

*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 van de Europese Ombudsman tot afsluiting van haar initiatiefonderzoek OI/10/2014/RA betreffende de Europese Commissie**

Besluiten

**Zaak OI/10/2014/RA - Geopend op 29/07/2014 - Besluit over 06/01/2015 - Betrokken instelling** Europese Commissie ( Geen verder onderzoek gerechtvaardigd ) |

De Europese Commissie onderhandelt momenteel namens de Europese Unie over een brede handels- en investeringspartnerschapsovereenkomst met de Verenigde Staten (het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen — TTIP). De onderhandelingen hebben een ongekend algemeen belang gewekt, gezien de mogelijke economische, sociale en politieke gevolgen van het TTIP.

Het onderzoek van de Ombudsman heeft tot doel ervoor te zorgen dat het publiek de voortgang van deze onderhandelingen zo veel mogelijk kan volgen en een bijdrage kan leveren aan de vormgeving van de resultaten ervan. In juli 2014 heeft de Ombudsman een eerste reeks suggesties aan de Commissie voorgelegd. De Ombudsman verzamelde ook ideeën van het publiek tijdens haar onderzoek om de gesprekken transparanter en toegankelijker te maken. Naar aanleiding van de bezorgdheid van het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld heeft de Commissie in november 2014 een reeks ambitieuze transparantiemaatregelen uiteengezet.

De Ombudsman doet nu nog tien suggesties aan de Commissie met betrekking tot gemeenschappelijke onderhandelingsstukken, meer proactieve openbaarmaking van TTIP-documenten en meer transparantie van TTIP-vergaderingen. De Ombudsman is van mening dat de Commissie door gevolg te geven aan deze suggesties ervoor zou zorgen dat het TTIP-onderhandelingsproces meer legitimiteit en vertrouwen van het publiek kan genieten.



## De achtergrond van het initiatiefonderzoek

1. Dit onderzoek betreft de inspanningen van de Europese Commissie om de onderhandelingen over het trans-Atlantisch handels- en investeringspartnerschap (TTIP) transparant en toegankelijk te maken voor het publiek. De Commissie onderhandelt momenteel namens de Unie over deze overeenkomst. Indien overeengekomen, zal TTIP naar verluidt de grootste bilaterale vrijhandelsovereenkomst in de geschiedenis zijn. Het zal toekomstige regels en normen vormgeven op gebieden als voedselveiligheid, auto's, chemicaliën, farmaceutische producten, energie, het milieu en de werkplek.

## Het onderzoek

2. De Ombudsman merkte bij het inleiden van dit onderzoek [1] op dat de Commissie zich werkelijk heeft ingespannen om het TTIP-onderhandelingsproces transparant te maken en de inspraak van het publiek te bevorderen. De Commissie had veel documenten vrijgegeven en lijsten van vergaderingen in verband met het TTIP opgesteld. Tegelijkertijd waren er vertragingen bij het beantwoorden van een aantal verzoeken om TTIP-documenten. Er was ook bezorgdheid geuit over bepaalde externe belanghebbenden die bevoorrechte toegang kregen en over de ongeoorloofde openbaarmaking van documenten.

3. De Ombudsman wees erop dat een proactieve benadering van transparantie het onderhandelingsproces in de ogen van de burgers legitiemer zou kunnen maken. In haar brief waarin dit onderzoek werd geopend, deed zij een reeks suggesties om de Commissie aan te moedigen proactief documenten te publiceren en informatie over vergaderingen beschikbaar te stellen.

4. De Ombudsman heeft vervolgens een openbare raadpleging gehouden, waarbij hij ideeën uitnodigde om de Commissie te helpen de besprekingen transparanter en toegankelijker te maken. De Ombudsman heeft ook het advies van de Commissie in deze zaak ontvangen. In het besluit van de Ombudsman wordt rekening gehouden met dit materiaal.

## Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

5. De Ombudsman ontving 315 bijdragen aan haar openbare raadplegingspost en in totaal meer dan 6000 e-mails over dit onderwerp. Het verslag van de openbare raadpleging is beschikbaar op de website van de Ombudsman [2] .

6. In haar advies [3] heeft de Commissie geantwoord op de twee vragen van de Ombudsman, namelijk: (A) Welke kennis heeft de Commissie bereikt met de toegang tot documenten die zij tot nu toe met betrekking tot het TTIP heeft behandeld? (B) Kan de Commissie uitleggen of zij een beleid heeft om bepaalde onderhandelingsdocumenten selectief te delen met bevoorrechte belanghebbenden? De Commissie heeft ook gereageerd op de suggesties van de Ombudsman met betrekking tot i) het publiceren van documenten op haar website; II) het opzetten van een



openbaar register van TTIP-documenten; III) ervoor te zorgen dat zij documenten van derden op transparante wijze kan behandelen; IV) het publiceren van online lijsten van vergaderingen met belanghebbenden; en v) de maatregelen die zij heeft genomen met betrekking tot vertrouwelijke TTIP-documenten.

**7.** In het kort heeft de Commissie verklaard dat zij:

- Een lijst van met het Parlement en de Raad gedeelde TTIP-documenten publiceren en regelmatig bijwerken en in 2015 terugkomen op de publicatie van on-line TTIP-gerelateerde documenten die na toegang tot documentverzoeken zijn vrijgegeven.
- Organisaties die schriftelijke documenten verstrekken aan de commissaris die verantwoordelijk is voor het TTIP, vragen of zij ermee instemmen dat documenten in een niet-vertrouwelijke versie of in een niet-vertrouwelijke versie worden gepubliceerd.
- Informatie publiceren over alle vergaderingen van leden van de Commissie, kabinetsleden of directeuren-generaal over relevante kwesties met organisaties en zelfstandigen.
- Herziening van de regelingen voor de toegang van de EU-instellingen tot informatie en documenten in verband met het handelsbeleid.

