CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 28 november 2017 [1]

Zaak C-57/16 P

ClientEarth
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten van de instellingen – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Verzoek om toegang tot het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag, tot het effectbeoordelingsverslag en tot het advies van het effectbeoordelingscomité – Algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid – Weigering van toegang – Wetgevingsdocumenten”

I. Inleiding

1. De onderhavige hogere voorziening is ingesteld in het kader van een beroep van ClientEarth bij het Gerecht van de Europese Unie strekkende tot nietigverklaring van twee besluiten van de Europese Commissie, waarbij haar toegang tot documenten is geweigerd. Meer in het bijzonder is rekwirante bij besluit van de Commissie van 1 april 2014 de toegang geweigerd tot een effectbeoordelingsverslag inzake een ontwerp van een dwingend instrument tot bepaling van het strategisch kader van op de risico's gebaseerde inspectie- en toezichtprocedures inzake de milieuwetgeving van de Europese Unie, alsook tot een advies van het effectbeoordelingscomité. Voorts is haar bij besluit van de Commissie van 3 april 2014 tevens de toegang geweigerd tot een ontwerp van een effectbeoordelingsverslag op het gebied van het milieubeleid van de Unie betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op het niveau van de lidstaten en tot een advies van het effectbeoordelingscomité (hierna: „litigieuze documenten”).

2. Rekwirante heeft vervolgens beroep ingesteld tegen deze twee besluiten, welk beroep door het Gerecht bij arrest van 13 november 2015, ClientEarth/Commissie (T-424/14 en T-425/14, EU:T:2015:848); (hierna: „bestreden arrest”) is verworpen.

3. In dat arrest heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat de litigieuze documenten tot eenzelfde categorie documenten behoren waarvoor een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt omdat openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de opstelling van voorstellen voor wetgevingshandelingen van de Commissie zou ondermijnen.

4. Rekwirante, ondersteund door de Finse en de Zweedse regering, heeft een hogere voorziening tegen dit arrest ingesteld.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

5. In het kader van deze hogere voorziening zal het Hof in de eerste plaats de vraag moeten beantwoorden of een instelling haar weigering van toegang tot effectbeoordelingen kan baseren op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, gezien de specifieke aard van deze beoordelingen. Zo zal het Hof zich dienen te buigen over de vraag of de Commissie, wanneer zij met de wetgevingsprocedure samenhangende handelingen opstelt, als wetgever optreedt. Op basis van dit onderzoek zal het Hof zich moeten uitspreken over het noodzakelijke evenwicht tussen het transparantiebeginsel, de versterking van het openbare debat, de onafhankelijkheid van de Commissie en de vertrouwelijkheid van informatie, zoals deze begrippen voortvloeien uit 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. [2]

6. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom het bestreden arrest mijns inziens moet worden vernietigd.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1049/2001

7. De overwegingen 2 en 6 van deze verordening luiden:

„(2) Deze openheid 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. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[…]

(6) Ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, inbegrepen in het geval van gedelegeerde bevoegdheden, waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven. Dergelijke documenten dienen zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt."

8. Artikel 2, leden 1 en 4, van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

[…]

4. Onverminderd de artikelen 4 en 9 worden documenten voor het publiek toegankelijk gemaakt hetzij na een schriftelijk verzoek, hetzij direct in elektronische vorm, hetzij via een register. In het bijzonder worden documenten die in het kader van een wetgevingsprocedure zijn opgesteld of ontvangen direct toegankelijk gemaakt overeenkomstig artikel 12."

2 PB 2001, L 145, blz. 43.

9. Artikel 4, leden 3 en 6, van verordening nr. 1049/2001 luidt:

„3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[…]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven."

10. Artikel 12, lid 2, van deze verordening bepaalt dat „[i]n het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, […] met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk [dienen] te worden gemaakt".

B. Verordening nr. 1367/2006

11. De overwegingen 7 en 15 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen[3] [4] luiden:

„(7) […] [D]e bepalingen inzake toegang tot milieu-informatie [zijn] van toepassing op communautaire instellingen en organen wanneer zij in een wetgevende hoedanigheid optreden.

