

Onvoldoende transparantie over het transparantiebegrip in de Europese Unie?

94

M. Geuens* en S. Keunen**

Transparantie wordt vaak ten onrechte beperkt tot het inzage-recht, maar is in essentie veel breder. In tegenstelling tot het inzage-recht, bezit het niet de zekerheid van juridische afdwingbaarheid. Objectieve en daadwerkelijke criteria om het transparantiebegrip juridisch te definiëren zijn op Europees niveau nog onbestaand. Een dergelijke definitie is evenwel noodzakelijk: niet enkel om de afdwingbaarheid van het begrip te verzekeren, maar ook om het transparantiegehalte van de EU te verhogen.

1. Inleiding

De Europese Unie, in het bijzonder de Europese Commissie, het Parlement en de Ombudsman, werkt sinds enige tijd aan een verhoogde transparantie ten aanzien van het Europees beleid. De focus ligt hierbij hoofdzakelijk op besluitvormingsprocedures en de daarbij betrokken actoren.¹ De steeds groeiende rol van de Europese Unie als wetgever en beleidsmaker draagt uiteraard bij tot de toegenomen aandacht voor transparantie en openheid binnen de EU.²

In deze bijdrage vormt het bestaande transparantiebegrip op Europees niveau het vertrekpunt. Het is immers van essentieel belang om na te gaan of en hoe de Europese instellingen het transparantiebegrip omschrijven en toepassen, gezien de grote aandacht die ze daar de afgelopen jaren aan besteedden. Enerzijds verwijst de Unie in haar verdragen naar een zeer breed transparantiebegrip, anderzijds verankert de Unie het recht op toegang

tot documenten. Het algemene Europese transparantiebegrip valt uiteen in twee verschillende aspecten: (i) de transparantie van de besluit- en de beleidsvorming en (ii) de transparantie over het optreden en de acties van de betrokken actoren.³ Deze bijdrage bespreekt het huidige regelgevend kader inzake het algemeen transparantiebegrip, dat in de verdragen eerder vaag geformuleerd wordt. Vervolgens wordt de concrete uitwerking van het transparantiebegrip geanalyseerd, met name het transparantieregister en de toegang tot documenten op Europees niveau. Deze initiatieven vloeien namelijk rechtstreeks voort uit het streven naar transparantie in de contacten die de verschillende instellingen onderhouden bij de beleidsvorming. We besteden eveneens aandacht aan de relevante uitspraken van het Hof van Justitie, die vooral in het kader van toegang tot documenten zorgden voor een duidelijke en consistente toepassing. Afsluitend wordt de juridische afdwingbaarheid van het transparantiebegrip nagegaan.

2. Transparantiebeginsel op Europees niveau – regelgevend kader

Zoals eerder aangehaald zijn verschillende Europese instellingen steeds meer overtuigd van de noodzaak om transparant op te treden bij de beleidsvorming en in de algemene werking. In 2001 bracht de Europese Commissie bijvoorbeeld het Witboek over Governance uit.⁴ Hierin zette ze haar toekomstvisie voor de Europese Unie en haar instellingen uiteen. Ze erkende dat er een probleem bestond binnen de Europese Unie en stelde dat er sprake was van een paradox: enerzijds moest de Unie steeds complexere problemen aanpakken, wat enkel kon

* Maaïke Geuens is mandaatassistent Europees recht aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten, Onderzoeksgroep Overheid en Recht.

** Stef Keunen is mandaatassistent bestuursrecht aan de Universiteit Hasselt, Faculteit Rechten, Centrum voor Overheid en Recht.

1 Dezelfde vraag naar transparantie wordt eveneens gesteld ten aanzien van de ECB, het Hof van Justitie en de Europese Raad, zie A. Vauchez, *Democratizing Europe*, New York: Palgrave MacMillan 2016, p. 45 en 56.

2 G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 2 (online raadpleegbaar via [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI\(2015\)572803_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI(2015)572803_EN.pdf)).

3 Zie ook J.P. Cross, 'Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union', *European Journal of Political Research* 2013, afl. 3, p. 291-292, die stelt dat: 'The availability of information about how decisions are made in a political system – also known as "transparency" – is therefore of central concern when assessing the democratic legitimacy of a political system.' Hij koppelt het streven naar meer transparantie ook aan een verhoging van de democratische legitimiteit van de Unie.

4 Mededeling EC 25 juli 2001 – Europees governance – Een witboek, *PbEG* 2001, C 287/1-29, 12 oktober 2001, hierna Witboek Governance; zie ook D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011, afl. 137-138 (p. 101), p. 102.

op een lidstaat overkoepelend niveau. Anderzijds hadden de burgers steeds minder interesse en vertrouwen in de Europese Unie en de instellingen.⁵ Om deze patstelling op te lossen, schoof de Europese Commissie verschillende werkpunten naar voor. Vooreerst diende de besluitvorming op een meer open manier te gebeuren en moesten meer mensen en organisaties hierbij betrokken worden. Vervolgens moest – aldus de Europese Commissie – gestreefd worden naar meer openheid, verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen.⁶

Om deze doelstellingen te verwezenlijken was een samenwerking tussen alle instellingen, burgers en het middenveld noodzakelijk. Bovendien stelde de Europese Commissie ook een aantal *governance*-beginselen voorop. Het ging hier meer specifiek om openheid, verantwoordelijkheid, doeltreffendheid en participatie.⁷

Tijdens de onderhandelingen over een grondwettelijke tekst voor Europa werd opnieuw verwezen naar de democratische werking van de Unie en ook hier werd deze gekoppeld aan een open dialoog met alle actoren, waarbij voldoende aandacht zou worden geschonken aan de burgers, het middenveld en andere belanghebbenden.⁸ Door de negatieve referenda kwam de grondwettelijke tekst er echter niet.⁹ Niettemin werden de bepalingen met betrekking tot transparantie en openheid, alsook de dialoog met het middenveld en de burgers, overgenomen in het Verdrag van Lissabon.¹⁰ Het transparantiebeginsel ligt momenteel dan ook verankerd in artikel 11 VEU dat stelt:

‘1. De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de

Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.

2. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld.

3. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen. (...)”¹¹

Artikel 11 VEU verwijst eveneens naar het Europees burgerinitiatief, waardoor 1 miljoen burgers de mogelijkheid krijgen om aan de Europese Commissie te vragen een initiatief inzake wetgeving of beleid uit te werken.¹² Bovendien vinden we eveneens een gelijkaardige, zij het minder uitgewerkte bepaling in artikel 10, derde lid VEU, waarin vermeld wordt dat de besluitvorming op een zo open en dicht mogelijke wijze bij de burger dient te gebeuren. Binnen de Unie wordt met deze bepalingen vooral de zogenaamde *legislative transparency* nagestreefd.¹³ Dit houdt in dat het publiek een duidelijk beeld heeft (of zou moeten hebben) van welke actoren hoe en in welke fase van de besluit- en beleidsvorming betrokken worden.¹⁴

De idee van transparantie is echter nog steeds zeer vaag omschreven. Specifiekere vermeldingen komen echter wel voor in het kader van onder andere gedragscodes, bepalingen over behoorlijk bestuur, procedureregels, enz. Men kan dus stellen dat, ondanks de vermelding in verschillende verdragsartikelen, het begrip *an sich* geen duidelijke criteria kent.¹⁵ De eerder vermelde bepalingen verwijzen eigenlijk alleen naar de toegang tot documenten, de verplichting van de instellingen om deze documenten daadwerkelijk toegankelijk te maken en om zich transparant op te stellen in haar werkzaamheden (zie

5 Voor data over vertrouwen in de instellingen van de Europese Unie wordt verwezen naar de website van Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tsdgo510>).

6 Witboek Governance, p. 2.

7 Witboek Governance, p. 7-8. Merk op dat in het Witboek geen definitie wordt gegeven van wat openheid of transparantie daadwerkelijk inhoudt. Ook in de huidige stand van de verdragen of de rechtspraak is dit niet het geval.