**8.** De Commissie heeft ook aangekondigd dat zij bereid is te onderzoeken of deze stappen in de loop van de tijd kunnen worden uitgebreid tot andere onderhandelingen.

## **Beoordeling van de Ombudsman**

### **Inleidende opmerkingen**

**9.** Het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat besluiten zo open mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen. Om goed bestuur te bevorderen en de deelname van het maatschappelijk middenveld te waarborgen, moeten de instellingen, organen en instanties van de Unie bovendien hun werkzaamheden zo open mogelijk uitvoeren. Traditionele methoden voor het voeren van internationale handelsbesprekingen worden echter gekenmerkt door vertrouwelijkheid en beperkte inspraak van het publiek. Deze traditionele methoden zijn slecht uitgerust om de legitimiteit te genereren die nodig is voor de TTIP-overeenkomst, die, in zijn meest ambitieuze vorm, zou kunnen leiden tot een trans-Atlantische eengemaakte markt, met bindende regels op een breed scala van gebieden die gevolgen hebben voor het dagelijks leven van de burgers.

**10.** De reacties op de openbare raadpleging van de Ombudsman bevestigen dat burgers verwachten en eisen dat zij het recht hebben om te weten en deel te nemen als het gaat om TTIP. De hieronder geschetste suggesties van de Ombudsman zijn erop gericht de Commissie zo veel mogelijk te helpen aan deze publieke eisen te voldoen en zo ervoor te zorgen dat de onderhandelingen en eventueel een eventuele overeenkomst legitimiteit en vertrouwen van het publiek genieten. Gezien het lot van de ACTA (handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak) [4] is de Ombudsman van mening dat doeltreffendheidsoverwegingen de Commissie ook ertoe moeten brengen deze suggesties tijdens de onderhandelingen mee te nemen.



## A. Grotere toegang van het publiek tot onderhandelingsdocumenten

**11.** De Commissie heeft zich echt ingespannen om de transparantie van het TTIP-onderhandelingsproces te verbeteren. Zij heeft voor het eerst bepaalde categorieën onderhandelingsdocumenten ter beschikking gesteld. Van groot belang is de mededeling van de Commissie van 25 november 2014 [5], waarin wordt bepaald dat de Commissie alle EU-onderhandelingsteksten openbaar zal maken die zij deelt met de lidstaten en het Parlement (bijvoorbeeld formele onderhandelingsvoorstellen over de „regels” van de handelsovereenkomst). De Commissie heeft in het kader van het TTIP ook een reeks initiële onderhandelingsstandpunten van de EU gepubliceerd.

**12.** De Commissie geeft in dit opzicht het goede voorbeeld. In haar mededeling van 25 november 2014 verklaarde de Commissie dat haar optreden rechtstreekse gevolgen zal hebben voor de Raad, aangezien de publicatie van EU-onderhandelingsteksten in de praktijk ook de inhoud van de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad openbaar zal maken (die reeds door de Raad zijn gepubliceerd voor de TTIP-onderhandelingen, maar nog niet openbaar zijn voor andere lopende handels- en investeringsonderhandelingen).

**13.** De Ombudsman erkent dat de Commissie een context moet creëren waarin zij doeltreffend met de VS kan onderhandelen over TTIP, om zo de best mogelijke deal voor de Unie en haar burgers tot stand te brengen [6]. Dit kan betekenen dat de Commissie bepaalde informatie en documenten op rechtmatige wijze vertrouwelijk kan houden, althans tijdens bepaalde fasen van de onderhandelingen. Om de legitimiteit van het onderhandelingsproces te waarborgen, moet elk beleid van niet-openbaarmaking echter naar behoren worden gemotiveerd.

**14.** Met dit onderzoek wordt niet beoogd vast te stellen welke concrete documenten in verband met de TTIP-onderhandelingen al dan niet openbaar moeten worden gemaakt [7]. Er zij echter op gewezen dat de Commissie alle uitzonderingen op het grondrecht van toegang van het publiek tot documenten restrictief moet uitleggen. Indien zij besluit de toegang van het publiek tot TTIP-documenten te weigeren, moet de Commissie specifieke argumenten aanvoeren op basis van de inhoud van de documenten en de onderhandelingscontext, met bijzondere nadruk op het tijdstip van openbaarmaking [8]. Indien openbaarmaking van een document, op een bijzonder gevoelig punt in de onderhandelingen, legitieme belangen zou schaden, kan de toegang tot dat document op dat moment geldig worden geweigerd.

**15.** In haar mededeling van 25 november 2014, waarin de Commissie zich ertoe heeft verbonden bepaalde EU-onderhandelingsteksten openbaar te maken, heeft de Commissie ook verklaard dat er „*geen intentie mag zijn om VS-documenten of gemeenschappelijke onderhandelingsdocumenten te publiceren*” zonder de uitdrukkelijke instemming van de VS. Hoewel de Ombudsman, zoals hierboven opgemerkt, de Commissie, zonder specifieke documenten te hebben gezien, niet kan sturen over welke TTIP-documenten al dan niet openbaar moeten worden gemaakt, is het noodzakelijk een standpunt in te nemen over



bovengenoemde verklaring.

