

EU-transparantiebeleid: Hoe werkt het? Waar zitten de knelpunten?

Versie: 23 November 2021

“Transparantie”

Wanneer in de EU-context van transparantie wordt gesproken, doelt men vaak op verschillende fenomenen, waaronder:

- helderder communiceren;
- zichtbaarder zijn naar de kiezer toe;
- publieke toegang tot documenten;
- informatievoorziening op aanvraag;
- duidelijkere wetgevingstaal;
- openbare vergaderingen/zittingen;
- publicatie stemuitslagen van wetgevingsprocedures;
- openbaarmaking persoonlijke belangen.

Deze kluwen aan dimensies kan tot verwarring en misverstanden leiden. In dit overzicht en in de meeste van zijn adviezen doelt de Commissie Meijers met transparantie op **publieke toegang tot documenten**. Dat wil zeggen: het door EU-organen voor eenieder openbaar maken van documenten in hun beheer, zij het proactief of op aanvraag.

Toegang tot documenten in het Europees recht: een beknopt overzicht

Alle burgers en ingezetenen van de EU hebben het recht om documenten van de EU-organen in te zien. Het **formele doel** van dit recht is meervoudig:

- verbeteren mogelijkheid tot deelname aan besluitvorming;
- bevorderen goed en meer doelmatig bestuur;
- waarborgen grotere legitimiteit en verantwoordelijkheid administratie tov burgers;
- versterking democratie en grondrechten.

Het recht op toegang tot documenten is stevig verankerd in verschillende juridische bronnen (zie box rechterzijde, inclusief links naar alle bronnen).

Allereerst is het recht op toegang tot documenten vastgelegd in het **Handvest voor de Grondrechten van de EU** en de **Europese Verdragen**. Daarbij biedt artikel 15(3) van het Werkingsverdrag een rechtsbasis voor toegang tot documenten-wetgeving.

Deze wetgeving is in 2001 aangenomen als **Verordening 1049/2001** (de toegangsverordening), en sindsdien onveranderd van kracht. Het uitgangspunt bij de toegangsverordening is dat documenten openbaar gemaakt dienen te worden, tenzij een statutaire uitzondering van toepassing is.

Verdragen

[EU-Handvest, artikel 42](#)

[VEU, artikel 1](#)

[WVEU, artikel 15\(3\)](#)

[Aarhus-Verdrag, artikelen 4 en 5](#)

Wetsteksten

[Verordening 1049/2001](#)

[Verordening 1367/2006](#)

Implementerende besluiten

[Reglement van orde Raad, bijlage II](#)

[Reglement van orde Commissie, bijlage](#)

[Bureau EP, besluit 2011/C 216/07](#)

[Gezamenlijke Verklaring](#)

[instellingen](#)

Administratieve maatregelen

Inrichting documentenregisters
Registratiecriteria van documenten
Interne circulering van documenten

Ombudsprudentie

[Honderden niet-bindende besluiten](#)

Jurisprudentie

[Interpretatie transparantierecht middels ruim 250 uitspraken](#)

Verder vormt het door de EU ondertekende **Aarhus-Verdrag** de basis voor nadere wetgeving betreffende toegang tot informatie (inclusief documenten) in milieuaangelegenheden. Deze wetgeving is in 2006 aangenomen als **Verordening 1367/2006** (de Aarhus-verordening) en eveneens onveranderd van kracht. De in de toegangsverordening vastgelegde verzoekprocedure is op de Aarhus-verordening van toepassing.

De bestaande wetgeving vereist nadere implementering middels door de individuele EU-organen aangenomen **implementerende besluiten**. In het geval van de drie centrale Europese instellingen zijn deze opgenomen in aan het reglement van orde verbonden bijlagen, danwel in een apart besluit. Deze besluiten regelen essentiële aspecten zoals procedures, verantwoordelijke actoren, en de administratief toe te passen regels mbt specifieke documentcategorieën.

Tenslotte geeft een veelvoud aan interne **administratieve maatregelen** verder gestalte aan de openbaarmakingspraktijk van de EU-organen. Te denken valt daarbij de administratieve inrichting van documentregisters en regelgeving over registratiecriteria en interne circulering van documenten.

Verordening 1049/2001 biedt verzoekers de mogelijkheid om extern in beroep te gaan tegen besluiten van EU-organen. Dit kan dmv het indienen van een klacht bij de **Europese Ombudsman**, of het bij het **Hof van Justitie** aanhangig maken van een zaak tegen het toegangsbesluit van het EU-orgaan in kwestie. Door de jaren heen is zowel een uitgebreide ombudsprudentie als een jurisprudentie mbt toegang tot documenten ontstaan. Daarbij dient te worden aangetekend dat besluiten van de Ombudsman louter fungeren als niet-bindende aanbevelingen, terwijl gerechtelijke uitspraken tot nietigverklaring van een toegangsbesluit kunnen leiden.