[…]

(15) Waar verordening […] nr. 1049/2001 in uitzonderingen voorziet, dienen deze van toepassing te zijn, behoudens meer specifieke bepalingen in de onderhavige verordening met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie. De gronden voor weigering met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie moeten in beperkende zin worden uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het met de openbaarmaking gediende openbaar belang, alsmede met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. De woorden ‚commerciële belangen' hebben betrekking op overeenkomsten ter bescherming van geheime informatie, welke zijn gesloten door instellingen of organen die optreden in de hoedanigheid van bankinstelling."

3 PB 2005, L 124, blz. 1 (hierna: „Verdrag van Aarhus").

4 PB 2006, L 264, blz. 13.

12. Artikel 1, lid 1, onder a) en b), van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. Doel van deze verordening is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag [van Aarhus], middels het vaststellen van regels voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de communautaire instellingen en organen, met name door:

a) recht van toegang voor het publiek te garanderen tot milieu-informatie die door communautaire instellingen of organen is ontvangen of opgesteld en waarover zij beschikken, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen;

b) ervoor te zorgen dat milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om te bereiken dat deze milieu-informatie op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt van en verspreid wordt onder het publiek. Daartoe zal in het bijzonder het gebruik van telecommunicatie via de computer en/of elektronische technologie, indien beschikbaar, worden bevorderd[.]”

13. Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt:

„1. In deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

d) ‚milieu-informatie’: alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

[…]

iii) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidslijnen, wetgeving, plannen, programma’s, milieuovereenkomsten en activiteiten die op de onder i) en ii) bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

iv) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;

v) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder iii) bedoelde maatregelen en activiteiten;

[…]”

14. Artikel 3 van verordening nr. 1367/2006 luidt:

„Verordening […] nr. 1049/2001 is van toepassing op ieder verzoek van een aanvrager om toegang tot milieu-informatie waarover communautaire instellingen en organen beschikken, zonder onderscheid op basis van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of van een feitelijk middelpunt van de activiteiten.

Voor de toepassing van deze verordening wordt ‚instelling’ in verordening […] nr. 1049/2001 gelezen als ‚communautaire instelling of communautair orgaan’.”

15. Artikel 6 van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening […] nr. 1049/2001, met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4 van verordening […] nr. 1049/2001, worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.

2. Naast de uitzonderingen in artikel 4 van verordening […] nr. 1049/2001, kunnen de communautaire instellingen en organen toegang tot milieu-informatie weigeren wanneer de openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld de broedplaatsen van zeldzame soorten."

III. Feiten

16. Rekwirante is een organisatie zonder winstoogmerk die zich richt op milieubescherming.

17. Zij diende op 20 januari 2014 bij de Commissie twee verzoeken om toegang tot documenten in overeenkomstig verordening nr. 1049/2001. Zoals we hebben gezien, strekte het eerste verzoek tot verkrijging van toegang tot het effectbeoordelingsverslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de pijler „toegang tot de rechter" van het Verdrag van Aarhus en het tweede tot verkrijging van toegang tot de effectbeoordeling van de Commissie betreffende de herziening van het Europese rechtskader inzake milieu-inspecties en -toezicht op nationaal niveau en op Unieniveau.

18. De Commissie wees het tweede verzoek af bij brief van 13 februari 2014. Daarbij preciseerde zij dat dit verzoek betrekking had op een „[e]ffectbeoordelingsverslag inzake een ontwerp van een dwingend instrument tot bepaling van het strategisch kader van op de risico's gebaseerde inspectie- en toezichtprocedures inzake de milieuwetgeving van de [Unie]" alsook op het advies van het effectbeoordelingscomité over dat verslag. Deze afwijzing was gebaseerd op de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

19. Bij brief van 17 februari 2014 wees de Commissie ook het eerste verzoek af. Daarbij preciseerde zij dat dat verzoek betrekking had op een „ontwerp van een effectbeoordelingsverslag op het gebied van het milieubeleid van de [Unie] inzake toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op het niveau van de lidstaten" alsook op het advies van het comité over dat ontwerp. Deze afwijzing was gebaseerd op de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

20. Op 4 maart 2014 diende rekwirante bij de Commissie twee confirmatieve verzoeken in krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

21. Bij brieven van 24 maart 2014 deelde de Commissie rekwirante mee dat de termijn om de confirmatieve verzoeken te beantwoorden overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met vijftien werkdagen werd verlengd.