**16.** De EU-regels inzake de toegang van het publiek tot documenten [9] voorzien met betrekking tot documenten van derden [10], zoals uit de VS afkomstige documenten, dat de derde wordt geraadpleegd om te beoordelen of een uitzondering op toegang van het publiek van toepassing is, tenzij duidelijk is dat het document al dan niet openbaar moet worden gemaakt. Niets belet de Commissie om ook met de VS te overleggen over documenten die zijn opgesteld met Amerikaanse onderhandelaars, zoals gemeenschappelijke onderhandelingsdocumenten.

**17.** In een brief van 5 juli 2013 [11], getiteld „Arrangements on TTIP-onderhandelingsdocumenten”, heeft de hoofdonderhandelaar van de EU voor TTIP (een directeur van de Commissie) aan de hoofdonderhandelaar van de VS bevestigd dat de Commissie met de VS zal overleggen over de vrijgave van informatie [12] om haar te helpen tot een standpunt te komen over de gevoeligheid van het document.

**18.** Bij het verrichten van dergelijke raadplegingen moet de Commissie er echter rekening mee houden dat zij altijd wettelijk verplicht is de regels inzake toegang van het publiek tot documenten van Verordening 1049/2001 na te leven. Uit een zorgvuldige lezing van bovengenoemde brief blijkt dat deze geen enkele verbintenis aan de kant van de EU bevat, waardoor de volledige toepassing van Verordening 1049/2001 [13] zou worden beperkt.

**19.** In de brief van 5 juli 2013 heeft de hoofdonderhandelaar van de EU verklaard dat de toepassing van elke uitzondering op toegang van het publiek per geval moet worden beoordeeld, afhankelijk van de inhoud van de documenten. De Ombudsman wijst erop dat deze uitzondering, met betrekking tot de uitzondering op de toegang van het publiek met betrekking tot internationale betrekkingen, niet alleen van toepassing is omdat het onderwerp van een document *betrekking heeft* op internationale betrekkingen. Veeleer moet op basis van de inhoud van een aangevraagd document worden aangetoond dat de openbaarmaking ervan het openbaar belang met betrekking tot de internationale betrekkingen zou *ondermijnen*.

**20.** Er is een algemeen belang bij het behoud van het vertrouwen en het vertrouwen van elke internationale partner van de EU die redelijke en gegronde verzoeken om niet-openbaarmaking van documenten doet, op basis van de noodzaak om legitieme belangen van de internationale partner te beschermen. Er bestaat echter geen algemeen belang met betrekking tot de internationale betrekkingen om te voldoen aan onredelijke of onredelijke verzoeken om documenten niet openbaar te maken. Anders te overwegen zou betekenen dat de internationale partner een ongehinderd vetorecht zou hebben over de openbaarmaking van een *dergelijk* document in het bezit van de EU-instellingen [14].

**21.** De Ombudsman is derhalve van mening dat indien een verzoek van de VS om niet-openbaarmaking van een document wordt gemotiveerd en die reden is gebaseerd op legitieme belangen van de VS, de Commissie met dat verzoek rekening moet houden bij het onderzoek of zij het document moet vrijgeven. De Amerikaanse autoriteiten kunnen echter niet verwachten dat een goede relatie met de EU „ondermijnd” wordt omdat de EU weigert te



voldoen aan een onredelijk of onredelijk verzoek van de VS. In dit verband volstaat het loutere ongenoegen van de VS dat een document zou worden vrijgegeven, niet om de uitzondering in werking te stellen met betrekking tot het ondermijnen van het algemeen belang met betrekking tot de internationale betrekkingen.

**22.** De Ombudsman benadrukt in verband met het bovenstaande dat elke onwil om besluiten om TTIP-documenten niet openbaar te maken naar behoren kan rechtvaardigen, aanzienlijke negatieve gevolgen kan hebben. Het recht van EU-burgers op toegang van het publiek tot documenten die in het bezit zijn van EU-instellingen is een grondrecht dat ervoor moet zorgen dat zij kunnen deelnemen aan de besluitvorming van de EU en de EU en haar instellingen ter verantwoording kunnen roepen. Dit recht verdiept het democratische karakter van de EU en haar instellingen. De reacties op de openbare raadpleging van de Ombudsman hebben duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is dat belanghebbenden hechten aan documenten, zoals geconsolideerde teksten met standpunten van de EU en de VS. Daarom **is het van essentieel belang dat de Commissie de VS in kennis stelt van het belang van met name gemeenschappelijke onderhandelingsteksten voor het publiek van de EU voordat de TTIP-overeenkomst is afgerond. De Commissie moet de VS ook in kennis stellen van de noodzaak om elk verzoek van hen om een bepaald document niet openbaar te maken, te rechtvaardigen . De Commissie moet door deze redenering worden overtuigd.**

**23.** Vroegtijdige publicatie van gemeenschappelijke onderhandelingsteksten zou het mogelijk maken de onderhandelaars tijdig feedback te geven over delen van de overeenkomst die bijzondere problemen opleveren. De Ombudsman gaat ervan uit dat het beter is om dergelijke problemen eerder dan later te leren kennen, zodat ze doeltreffend kunnen worden aangepakt.

**24.** Tot slot voerden sommige respondenten van de openbare raadpleging van de Ombudsman aan dat leden van het Europees Parlement (MEP's) op zijn minst in staat moeten zijn om namens hun kiezers het ontwerp en de definitieve versies van de overeenkomst te controleren. Hoewel de toegang van het Parlement tot documenten geen deel uitmaakt van dit onderzoek, is de Ombudsman ingenomen met de aankondiging van de Commissie, ook van 25 november 2014, dat zij de toegang tot bepaalde onderhandelingsdocumenten voor alle leden van het Europees Parlement zal verbreden. De Ombudsman erkent de bijzondere democratische verantwoordelijkheid van de leden van het Europees Parlement bij het controleren van de onderhandelingen namens hun kiezers.

