden is het besluit genomen? In het geval van een beslissing, zou ik dankbaar zijn om een kopie te krijgen.*

*Indien er nog geen besluit is genomen, kan de Commissie dan de redenen hiervoor uiteenzetten?*

Antwoord van de Commissie

In antwoord op de verdere onderzoeken van de Ombudsman verklaarde de Commissie dat de Britse, Franse en Slowaakse autoriteiten hun toestemming hadden gegeven om de van hen afkomstige documenten openbaar te maken en dat zij de overige documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had, op 31 mei 2006 rechtstreeks aan klager had toegezonden. De Commissie betreurt het dat het overleg met de nationale autoriteiten meer tijd heeft geduurd



dan verwacht.

Opmerkingen van klager

Klager werd verzocht desgewenst opmerkingen over het antwoord van de Commissie in te dienen. Van hem werden geen opmerkingen ontvangen.

## HET BESLUIT

### **1 De vermeende onjuiste weigering om toegang te verlenen en de daarmee verband houdende vordering**

1.1 De klacht betreft de weigering van de Europese Commissie om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (6) („Verordening 1049/2001”). De betrokken documenten hadden betrekking op de door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Slowakije aan de Commissie meegedeelde nationale plannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten. Na een verduidelijking van het verzoek werden 22 mededelingen tussen de lidstaten en de Commissie geïdentificeerd in een van de categorieën documenten waartoe om toegang was verzocht. De Commissie heeft echter de toegang tot deze mededelingen geweigerd. Klager diende een confirmatief verzoek in, maar de Commissie bevestigde haar besluit om de toegang tot de mededelingen te weigeren op grond van het feit dat de onderhandelingen tussen de Commissie en bepaalde lidstaten nog gaande waren. De Commissie voerde aan dat het verlenen van toegang tot de betrokken documenten haar standpunt bij de onderhandelingen met Tsjechië, Griekenland en Italië, waarvan de plannen nog niet waren behandeld, in gevaar zou brengen. De toegang werd derhalve opnieuw geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001.

1.2 In zijn klacht bij de Ombudsman voerde klager echter aan dat de onderhandelingen in kwestie geen onderhandelingen waren zoals die in een internationaal forum, in welk geval de weigering van de Commissie om toegang te verlenen begrijpelijk zou zijn. De besprekingen in kwestie waren tussen de Commissie en haar lidstaten en de Commissie moest dezelfde criteria op objectieve en transparante wijze toepassen op alle nationale toewijzingsplannen. Aangezien alle nationale toewijzingsplannen afzonderlijk moesten worden beoordeeld, heeft hij bovendien niet ingezien hoe het standpunt van de Commissie ten aanzien van een nationaal toewijzingsplan haar standpunt ten aanzien van een ander nationaal toewijzingsplan zou kunnen beïnvloeden. De uitgewisselde vragen en antwoorden waren gebaseerd op door het publiek ingediende gegevens of gegevens die zijn verkregen in het kader van de financiering van overheidsinkomsten. De door de lidstaten ingediende ontwerp- en definitieve nationale toewijzingsplannen waren openbare documenten. Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (7) („Richtlijn 2003/87”) bevat verschillende verwijzingen naar de mogelijkheid voor het publiek om opmerkingen te maken en toegang te hebben tot informatie. In bijlage III, punt 9, wordt bijvoorbeeld bepaald dat „[d]e plannen bepalingen bevatten voor opmerkingen die door het publiek moeten worden geformuleerd, en informatie bevatten over de regelingen waarmee naar behoren rekening zal worden gehouden met deze opmerkingen voordat een besluit over de



*toewijzing van emissierechten wordt genomen*". Tijdens het evaluatie- en besluitvormingsproces heeft een aantal lidstaten partijen geraadpleegd die gevolgen zouden ondervinden van eventuele wijzigingen van de ingediende plannen. Indien de rechtvaardigingen van de Commissie worden aanvaard, moeten de betrokken documenten onmiddellijk na de goedkeuring van het laatste nationale toewijzingsplan worden vrijgegeven. Klager beweerde dat de Commissie ten onrechte de toegang tot de gevraagde documenten had geweigerd en dat de Commissie toegang tot deze documenten moest verlenen.

