Europees Parlement
2024-2029

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2025/2137(INI)

15.10.2025

ONTWERPVERSLAG

over de toegang van het publiek tot documenten - verslag over de jaren 2022-2024
(2025/2137(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Veronika Cifrová Ostrihoňová

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 8

BIJLAGE: BEKENDMAKING VAN INPUT 9

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de toegang van het publiek tot documenten - verslag over de jaren 2022-2024

(2025/2137(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en met name de artikelen 1, 9, 10, 11 en16,

– gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 15,

– gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), en met name de artikelen 41 en 42,

– gezien 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[1],

– gezien het voorstel van de Commissie van 30 april 2008 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (COM(2008)0229),

– gezien het voorstel van de Commissie van 21 maart 2011 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (COM(2011)0137),

– gezien zijn standpunt in eerste lezing van 15 december 2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie[2],

– gezien de mededeling van de Commissie van 11 februari 2025 getiteld “Werkprogramma van de Commissie 2025” (COM(2025)0045) en de bijlagen daarbij, en gezien het daarin vermelde voornemen tot intrekking van de voorstellen COM(2011)0137 en COM(2008)0229 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie,

– gezien Besluit (EU) 2024/3080 van de Commissie van 4 december 2024 tot vaststelling van het reglement van orde van de Commissie en tot wijziging van Besluit C(2000)3614[3],

[1] PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] PB C 168 E van 14.6.2013, blz. 159.
[3] PB L 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– gezien zijn resolutie van 14 september 2017 over transparantie, verantwoordelijkheid en integriteit in de EU-instellingen[4],

– gezien Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden[5],

– gezien zijn resolutie van 10 februari 2021 over de toegang van het publiek tot documenten[6],

– gezien de verslagen en besluiten van de Europese Ombudsman, met name speciaal verslag OI/2/2022/OAM[7] en het besluit in zaak 1316/2021/MIG[8],

– gezien de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

– gezien het arrest van het HvJ-EU van 14 mei 2025 in zaak T-36/23, Stevi en The New York Times Company/Commissie[9],

– gezien zijn resolutie van 13 juli 2023 over de toegang van het publiek tot documenten – jaarverslag voor de jaren 2019-2021[10],

– gezien zijn resolutie van 14 maart 2024 over de tijd die de Europese Commissie erover doet om verzoeken om toegang tot documenten te behandelen[11],

– gezien artikel 122, lid 7, en artikel 149 van zijn Reglement,

– gezien artikel 55 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A10-0000/2025),

A. overwegende dat de EU-Verdragen elke burger het recht op democratische participatie en transparante besluitvorming garanderen, wat inhoudt dat instellingen het publiek toegang tot documenten moeten verlenen; overwegende dat dit grondrecht van toegang tot documenten, wat beschermd is ingevolge de Verdragen en het Handvest,

---

[4] PB C 337 van 20.9.2018, blz. 120.
[5] PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] PB C 465 van 17.11.2021, blz. 54.
[7] Europese Ombudsman, “Speciaal verslag van de Europese Ombudsman in het kader van het strategisch onderzoek naar de tijd die de Europese Commissie nodig heeft voor de behandeling van verzoeken om toegang van het publiek tot documenten (OI/2/2022/OAM)”, 21 september 2023.
[8] Europese Ombudsman, “Decision on the European Commission’s refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine (case 1316/2021/MIG)” (Besluit inzake de weigering van de Europese Commissie om het publiek toegang te verlenen tot sms-berichten die zijn uitgewisseld tussen de voorzitter van de Commissie en de CEO van een farmaceutisch bedrijf over de aankoop van een COVID-19-vaccin (zaak 1316/2021/MIG)), 12 juli 2022.
[9] Arrest van het Gerecht van 14 mei 2025, Stevi en The New York Times/Commissie, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] PB C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] PB C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.

doeltreffende controle door de burgers mogelijk maakt[12]; overwegende dat het HvJ-EU heeft geoordeeld dat de toegang van het publiek tot documenten een wezenlijk onderdeel is van de participatieve democratie;

B. overwegende dat het HvJ-EU erop heeft gewezen dat openbare controle van wetgevingsinformatie essentieel is voor de democratie en burgers in staat stelt hun democratische rechten daadwerkelijk uit te oefenen;

C. overwegende dat burgers terecht transparantie, efficiëntie en verantwoordingsplicht verwachten van overheidsinstanties, en dat de instellingen, organen en instanties van de EU op een duidelijke en verstaanbare wijze aan die verwachtingen moeten voldoen;

D. overwegende dat toegang tot betrouwbare en accurate informatie van essentieel belang is om misinformatie tegen te gaan en de verspreiding van desinformatie doeltreffend te bestrijden;

E. overwegende dat uit strategisch onderzoek van de Europese Ombudsman, zoals beschreven in speciaal verslag OI/2/2022/OAM, is gebleken dat er bij de Commissie sprake is van systematische en aanzienlijke vertragingen, met name wat betreft de afhandeling van confirmatieve verzoeken (verzoeken van verzoekers tot herziening van het initiële antwoord) na initiële afwijzingen om burgers toegang te verlenen tot documenten;