## B. Proactievare openbaarmaking van documenten

**25.** Burgers zijn zich er steeds meer van bewust dat het TTIP regels zal opleveren die op hen van invloed zijn op een manier die vergelijkbaar is met de gevolgen van wetgeving voor hen. Er is dus een groot openbaar belang bij documenten die naar aanleiding van de TTIP-onderhandelingen zijn gegenereerd, zoals bevestigd door de antwoorden op de raadpleging van de Ombudsman. De Commissie levert in haar advies verder bewijs van dit belang. Sinds januari 2013 heeft DG Handel 30 initiële verzoeken om toegang tot documenten met betrekking tot het TTIP beantwoord. Zij gaf (volledig of gedeeltelijk) toegang tot 520 van de



807 beoordeelde documenten.

26. Uit het advies van de Commissie blijkt ook dat deze aanvragers van toegang tot documenten over het algemeen tevreden zijn over de wijze waarop de Commissie hun verzoek heeft behandeld. Slechts 20 % heeft ervoor gekozen de Commissie te verzoeken haar antwoord op hun oorspronkelijke verzoek te heroverwegen [15] . Tot op heden heeft slechts één persoon vervolgens een klacht ingediend bij de Ombudsman.

27. De Commissie heeft veel van de verzoeken om toegang tot documenten over het TTIP goed behandeld. Het grote aantal van dergelijke verzoeken leidt er echter toe dat de Ombudsman zich afvraagt of het voor de Commissie niet efficiënter en doeltreffender zou zijn om de kwestie van de toegang, waar mogelijk, vanaf het begin te onderzoeken. Daartoe heeft de Commissie een proces nodig dat ten grondslag ligt aan de veronderstelling dat het publiek toegang wil tot alle TTIP-documenten [16] . **De Commissie moet beoordelen of een TTIP-document openbaar kan worden gemaakt zodra het document in kwestie intern en met regelmatige en vooraf bepaalde tussenpozen is afgerond (met inbegrip van, maar niet beperkt tot, wanneer het document in de onderhandelingen wordt ingediend). Indien er geen uitzondering van toepassing is, moet het document in kwestie proactief door de Commissie worden gepubliceerd. Als een document niet proactief openbaar kan worden gemaakt, moet de referentie van het document (en, indien mogelijk, de titel ervan) openbaar worden gemaakt, samen met een toelichting waarom het document niet beschikbaar kan worden gesteld .**

28. Een dergelijke proactieve aanpak houdt niet in dat de Commissie meer documenten zou moeten vrijgeven dan zou zijn vrijgegeven indien de Commissie alleen maar had gewacht om verzoeken te ontvangen. Een dergelijke „frontloading” zou echter (i) de burgers zo spoedig mogelijk toegang geven tot relevante documenten en zonder erom te hoeven vragen, waardoor de uitoefening van het grondrecht op toegang eenvoudiger wordt; (II) ervoor te zorgen dat de Commissie zo transparant mogelijk is en wordt geacht over de TTIP-documenten die zij bezit en wat wel en niet proactief openbaar kan worden gemaakt; III) de burgers onderstrepen dat de Commissie vastbesloten is te reageren op een legitieme behoefte aan meer informatie over de TTIP-onderhandelingen; en iv) de legitimiteit van het TTIP-proces en, meer in het algemeen, de Commissie en de EU te vergroten.

29. Bovendien mag de proactieve aanpak niet meer middelenintensief blijken dan te wachten op het ontvangen van verzoeken. Uit de antwoorden op de openbare raadpleging van de Ombudsman blijkt dat de Commissie in ieder geval verzoeken om toegang tot deze documenten zal ontvangen en de betrokken documenten dus op een bepaald moment zal moeten analyseren. De door de Ombudsman aanbevolen aanpak omvat eenvoudigweg de relevante analyse die in een eerder stadium wordt uitgevoerd.

30. Om de uitoefening van het grondrecht van de burger op toegang van het publiek eenvoudiger te maken en ervoor te zorgen dat de Commissie transparant is over de documenten waarover zij beschikt, heeft de Ombudsman in haar brief tot inleiding van dit onderzoek voorgesteld dat de Commissie een openbaar register van TTIP-documenten opstelt.



31. In het kader van haar mededeling van 25 november 2014 kondigde de Commissie aan dat zij regelmatig een lijst van (niet-gerubriceerde) TTIP-documenten zou publiceren en bijwerken die met het Parlement en de Raad worden gedeeld. Dit zal gebeuren via zijn speciale website over het handelsbeleid. Er zal ook rekening worden gehouden met het opnemen van gerubriceerde documenten in de lijst.

32. De Ombudsman is ingenomen met deze aankondiging en **spoort de Commissie ten zeerste aan ervoor te zorgen dat de lijst van TTIP-documenten die op haar speciale website over het handelsbeleid beschikbaar moeten worden gesteld, volledig is**. De Commissie heeft uitgelegd dat er bij de behandeling van verzoeken om toegang tot TTIP-documenten veel tijd was besteed aan de herziening van een groot aantal dossiers en e-mails om materiaal te identificeren dat binnen het toepassingsgebied van een bepaald verzoek zou kunnen vallen. De Commissie verwees voorts naar de complexiteit van dergelijke verzoeken, waarbij vaak acht of meer administratieve eenheden binnen de Commissie betrokken waren; de uitzonderlijke druk op dezelfde mensen in het kader van de onderhandelingen; de totale hoeveelheid verzoeken om handelsgerelateerde documenten die door de Commissie worden behandeld (waarvan slechts één deel TTIP-documenten zijn) [17]; en de relatief open manier waarop veel verzoeken worden geformuleerd. De Ombudsman is van oordeel dat deze verklaringen het pleiten voor een uitgebreide lijst van TTIP-documenten nog dringender maken. Het zou redelijk zijn, en in overeenstemming met de regels inzake toegang van het publiek, dat de Commissie op onnauwkeurige verzoeken zou reageren door verzoekster te verwijzen naar de lijst van TTIP-documenten, zodat de aanvrager het verzoek kan verduidelijken.