8 Artikel 1-47 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *PbEU* 2004, C 310/35, 16 december 2004.

9 Zie bijvoorbeeld de referenda in Frankrijk en Nederland (P. Svensson, 'Voting behaviour in the European Constitution Process', in: Z.T. Pallinger, B. Kaufman, W. Marxer & T. Schiller (red.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2007 (p. 163), p. 166.

10 D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011, afl. 137-138 (p. 101), p. 103.

11 Het Europees transparantiebegrip kan dus niet gelijkgesteld worden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, die een andere finaliteit hebben. Voor meer informatie, zie o.m. R. Bousta, 'Who Said There is a "Right to Good Administration"? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', *European Public Law* 2013, afl. 3, p. 481-488; M.J. Kristjánsson, 'Good Administration as a Fundamental Right', *Icelandic Review of Politics and Administration* 2013, Vol. 9, afl. 1, p. 237-255. Het transparantiebegrip uit artikel 11 VEU legt de nadruk op de openheid van de besluitvorming en de acties van de betrokken actoren. Sommige elementen van behoorlijk bestuur kunnen weliswaar bijdragen tot een betere transparantie.

12 Een bespreking van het Europees burgerinitiatief valt echter buiten de huidige bijdrage aangezien het instrument eerder gericht is op participatieve democratie en technisch gezien niet onder het transparantiebeginsel moet worden ondergebracht. Voor meer informatie zie o.m. M. Geuens, 'Systemic analysis of the European Right of Petition, the European Ombudsman and the European Citizens' Initiative: a new approach?', in: A. Hoc e.a. (red.), *Human rights as a basis for reevaluating and reconstructing the law* (Collection du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain), Brussel: Bruylant 2016, p. 213-230.

13 J.P. Cross, 'Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union', *European Journal of Political Research* 2013 (p. 291), p. 294.

14 Het transparantiebeginsel wordt, na de algemene omschrijving in artikel 11 VEU, verder uitgewerkt in artikel 15 lid 3 VWEU. Het leest: 'Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht de informatiedrager waarop zij zijn vastgelegd, volgens de beginselen en onder van de voorwaarden die overeenkomstig het huidige lid worden bepaald. (...) Elke instelling, elk orgaan of elke instantie zorgt voor transparantie in haar werkzaamheden en neemt in zijn of haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot zijn of haar documenten op, overeenkomstig de in de tweede alinea bedoelde verordeningen. (...) Het Europees Parlement en de Raad zorgen voor de openbaarmaking van de stukken betreffende de wetgevingsprocedures overeenkomstig de voorwaarden van de in de tweede alinea bedoelde verordeningen' (eigen cursivering).

15 D. Chalmers, G. Davies & G. Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014 (3e druk), p. 412.

infra). Zoals Driessen terecht opmerkt, omvat het concept van transparantie in de algemene theorie echter verschillende elementen: de toegang tot documenten, recht op informatie, openheid van de besluitvorming, institutionele transparantie en kwaliteit van wetgevend werk en transparantie inzake de betrokken actoren in alle fases van de besluitvorming.¹⁶ Deze verschillende aspecten worden niet duidelijk uitgewerkt in de Europese verdragen. Bovendien worden door de Europese instellingen en de verdragen de begrippen 'openheid' en 'transparantie' afwisselend en vaak door elkaar gebruikt, waardoor de onduidelijkheid enkel toeneemt.¹⁷

Het Hof van Justitie deed in het verleden wel uitspraak over wat het principe van openheid (of transparantie) dient in te houden. Zo stelde het Hof in de zaak *Schecke en Eifert/Hessen* dat:

'(...) het beginsel van openheid is neergelegd in de artikelen 1 en 10 VEU alsook in artikel 15 VWEU. Dat beginsel maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem.'¹⁸

Hoewel hiermee de doelstelling van het principe wordt toegelicht, heeft het Hof ook hier geen duidelijke omschrijving gegeven van wat het begrip daadwerkelijk inhoudt.¹⁹ De concrete toepassing blijft dus een moeilijke zaak.

3. Het Europese transparantiebegrip: van een containerbegrip naar concrete invulling

Naast de algemene omschrijving van het transparantiebegrip, kent het ook concrete invullingen. We gaan in dit

onderdeel dan ook kort in op de tot nu toe gelanceerde instrumenten, met name het transparantieregister en de initiatieven van de Commissie en het Parlement.

3.1. De ontwikkeling van een Europees transparantieregister

Om de transparantie in de beleidsvorming te verbeteren, werd in mei 2011 het transparantieregister ingevoerd. Hierin moesten alle lobbygroepen, organisaties, bedrijven en personen wier activiteiten bestaan uit het uitoefenen van invloed op het proces van beleidsbepaling en besluitvorming van de EU worden ingeschreven.²⁰ De inschrijving zou leiden tot meer openheid: in principe worden enkel de organisaties die zich inschreven in het register door de Europese instellingen geraadpleegd en mogen enkel die organisaties de Europese instellingen contacteren. De Commissie zal bijvoorbeeld de organisaties die interesse toonden in specifieke materies, op de hoogte brengen van nieuwe plannen of geopende raadplegingen. Op 31 maart 2017 waren iets meer dan 11 000 organisaties aangesloten bij het transparantieregister en dus onderworpen aan de gedragscode die werd gekoppeld aan het register.²¹ De Europese Commissie stelde een onlineformulier²² ter beschikking van de organisaties. Ze voert, via het gezamenlijk secretariaat van het transparantieregister, kwaliteitscontroles uit op de ingevoerde informatie. Het secretariaat beslist eveneens over eventuele sancties tegen organisaties die de gedragscode niet naleven.²³

3.1.1. Ontstaan van het transparantieregister

Het reglement van het Europees Parlement vereist dat de leden een ongebonden mandaat hebben. Ze hebben de taak om in alle vrijheid en onafhankelijkheid het Europees belang te behartigen. In de uitoefening van

16 B. Driessen, *Transparency in EU Institutional Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012 (2e druk), p. 4.

17 Voor een overzicht, zie o.m. A. Alemanno, 'Unpacking the Principle of Openness in EU Law', *HEC Paris Research Paper No. LAW-2013-1003*, 30 juli 2013, beschikbaar via http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303644##, geconsulteerd op 31 maart 2017, p. 2; D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011, afl. 137-138 (p. 101), p. 103.

18 HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662, r.o. 68, *Jur.* 2010, p. I-11063 (*Schecke en Eifert/Hessen*); zie ook B. Driessen, *Transparency in EU Institutional Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012 (2e druk), p. 4.

19 Overigens komt deze omschrijving van het Hof overeen met het vijfde beginsel van de Europese Code van goed administratief gedrag dat van toepassing is op Europese ambtenaren, zoals het werd ontwikkeld door de Europese Ombudsman, zie Europese Ombudsman, *Europese Code van goed administratief gedrag*, p. 11, beschikbaar via www.ombudsman.europa.eu/nl/resources/code.faces#/page/1, geconsulteerd op 31 maart 2017.

20 Jaarverslag betreffende de werking van het transparantieregister 2014 ingediend door de secretarissen-generaal van het Europees Parlement en van de Europese Commissie bij de vicevoorzitter van het Europees Parlement, Sylvie Guillaume en de vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans, beschikbaar via http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=10GRWg7dPzvnRl4BFy8DYdKMcYfbvySD4YcT6yJvfydrnNPX3nlR!630675637?locale=nl&reference=ANNUAL_REPORT, geconsulteerd op 31 maart 2017.

21 Voor een actuele stand van inschrijvingen in het transparantieregister wordt verwezen naar: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=nl>, geconsulteerd op 31 maart 2017. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat een grote variatie bestaat in het aantal bronnen waarin lobbygroepen of organisaties worden geteld, zie G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 3. Het is dus nagenoeg onmogelijk na te gaan hoeveel organisaties daadwerkelijk actief zijn en hoe, alsook welk aandeel hiervan zich inschreef in het register.