F. overwegende dat een journalist in mei 2021 om toegang tot documenten heeft verzocht, waaronder tekstberichten tussen de voorzitter van de Commissie en Pfizer, maar dat de Commissie heeft verklaard dat zij op grond van interne registratieregels niet over dergelijke documenten beschikt; overwegende dat de Europese Ombudsman dit antwoord ontoereikend achtte en een nieuwe zoekopdracht aanbeval, in overeenstemming met de verplichtingen inzake toegang van het publiek uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1049/2001;

G. overwegende dat de Commissie in haar mededeling over het werkprogramma 2025 haar voornemen heeft kenbaar gemaakt om de voorstellen COM(2011)0137 en COM(2008)0229 – beide bedoeld om Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten te wijzigen – in te trekken, onder verwijzing naar het “ontbreken van zicht op een akkoord”, na verschillende jaren van wetgevingsimpasse sinds 2011;

Jaarverslagen inzake de toegang van het publiek tot documenten

1. stelt vast dat de Commissie in 2024 haar transparantiekader heeft gewijzigd door een herzien reglement van orde vast te stellen, waarin de regels inzake de toegang van het publiek tot documenten krachtens Verordening (EG) nr. 1049/2001 worden verduidelijkt;

[12] Artikel 10, lid 3, VEU, gelezen in het licht van de dertiende overweging van de preambule bij het Verdrag, alsmede artikel 1, lid 2, en artikel 9 VEU, en artikel 15 VWEU.

2. merkt op dat de Commissie 6 938 initiële verzoeken en 641 confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten heeft ontvangen in 2024, wat neerkomt op een stijging van 7 % ten opzichte van 2023[13];

3. wijst erop dat het openbaar register van documenten van het Parlement 918 803 referenties bevatte op 31 december 2024 (tegenover 898 267 eind 2023); merkt op dat het totale positieve responspercentage met 91 % hoog bleef en dat verzoeken gemiddeld binnen ongeveer negen werkdagen werden afgehandeld[14];

Recente ontwikkelingen

4. beklemtoont dat, zelfs wanneer bepaalde informatie moet worden achtergehouden, gedeeltelijke openbaarmaking, voor zover dit haalbaar en wenselijk is, moet worden overwogen in het kader van het hoger openbaar belang van transparantie, dat de beginselen van goed bestuur, institutionele efficiëntie, democratische verantwoordingsplicht en grotere betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming bestrijkt;

5. is bezorgd over de aanhoudende en wijdverbreide overrubricering van officiële documenten door instellingen, organen en instanties van de EU; herhaalt zijn al vaak gedane oproep, zoals verwoord in zijn eerdere resoluties over de toegang van het publiek tot documenten, om duidelijke, consistente en juridisch bindende regels vast te stellen voor de rubricering en derubricering van documenten;

6. betreurt het dat de Commissie en de Raad nog steeds geen zinvolle follow-up hebben gegeven aan deze aanbevelingen;

7. erkent dat het onderzoek van de Europese Ombudsman, zoals beschreven in speciaal verslag OI/2/2022/OAM, een patroon van systematische vertragingen bij de Commissie bij het beantwoorden van confirmatieve verzoeken aan het licht heeft gebracht, en dat is geconstateerd dat structurele tekortkomingen, onvoldoende middelen en ineffectieve communicatie er uiteindelijk toe hebben geleid dat personen zijn ontmoedigd om hun recht op toegang uit te oefenen;

8. verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat alle toekomstige wetgevingsvoorstellen gebaseerd zijn op betrouwbare, verifieerbare gegevens die duidelijk aantonen dat zij noodzakelijk, evenredig en naar verwachting doeltreffend zijn; dringt er bovendien bij de Commissie op aan om volledige transparantie te waarborgen bij de selectie van belanghebbenden die tijdens de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen worden geraadpleegd;

9. betreurt dat er nog steeds sprake is van een gebrek aan transparantie bij de Raad; neemt met bezorgdheid kennis van de bevindingen over de weigering van de Raad om toegang te verlenen tot trialoogdocumenten; vindt het jammer dat recente analyses nog steeds wijzen op een gebrek aan proactieve publicatie- en registratiepraktijken;

---

[13] Verslag van de Commissie van 19 mei 2025 over de toepassing in 2024 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (COM(2025)0239).

[14] Europees Parlement, “Toegang van het publiek tot documenten 2024 - Jaarverslag van het Europees Parlement”, directoraat-generaal Presidium, afdeling Transparantie, mei 2025.