33. Tot slot herhaalt de Ombudsman de suggestie die zij aan het begin van dit onderzoek heeft gedaan om **de Commissie op haar website de vele TTIP-documenten te publiceren die zij reeds heeft vrijgegeven naar aanleiding van verzoeken om toegang tot documenten**.

34. In haar antwoord op dit voorstel legt de Commissie uit dat zij bepaalde voordelen kan zien als zij het publiek in staat stelt informatie te vinden zonder verzoeken te hoeven indienen; anderzijds zou het in dergelijke omstandigheden nuttig zijn de nodige procedurele waarborgen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de Commissie in toekomstige verzoeken niet langer dezelfde documenten hoeft te identificeren. Mocht de Commissie een dergelijke praktijk toepassen, dan moet de invoering ervan geleidelijk verlopen en gekoppeld zijn aan de aanpassing van de huidige IT-instrumenten, om het proces van publicatie van dergelijke informatie te automatiseren en ervoor te zorgen dat de daarmee gepaard gaande werklast niet onevenredig is.

35. De Commissie legt verder uit dat deze overwegingen niet tot TTIP kunnen worden beperkt. Gezien het horizontale karakter van het voorstel zouden mogelijk alle documenten die onder de regels inzake toegang tot documenten worden vrijgegeven, kunnen worden gepubliceerd. Dit vereist verdere bezinning van de centrale diensten van de Commissie. De Commissie zal hierover nader nadenken en begin 2015 terugkomen wanneer zij zal reageren op de bevindingen van de Ombudsman in dit onderzoek.



**36.** De Ombudsman merkt op dat het Parlement in zijn resolutie van 11 maart 2014 over de toegang van het publiek tot documenten [18] de instellingen heeft opgeroepen openbare documentenregisters in te voeren met duidelijke en toegankelijke structuren, een goede zoekfunctie, regelmatig bijgewerkte informatie over nieuwe documenten die zijn geproduceerd en geregistreerd, verwijzingen naar niet-openbare documenten op te nemen en, om publieke gebruikers bij te staan, richtsnoeren te geven over de soorten documenten die in een bepaald register worden bewaard. De Commissie moet gevolg geven aan deze oproep van het Parlement, als prioriteit met betrekking tot TTIP-documenten. Het is inderdaad van belang dat de Commissie de relevante documenten, of ten minste een verwijzing ernaar, op gestructureerde wijze ter beschikking stelt, zodat het publiek gemakkelijk de documenten kan identificeren waarin zij het meest geïnteresseerd zijn. De Commissie zou ook een webpagina kunnen publiceren met links naar vaak gevraagde documenten of documenten die het meest zijn gedownload.

## C. Meer evenwichtige en transparante inspraak van het publiek

**37.** Door de omvang en intensiteit van de deelname van burgers aan de werkzaamheden van de EU-instellingen te verbeteren, wordt het democratische karakter van de Unie versterkt. Burgerparticipatie is met name belangrijk op gebieden als TTIP, die nauw verband houden met het wetgevingsproces.

**38.** Transparantie vergemakkelijkt de participatie van burgers door te zorgen voor toegang tot informatie en de middelen om deel te nemen aan het bestuursproces waaraan de burgers onderworpen zijn. In het kader van het TTIP kan het publiek alleen helpen de definitieve overeenkomst vorm te geven als zij gedurende het gehele proces worden geïnformeerd en aldus gemachtigd zijn om tijdig bij te dragen.

**39.** De verwijzingen in het Verdrag betreffende de Europese Unie naar „een open, transparante en regelmatige dialoog”, naar standpunten die „openbaar” worden uitgewisseld en naar „samenhangende en transparante” acties onderstreept dat het participatieproces zelf niet mag worden afgeschermd van publieke controle.

**40.** De Commissie heeft actief getracht de inspraak van het publiek in verband met het TTIP te vergroten. Zoals de respondenten van de openbare raadpleging van de Ombudsman hebben erkend, heeft de Commissie een aantal innovatieve benaderingen van de meer gestructureerde vormen van participatie vastgesteld, zoals de oprichting van een adviesgroep en het houden van briefings van belanghebbenden tijdens en aan het einde van de onderhandelingsrondes. De proactieve transparantiemaatregelen die het heeft genomen, zoals het publiceren van eerste standpuntnota's, zijn ook bevorderlijk voor het stimuleren van effectieve participatie.

**41.** Het verslag over de openbare raadpleging van de Ombudsman bevat een aantal verdere praktische stappen die de Commissie zou kunnen nemen om de deelname te bevorderen. Bij



wijze van voorbeeld zou de Commissie vaker bijeenkomsten met betrekking tot kwestie-specifieke belanghebbenden kunnen organiseren [19]. **De Ombudsman moedigt de Commissie aan rekening te houden met de relevante suggesties in het gedeelte „Openbare participatie” van haar verslag over de openbare raadpleging.**

42. Naast de meer gestructureerde vormen van deelname zijn er minder gestructureerde vormen van deelname, die grotendeels betrekking hebben op bilaterale bijeenkomsten en correspondentie met de Commissie. Een overweldigend aantal reacties op de openbare raadpleging van de Ombudsman gaf aanleiding tot bezorgdheid over de vermeende dominantie van vergaderingen en contacten met de Commissie in verband met TTIP en de noodzaak van meer transparantie in dit verband.