22. De Commissie bevestigde bij brieven van 1 en 3 april 2014 de weigering van toegang tot de litigieuze documenten op basis van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 (hierna: „litigieuze besluiten").

23. In de eerste plaats wees de Commissie er in de litigieuze besluiten om te beginnen op dat zij in de context van de besprekingen en de onderhandelingen met het oog op haar wetgevingsinitiatieven betreffende milieu-inspecties en -toezicht respectievelijk toegang tot de rechter op dat gebied was begonnen met effectbeoordelingen, die nog liepen. Dienaangaande preciseerde zij dat de effectbeoordelingen mede dienden ter voorbereiding van dergelijke initiatieven en dat een effectbeoordeling de strategische keuzes („policy choices") in een wetgevingsinitiatief inhoudelijk zou onderbouwen.

24. Vervolgens, aldus de Commissie, zou openbaarmaking, in dit stadium, van de gevraagde documenten haar lopende besluitvormingsprocessen ernstig ondermijnen aangezien haar manoeuvreerruimte wezenlijk zou worden aangetast en haar mogelijkheid om compromissen te bereiken zou verminderen. Bovendien dreigde bij openbaarmaking externe pressie die belemmerend kon werken op het moeilijke besluitvormingsproces, waarin een sfeer van vertrouwen diende te heersen. De Commissie verwees bovendien naar artikel 17, lid 1, en lid 3, derde alinea, VEU.

25. Dienaangaande benadrukte de Commissie in het besluit van 1 april 2014, om te beginnen, dat de inspecties en het toezicht een hoofdbestanddeel van de uitvoering van het publieke beleid vormden, een gebied waarop de instellingen sinds 2001 de aandacht trachten te vestigen en een optreden op het niveau van de Unie proberen te bevorderen, en dat de besprekingen moesten worden gevrijwaard van externe beïnvloeding daar die beïnvloeding de kwaliteit van de controle op de lidstaten zou aantasten.

26. Voorts legde de Commissie in het besluit van 3 april 2014 de nadruk op de gevoeligheid van het vraagstuk van de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, de mogelijke uiteenlopende standpunten van de lidstaten en het feit dat er tien jaar waren verstreken sinds haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2003 betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. [5]

27. Ten slotte voegde de Commissie er in de litigieuze besluiten aan toe dat verschillende documenten betreffende de twee lopende effectbeoordelingen reeds beschikbaar waren op internet en dat alle andere documenten betreffende deze effectbeoordelingen zouden worden gepubliceerd bij de vaststelling van de wetgevingsvoorstellen door het college van commissarissen.

28. Gelet op deze elementen kwam de Commissie in de litigieuze besluiten tot de conclusie dat de toegang tot de gevraagde documenten moest worden geweigerd op basis van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien de besluitvormingsprocessen in een vroeg en gevoelig stadium („at a very early and delicate stage") verkeerden.

29. In de tweede plaats gebood volgens de Commissie geen enkel hoger openbaar belang de openbaarmaking van de gevraagde documenten. Dienaangaande merkte zij op dat de Unie de kwaliteit van het milieu en bijgevolg van de menselijke gezondheid moest handhaven, beschermen en verbeteren. Dat doel kon worden bereikt dankzij een niet-discriminerende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. De Commissie achtte zich enerzijds evenwel niet in staat te bepalen in welk opzicht de openbaarmaking, in dat stadium, van de gevraagde documenten de personen die in de Unie wonen, zou helpen indirect invloed uit te oefenen op het milieu waarin zij leven, daar de toegang tot de rechter reeds mogelijk was bij de nationale rechter en de betrokken besluitvormingsprocessen slechts strekten tot de verbetering van deze toegang. Bovendien vond, aldus de Commissie, in 2013 publiek overleg plaats, waarbij de belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, hadden kunnen bijdragen tot de afbakening van de grote lijnen van de voorstellen. Anderzijds, aldus de