22 Zie Europese Commissie, *Transparantie en de Europese Unie*, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=nl>, geconsulteerd op 31 maart 2017.

23 Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het intrekken van toegangspassen voor het Europees Parlement tot de schrapping uit het register, zie Besluit van het Europees Parlement van 11 mei 2011 over de sluiting van een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie over een gemeenschappelijk transparantieregister (2010/2291(ACI)).

hun mandaat mogen zij niet gebonden zijn door instructies.²⁴ Om de onafhankelijkheid van parlementsleden te controleren en te waarborgen, zijn regels aangenomen die de contacten met lobbygroepen, bedrijven en organisaties beheersen waarvan de activiteit erin bestaat invloed uit te oefenen op het beleidsproces.²⁵

'Any group in society may function as an interest group and any of them may function as a political interest group.'²⁶

Het bekende citaat van David Truman duidt de context aan van de lobbypolitiek die zich in de Europese Unie heeft ontwikkeld. Kopstein en Lindbach zagen hierin een nieuwe vorm van samenwerking tussen 'particuliere burgers' en instellingen van de Europese Unie.²⁷ Gedurende het Europees integratieproces is de impact van deze derde-partijen-actoren enkel toegenomen.²⁸ Op Europees niveau was men zich al snel bewust dat onge-reguleerd en niet-transparant 'lobbyisme' een ernstige bedreiging vormt voor de besluitvorming en het openbaar (Europees) belang.

De eerste Europese debatten omtrent de lobbypolitiek, en de nefaste gevolgen voor de transparantie daarvan, dateren van eind jaren tachtig.²⁹ Er werd in het Europees Parlement een aantal voorstellen ingediend om een transparantieregister te ontwikkelen. Een dergelijk register zou toelaten de belangengroepen en andere derde-partijen-actoren te identificeren en te onderwerpen aan controle.³⁰ In het Galle-rapport van 1992 werd voorgesteld om gedragsregels op te leggen om het misbruik van lobbygroepen te voorkomen en hun macht te beperken. Dit was het eerste officieel Europees document dat een

voorstel lanceerde om lobbyactiviteiten te reguleren en te controleren.³¹ Het rapport is evenwel nooit op parlementair niveau besproken en stierf een stille dood.³² In 1995 en 1996 werden nieuwe voorstellen gedaan door EP-leden Ford en Nordmann. Deze voorstellen werden in eerste instantie wederom niet goedgekeurd, voornamelijk vanwege de hevige Britse oppositie tegen deze voorstellen.³³ In 1996 werd een aangepast voorstel wel aangenomen in het Europees Parlement, waardoor er een gedragscode kwam voor lobbyisten.³⁴

Naarmate de Europese integratie zich verder ontwikkelde, werd ook door de Europese Commissie meer belang gehecht aan transparantie en openheid. Ze lanceerde op 9 november 2005 een Europees Transparantie-initiatief.³⁵ Het initiatief werd vervolgens vertaald in een Groenboek, waarin meer transparantie en controle op het lobbywezen³⁶ de sleutelwoorden waren.³⁷

Na het Verdrag van Lissabon werd in artikel 11 VEU opgenomen dat de Europese instellingen een open, transparante en regelmatige dialoog voeren met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld. Deze organisaties moeten langs passende wegen de mogelijkheid krijgen om hun mening over het optreden van de Europese Unie kenbaar te maken.³⁸

Tot 2011 bestond geen algemeen overkoepelend kader waarin derde-partijen-actoren voor alle Europese instellingen aan dezelfde gedragsregels waren gebonden. Het Interinstitutioneel Akkoord (2011) tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie bracht hierin verandering.³⁹ In 2014 is dit akkoord beperkt gewijzigd.⁴⁰ Momenteel bestaat dus een uniform register, waarin zo-

24 Artikel 2 Reglement Europees Parlement, Achtste zittingsperiode 2014-2019, september 2015.

25 R. Watson & R. Corbett, 'How Policies Are Made', in: E. Boomberg, J. Peterson & R. Corbett (red.), *The European Union: How Does it Work?*, Oxford/New York: Oxford University Press 2012 (p. 123), p. 123.

26 D.B. Truman, *The Governmental Process*, Westport: Greenwood Press 1981, p. 35-37.

27 J. Kopstein & M. Lindbach, *Comparative politics: interests, identities and institutions in a changing global order*, Cambridge: Cambridge University Press 2000, p. 10.

28 Voor een grafische voorstelling van de toename van lobbygroepen tussen 1843 en 2001 wordt verwezen naar de volgende bron: General Secretariat of the European Commission, CONNECS data set, mei 2002 zoals weergegeven in J. Beyers, R. Eising & W. Maloney, 'Concepts and Themes', in: J. Beyers, R. Eising & W. Maloney, *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*, New York: Routledge 2013 (p. 1), p. 11.

29 B. Driessen, *Transparency in EU Institutional Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012 (2e druk), p. 1-3; G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 2.

30 Schriftelijke vraag nr. 2325/84 aan het Europees Parlement van A. Metten; W. Lehmann, 'The European Parliament', in: D. Coen & J. Richardson (red.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford: Oxford University Press 2009 (p. 39), p. 49-51.

31 J. Lodge, 'The European Parliament', in: S. Andersen & K.A. Eliassen, *The European Union: how democratic is it?*, London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications 1996 (p. 187), p. 211-212.

32 De redenen daarvoor waren de tijdsdruk door de Europese verkiezingen van 1994 en het gebrek aan consensus over de definities van bepaalde begrippen, zie D. Chabanet, 'The Regulation of Interest Groups in the EU', Report Work Package A1, CONNEX Research Group, 2006.

33 J. Dohmen, *Europese lidstaten: een chronique scandaleuse van het Europees Parlement*, Nijmegen: Uitgeverij Sun 1999, p. 117-118.

34 Besluit EP 17 juli 1996 tot wijziging van artikel 9 en toevoeging van een nieuwe bijlage IX aan het Reglement van het Parlement betreffende belangengroepen bij het Europees Parlement, *PbEG* 1996, C 261/75, 9 september 1996; G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 3.

35 Communication to the Commission from the President, Ms. Wallström, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel. Proposing the launch of a European Transparency Initiative, SEC(2005)1300/5, 8 november 2005 (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-1300-EN-5-0.Pdf>).

36 De Europese Commissie verstaat onder lobbyen 'all activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions' (Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groenboek Europees Transparantie-initiatief*, Brussel, 3 mei 2006, COM(2006)194).

37 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groenboek Europees Transparantie-initiatief*, Brussel, 3 mei 2006, COM(2006)194.

38 Artikel 11 lid 1 en 2 VEU.

39 Akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over de invoering van een transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, *PbEU* 2011, L 191/29, 22 juli 2011.

40 Akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie over het transparantieregister voor organisaties en als zelfstandige werkzame personen die betrokken zijn bij het maken en het uitvoeren van het EU-beleid, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014.

wel het initiatief van het Europees Parlement als van de Europese Commissie wordt verenigd.⁴¹

Het toepassingsgebied van het transparantieregister is gericht op de directe of indirecte beleidsbeïnvloeding van de Europese instellingen.⁴² Onder dergelijke activiteiten vallen het contacteren van leden van het Europees Parlement, ambtenaren of andere personeelsleden van de Europese instellingen. Ook het organiseren van evenementen, vergaderingen of promotionele activiteiten vallen onder het toepassingsgebied. Van de personen of organisaties die aan bovenstaande activiteiten deelnemen, wordt verwacht dat zij zich in het transparantieregister inschrijven.⁴³ De niet-naleving van de regels leidt tot sancties voor de betrokken organisaties, waaronder de intrekking van de toegangspassen tot de gebouwen van de Europese instellingen (vgl. *infra*).