43. In haar brief waarin dit onderzoek werd geopend, deed de Ombudsman een aantal suggesties aan de Commissie om deze kwesties van evenwicht en transparantie aan te pakken. In het bijzonder stelde de Ombudsman voor dat de Commissie overweegt om onlinelijsten op te stellen en te publiceren van vergaderingen met belanghebbenden met betrekking tot het TTIP en de daarmee verband houdende documenten.

44. In haar advies merkte de Commissie op dat voorzitter Juncker elk lid van de nieuwe Commissie had uitgenodigd om „*alle contacten en vergaderingen die we met beroepsorganisaties of zelfstandigen houden over alle aangelegenheden in verband met de beleidsvorming en -uitvoering van de EU openbaar te maken*”. De Commissie heeft dit nieuwe beleid voor commissarissen, kabinetsleden en directeuren-generaal met ingang van 1 december 2014 bevestigd in besluiten van 25 november 2014 [20]. De Ombudsman heeft deze ontwikkeling publiekelijk toegejuicht.

45. Om op deze eerste stap voort te bouwen, doet de Ombudsman de volgende suggestie: **De Commissie moet, ten minste in het kader van het TTIP, deze transparantieverplichtingen uitbreiden met betrekking tot vergaderingen met beroepsorganisaties of zelfstandigen, tot de niveaus van directeur, eenheidshoofd en onderhandelaar. Dit omvat de namen van alle personen die bij dergelijke bijeenkomsten betrokken zijn.**

46. Ook van belang is de inhoud van wat belangenvertegenwoordigers met de Commissie bespreken en de documenten die zij met haar uitwisselen. De Commissie heeft zelf bevestigd dat aanvragers van toegang tot TTIP-documenten grote belangstelling hebben getoond voor vergaderingen van verslagen en correspondentie met het bedrijfsleven.

47. De Ombudsman is ingenomen met het antwoord van de Commissie op haar suggestie in dit verband. In het bijzonder heeft de Commissie aangekondigd dat zij bereid is om bedrijfsorganisaties, lobbygroepen of ngo's te vragen documenten in te dienen bij het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor de TTIP-onderhandelingen, of het document (of een niet-vertrouwelijke versie daarvan) kan worden gepubliceerd. De Ombudsman is van mening dat **de Commissie verder moet gaan en moet bevestigen dat alle inzendingen zullen worden gepubliceerd, tenzij de afzender goede redenen voor vertrouwelijkheid geeft en een niet-vertrouwelijke samenvatting voor publicatie verstrekt.** Bovendien moet de



## **Commissie proactief vergaderagenda's en verslagen publiceren van vergaderingen over TTIP met bedrijfsorganisaties, lobbygroepen of ngo's.**

48. De Ombudsman vroeg de Commissie ook of zij een beleid heeft om bepaalde onderhandelingsdocumenten selectief te delen met geprivilegieerde belanghebbenden die volgens hem een rol kunnen spelen bij het vormgeven van het onderhandelingsstandpunt van de EU over bepaalde onderwerpen. De Commissie antwoordde dat zij dat niet doet. Zij legde uit dat zij een vaste praktijk heeft om onderhandelingsdocumenten met het Europees Parlement en de Raad te delen. Bovendien deelt de Commissie voor het TTIP met de leden van de speciale TTIP-adviesgroep de onderhandelingsdocumenten van de EU, die zijn gedeeld met de lidstaten en het Europees Parlement. Die groep handelt echter in een deskundige (institutionele) context en kan niet worden gelijkgesteld met een groep van „geprivilegieerde belanghebbenden”, aldus de Commissie.

49. De Commissie heeft echter haar eigen bezorgdheid geuit over wat zij noemt als de „vaste stroom van gerubriceerde lekken („Restreint UE”) en gevoelige TTIP-documenten” .

50. De Ombudsman benadrukt dat haar vraag aan de Commissie wilde bepalen of TTIP-documenten selectief worden gedeeld met niet-institutionele derde belanghebbenden, zoals branchegroepen, maatschappelijke organisaties of individuen. Haar vraag had geen betrekking op het juiste beleid met betrekking tot de openbaarmaking van documenten aan institutionele actoren, zoals het Parlement en de Raad. De Ombudsman onderstreept dat het Parlement en de Raad geen derde partij zijn bij deze onderhandelingen. Zij kunnen dus niet worden gelijkgesteld met een groep van „bevoorrechte belanghebbenden”. Wat betreft de openbaarmaking aan wat de Ombudsman „bevoorrechte belanghebbenden” noemde, heeft de Ombudsman geen concreet bewijs gezien om de ondubbelzinnige bevestiging van de Commissie dat zij geen beleid van openbaarmaking ten gunste van „bevoorrechte belanghebbenden” heeft, ter discussie te stellen. De Ombudsman verwacht dat de Commissie **ervoor zal zorgen dat documenten die aan bepaalde belanghebbenden van derden worden vrijgegeven, aan iedereen worden vrijgegeven, zodat alle burgers gelijk worden behandeld.**

51. Wat een evenwichtige vertegenwoordiging betreft, is de Ombudsman ingenomen met de verklaring in de „werkmethode van de Europese Commissie 2014-2019” [21] dat de leden van de Commissie moeten streven naar een passend evenwicht en representativiteit in de belanghebbenden die zij ontmoeten. De werkmethode bepaalt ook dat leden van de Commissie in de regel geen beroepsorganisaties of zelfstandigen mogen ontmoeten die niet in het transparantieregister zijn ingeschreven.