5 COM(2003) 624 definitief.

Commissie, zou openbaarmaking in dat stadium de besluitvormingsprocessen ondermijnen en de mogelijkheid om het best mogelijke compromis te bereiken nadelig beïnvloeden. Bovendien zou het openbaar belang volgens de Commissie beter zijn beschermd door de mogelijkheid de betrokken besluitvormingsprocessen zonder externe pressie voort te zetten.

30. In de derde plaats sloot de Commissie de mogelijkheid uit om gedeeltelijke toegang in de zin van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 te verlenen, daar de gevraagde documenten volledig onder de uitzondering vielen.

31. Na deze weigering van openbaarmaking heeft ClientEarth op 11 juni 2014 twee beroepen ingesteld strekkende tot de nietigverklaring van respectievelijk het besluit van 1 april 2014 (zaak T-425/14) en het besluit van 3 april 2014 (zaak T-424/14).

32. ClientEarth verweet de Commissie met het eerste onderdeel van één enkel middel dat zij ten onrechte had geconcludeerd dat er een gevaar van ernstige ondermijning van de besluitvormingsprocessen bestond en dat een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de gevraagde documenten gebood, ontbrak.

33. Met het tweede onderdeel van dit middel verweet ClientEarth de Commissie haar motiveringsplicht niet te zijn nagekomen.

34. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de beroepen van ClientEarth verworpen.

IV. Conclusies van partijen

35. Met haar hogere voorziening verzoekt ClientEarth het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de Commissie te verwijzen in de kosten met inbegrip van die van interveniënten.

36. Bij beschikking van de president van het Hof van 12 juli 2016 zijn de Finse en de Zweedse regering toegelaten tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van rekwirante.

37. De Commissie concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en tot verwijzing van ClientEarth in de kosten.

V. Onderzoek van de hogere voorziening

A. Voorafgaande opmerkingen

38. Ter terechtzitting van 3 juli 2017 heeft de Commissie erop gewezen dat zij op 28 april van dat jaar een mededeling heeft gepubliceerd, waarin zij bekendmaakte dat het wetgevingsinitiatief betreffende de „toegang tot de rechter” in milieuaangelegenheden was afgerond en opgegeven zonder dat dit tot wetgeving had geleid. Voorts heeft de Commissie gepreciseerd dat zij, na de publicatie van deze mededeling, op 28 juni 2017 een van de litigieuze documenten, te weten het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden [6] – ten aanzien waarvan zij bij besluit van 3 april 2014 het door ClientEarth geformuleerde verzoek om toegang had geweigerd – openbaar heeft gemaakt.

6 Dit document is beschikbaar op het volgende internetadres: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

39. Volgens vaste rechtspraak moet het voorwerp van het beroep, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen vereist dat de uitkomst van het beroep een voordeel kan verschaffen aan de partij die het heeft ingesteld.[7] Aangezien een van de litigieuze documenten waartoe ClientEarth toegang wenst te krijgen, openbaar is gemaakt, is een deel van de door laatstgenoemde ingestelde hogere voorziening zonder voorwerp geraakt en hoeft geen uitspraak meer te worden gedaan over het verzoek om toegang tot het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

40. Bijgevolg ben ik van mening dat het Hof moet beslissen dat geen uitspraak hoeft te worden gedaan over het verzoek tot nietigverklaring van het besluit van 3 april 2014, voor zover het betrekking heeft op toegang tot het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

B. Beoordeling

41. ClientEarth voert tot staving van haar hogere voorziening twee middelen aan. Met haar eerste middel verwijt zij het Gerecht blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door met betrekking tot de litigieuze documenten een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid te aanvaarden.

42. Met haar tweede middel verwijt zij, subsidiair, het Gerecht blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 133 tot en met 163 van het bestreden arrest niet te aanvaarden dat er een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van de gevraagde documenten bestond.