1.3 De Commissie voerde aan dat ten tijde van de behandeling van het confirmatief verzoek van klager drie van de 25 nationale plannen voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten (NAP's) nog niet door haar waren goedgekeurd. De door de lidstaten ingediende NTP's worden beoordeeld in de vorm van een onderzoek dat tot doel heeft na te gaan of de NTP's in overeenstemming zijn met richtlijn 2003/87. De uitwisselingen tussen de Commissie en de lidstaten zijn vergelijkbaar met die welke plaatsvinden in het kader van een inbreukprocedure op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag. Bovendien moeten de 25 NTP-besluiten worden beschouwd als onderdeel van één EU-brede regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, waarvoor het besluitvormingsproces ten tijde van de indiening van het verzoek van klager nog niet was afgesloten. Openbaarmaking van de gevraagde documenten zou het besluitvormingsproces met betrekking tot de drie resterende lidstaten ernstig hebben ondermijnd door deze in een bevoorrechte en beter geïnformeerde positie te plaatsen ten opzichte van de lidstaten waarvoor de individuele NTP-besluiten reeds waren vastgesteld. Dit zou ook in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten, dat een van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht is. Bijgevolg werd de toegang tot de gevraagde mededelingen geweigerd op grond van zowel artikel 4, lid 2, derde streepje, als artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001. De mogelijkheid om gedeeltelijke toegang te verlenen werd overwogen, maar uitgesloten.

1.4 De Commissie heeft meer in detail betoogd dat de toewijzing van broeikasgasemissies zeer transparant is. De criteria voor de beoordeling zijn objectief en openbaar. De belanghebbenden in de lidstaten worden in de verschillende fasen van de procedure geraadpleegd. Op het moment van kennisgeving worden de door de lidstaten ingediende ontwerp-NAP's op de website van de Commissie gepubliceerd. Hetzelfde geldt voor de latere beschikkingen van de Commissie waarbij elk NTP voorwaardelijk of onvoorwaardelijk wordt goedgekeurd. De lidstaten worden geacht de definitieve versie van de NAP's te publiceren, zoals overeengekomen met de Commissie. De enige beperkingen van de open en volledige publicatie van de procedure zijn te wijten aan de noodzaak om de besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten te beschermen voordat hun NTP's worden goedgekeurd. Deze beperkingen zijn gerechtvaardigd op grond van de uitzonderingen van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001, maar zijn tijdelijk, aangezien zij bedoeld zijn om tijdens de NTP-goedkeuringsprocedure gelijke voorwaarden voor alle lidstaten te waarborgen. Er bestaat een gelijkenis tussen de NTP-goedkeuringsprocedure en de onderzoeken en uitwisselingen met de lidstaten in het kader van een inbreukprocedure overeenkomstig artikel 226 van het EG-Verdrag. Beide procedures zijn erop gericht de naleving door de lidstaten van het Gemeenschapsrecht te waarborgen en in beide gevallen zijn de te volgen regels objectief en openbaar. Beide procedures omvatten echter een aanzienlijke hoeveelheid onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken



lidstaten met het oog op het vinden van een oplossing die in overeenstemming is met de duidelijk in het gemeenschapsrecht geformuleerde criteria en tegelijkertijd rekening houdt met de specifieke situatie van de lidstaat. In beide contexten vereisen de geest van dialoog en de bescherming van de samenwerking en het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaat en de Commissie dat de desbetreffende uitwisselingen buiten het publieke domein worden gehouden zolang de procedure niet wordt afgesloten. De Commissie is derhalve van mening dat de rechtspraak inzake de toegang tot documenten die in het kader van een inbreukprocedure zijn opgesteld, naar analogie kan worden omgezet in de uitwisseling van mededelingen in het kader van de NTP-beoordelingsprocedure krachtens richtlijn 2003/87. Alle NTP-procedures hebben één doel, namelijk de invoering van een communautaire regeling die de beheersing van de uitstoot van broeikasgassen en de handel in emissierechten mogelijk maakt. Dit is geen louter mechanische oefening, maar vergt veel flexibiliteit en onderhandelingen. Het beginsel van non-discriminatie vereist dat alle lidstaten gelijke kansen krijgen in deze procedures. Het bekendmaken van de gevraagde mededelingen op een moment dat de besluiten met betrekking tot de Tsjechische, Italiaanse en Griekse NAP's nog niet waren vastgesteld, zou deze drie lidstaten in een bevoorrechte situatie in het proces hebben gebracht ten opzichte van de andere lidstaten en zou derhalve de objectiviteit van de toewijzingsprocedure op communautair niveau hebben ondermijnd.

