

*mingsproces – Ontbreken van een algemeen vermoeden van weigering van toegang tot de tabellen met vier kolommen die in het kader van de trialogen zijn opgesteld*

Op 15 april 2015 heeft verzoeker, Emilio De Capitani, bij het Parlement op grond van Verordening (EG) 1049/2001 een verzoek ingediend om toegang tot documenten. De tabellen in de betrokken documenten bestaan uit vier kolommen; de eerste bevat de tekst van het wetgevingsvoorstel van de Commissie, de tweede het standpunt van het Parlement en de door hem voorgestelde wijzigingen, de derde het standpunt van de Raad en de vierde de voorlopige compromistekst of het voorlopige standpunt van het voorzitterschap van de Raad over de door het Parlement voorgestelde wijzigingen. In het bestreden besluit heeft het Parlement verzoeker meegedeeld dat het zeven tabellen met meerdere kolommen had gevonden die betrekking hadden op het verzoek. Het Parlement heeft volledige toegang tot vijf daarvan gegeven. Wat de twee andere tabellen betreft, heeft het Parlement slechts toegang verleend tot de eerste drie kolommen van die tabellen en heeft het dus geweigerd om de vierde kolom daarvan openbaar te maken. Verzoeker komt op tegen die weigering om volledige toegang tot de betrokken documenten te verlenen.

Aangezien het onderhavige geding de toegang betreft tot de vierde kolom van de tabellen die in het kader van lopende trialogen zijn opgesteld, acht het Gerecht het nodig om de essentiële kenmerken van trialogen in herinnering te brengen. Een trialoog is een informeel driepartijenoverleg waaraan de vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie deelnemen. Het doel van deze contacten is om snel een akkoord te bereiken over een geheel van amendementen die acceptabel zijn voor het Parlement en de Raad, welk akkoord vervolgens door die instellingen nog moet worden goedgekeurd overeenkomstig hun respectieve interne procedures. De gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU bestaat uit drie fasen (eerste lezing, tweede lezing en derde lezing met bemiddeling), maar zij kan in elk van deze fasen worden afgerond indien overeenstemming tussen het Parlement en de Raad wordt bereikt. Hoewel in een procedure soms wel drie lezingen nodig zijn, heeft het toegenomen gebruik van trialogen tot gevolg dat er vaak al gedurende de eerste lezing overeenstemming wordt bereikt. Bovendien staat vast dat de vergaderingen van de trialogen achter

## GERECHT

### **81** Zaak T-540/15, Emilio De Capitani/Europees Parlement

Arrest van 22 maart 2018 (Zevende kamer – uitgebreid)

*Toegang tot documenten – Verordening (EG) 1049/2001 – Documenten betreffende een lopende wetgevingsprocedure – Trialogen – Tabellen met vier kolommen betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over Europol en tot intrekking van de besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ – Gedeeltelijke weigering van toegang – Beroep tot nietigverklaring – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Artikel 4 lid 3 eerste alinea Verordening (EG) 1049/2001 – Exceptie verband houdende met de bescherming van het besluitvor-*

gesloten deuren plaatsvinden en dat de tijdens die vergaderingen gesloten akkoorden, die gewoonlijk worden weergegeven in de vierde kolom van de dialoogtabellen, daarna meestal zonder substantiële wijzigingen worden vastgesteld door de medewetgevers. Vervolgens onderzoekt het Gerecht of ondanks het feit dat de betrokken documenten moeten worden aangemerkt als deel uitmakend van de wetgevingsprocedure, toch het bestaan moet worden erkend van een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen. Dienaangaande moet allereerst worden beklemtoond dat het primaire recht van de Unie een nauw principieel verband invoert dat de wetgevingsprocedure verbindt met de beginselen van openbaarheid en transparantie. Voorts is het juist de transparantie in het wetgevingsproces die, doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de burgers van de Unie en het vertrouwen van deze burgers te vergroten. De beginselen van openbaarmaking en transparantie zijn dus inherent aan de wetgevingsprocedures van de Unie. Het Gerecht komt daarom tot de conclusie dat er geen algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking kan worden aanvaard ten aanzien van de vierde kolom van de dialoogtabellen die betrekking hebben op een lopende wetgevingsprocedure.