43. Het eerste middel heeft vijf onderdelen, die als volgt dienen te worden behandeld.

1. Vierde onderdeel van het eerste middel: onjuiste rechtsopvatting voor zover het Gerecht, bij het geven van een zo ruim mogelijke toegang tot deze documenten, geen rekening zou hebben gehouden met de specifieke aard van de litigieuze documenten

a) Argumenten van partijen

44. ClientEarth, daarin ondersteund door de Finse en de Zweedse regering, is van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 100 tot en met 106 van het bestreden arrest te oordelen dat het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten van de instellingen niet van toepassing is op de litigieuze documenten, omdat de Commissie, wanneer zij een effectbeoordeling verricht met het oog op de indiening van een wetsvoorstel, niet zelf als wetgever optreedt; de aard van de betrokken documenten doet hierbij niet ter zake.

45. In de eerste plaats had, volgens rekwirante, het Gerecht rekening moeten houden met het feit dat deze documenten, de effectbeoordelingen, integrerend deel uitmaken van het wetgevingsproces en, meer in het bijzonder, van de beslissing om al dan niet een wetsvoorstel in te dienen. Zij is van mening dat ook al treedt de Commissie, wanneer zij dit type documenten opstelt, formeel niet als wetgever op, deze documenten niettemin de basis van een wetsvoorstel vormen.

7 Zie arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. De Finse regering verwijst dienaangaande naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke „[d]e transparantie op dit gebied [bij]draagt […] tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten.” [8] Volgens haar is, krachtens deze rechtspraak, het in aanmerking te nemen centrale element niet zozeer het feit dat de instelling die het document heeft vastgesteld waartoe om toegang wordt verzocht, de hoedanigheid van wetgever heeft, maar veeleer de aard zelf van dit document, dat als basis van toekomstige wetgeving kan gaan dienen.

47. De Zweedse regering is van mening dat de Commissie bij de opstelling van effectbeoordelingen optreedt als wetgever, aangezien zij voorstellen voor handelingen van wetgevende aard voorbereidt en uitwerkt.

48. Zowel rekwirante als de Finse en de Zweedse regering nemen dus het standpunt in dat, overeenkomstig overweging 6 van verordening nr. 1049/2001 en de rechtspraak van het Hof, burgers van de Unie juist een zo ruim mogelijke toegang moet worden gegeven tot documenten als de litigieuze documenten.

49. In de tweede plaats is rekwirante, anders dan het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, van mening dat de rechtspraak van het Hof geen rechtvaardiging inhoudt van de erkenning van algemene aannames die gelden voor wetgevingsdocumenten of documenten die verband houden met mogelijke wetsvoorstellen.

50. De Commissie betoogt daarentegen dat op het tijdstip waarop om toegang tot de litigieuze documenten is verzocht, geen enkel wetsvoorstel was ingediend en er dus geen enkel wetgevingsdocument bestond. Zij merkt dienaangaande op dat wanneer het politieke voorstel wordt aangenomen dan wel wordt opgegeven, dit type documenten openbaar wordt gemaakt en de burgers dan de mogelijkheid krijgen om ervan kennis te nemen, teneinde alle informatie die de basis vormt van de wetgevingshandeling van de Unie, te controleren.

51. Voorts is de Commissie de opvatting toegedaan dat, ook al moeten de gevraagde documenten als „wetgevingsdocumenten” in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 worden gekwalificeerd, deze bepaling niettemin slechts toepasselijk is met inachtneming van de artikelen 4 en 9 van deze verordening, zoals het Gerecht volgens haar in punt 105 van het bestreden arrest heeft vastgesteld. De aanvaarding van het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid op wetgevingsgebied is dus niet uitgesloten, zoals het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest, onder verwijzing naar het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad [9], heeft opgemerkt.

b) Beoordeling

52. Ik breng in herinnering dat in artikel 15, lid 3, VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) het recht op toegang tot documenten van de instellingen is verankerd. Ingevolge artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 beoogt deze verordening de beginselen, voorwaarden en beperkingen van dit recht op toegang te bepalen. Aangezien het recht op toegang tot documenten van de instellingen het uitgangspunt is, moet elke uitzondering hierop restrictief worden uitgelegd. [10]

8 Zie arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 45 en 46), en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punten 32 en 33).