52. Hoewel deze stappen inderdaad lovenswaardig zijn, **moet de Commissie nagaan hoe de verplichtingen (ook met betrekking tot het transparantieregister) kunnen worden uitgebreid tot niveaus onder het niveau van de commissaris om te zorgen voor een passend evenwicht en representativiteit in haar vergaderingen met beroepsorganisaties of zelfstandigen in het kader van het TTIP . Deze verplichtingen kunnen bijvoorbeeld worden uitgebreid tot de niveaus van directeur, eenheidshoofd en onderhandelaar.**



## De voordelen van grotere transparantie

**53.** In het verslag van de Ombudsman over de openbare raadpleging wordt in detail beschreven welke impact de respondenten van mening zijn dat meer transparantie zal hebben op de TTIP-onderhandelingen en op de overeenkomst zelf. Die impact wordt als overweldigend positief beschouwd, variërend van een grotere legitimiteit, verhoogd vertrouwen, een weloverwogen debat en een beter akkoord in essentie.

**54.** De Ombudsman is zich bewust van argumenten dat, gezien de complexiteit van de kwesties in verband met het TTIP, grotere transparantie kan leiden tot verwarring en misverstanden onder de burgers. Volgens de Ombudsman zijn dergelijke argumenten zeer misleidend. De enige effectieve manier om verwarring en misverstanden bij het publiek te voorkomen, is meer transparantie en een grotere inspanning om het publieke debat proactief te informeren. Volgens haar moet de Commissie, indien zij van mening is dat een document verkeerd kan worden uitgelegd, bij de vrijgave van het document eenvoudig de nodige uitleg geven. Het moet ook contact opnemen met degenen die legitieme zorgen uiten.

**55.** Meer in het algemeen, indien het publiek met betrekking tot TTIP gerustgesteld is dat het (i) op de hoogte is gesteld van de feiten; (ii) bevoegd zijn om te begrijpen wat er op het spel staat; en (iii) in staat te stellen haar zorgen, vragen en suggesties kenbaar te maken en een gemotiveerd antwoord te krijgen, zullen de democratische geloofsbrieven en legitimiteit van de Unie worden versterkt en zal het vertrouwen in haar instellingen worden versterkt.

## Conclusie

Ter afsluiting van dit onderzoek is de Ombudsman ingenomen met het antwoord van de Commissie tot op heden en doet hij de volgende reeks suggesties. De Commissie moet :

**1. De VS informeren over het belang van het beschikbaar stellen van met name gemeenschappelijke onderhandelingsstukken aan het publiek van de EU voordat de TTIP-overeenkomst is afgerond . De Commissie moet de VS ook in kennis stellen van de noodzaak om elk verzoek van hen om een bepaald document niet openbaar te maken, te rechtvaardigen. De Commissie moet door deze redenering worden overtuigd.**

**2. Een beoordeling uitvoeren van de vraag of een TTIP-document openbaar kan worden gemaakt zodra het document in kwestie intern en met regelmatige en vooraf bepaalde tussenpozen is afgerond (met inbegrip van, maar niet beperkt tot, wanneer het document in de onderhandelingen wordt ingediend). Indien er geen uitzondering van toepassing is, moet het document in kwestie proactief door de Commissie worden gepubliceerd. Als een document niet proactief openbaar kan worden gemaakt, moet de referentie van het document (en, indien mogelijk, de titel ervan) openbaar worden gemaakt, samen met een toelichting waarom het document niet beschikbaar kan worden gesteld.**



- 3. Ervoor zorgen dat de lijst van TTIP-documenten die op de speciale website over het handelsbeleid beschikbaar moeten worden gesteld, volledig is .**
- 4. Publiceer op haar website de vele TTIP-documenten die het al heeft vrijgegeven naar aanleiding van verzoeken om toegang tot documenten.**
- 5. Rekening houden met de relevante suggesties die zijn uiteengezet in het gedeelte „Openbare participatie” van het verslag van de openbare raadpleging van de Ombudsman.**
- 6. De transparantieverplichtingen met betrekking tot vergaderingen met beroepsorganisaties of zelfstandigen in het kader van het TTIP uitbreiden tot de niveaus van directeur, eenheidshoofd en onderhandelaar. Dit omvat de namen van alle personen die bij dergelijke bijeenkomsten betrokken zijn.**
- 7. Maak proactief vergaderagenda's en verslagen van vergaderingen op TTIP met bedrijfsorganisaties, lobbygroepen of ngo's.**
- 8. Na te gaan hoe de verplichtingen (ook met betrekking tot het transparantieregister) kunnen worden uitgebreid tot niveaus onder het niveau van de commissaris om te zorgen voor een passend evenwicht en representativiteit in de vergaderingen met beroepsorganisaties of zelfstandigen in het kader van het TTIP . Deze verplichtingen kunnen bijvoorbeeld worden uitgebreid tot de niveaus van directeur, eenheidshoofd en onderhandelaar.**
- 9. Bevestigen dat alle opmerkingen van belanghebbenden in het kader van het TTIP zullen worden gepubliceerd, tenzij de afzender goede redenen voor vertrouwelijkheid geeft en een niet-vertrouwelijke samenvatting voor publicatie verstrekt.**
- 10. Ervoor zorgen dat documenten die aan bepaalde belanghebbenden van derden worden vrijgegeven, aan iedereen worden vrijgegeven, zodat alle burgers gelijk worden behandeld.**

De Commissie zal van dit besluit in kennis worden gesteld. De Commissie moet aangeven hoe en wanneer zij elke voorgestelde maatregel ten uitvoer zal leggen. Aangezien de onderhandelingen aan de gang zijn, zou het nuttig zijn als de Commissie binnen twee maanden, uiterlijk op 6 maart 2015, een follow-up zou kunnen geven.