1.5 Aangezien de besluiten betreffende de NTP's van Tsjechië, Italië en Griekenland op 12 april, 25 mei en 20 juni 2005 zijn vastgesteld, heeft de Commissie zich niet langer verzet tegen de openbaarmaking van de gevraagde mededelingen. Daarom heeft zij 11 mededelingen aan de Britse, Franse en Slowaakse autoriteiten meegedeeld, zoals de klager had gevraagd. De Commissie was echter van oordeel dat deze drie autoriteiten overeenkomstig artikel 4, lid 5, van Verordening 1049/2001 moeten worden geraadpleegd over de openbaarmaking van hun mededelingen aan de Commissie. De Commissie had hen derhalve verzocht hun standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de openbaarmaking van van hen afkomstige documenten. De Commissie was voornemens een besluit te nemen over de openbaarmaking van de twaalf betrokken documenten nadat zij de antwoorden van de lidstaten had ontvangen.

1.6 In zijn opmerkingen over het standpunt van de Commissie voerde klager aan dat de procedure van richtlijn 2003/87 een kader schept waarbinnen de lidstaten hun NTP's niet legaal kunnen uitvoeren zonder deze eerst aan de Commissie te hebben gemeld en de goedkeuring ervan te hebben ontvangen. Bovendien vereist dit kader dat de toewijzingsbesluiten van de lidstaten die de NTP's ten uitvoer leggen, juridisch in overeenstemming zijn met de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de NTP's. De poging van de Commissie om de NTP-goedkeuringsprocedure te vergelijken met procedures op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag is derhalve onhoudbaar. Anders dan in de procedure van artikel 226 oefent de Commissie in de NTP-goedkeuringsprocedure een goedkeuringsbevoegdheid uit die voortvloeit uit een procedure van verplichte aanmelding, een standstillverplichting en het opleggen van wettelijke beperkingen. In voorkomend geval is de NTP-goedkeuringsprocedure vergelijkbaar met de concentratiecontrole op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de EG-concentratieverordening) (8) en/of met de procedure voor het toezicht op staatssteun uit hoofde van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering



van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (9) . Bovendien houden beschikkingen op grond van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 geen „bevoegdheid van het openbaar ministerie” in met betrekking tot de politieke geschiktheid om een procedure tegen een lidstaat in te stellen voor een bepaalde inbreuk. Het is deze factor — politieke geschiktheid — die essentieel is voor de niet-herzienbaarheid van beschikkingen van de Commissie op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag (10) . Volgens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt de Commissie niet over een dergelijke beoordelingsbevoegdheid — zij is verplicht de criteria van bijlage III en artikel 10 van die richtlijn toe te passen. Bovendien blijkt uit de toetsing van de verenigbaarheid van de voorlopige NTP's met bijlage III en artikel 10 van richtlijn 2003/87 geenszins dat de lidstaten onrechtmatig hebben gehandeld. Indien een NTP onverenigbaar is met deze bepalingen, kan het worden afgewezen, maar dit betekent niet dat de lidstaat onrechtmatig heeft gehandeld sinds de lidstaat volledig heeft voldaan aan zijn wettelijke verplichtingen door de Commissie voorafgaande goedkeuring van het NTP te vragen.

1.7 De klager voerde verder aan dat het advies van de Commissie suggereerde dat de Commissie, na raadpleging van de Franse, Britse en Slowaakse autoriteiten over de vraag of zij toestemming zouden verlenen voor de openbaarmaking van de door hen overgelegde documenten, nog steeds kan besluiten geen toegang te verlenen, ongeacht het antwoord van deze lidstaten. Klager was van mening dat, indien de lidstaten toegang zouden verlenen, de betrokken documenten openbaar moesten worden gemaakt. Klager heeft de Ombudsman derhalve verzocht de zaak te blijven volgen, aangezien het niet duidelijk was of de vrijgave van de documenten van de betrokken lidstaten afhangt van de goedkeuring van de Commissie.

1.8 Na het verdere onderzoek van de Ombudsman legde de Commissie uit dat de Britse, Franse en Slowaakse autoriteiten hun toestemming hadden gegeven om de van hen afkomstige documenten openbaar te maken en dat zij daarom op 31 mei 2006 de resterende documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had, rechtstreeks aan klager had toegezonden.

1.9 Alvorens over te gaan tot een analyse van de weigering door de Commissie van het verzoek om toegang van klager, herinnert de Ombudsman eraan dat dit onderzoek geen betrekking heeft op de kwestie van de vertragingen die zich bij de behandeling van het verzoek om toegang door de Commissie lijken te hebben voorgedaan.

1.10 Wat het verzoek van klager om toegang betreft, merkt de Ombudsman op dat de betrokken documenten bestaan uit mededelingen tussen de Commissie en bepaalde lidstaten in het kader van de NTP-goedkeuringsprocedure. Klager lijkt niet te betwisten dat de door de Commissie in dit verband geïdentificeerde documenten de documenten zijn waartoe hij toegang wenst te krijgen.