3.1.2. Doel en inhoud van het transparantieregister

Het doel van het transparantieregister zit vervat in zijn naam. Het moet verzekeren dat het beleid op een transparante manier tot stand komt en wordt uitgevoerd, dit binnen de grenzen van de wet en de ethische principes. De contacten met derde-partijen-actoren zijn op zichzelf een legitiem en onmisbaar aspect van het besluitvormingsproces. Zij zorgen voor een weerspiegeling van de werkelijke (maatschappelijke) behoeften binnen het Europees beleid. Het besluitvormingsproces moet daartoe wel transparant verlopen door toezicht mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat Europese instellingen verantwoording moeten afleggen over het proces en de ondernomen contacten met externe actoren. Met het oog op de transparantie van de dialoog bedoeld in artikel 11 lid 2 VEU is een gemeenschappelijk register van organisaties en personen die hun stempel willen drukken op de beleidsvorming en -uitvoering van de Europese Unie noodzakelijk.⁴⁴ Het transparantieregister biedt informatie over welke belangen op Europees niveau worden verdedigd, namens wie de belangen worden verdedigd en welk budget daar-

voor ter beschikking wordt gesteld.⁴⁵ Bijlage II van het Interinstitutioneel Akkoord legt vast welke informatie moet worden verstrekt door de inschrijvende organisaties. Naast gegevens die identiteit en hoedanigheid vaststellen, moet het aantal bij de belangenvertegenwoordiger tewerkgestelde personen die lobbyactiviteiten uitoefenen en hun percentage van tewerkstelling betreffende die activiteiten worden meegedeeld. De inschrijvers moeten meedelen op welke beleidsthema's, wetgevingsvoorstellen en initiatieven hun activiteiten vooral betrekking zullen hebben. Daarnaast moet de organisatie informatie verschaffen over hun financiële middelen.⁴⁶ Deze informatie moet jaarlijks worden geactualiseerd.

Met de inschrijving in het register stemmen de betrokken actoren ermee in om te handelen in overeenstemming met de opgestelde gedragsregels. Bijlage III van het akkoord bevat een gedragscode die door alle belangenvertegenwoordigers moet worden nageleefd.⁴⁷ Het vrijwillig karakter van het transparantieregister heeft echter tot gevolg dat enkel de geregistreerde belangenvertegenwoordigers kunnen worden gesanctioneerd voor de niet-naleving van de gedragscode. De koppeling aan sancties is vernieuwend ten opzichte van de vroegere registratiesystemen bij het Europees Parlement (1996) en de Europese Commissie (2008).

De ingeschreven belangenvertegenwoordigers stemmen ermee in dat de door hen verstrekte en in het register op te nemen informatie openbaar wordt gemaakt. Zij verzekeren dat de door hen verstrekte informatie correct is en stemmen in met sancties bij overschrijding van de gedragsregels.⁴⁸

Bijlage IV van het akkoord laat iedereen toe om een melding⁴⁹ of een klacht⁵⁰ in te dienen betreffende een mogelijke niet-naleving van de gedragscode. De burger of organisatie die de klacht indient, dient aan te geven op wie de klacht betrekking heeft en de omstandigheden waarin deze het register en zijn gedragsregels niet zou naleven. Het gezamenlijk secretariaat van het transparantieregister zal de meldingen en klachten onderzoeken. Voor een schema van de verschillende soorten niet-naleving wordt verwezen naar bijlage IV bij het Interinstitu-

41 A. Alemanno, 'Unpacking the Principle of Openness in EU Law', *HEC Paris Research Paper No. LAW-2013-1003*, 30 juli 2013, beschikbaar via http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303644##, geconsulteerd op 31 maart 2017, p. 10; G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 3.

42 Een aantal activiteiten is uitgesloten van het toepassingsgebied, met name activiteiten op het gebied van juridisch en professioneel advies indien deze betrekking hebben op het uitoefenen van het fundamentele recht van een cliënt op een eerlijk proces; activiteiten van sociale partners als deelnemers aan de sociale dialoog bij het vervullen van de hun bij Verdragen toegewezen taken. Voor de lijst van uitgesloten activiteiten wordt verwezen naar punt 10 van het Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014.

43 De kerken, politieke partijen en plaatselijke, regionale of gemeentelijke autoriteiten zijn hiervan uitgesloten (artikel 13-16 Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014).

44 Punt A van het Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014.

45 Voor de informatie die moet worden verstrekt, wordt verwezen naar bijlage II bij het Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014.

46 Raming van de jaarlijkse kosten van lobbyactiviteiten.

47 Dit ongeacht of het contact eenmalig dan wel frequent is en ongeacht of zij in het transparantieregister zijn ingeschreven.

48 Zie artikel 21 Interinstitutioneel Akkoord en punt d van bijlage III over de gedragscode bij het Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014. Voorbeelden van gedragsregels zijn het te allen tijde identificeren door middel van het vermelden van hun naam, registratienummer en de entiteit of entiteiten waarvoor zij werken of die zij vertegenwoordigen; zich onthouden van oneerlijke handelingen, van het uitoefenen van ongepaste druk of ongepast gedrag om informatie of een beslissing te verkrijgen; het verbod op verkoop van kopieën van documenten aan derden die zij verkregen hebben van EU-instellingen, enz.

49 Meldingen betreffen bezwaren over feitelijke onjuistheden in de door een inschrijver verstrekte informatie of niet in aanmerking komende registraties (artikel 32 Interinstitutioneel Akkoord).

50 Klachten hebben betrekking op bezwaren omtrent vermoedens van niet-naleving van de gedragscode door een inschrijver, waarbij het niet gaat om een feitelijke onjuistheid. De klachten moeten worden onderbouwd met concrete feiten met betrekking tot het vermoeden van niet-naleving van de gedragscode (artikel 33 Interinstitutioneel Akkoord).

tioneel Akkoord.⁵¹ Het gaat hierbij om een tijdelijke schorsing of schrapping van de inschrijving in het register, het intrekken van de toegangsrechten tot de gebouwen van de instellingen voor een korte of langere periode, enz. De schrapping kan voor lobbyorganisaties of belangengroepen zeer nadelig zijn, omdat het negatieve publiciteit en een potentieel verlies aan cliënteel tot gevolg heeft.⁵²

De organisaties kunnen echter tot op heden niet verplicht worden zich aan te sluiten bij het transparantieregister, wat uiteraard een impact heeft op de transparantie.⁵³ Een verplicht register behoort evenwel tot de mogelijkheden en zou gestoeld kunnen worden op artikel 352 VWEU.⁵⁴ Deze optie wordt eveneens bijgetreden door de Europese Ombudsman.⁵⁵ Ook het Europees Parlement heeft in het besluit over de wijziging van het Interinstitutioneel Akkoord de Commissie verzocht om uiterlijk eind 2016 een wetgevingsvoorstel in te dienen voor de invoering van een verplicht register.⁵⁶

Ondanks het eerder 'vrijblijvende' karakter van het register, zijn wel stimuleringsmaatregelen opgenomen om organisaties aan te sporen zich in te schrijven in het transparantieregister. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het vergemakkelijken van de toegang tot de gebouwen van het Europees Parlement,⁵⁷ de leden en hun medewerkers; het verlenen van toestemming voor het organiseren of mede organiseren van evenementen in de gebouwen van het Parlement; het vereenvoudigen van informatie-overdracht; het verlenen van toestemming om bij hoorzittingen van commissies het woord te voeren. Voor niet-ingeschreven organisaties kan worden overwogen om hun deelname aan adviesorganen en deskundigengroepen te beperken, de toegang tot gebouwen van het Europees Parlement te beperken of het aantal vergaderingen met hen te verminderen. Hoewel het tot dusver dus niet verplicht is zich in te schrijven, gaat er toch een zeker moreel gezag van uit én kan de toegang tot vergaderingen of gebouwen beperkt worden door de instellingen.