9 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Zie arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 35 en 36).

53. In het kader hiervan bevat artikel 4 van deze verordening een lijst van uitzonderingen op het recht op toegang tot documenten van de instellingen, waaronder die welke door de Commissie is aangevoerd om toegang tot de litigieuze documenten in het hoofdgeding te weigeren. Wanneer de Commissie besluit om de toegang tot een document te weigeren in het geval waarin de openbaarmaking ervan een van de door dat artikel beschermde belangen zou ondermijnen, moet zij in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het door dat artikel beschermde belang. [11] Vervolgens dient de instelling te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking rechtvaardigt ondanks de ondermijning van het door artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang. [12]

54. Het Hof heeft evenwel aanvaard dat de betrokken instelling zich in dit verband mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, om uit te leggen in welk opzicht de toegang tot deze documenten een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van deze verordening neergelegde uitzonderingen. Zij moet in dat geval evenwel preciseren op welke overwegingen van algemene aard zij het vermoeden baseert dat de openbaarmaking van deze documenten afbreuk doet aan een van de door de uitzonderingen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, zonder dat zij daarbij gehouden is de inhoud van elk van deze documenten concreet te beoordelen. [13]

55. Dit algemene vermoeden van vertrouwelijkheid sluit evenwel niet uit dat de personen die verzocht hebben om toegang tot het betrokken document, het recht hebben om aan te tonen dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd, niet onder dat vermoeden valt of dat er een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. [14]

56. Tot op heden heeft het Hof vijf algemene vermoedens van vertrouwelijkheid erkend. Zo is uitgegaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid betreffende de toegang tot de documenten in het administratieve dossier met betrekking tot controleprocedures inzake staatssteun [15]; de toegang tot memories die door een instelling zijn ingediend in het kader van een gerechtelijke procedure [16]; het verzoek om toegang tot documenten die met betrekking tot een procedure van controle op concentratie van ondernemingen tussen de Commissie en de aanmeldende partijen of derden zijn uitgewisseld [17]; het verzoek van een organisatie zonder winstoogmerk om toegang tot een administratief dossier betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase [18], en het verzoek om toegang tot een geheel van documenten dat deel uitmaakte van een dossier betreffende een procedure op grond van artikel 81 EG (thans artikel 101 VWEU) [19].

57. In het kader van wetgevend optreden heeft het transparantiebeginsel een versterkte rol. Weliswaar verlenen overweging 4 en artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 het publiek een recht op toegang tot documenten dat zo ruim mogelijk moet zijn, doch in overweging 6 van die verordening wordt er immers op gewezen dat een ruimere toegang tot deze documenten juist dient te worden verleend wanneer de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever. In die zin heeft het Hof reeds geoordeeld dat „[t]ransparantie op dit gebied [bij]draagt […] tot de versterking van de democratie

11 Zie arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 71 en 72), en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 31).

12 Zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 44).

13 Zie arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punten 72 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 Zie arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 62).

15 Arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Arrest van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten." [20]

58. De afweging van het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, tegen met name het algemene belang dat het document waartoe om toegang wordt verzocht, toegankelijk wordt gemaakt, is bij uitstek relevant wanneer de instelling optreedt als wetgever. [21]

59. Gelet op het voorgaande rijst in het onderhavige geval daarom de vraag of het Gerecht, gelet op de aard van de litigieuze documenten ten aanzien waarvan om openbaarmaking is verzocht, terecht kon uitgaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ervan.