1.11 De Ombudsman merkt op dat de Commissie in haar advies over deze klacht heeft verklaard dat zij, aangezien zij de NTP-goedkeuringsprocedure voor alle lidstaten had afgerond, toegang kon verlenen tot haar eigen mededelingen ter zake. De betrokken mededelingen zijn bij haar advies gevoegd. Wat de toegang tot de documenten van de Franse, Britse en



Slowaakse autoriteiten betreft, was de Commissie van oordeel dat deze drie autoriteiten overeenkomstig artikel 4, lid 5, van Verordening 1049/2001 moesten worden geraadpleegd. De Commissie had deze drie staten derhalve verzocht hun standpunt met betrekking tot de openbaarmaking van van hen afkomstige documenten kenbaar te maken. De Commissie was van plan een besluit over de openbaarmaking van de twaalf betrokken documenten te nemen nadat de antwoorden van de lidstaten waren ontvangen. In zijn opmerkingen heeft klager de Ombudsman verzocht toezicht te blijven houden op de kwestie van de toegang tot de documenten waarop zijn klacht betrekking heeft, aangezien het volgens hem niet duidelijk was uit het advies van de Commissie of zij kan besluiten geen toegang te verlenen, ook al hebben deze lidstaten mogelijk ingestemd met openbaarmaking. Naar aanleiding van het verdere onderzoek van de Ombudsman lijkt het erop dat de nationale autoriteiten ermee hebben ingestemd de twaalf betrokken documenten openbaar te maken en dat de Commissie derhalve op 31 mei 2006 de resterende documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had, onvoorwaardelijk heeft toegezonden. Klager lijkt het optreden van de Commissie in dit verband niet in twijfel te trekken.

1.12 Gezien het bovenstaande lijkt het erop dat klager toegang heeft gekregen tot alle gevraagde documenten, nadat de NTP-goedkeuringsprocedure voor alle lidstaten was afgerond. Gezien de argumenten die in de opmerkingen van klager naar voren zijn gebracht, is het echter duidelijk dat hij van mening is dat de Commissie toegang tot de documenten had moeten verlenen op het moment dat de NTP-procedure nog liep. Op basis daarvan is de Ombudsman van mening dat de vraag blijft of de Commissie de toegang tijdens een lopende procedure terecht heeft geweigerd. Beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat geldige en overtuigende argumenten worden verstrekt wanneer een verzoek om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening 1049/2001 wordt afgewezen.

1.13 De Ombudsman herinnert eraan dat de Commissie de toegang tot de betrokken documenten heeft geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001.

1.14 De Ombudsman is niet overtuigd door de verwijzing van de Commissie naar artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001, dat van toepassing is op documenten die door een instelling voor intern gebruik worden opgesteld. De Ombudsman merkt op dat de documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft, mededelingen zijn verzonden naar en ontvangen van de autoriteiten van bepaalde lidstaten. Volgens de Ombudsman kunnen zij dus niet worden beschouwd als documenten die bestemd zijn voor intern gebruik. De Commissie heeft derhalve niet aangetoond dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001 haar de toegang tot de betrokken documenten kon weigeren.

1.15 Wat artikel 4, lid 2, derde streepje, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 betreft, bepaalt deze bepaling dat de toegang tot een document wordt geweigerd „wanneer openbaarmaking de bescherming van (...) het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen, tenzij er een hoger openbaar belang is bij openbaarmaking”. De Ombudsman is van mening dat de betrokken documenten duidelijk geen betrekking hebben op inspecties of audits. Hij merkt echter op dat de Commissie heeft aangevoerd dat zij betrekking hebben op onderzoeken,



namelijk de beoordeling door de Commissie van de voorgestelde NTP's van de lidstaten. In dit verband heeft de Commissie aangevoerd dat de beoordeling die zij met betrekking tot de NTP's heeft verricht, kan worden vergeleken met de onderzoeken die zij verricht in het kader van het onderzoek van mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag.