Vervolgens onderzoekt het Gerecht of het Parlement heeft voldaan aan zijn verplichting om uitleg te geven over de kwestie op welke wijze de volledige toegang tot de betrokken documenten concreet en daadwerkelijk een ondermijning kon vormen van het besluitvormingsproces in de zin van ar-

tikel 4 lid 3 eerste alinea Verordening (EG) 1049/2001, waarbij het risico van die ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch moet zijn.

Met betrekking tot de stelling van het Parlement dat de toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten in de loop van de dialoog de druk van het publiek op de rapporteur, de schaduwrapporteurs en de politieke fracties zou doen toenemen, moet allereerst worden opgemerkt dat in een stelsel dat gebaseerd is op het beginsel van de democratische legitimiteit de medewetgevers zich jegens het publiek moeten verantwoorden voor hun handelingen. De uitoefening door de burgers van hun democratische rechten houdt immers in dat het besluitvormingsproces in de instellingen die aan de wetgevingsprocedures deelnemen, op de voet kan worden gevolgd en dat alle relevante informatie toegankelijk is. De manifestatie van de publieke opinie ten aanzien van een bepaald voorstel of voorlopig wetgevingsakkoord dat in het kader van een dialoog is gesloten en is overgenomen in de vierde kolom van de dialoogtabellen, maakt dus integrerend deel uit van de uitoefening van de democratische rechten van de burgers van de Unie. De rechtspraak erkent weliswaar dat het risico van druk van buitenaf een legitieme reden kan vormen om de toegang tot documenten betreffende het besluitvormingsproces te beperken, doch daarvoor moet de echtheid van die druk van buitenaf met zekerheid vaststaan en moet het bewijs worden geleverd dat het risico dat het te nemen besluit als gevolg van die druk wezenlijk wordt beïnvloed, redelijkerwijs voorzienbaar is. In casu is hier niet aan voldaan. Niets in het dossier waarover het Gerecht beschikt wijst erop dat het Parlement met betrekking tot de betrokken wetgevingspro-

cedure redelijkerwijs een reactie kon verwachten die verder gaat dan hetgeen enig lid van een wetgevingsorgaan dat een voorstel tot wijziging van een wetsontwerp indient, van het publiek mag verwachten. Met betrekking tot de stelling van het Parlement dat de toegang slechts tijdelijk is gewijgerd, omdat eventueel volledige toegang tot de dialoogtabellen kon worden verleend wanneer de werkzaamheden van de dialoog eenmaal waren afgerond, merkt het Gerecht allereerst op dat de werkzaamheden van trialogen behoorlijk lang kunnen duren. Bovendien kan de duur ervan niet worden bepaald, aangezien deze voor elke wetgevingsprocedure verschillend is. Ten slotte vormen de dialoogwerkzaamheden een beslissende fase van de wetgevingsprocedure, aangezien het de bedoeling is dat het daarin tot stand gekomen akkoord door de medewetgevers wordt overgenomen, meestal zonder substantiële wijzigingen. Om die redenen kon de weigering van toegang niet worden gerechtvaardigd door het tijdelijke karakter ervan, zonder nuancering of onderscheid. Een dergelijke globale weigering, die op alle trialogen kan worden toegepast, heeft de facto dezelfde gevolgen als een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, waarop het beroep echter reeds is afgewezen. Gelet op het voorgaande blijkt uit geen van de door het Parlement aangevoerde gronden dat de volledige toegang tot de betrokken documenten concreet en daadwerkelijk, op redelijk voorzienbare wijze en niet louter hypothetisch, een ondermijning kon vormen van het betrokken besluitvormingsproces in de zin van artikel 4 lid 3 eerste alinea Verordening (EG) 1049/2001. Het bestreden besluit wordt daarom nietig verklaard.