De Europese Commissie diende overigens in september 2016 wel een voorstel in om het transparantieregister alsnog verplicht te maken in het Europees Parlement, de

Raad en de Europese Commissie.⁵⁸ De eerder vermelde maatregelen, zoals het afhankelijk maken van de toegang tot de gebouwen van de instellingen of het deelnemen aan vergaderingen van de inschrijving in het register, worden hierin voorzien. De besprekingen hierover werden nog niet afgerond.

3.2. Toegang tot documenten

3.2.1. Algemene toelichting en regelgevend kader

De belangrijkste uiting van transparantie binnen de Europese Unie vindt men echter in het inzagerecht van de burger, de zogenaamde passieve transparantie.⁵⁹ Het is immers enkel door het opvragen van documenten en informatie dat het publiek daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen en inzicht kan krijgen in het wetgevend kluwen van Europese beslissingen. Vooreerst stelt artikel 41 lid 2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat elke burger recht heeft om documenten te raadplegen die op hem/haar betrekking hebben en dat de beslissingen van de verschillende instellingen voldoende gemotiveerd moeten zijn.⁶⁰ Daarenboven bestaat ook een ruimere bescherming van het recht op inzage.⁶¹ Volgens artikel 15 lid 3 VWEU heeft elke burger of persoon met verblijfplaats in de EU het recht op toegang tot openbare documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.⁶² De instellingen kunnen bovendien ook inzagerecht verlenen aan personen die geen verblijfplaats of statutaire zetel hebben in een lidstaat. Gezien de grote aandacht die de Europese Unie besteedt aan transparantie van de besluitvorming en beslissingen is deze bepaling essentieel. Door het uitoefenen van dit recht kunnen burgers, maar ook media en andere betrokken partijen, *de facto* controle uitoefenen op het werk van de EU-instellingen. De vooropgestelde openheid van de beslissingen van de Unie wordt eveneens geregeld in artikel 1 VEU.

Verordening (EG) 1049/2001, die de rol van transparantie en de deelname van de bevolking in het beleid herbevestigt, werkt de specifieke modaliteiten voor de uitoefening

51 Zie bijlage IV 'Procedure voor het onderzoek en de behandeling van klachten' bij het Interinstitutioneel Akkoord, *PbEU* 2014, L 277/11, 19 september 2014.

52 J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan 2011, p. 8-9.

53 G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 3. Dit kan echter wel veranderen door het nieuwe voorstel van de Europese Commissie, zie *infra*.

54 G. Sgueo (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 7.

55 Zie *infra*.

56 Besluit van het Europees Parlement van 15 april 2014 over de wijziging van het Interinstitutioneel Akkoord over het transparantieregister (2014/2010(ACI)).

57 De inschrijving in het register geeft niet automatisch recht op een toegangsbadge voor het Europees Parlement (zie artikel 29 Interinstitutioneel Akkoord).

58 Voorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord inzake een verplicht transparantieregister, 28 september 2016, COM(2016)627 final.

59 D. Chalmers, G. Davies & G. Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014 (3e druk), p. 412.

60 A. Héritier, 'Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information', *Journal of European Public Policy* 2003, afl. 5 (p. 814), p. 823.

61 De ontwikkeling van een inzagerecht is vooral tot stand gekomen in de jaren zeventig en tachtig, naar aanleiding van de theorieën over *responsive democracy*, zie o.m. A. Héritier, 'Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information', *Journal of European Public Policy* 2003, afl. 5 (p. 814), p. 819.

62 D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011, afl. 137-138 (p. 101), p. 108.

van dit recht uit.⁶³ Overweging 2 van de Verordening stelt dat de toegang tot documenten bijdraagt 'tot de versterking van de democratie en de eerbiediging van de grondrechten'. De toegang tot documenten moet bijgevolg zo ruim mogelijk zijn; er moeten duidelijke regels worden opgesteld en deze dienen voldoende gebruiksvriendelijk te zijn.⁶⁴ Bovendien moeten alle Europese instellingen goede administratieve praktijken ontwikkelen om in voldoende toegang voor de burger te voorzien. De burger kan de documenten schriftelijk, elektronisch of via het register verkrijgen of raadplegen, eventueel na individueel verzoek. Wanneer de EU-instelling optreedt als wetgever, moet een ruimere toegang tot documenten gelden.⁶⁵ De Verordening suggereert eveneens dat Europese ambtenaren moeten worden opgeleid om het inzage-recht ten volle uitwerking te kunnen verlenen.⁶⁶

Hoewel de Verordening enkel spreekt van de instellingen, omvat artikel 15 VWEU een bredere invulling. Het inzage-recht volgens het VWEU geldt eveneens ten aanzien van andere organen, agentschappen, enz. van de Europese Unie.

De verzoeker kan informatie aanvragen en krijgt deze, na het doorlopen van de procedure, elektronisch, via het register of op individueel verzoek.⁶⁷ Op basis van artikel 15 VWEU en de bepalingen uit de Verordening dient elke instelling onder meer een onlineregister bij te houden waarin alle documenten, behoudens die die onder de uitzonderingsgronden van de Verordening vallen, toegankelijk zijn. Elk document in het register beschikt over een referentienummer en telkens wordt het onderwerp of een korte samenvatting opgesteld. Voor de documenten die niet in het register werden opgenomen, kan een individueel verzoek worden ingediend bij de betrokken instelling. Dit kan in een van de officiële talen van de Unie en het verzoek moet zo nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd. De verzoeker hoeft in principe geen reden voor toegang op te geven. Wanneer het echter gaat om documenten waarin persoonlijke informatie werd opgenomen, en die dus onder specifieke uitzonderingsgronden van de Verordening vallen, moet de verzoeker wel een specifiek belang aantonen.⁶⁸ Alleen dan kan de betrokken instelling een correcte afweging maken en beide belangen tegenover elkaar plaatsen. De instelling zal dan beoordelen of de documenten al dan niet kunnen worden vrijgegeven. Bovendien geldt het inzage-recht niet enkel ten aanzien van documenten van de Europese instellingen

zelf. Ook de documenten die de Europese instellingen ontvingen, kunnen het voorwerp uitmaken van het inzage-recht.⁶⁹

De instelling brengt, wanneer zij een vraag tot toegang tot bepaalde documenten ontvangt, de verzoeker op de hoogte. Ze moet bovendien binnen een termijn van vijftien dagen een besluit nemen. Uiteraard is deze beslissing onderhevig aan de motiveringsplicht. Bij weigering heeft de verzoeker het recht om een nieuw verzoek in te dienen, het zogenaamde confirmatief verzoek, waarbij aan de instelling gevraagd wordt het standpunt te heroverwegen. Hiervoor geldt een nieuwe termijn van vijftien dagen. Het tweede verzoek wordt onmiddellijk behandeld, een negatief antwoord wordt binnen de vijftien dagen meegedeeld aan de verzoeker of de toegang tot de gevraagde documenten wordt verleend binnen diezelfde termijn. In het geval van een weigering of onvoldoende gemotiveerd antwoord heeft de verzoeker de mogelijkheid om een gerechtelijke procedure te starten of een klacht bij de Ombudsman in te dienen. De verzoeker moet door de betrokken instelling steeds duidelijk worden gewezen op de verschillende mogelijkheden die hij/zij kan aanwenden.