1.16 Zelfs indien men zou aanvaarden dat de betrokken documenten betrekking hebben op onderzoeken, zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat het relevante deel van artikel 4, lid 2, van verordening 1049/2001 vereist dat, om de toegang te weigeren, moet worden vastgesteld dat openbaarmaking de bescherming van het doel van dergelijke onderzoeken zou ondermijnen. De Ombudsman merkt in dit verband op dat het onderzoek in de huidige context, dat wil zeggen de beoordeling door de Commissie van de NTP's, tot doel had ervoor te zorgen dat de NTP's van de lidstaten in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht. Om de uitzondering op toegang van artikel 4, lid 2, van toepassing te laten zijn, moet worden vastgesteld dat de openbaarmaking van documenten in verband met de beoordeling van de NTP's van andere lidstaten dit doel zou ondermijnen. Volgens de Ombudsman is dit niet door de Commissie vastgesteld. De Ombudsman is voorts van mening dat het argument van de Commissie dat het beginsel van non-discriminatie vereist dat alle lidstaten in de NTP-procedures gelijke kansen moeten krijgen, geen verband houdt met de beoordeling door de Commissie van de NTP's, maar op de informatie waarover de lidstaten beschikken. De Commissie heeft derhalve niet aangetoond dat de desbetreffende uitzondering van artikel 4, lid 2, van Verordening 1049/2001 van toepassing was op de betrokken documenten.

1.17 Gezien de conclusies van de Ombudsman in de punten 1.14 en 1.16 hierboven, dat wil zeggen dat de Commissie niet heeft aangetoond dat artikel 4, lid 2, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001 van toepassing waren op de betrokken documenten, blijkt dat de Commissie in haar besluit van 17 maart 2005 ten onrechte de toegang tot de gevraagde documenten heeft geweigerd. Dit is een geval van wanbeheer en de Ombudsman zal in dit verband een kritische opmerking maken.

1.18 Aangezien klager thans toegang lijkt te hebben gekregen tot alle gevraagde documenten, stelt de Ombudsman vast dat zijn vordering is nagekomen.

## **2 Conclusie**

Op basis van het onderzoek van de Ombudsman naar deze klacht moet de volgende kritische opmerking worden gemaakt:

Beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat geldige en overtuigende argumenten worden verstrekt wanneer een verzoek om toegang tot documenten uit hoofde van Verordening 1049/2001 wordt afgewezen. De Commissie heeft de toegang tot de betrokken documenten geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001.

Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001 is van toepassing op documenten die door een instelling voor intern gebruik worden opgesteld. De Ombudsman merkt op dat de



documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft, mededelingen zijn verzonden naar en ontvangen van de autoriteiten van bepaalde lidstaten. Volgens de Ombudsman kunnen zij dus niet worden beschouwd als documenten die bestemd zijn voor intern gebruik.

Artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 vereist dat, om de toegang te weigeren, moet worden vastgesteld dat openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van het doel van onderzoeken. Het onderzoek in deze context, dat wil zeggen de beoordeling door de Commissie van de NTP's, had tot doel ervoor te zorgen dat de NTP's van de lidstaten in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht. Om de uitzondering op toegang van artikel 4, lid 2, van toepassing te laten zijn, moet worden vastgesteld dat de openbaarmaking van documenten in verband met de beoordeling van de NTP's van andere lidstaten dit doel zou ondermijnen. Dit is niet door de Commissie vastgesteld. Gelet op het voorgaande heeft de Commissie niet aangetoond dat de uitzonderingen op toegang in artikel 4, lid 2, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van Verordening 1049/2001 van toepassing waren op de betrokken documenten. Het lijkt er dus op dat de Commissie tijdens de lopende NTP-procedure ten onrechte de toegang tot de gevraagde documenten heeft geweigerd. Dit is een geval van wanbeheer.

Aangezien dit aspect van de zaak betrekking heeft op procedures met betrekking tot specifieke gebeurtenissen in het verleden en klager nu toegang lijkt te hebben gekregen tot alle gevraagde documenten, is het niet passend om een minnelijke schikking van de zaak na te streven.

De Ombudsman sluit de zaak daarom af.

De voorzitter van de Commissie zal ook van dit besluit in kennis worden gesteld.

De uwe oprecht,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) PB L 275, blz. 32.

(2) PB L 145, blz. 43.

(3) PB 2004, L 24, blz. 1.

(4) PB L 140, blz. 1.

(5) Zie bijvoorbeeld zaak C-87/89, *Sonito/Commissie*, Jurispr. 1990, blz. I-1981, punt 6; Zaak T-182/97, *Smanor e.a./Commissie*, Jurispr. 1998, blz. II-271, punt 27.

(6) PB L 145, blz. 43.



(7) PB L 275, blz. 32.

(8) PB 2004, L 24, blz. 1.

(9) PB L 140, blz. 1.

(10) Zie bijvoorbeeld zaak C-87/89, *Sonito/Commissie*, Jurispr. 1990, blz. I-1981, punt 6; Zaak T-182/97, *Smanor e.a./Commissie*, Jurispr. 1998, blz. II-271, punt 27.