Bijzondere kenmerken van het EU-transparantiebeleid in een notendop

1. Regelgeving faciliteert niet alleen toegang tot documenten, maar beoogt deze ook te beperken. Bij elke herziening van de transparantieregels dient daarom te worden nagegaan wat het gevolg is voor de *de facto* openbaarheid van EU-documenten.
2. Overwegingen uit de institutionele context bepalen de interpretatie van juridische concepten. Hoewel dit onvermijdelijk en noodzakelijk is, kan dit er in de praktijk toe leiden dat horizontale regels op institutioneel niveau uiteenlopend worden geïnterpreteerd en toegepast.
3. De EU-organen zijn de laatste arbiter van besluiten omtrent toegang. Dit betekent dat zij in de praktijk in staat zijn transparantieregels te schenden zonder daar veel hinder (in de zin van boetes of dwangmaatregelen) van te ondervinden.

Recente Commissie Meijers-notities betreffende knelpunten in het EU-transparantiebeleid

Over het EU-transparantiebeleid heeft de Commissie Meijers in de afgelopen jaren vele notities geschreven. Hieronder een overzicht van de meeste recente notities (afgelopen vijf jaar). De meeste aangezwengelde kwesties zijn nog niet opgelost.

[CM2111 Tekortkomingen in de toegang tot documentenpraktijk van Frontex \(2021\)](#)

Deze notitie gaat in op tekortkomingen in het documentenregister, de verslaglegging van de transparantiepraktijk, toegang tot de procedure voor derdelanders, en een SLAPP (*strategic litigation against public participation*)-zaak van Frontex tegen transparantie-activisten.

[CM2107 'Working documents' \(WK\) in de Raad van de EU veroorzaken een zorgelijke toename van geheimhouding in het wetgevingsproces \(2021\)](#)

Deze notitie gaat nader in op wetgevingstransparantie in de Raad. Terwijl in de afgelopen jaren de druk op de Raad is toegenomen om het *limite*-predicaat voor non-circulerend minder te gebruiken, is deze praktijk inmiddels vervangen door de niet minder problematische brede inzet van niet-openbare informele 'working documents'.

[CM2101 Letter to the Portuguese Presidency of the Council of the European Union concerning steps towards the improvement of decision-making transparency \(2021\)](#)

Deze notitie doet aanbevelingen aan het Portugese Raadsvoorzitterschap mbt besluitvormingstransparantie

tijdens de uitzonderlijke Covid-19 pandemie, voltooiing van reeds afgesproken transparantieverbeteringen, en het voortzetten van transparantie-bevorderende praktijken van voorgaande Raadsvoorzitterschappen.

[CM2004 Note on steps to take towards the improvement of the transparency of Council decision making during the upcoming EU Presidency of the Federal Republic of Germany \(2020\)](#)

Deze notitie doet aanbevelingen aan het Duitse Raadsvoorzitterschap mbt meer proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten, aanpassing van Verordening 1049/2001 aan de vereisten van het Lissabon-Verdrag, voltooiing van het interinstitutionele wetgevings-observatorium, verdere ontwikkeling van het lobby-transparantie in de Raad, verbetering van de coherentie van de documentenbeheer, en de toekomst van het begrip 'document' in het licht van nieuwe ICT's.

[CM1911 Note on the Transparency of EU decision making following the "Seminar on the Future of EU Transparency" \(2019\)](#)

Naar aanleiding van het door het Finse voorzitterschap georganiseerde seminar over de toekomst van EU transparantie stipt deze notitie drie aandachtsgebieden aan voor verdere verbetering: wetgevingstransparantie, een gebruikersvriendelijke vormgeving van transparantie-instrumenten, en de interactie tussen transparantie en databescherming.

[CM1813 Note to the Presidency of the Council concerning the General Secretariat draft policy paper on legislative transparency \(2018\)](#)

Deze notitie analyseert het voorstel van het Raadssecretariaat om het interne toegang tot documenten-beleid aan te passen nav veranderingen in de jurisprudentie en aanbevelingen van de Europese Ombudsman. Het gaat oa in op het zgn "milestones approach" en voorstellen ter vergroting van de coherentie en standaardisering van dit beleid. Hoewel dit voorstel inmiddels van tafel is circuleren veel van de concepten nog steeds op informele wijze binnen de Raad.

[CM1713 Notitie ten aanzien van ontwikkelingen in de publieke en parlementaire voorziening EU-informatie \(2017\)](#)

Deze notitie betuigt zijn instemming met het negatieve advies van de parlementair advocaat mbt de legaliteit van het gebruik, door de Raad, van het zgn 'limite'-predicaat. Daarnaast doet het verschillende aanbevelingen aan de Tweede Kamer mbt mogelijke stappen om deze praktijk tegen te gaan.