In principe zijn alle documenten publiek toegankelijk. De toegang tot documenten kan enkel worden beperkt wanneer bepaalde openbare of particuliere belangen in gevaar komen (artikel 4 van de Verordening). Het gaat hierbij om gevallen waarin het openbaar belang, de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, gerechtelijke of juridische procedures of adviezen, inspecties, onderzoeken en audits betrokken zijn. Ook wanneer het documenten betreft die aan de basis liggen van specifieke beslissingen die nog niet genomen zijn of die voor intern gebruik bestemd zijn, kunnen uitzonderingen gelden.⁷⁰ Een uitzondering wordt overigens maximaal voor dertig jaar toegestaan. Gevoelige documenten worden enkel via een specifieke procedure vrijgegeven.⁷¹ De uitzondering hoeft overigens geen betrekking te hebben op het volledige document, ook een gedeeltelijke vrijgave is mogelijk.⁷²

Hoewel de toegang tot documenten meer omstandig wordt geregeld op Europees niveau, zeker in vergelijking met het algemene transparantiebegrip, gaat het niet om een absoluut recht. Het inzage-recht zal steeds worden afgetoetst aan de praktische haalbaarheid. Mocht de

63 Verordening (EG) 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, *PbEG* 2001, L 145/43-48, 31 mei 2001, hierna: Verordening Inzage Documenten. Voor een gedetailleerde bespreking van de Verordening, zie ook J.P. Cross, 'Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union', *European Journal of Political Research* 2013 (p. 291), p. 295; B. Driessen, *Transparency in EU Institutional Law*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2012 (2e druk), p. 9-265.

64 Initieel wensten geen van de instellingen een ruime definitie van het begrip 'document', zie o.m. A. Héritier, 'Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information', *Journal of European Public Policy* 2003, afl. 5 (p. 814), p. 823-824.

65 Overweging 6 Verordening Inzage Documenten.

66 Overweging 14 Verordening Inzage Documenten.

67 Artikel 2 lid 4 Verordening Inzage Documenten.

68 Overweging 11 Verordening Inzage Documenten.

69 Overweging 10 en artikel 2 en 5 Verordening Inzage Documenten; D. Chalmers, G. Davies & G. Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014 (3e druk), p. 413. Wanneer de documenten afkomstig zijn uit de lidstaten, moet wel voorafgaand toestemming aan de betreffende lidstaat worden gevraagd alvorens de documenten worden vrijgegeven.

70 D. Chalmers, G. Davies & G. Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014 (3e druk), p. 414-422.

71 Artikel 4 lid 5 en artikel 5 Verordening Inzage Documenten.

72 Artikel 4 lid 6 Verordening Inzage Documenten.

aanvraag tot inzage leiden tot een manifest onredelijke werklast bij de instelling, zal worden nagegaan of de aanvraag niet op een andere, minder brede manier kon worden geformuleerd. Uiteraard moet hierbij steeds rekening worden gehouden met de belangen van de verzoevende partij. Hierop wordt streng toegekeken en de bewijslast voor een onredelijke werklast ligt bij de instelling zelf.⁷³

3.2.2. Toepasbaarheid voor het Hof van Justitie

Het recht op transparantie en openbaarheid van documenten is een fundamenteel recht van de burger en een institutioneel beginsel. Tot 2001 was, wegens de beperkte juridische basis voor transparantie, gerechtelijk optreden noodzakelijk. De rechtspraak van het Hof van Justitie heeft een minimale bescherming van dit recht verzekerd. De Verordening Inzage Documenten betekende een betere juridische grondslag voor dit recht. Het heeft echter niet geleid tot minder interventies van het Europees Hof van Justitie. De interpretatie van de artikelen en van de lijst van uitzonderingen op de openbaarheid heeft het aantal rechtsvorderingen zelfs doen toenemen. Daarnaast is een vordering bij het Hof van Justitie ook vaak de enige mogelijkheid voor burgers om hun recht op openbaarheid af te dwingen.

De Europese Raad en de Commissie staan vijandig tegenover een open interpretatie van Verordening (EG) 1049/2001. Beide instanties hebben de krachten gebundeld om het recht op openbaarheid te beperken. Het is de opdracht van het Hof van Justitie om dat recht te vrijwaren voor de Europese burger.⁷⁴ De besproken rechtspraak handelt voornamelijk over het recht op toegang tot documenten en de weigeringsgronden, aangezien dit het meest ontwikkelde recht is op het gebied van transparantie.⁷⁵

Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat het recht op toegang tot documenten van de Europese instellingen verwant is met het democratisch karakter van deze

instellingen.⁷⁶ Het Hof van Justitie benadrukt de doelstelling van Verordening (EG) 1049/2001 om de Europese burger een zo groot mogelijk recht op toegang tot documenten te verzekeren. Daarbij moeten de uitzonderingsgronden op openbaarheid strikt worden geïnterpreteerd.⁷⁷ Het recht op toegang tot documenten is geen absoluut recht. Het recht kan worden beperkt afhankelijk van de belangen die op het spel staan. Net zoals in België, is op Europees niveau een onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. De bescherming van **publieke belangen en de bescherming van de privacy** zijn de twee absolute uitzonderingsgronden.⁷⁸ Het is natuurlijk de vraag wanneer een document onder die categorie valt. Het Hof van Justitie is in de toetsing in elk geval beperkt tot de vaststelling of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en er geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.⁷⁹ Het toepassingsgebied van deze uitzonderingen vastleggen is cruciaal voor een correcte transparantie binnen de Europese Unie.

De zaak *Bavarian Lager* verduidelijkt de uitzondering op grond van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁸⁰

Bij een verzoek tot toegang tot een document waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, moeten naast de regels van de openbaarheid ook de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in acht worden genomen.⁸¹ Wanneer de betrokkene in kwestie op wie het document betrekking heeft geen uitdrukkelijke toestemming geeft, moet de verzoevende partij de noodzaak van de openbaarmaking van de persoonsgegevens aantonen. Alleen op die manier kan een instelling de verschillende belangen van de partijen correct afwegen. Wanneer de noodzaak niet wordt aangetoond, kan de toegang tot het document worden geweigerd.⁸²

De zaak *Turco* handelt over de openbaarmaking van juridische adviezen. De Raad van de Europese Unie weigerde toegang tot juridische adviezen, omdat de openbaarmaking onzekerheid zou kunnen veroorzaken over de

73 GvEA EG (Vijfde kamer) 10 september 2008, T-42/05, ECLI:EU:T:2008:325, r.o. 65-98 (*Rhiannon Williams/Commissie van de Europese Gemeenschappen*); D. Chalmers, G. Davies & G. Monti, *European Union Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2014 (3e druk), p. 414.

74 H. Labayle, *Openness, transparency and access to documents and information in the EU*, European Parliament, 2013, 14 (beschikbaar via [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT\(2013\)493035_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_EN.pdf)).

75 Het moet opgemerkt worden dat het Hof van Justitie van de EU zich vaak inspireert op de Europese Ombudsman, zie o.m. D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011 (p. 101), p. 109. Dit betekent dat ook de Europese Ombudsman vaak een rol van betekenis speelt in het transparantieverhaal. Zie ook P. Kostadinova, 'Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman', *Journal of Common Market Studies* 2015, afl. 5, p. 1-17.

76 HvJ EG 1 juli 2008, gevoegde zaken C-39/05 en C-52/05, ECLI:EU:C:2008:374, r.o. 34-36.

77 Dit is vastgelegd in overweging 4 en artikel 1 Verordening Inzage Documenten en wordt uitdrukkelijk herhaald in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie: HvJ EG 18 december 2007, C-64/05, ECLI:EU:C:2007:802, r.o. 66; HvJ EG 1 juli 2008, gevoegde zaken C-39/05 en C-52/05, ECLI:EU:C:2008:374, r.o. 34-36.

78 Zie artikel 4 lid 1 Verordening Inzage Documenten; D. Adamski, 'How wide is "The Widest Possible"? Judicial Interpretation of the Exceptions to the Right of Access to Official Documents Revisited', *CML Rev.* 2009, afl. 2, p. 521-549. Dit is overigens verschillend van wat het EHRM stelde, zie EHRM (Grote kamer) 8 november 2016, 18030/11 (*Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije*), <http://echr.coe.int>. Daarin stelde het EHRM dat de toegang tot bestuursdocumenten een onbetwistbaar mensenrecht is. Journalisten, ngo's en alle organisaties of personen die een zogenaamde waakhondfunctie uitoefenen, kunnen hun recht op toegang tot documenten afdwingen op basis van artikel 10 EVRM.