10. is ingenomen met het arrest van het HvJ-EU in de zaak Stevi en The New York Times/Commissie, en beschouwt dit als een belangrijke bijdrage aan de rechtspraak die heeft aangestuurd op transparante praktijken bij de instellingen, organen en instanties van de EU; merkt op dat het arrest benadrukt dat het een plicht is om proactief documenten te bewaren zodat het recht op toegang daadwerkelijk kan worden uitgeoefend; betreurt echter dat het HvJ- EU ervoor heeft gekozen Verordening (EG) nr. 1049/2001 niet uit te leggen in het licht van moderne communicatiemethoden en veranderende transparantieverplichtingen;

Aanbevelingen

11. neemt kennis van de vaststelling van de herziene interne regels van de Commissie inzake de toegang tot documenten, en van het feit dat er vragen zijn gerezen over de verenigbaarheid daarvan met het Handvest, het VEU, het VWEU en Verordening (EG) nr. 1049/2001; benadrukt dat toegang tot documenten een grondrecht is uit hoofde van het EU-recht, dat essentieel is voor het waarborgen van transparantie, democratische verantwoordingsplicht en zinvolle participatie van burgers; verzoekt de Commissie deze regels te herzien in het licht van de relevante rechtspraak en ze, waar nodig, te verduidelijken of aan te passen om een zo groot mogelijke transparantie te bieden;

12. neemt kennis van de intrekking door de Commissie van haar voorstellen van 2008 en 2011 tot herziening van Verordening (EG) nr. 1049/2001; betreurt dit besluit om ze in te trekken na jaren van impasse zonder een duidelijk stappenplan, tijdschema of zinvolle raadpleging, waardoor een belangrijke kans om het bestaande en verouderde kader te moderniseren, wordt gemist; verzoekt de Commissie een bijgewerkt voorstel in te dienen waarin uitzonderingen worden beperkt tot strikt noodzakelijke gevallen en een nieuwe EU-norm wordt vastgesteld voor openheid en toegang van het publiek tot documenten;

13. beveelt aan om systematische vertragingen bij de behandeling van confirmatieve verzoeken dringend aan te pakken door interne procedures te verbeteren, voldoende middelen toe te wijzen en te zorgen voor tijdige en transparante communicatie met verzoekers, teneinde aldus de wettelijke verplichtingen na te komen en het vertrouwen en de participatie van het publiek te bevorderen;

14. benadrukt dat transparantie en toegang tot documenten die in het bezit zijn van de instellingen, organen en instanties van de EU de regel moeten zijn en dat uitzonderingen op die regel strikt moeten worden uitgelegd, rekening houdend met het hoger openbaar belang van openbaarmaking om openbare controle mogelijk te maken;

15. benadrukt dat een gebrek aan kennis over het bestaan van documenten burgers kan belemmeren bij de uitoefening van hun recht om toegang te vragen; benadrukt dat het een wettelijke verplichting uit hoofde van de Verdragen en het Handvest alsook een basisvereiste voor democratische controle en de democratie in brede zin is, te waarborgen dat burgers het wetgevingsproces begrijpen, in detail kunnen volgen en eraan kunnen deelnemen;

°

° °

16. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Met dit verslag wordt beoogd nogmaals onder de aandacht te brengen dat de toegang tot documenten een grondrecht is van elke burger krachtens de Verdragen, het Handvest van de grondrechten en het Uniekader voor toegang tot documenten, en tevens een cultuur van transparantie te versterken die zorgt voor billijkheid in beleidsprocessen en het openbare debat. Het verslag geeft een overzicht van recente ontwikkelingen en brengt bestaande tekortkomingen in kaart: systematische vertragingen, overrubricering, ongelijkmatige proactieve publicatie en onzekerheid.

Op basis daarvan pleit het rapport voor een moderne, burgergerichte aanpak waarbij openheid de regel is en geheimhouding de uitzondering. Daarnaast wordt met het verslag gestreefd naar tijdige en goed gemotiveerde beslissingen over verzoeken, vroegtijdige en effectieve toegang tot wetgevingsdocumenten, trialoogdocumenten en documenten over internationale overeenkomsten, en de verbetering van proactieve registers. Het beoogt te zorgen voor gelijke behandeling van belanghebbenden, geïnformeerde participatie mogelijk te maken en de democratische verantwoordingsplicht binnen de Europese instellingen, organen en instanties te versterken.

BIJLAGE: BEKENDMAKING VAN INPUT

Overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement verklaart de rapporteur in het verslag input te hebben opgenomen over aangelegenheden in verband met het onderwerp van het dossier die in het kader van de opstelling van het ontwerpverslag door haar is ontvangen van de volgende belangenvertegenwoordigers die binnen het toepassingsgebied van het Interinstitutioneel Akkoord over een verplicht transparantieregister[1] vallen, of van de volgende vertegenwoordigers van overheidsinstanties van derde landen, met inbegrip van hun diplomatieke vertegenwoordigingen en ambassades:

1. Belangenvertegenwoordigers die binnen het toepassingsgebied van het Interinstitutioneel Akkoord over een verplicht transparantieregister vallen
Toegang informatie Europa

De bovenstaande lijst is opgesteld onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de rapporteur.

De rapporteur verklaart dat aan natuurlijke personen die met hun naam en/of functie in de lijst worden vermeld privacyverklaring nr. 484 van het Europees Parlement (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do) is verstrekt, waarin de voorwaarden voor de verwerking van hun persoonsgegevens en de rechten in verband met die verwerking worden toegelicht.

[1] Interinstitutioneel Akkoord van 20 mei 2021 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over een verplicht transparantieregister (PB L 207 van 11.6.2021, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).