Emily O'Reilly

Straatsburg, 06/01/2015

[1] De brief van de Ombudsman aan de Commissie met het verzoek om advies is te vinden op: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark>



[2] Het verslag is te vinden op:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark>

[Link]

[3] Het advies van de Commissie is te vinden op:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark>

[4] ACTA is op 26 januari 2012 ondertekend door de EU en 22 van haar lidstaten. Aangezien ACTA bepalingen inzake strafrechtelijke handhaving bevatte, moest het door de EU en door alle lidstaten worden ondertekend en geratificeerd. Wat de ratificatie van de EU betreft, was de goedkeuring van het Parlement vereist. Op 4 juli 2012 stemde het Parlement tegen de ratificatie van ACTA.

[5] Mededeling aan de Commissie over transparantie in TTIP-onderhandelingen. C(2014) 9052 final.

[6] Bij wijze van voorbeeld legt de Commissie in haar mededeling van 25 november 2014 uit dat aanbiedingen voor de openstelling van de EU-markt voor tarieven, diensten, investeringen en aanbestedingen in beginsel niet openbaar mogen worden gemaakt, aangezien zij de essentie zijn van het vertrouwelijke deel van de onderhandelingen.

[7] De Ombudsman heeft onlangs een onderzoek geopend naar de weigering van de Commissie om een aantal specifieke TTIP-documenten vrij te geven. De Ombudsman zal in het kader van dat onderzoek een standpunt innemen over de openbaarmaking van die specifieke documenten. Zie zaak 1777/2014/PL, beschikbaar op:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark>.

[8] Het verstrijken van de tijd heeft doorgaans de neiging om de openbaarmaking van een bepaald document minder schadelijk te maken.

[9] 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 L 145, blz. 43).

[10] Gemeenschappelijke onderhandelingsdocumenten zijn geen documenten van derden.

[11] [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151621.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf) [Link]

[12] Met betrekking tot wat met „informatie” wordt bedoeld, verwijst de Commissie terug naar punt a) van de betrokken brief, dat als volgt luidt: „Alle documenten in verband met de onderhandelingen over of de ontwikkeling van de TTIP-overeenkomst, met inbegrip van onderhandelingsstukken, voorstellen van beide partijen, begeleidende toelichtingen, discussienota's, e-mails over de inhoud van de onderhandelingen en andere informatie die in het kader van de onderhandelingen wordt uitgewisseld, worden verstrekt en zullen vertrouwelijk



*worden gehouden, in overeenstemming met het EU-recht en de desbetreffende procedures.”*

[13] De Ombudsman merkt op dat de ACTA-verdragsluitende partijen het erover eens waren dat onderhandelingsdocumenten alleen openbaar zouden worden gemaakt met de unanieme steun van alle verdragsluitende partijen. De Ombudsman begrijpt dat in het kader van het TTIP geen dergelijke geheimhoudingsovereenkomst is ondertekend.

[14] Verordening (EG) nr. 1049/2001 biedt de EU-lidstaten specifiek de mogelijkheid om het recht op toegang van het publiek tot van hen afkomstige documenten te beperken. De omvang van deze mogelijkheid is door het Hof van Justitie verduidelijkt in zaak C-64/05 P, *Zweden/Commissie*, Jurispr. 2007, blz. I-11389. Volgens de Ombudsman mag Verordening (EG) nr. 1049/2001 niet zodanig worden uitgelegd dat derde landen een grotere mogelijkheid krijgen om het fundamentele recht van de burger op toegang tot documenten te beperken.

[15] De Commissie heeft 6 confirmatieve verzoeken behandeld.

[16] Zie bijvoorbeeld de categorieën die worden beschreven in punt 3 van het openbare raadplegingsverslag van de Ombudsman. De Ombudsman merkt echter op dat deze categorieën geen non-papers omvatten (documenten die bedoeld zijn om de discussie over een bepaald onderwerp te stimuleren, maar die niet het officiële standpunt van de instelling vertegenwoordigen), conceptdocumenten en andere die de Commissie met betrekking tot TTIP heeft opgesteld.

[17] Sinds januari 2013 heeft de Commissie 484 handelsgerelateerde initiële verzoeken om toegang tot documenten behandeld, waarna (volledige of gedeeltelijke) toegang tot 1738 documenten werd verleend. Tegen de achtergrond van deze statistieken is de verklaring van de Commissie dat zij bereid is te onderzoeken of de maatregelen die zij met betrekking tot het TTIP heeft aangekondigd „*mettertijd tot andere onderhandelingen kunnen worden uitgebreid*” welkom.

[18] Beschikbaar op:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203>

[19] Zie bijvoorbeeld de bijeenkomst van de Commissie op 25 november 2014 over chemische stoffen, waarvoor de Commissie relevante documenten heeft gepubliceerd.

[20] Zie Besluit C(2014) 9051 final van de Commissie van 25 november 2014 betreffende de publicatie van informatie over vergaderingen tussen leden van de Commissie en organisaties of zelfstandigen en besluit C(2014) 9048 final van de Commissie van 25 november 2014 betreffende de publicatie van informatie over vergaderingen tussen directeuren-generaal van de Commissie en organisaties of zelfstandigen.

[21] Zie Mededeling van de voorzitter aan de Commissie — De werkmethode van de Europese Commissie 2014-2019, C(2014) 9004.