79 HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05, ECLI:EU:C:2007:75, r.o. 34.

80 Deze uitzonderingsgrond is opgenomen in artikel 4 lid 1 sub b Verordening Inzage Documenten.

81 Deze regels zijn vastgelegd in Verordening (EG) 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* 2001, L 8/1, 12 januari 2001.

82 HvJ EU 29 juni 2010, C-28/08, ECLI:EU:C:2010:378, r.o. 49 en 78-79.

rechtmatigheid van de wetgeving.⁸³ Het Gerecht van eerste aanleg volgde de argumentatie van de Raad. Het Hof van Justitie heeft evenwel het arrest van het Gerecht vernietigd. De openbaarmaking van adviezen van de juridische dienst kan niet automatisch worden geweigerd. De Raad is verplicht om in elk individueel geval te beoordelen of de toegang tot een document mag worden geweigerd.⁸⁴ Hierbij gelden drie criteria: (1) is er sprake van een juridisch advies; (2) leidt de openbaarmaking van delen van juridische adviezen tot de ondermijning van de bescherming van deze adviezen; (3) bestaat er een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking gebiedt.⁸⁵ Een categorische weigering tot openbaarmaking van adviezen van een juridische dienst is niet toegestaan. Een onderzoek *in concreto* is steeds vereist.

In de zaak *API* volgde het Hof van Justitie de eerdere uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg. *API*, een vereniging van journalisten, had de Commissie om toegang gevraagd tot memories ingediend in diverse zaken voor het Hof en het Gerecht. Het Gerecht oordeelde over de aanvraag dat de toegang tot memories wanneer nog geen terechtzitting heeft plaatsgevonden op algemene wijze en automatisch kan worden geweigerd. Het Hof heeft deze uitspraak nog strikter toegepast door te stellen dat de openbaarmaking van memories gedurende de gehele rechterlijke procedure kan worden geweigerd en dit op grond van overwegingen van algemene aard. De openbaarmaking van memories zou kunnen leiden tot de ondermijning van gerechtelijke procedures.⁸⁶

In 2015 nog vroegen verschillende journalisten, die allen samenwerken onder het *MEPs Project*, aan het Europees Parlement inzage in openbare documenten. Deze laatste verwierp hun verzoek in september 2015 en argumenteerde dat de documenten bepaalde gegevens bevatten die onderhevig waren aan de bescherming van persoonsgegevens. Bovendien stelde het dat sommige van de gevraagde documenten niet werden bijgehouden en bijgevolg niet konden worden overgelegd aan de journalisten. Het opvragen van andere documenten zou eveneens een buitensporige werklast inhouden, wat meteen een van de weigeringsgronden inhoudt die ook door de Verordening Inzage Documenten wordt vooropgesteld. Het Europees Parlement vervulde volgens de verzoekende journalisten echter niet de zelfuitgeroepen functie als hoeder van de transparantie. Door het weigeren van de toegang tot bepaalde documenten kregen Europarlementsleden volledige immuniteit voor de publieke controle van hun trans-

acties, aldus het *MEPs Project*. Het publiek kan dus geen toezicht uitoefenen op de uitgaven die de Europarlementsleden in functie van hun mandaat doen. De journalisten richtten in november 2015 dan ook een verzoekschrift tot het Hof van Justitie.⁸⁷ Het Hof van Justitie vroeg om opheldering, waar het Parlement tijdens de zomer van 2016 ook op inging.⁸⁸ De procedure voor het Hof is momenteel nog steeds hangende.⁸⁹

3.3. Recente initiatieven

De nieuwe Europese Commissie, aangetreden na de Europese verkiezingen van mei 2014, gaf bij monde van Commissievoorzitter Juncker op 25 november 2014 te kennen verder te willen gaan met de strijd voor meer transparantie met een nieuw transparantie-initiatief. Commissievoorzitter Juncker maakte beide beslissingen, met name een besluit inzake de directeuren-generaal⁹⁰ en een besluit omtrent de Eurocommissarissen,⁹¹ bekend naar aanleiding van de vergadering van het College van de Commissie. Vanaf 1 december 2014 moesten alle medewerkers, topfunctionarissen en Eurocommissarissen bekendmaken met welke organisaties zij regelmatige contacten onderhielden. Gezien de toenemende kritiek vanuit het middenveld op het groeiend aantal beslissingen binnenskamers was en is dit onontbeerlijk. De contacten worden bekendgemaakt op de website van de Commissie en desbetreffende directoraten-generaal, zodat deze informatie door iedereen geraadpleegd kan worden. De informatie bestaat uit de datum en plaats van de bijeenkomst, alsook de naam van de betrokken partijen en het onderwerp van de bijeenkomst. Hoewel deze meest recente stap van de Commissie uiteraard dient toegejuicht te worden, zijn er enkele bedenkingen. Wanneer de Commissie bijvoorbeeld contacten onderhoudt met vertegenwoordigers van overheidsinstanties, politieke partijen of een dialoog onderhoudt met vertegenwoordigers van kerken of niet-confessionele organisaties, zijn de medewerkers of Eurocommissarissen niet gehouden deze contacten te melden. Zij vallen namelijk buiten het toepassingsgebied van de Besluiten. De vertegenwoordigers van deze uitzonderingscategorieën worden echter wel geacht zich in te schrijven in het transparantieregister. Zoals eerder aangehaald is dit echter geen verplichting. De Commissie hoeft overigens ook niet expliciet te vermelden dat zij in een bepaalde materie door deze organisaties werd gecontacteerd.

83 GvEA EG 23 november 2004, T-84/03, ECLI:EU:T:2004:339, r.o. 8.

84 HvJ EU 28 november 2013, C-404/10, ECLI:EU:C:2013:808, r.o. 35.

85 HvJ EU 28 november 2013, C-404/10, ECLI:EU:C:2013:808, r.o. 37-45.

86 HvJ EU 21 september 2010, C-532/07 P, gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, ECLI:EU:C:2009:2, r.o. 74, 92 en 146.

87 Zie o.m. S. Keunen & M. Geuens, 'Journalisten versus Europees Parlement', *Juristenkrant* 2015, afl. 319, p. 16; X., 'Journalisten uit heel Europa dagen Europees Parlement voor de rechtbank', *De Morgen* 20 november 2015, www.demorgen.be/binnenland/journalisten-uit-heel-europa-dagen-europees-parlement-voor-de-rechtbank-baaodb79/, geconsulteerd op 31 maart 2017. Zie ook *MEPs Project*, www.ir-dk.dk/the-meps-project, geconsulteerd op 31 maart 2017.

88 Dit blijkt uit contacten met de vertegenwoordigers van het *MEPs Project*. Zie ook *MEPs Project*, *Press Release*, 12 september 2016, beschikbaar via www.ir-dk.dk/wp-content/uploads/2016/09/The-MEPs-Project-Progress-at-ECJ-Press-Release-1.pdf.

89 Voor meer informatie over het *MEPs Project*, zie www.ir-dk.dk/the-meps-project/.

90 Besluit EC 25 november 2014 betreffende het openbaar maken van informatie over bijeenkomsten van directeuren-generaal van de Commissie en organisaties of als zelfstandige werkzame personen, C(2014)9048 final.

91 Besluit EC 25 november 2014 betreffende het openbaar maken van informatie over bijeenkomsten van leden van de Commissie en organisaties of als zelfstandige werkzame personen, C(2014)9051 final.

Bovendien stemde ook de parlementaire commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement in maart 2017 nog over een resolutie waarbij transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in de EU-instellingen centraal staan.⁹² De Commissie stelde hierbij verschillende aanpassingen voor. Vooreerst zou er een 'wetgevende voetafdruk' worden ingevoerd, waardoor het duidelijk wordt welke actoren in welke fase van de wetgeving betrokken zijn. Bovendien eist de commissie ook een strengere controle op de lobby- en andere organisaties bij het inschrijven in het transparantieregister enerzijds en de daadwerkelijke contacten tussen instellingen en deze derde actoren anderzijds. Verdere hervormingen omvatten onder meer een verplichte, langere 'afkoelperiode', waarbij Europese functionarissen zich gedurende drie jaar moeten onthouden van lobbyactiviteiten of dergelijke; duidelijke samenstelling van expertgroepen; een volledig ontwikkeld recht op toegang tot documenten; bekendmaking van alle mogelijke documenten door alle instellingen in alle fases van de besluitvorming; het beschermen van klokkenluiders en tot slot de instellingen een duidelijke rekenschap laten afleggen tegenover de bevolking of volksvertegenwoordigers.

4. Concluderende bemerkingen: transparantie als rechtsbeginsel en de vraag naar een juridische afdwingbaarheid

Zoals eerder aangehaald, zijn er verschillende initiatieven ontwikkeld om de transparantie, een eerder vaag begrip, te concretiseren en te bevorderen. Het transparantieregister en de toegang tot documenten (vgl. *supra*), waarbij vooral de Europese Commissie en het Europees Parlement een belangrijke rol spelen, vormen tot nu toe echter de belangrijkste verwezenlijking. Noch de verdragen, noch het Hof van Justitie, heeft zich tot dusver duidelijk uitgesproken over de daadwerkelijke inhoud, criteria of mogelijke toepassing van het transparantiebegrip. Hoewel het principe van transparantie (algemeen of de toegang tot documenten), zoals vervat in artikel 11 VEU en artikel 15 VWEU, dus wel juridisch verankerd werd op Europees niveau, werd het concept zelf eerder vaag omschreven. De rechtspraak van het Hof van Justitie heeft ook eerder betrekking op de toegang tot documenten dan op het transparantiebeginsel *in se*.

De groeiende tendens naar openheid en transparantie wijst wel op het grote belang dat verschillende instellingen, met onder meer het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Ombudsman, hieraan hechten. Hoewel de meeste instellingen de Gedragscode van de

Ombudsman naleven, of een eigen code⁹³ ontwikkelden, scoren de Europese instellingen nog steeds slechts gemiddeld wanneer het aankomt op transparantie. Uit onderzoek van *Transparency International* uit april 2015 blijkt dat de Raad slechts een score van 17% krijgt, de Europese Commissie behaalt een transparantiescore van 48% en het Europees Parlement 45%.⁹⁴ Het gebrek aan transparantie blijkt veelal uit het feit dat de instellingen onvoldoende documenten openbaar maken, agenda's of zittingen niet publiek toegankelijk zijn, enz.

Wat de juridische afdwingbaarheid betreft, moet er dan ook een onderscheid worden gemaakt tussen het algemene transparantieconcept enerzijds en het inzagerecht of de toegang tot documenten anderzijds. In het laatste geval bestaat voldoende secundaire wetgeving en duidelijkheid om te waarborgen dat het recht kan worden hard gemaakt. De Verordening Inzage Documenten bepaalt, in samenlezing met artikel 11 en 15 VWEU, duidelijke voorwaarden voor het inzagerecht. De burger kan, mits voldaan aan deze voorwaarden, zijn recht laten gelden.

Wanneer de instellingen een beslissing nemen inzake het inzagerecht, zal deze eveneens moeten voldoen aan de vooropgestelde vereisten. Dit betekent dat een weigering voldoende gemotiveerd moet worden én enkel kan plaatsvinden in de gevallen door de wetgeving bepaald (zie *supra*). Indien de burger zich niet kan vinden in de beslissing van de instelling waaraan inzage werd gevraagd, staat het hem vrij om zich te richten tot de Europese Ombudsman of een procedure in te leiden bij het Hof van Justitie. Het inzagerecht kan aldus *in concreto* worden afgedwongen. In het geval van het algemene transparantiebegrip geldt die zekerheid echter niet.

Hoewel verschillende verdragsartikelen zoals eerder aangehaald weliswaar verwijzen naar transparantie in onder meer beslissingen van de Europese instellingen of een open dialoog die deze laatste dienen aan te gaan met de betrokkenen, is het bijzonder moeilijk om dit ook daadwerkelijk praktisch toe te passen. De meeste instellingen zijn evenwel onderhevig aan de eigen gedragscodes en de Europese Code voor goed administratief gedrag. Het gaat echter om een gedragscode. De instellingen kunnen tot dusver niet juridisch worden gedwongen om de gedragscode toe te passen. Zolang er geen daadwerkelijke criteria bestaan over wat beschouwd moet worden als transparantie in de besluit- of beleidsvorming, is het niet mogelijk om deze via gerechtelijke weg af te dwingen bij de Europese instellingen.

Het beginsel van transparantie heeft de laatste jaren extra aandacht gekregen, voornamelijk in het kader van de soms verregaande lobbypraktijken en de beïnvloeding van de Europese besluitvorming door een veelheid aan bekende en onbekende actoren. Het huidig juridisch kader toont gebreken, met name de vraag naar de absolute luutheid van het beginsel van transparantie. Dit blijkt

92 Committee on Constitutional Affairs (rapporteur S. Giegold), *Draft Report. Transparency, accountability and integrity in the EU institutions* (2015/2041(INI)).

93 Dit met uitzondering van de Raad van Ministers, die tot dusver nog geen eigen gedragscode opstelde.

94 G. Sguero (EPRS), *Transparency of Lobbying at EU Level*, European Parliament Research Service, december 2015, p. 3; Transparency International, *Lobbying In Europe. Hidden Influence, Privileged Access*, 2015, p. 27, beschikbaar via www.transparencyinternational.eu/publications/, geconsulteerd op 31 maart 2017. Voor een overzicht van de verschillende maatregelen die de Raad wel neemt, zie J.P. Cross, 'Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union', *European Journal of Political Research* 2013, afl. 3, p. 295-298.

bijvoorbeeld uit de niet-verplichte inschrijving in het transparantieregister. Daarenboven is er ook onvoldoende sanctionering verbonden aan de foutieve of niet-inschrijving in het register. Het recht op transparantie is weliswaar een juridisch afdwingbaar recht, verankerd in de verdragen, maar is geen absoluut recht. Het is een recht dat steeds in de weegschaal komt te liggen met andere beginselen, wat eveneens werd bevestigd door het Hof.⁹⁵ De onduidelijkheid over de afdwingbaarheid van dit recht wordt tevens in de hand gewerkt door het feit dat transparantie nergens duidelijk wordt omschreven.

Het zou de rechtszekerheid, maar ironisch genoeg ook de transparantie verhogen, mocht het beginsel van 'transparantie' concreet worden gedefinieerd en ingevuld. Indien dit tegelijk gekoppeld wordt aan een verplichte inschrijving en mogelijke sanctionering van belangenverteenwoordigers in het transparantieregister, zet de Europese Unie een grote stap voorwaarts naar meer transparantie, wat de Unie dichter bij de bevolking zou brengen.⁹⁶

95 HvJ EU 9 november 2010, gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662, r.o. 85, *Jur.* 2010, p. I-11063 (*Schecke en Eifert/Hessen*). Het Hof stelt namelijk dat er steeds een afweging moet worden gemaakt door de instellingen zelf tussen de verschillende rechten en de verplichting tot transparantie. Het Hof stelt eveneens dat 'het doel van openheid mag evenwel niet automatisch de voorrang krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens [zie in die zin het arrest *Commissie/Bavarian Lager*, reeds aangehaald, r.o. 75-79], zelfs indien grote economische belangen op het spel staan'.

96 D. Curtin & J. Mendes, 'Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne', *Revue française d'administration publique* 2011, afl. 137-138 (p. 101), p. 109.