60. Uit het bestreden arrest blijkt dat het Gerecht in punt 102 ervan heeft overwogen dat „de Commissie overeenkomstig artikel 17, lid 2, VEU in beginsel en behoudens andersluidende bepaling weliswaar bevoegd is om wetgevingshandelingen in de zin van artikel 289, lid 3, VWEU vast te stellen, maar dat [dit] niet weg[neemt] dat het Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 14, lid 1, VEU en artikel 16, lid 1, VEU gezamenlijk de wetgevingsfunctie uitoefenen. Zo ook is elke via een wetgevingsprocedure vastgestelde handeling blijkens artikel 289, leden 1 tot en met 3, VWEU een wetgevingshandeling, dat wil zeggen enerzijds elke verordening, richtlijn of besluit die samen door het Parlement en de Raad op voorstel van de Commissie krachtens de in artikel 294 VWEU uiteengezette gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld, en anderzijds elke verordening, richtlijn of besluit die worden vastgesteld krachtens een bijzondere wetgevingsprocedure, dat wil zeggen naargelang het geval door het Parlement met medewerking van de Raad of door de Raad met medewerking van het Parlement."

61. Het Gerecht overweegt in punt 103 van dit arrest voorts dat „[d]aaruit volgt dat de Commissie bij de voorbereiding en opstelling van een voorstel van handeling, [zelfs] van een wetgevingshandeling, niet zelf als wetgever optreedt, aangezien enerzijds het voorbereidings- en opstellingsproces noodzakelijkerwijs een aan de eigenlijke wetgevingsprocedure voorafgaand proces is waarin de aard zelf van de voor te stellen handeling moet worden bepaald, en anderzijds het Parlement en de Raad de wetgevingsfunctie uitoefenen".

62. In punt 105 van het bestreden arrest preciseert het Gerecht in antwoord op een van de argumenten van rekwirante dat „[a]rtikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, zelfs gesteld dat de gevraagde documenten als ‚wetgevingsdocumenten' in de zin van deze bepaling moeten worden gekwalificeerd, […] evenwel slechts toepasselijk [is] ‚met inachtneming van de artikelen 4 en 9' van deze verordening […]. De Commissie mag, zoals is vastgesteld in de punten 97 en 99 [van dit arrest], bij de toepassing van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening aannemen dat openbaarmaking van de gevraagde documenten het besluitvormingsproces bij de opstelling van een politiek voorstel in beginsel ernstig zou ondermijnen zolang zij niet heeft beslist over een politiek voorstel."

63. Hoewel de Commissie strikt genomen niet als „wetgever" kan worden gekwalificeerd, ben ik niettemin van mening dat haar rol in het wetgevingsproces haar zo niet tot een quasiwetgever, dan toch minstens tot een onmisbare actor in het wetgevingsproces maakt zonder wiens optreden de Unie niet wetgevend kan handelen. Zoals het Hof namelijk in het arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie [22] in herinnering heeft gebracht „[kunnen] wetgevingshandelingen van de Unie volgens

20 Zie arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46), en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 33).

21 Zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punten 32 en 33).

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

artikel 17, lid 2, VEU alleen ‚op voorstel van de Commissie' […] worden vastgesteld, behoudens in het […] geval dat in de Verdragen iets anders is bepaald".[23] Het staat aan haar „om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient, behoudens het […] geval dat zij krachtens het Unierecht verplicht zou zijn om een dergelijk voorstel in te dienen. Krachtens deze bevoegdheid [staat] het [ingeval van de indiening van een wetgevingsvoorstel ook aan] de Commissie, die volgens artikel 17, lid 1, VEU het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt, […] om het voorwerp, het doel en de inhoud ervan te bepalen."[24]

64. Voorts ben ik, gelet op de bewoordingen van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 alsmede de systematiek van deze verordening en het ermee nagestreefde doel, van mening dat, wat het recht op een zo ruim mogelijke toegang tot de documenten van de Unie betreft, niet zozeer de hoedanigheid van de instelling doorslaggevend is, als wel de aard zelf van deze documenten.

65. Dit artikel, waarin overweging 6 van deze verordening doorklinkt – die, zoals gezegd, melding maakt van een ruimere toegang tot documenten in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever –, bepaalt namelijk dat „wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, […] met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk [dienen] te worden gemaakt."

66. Zoals ik in punt 57 van deze conclusie in herinnering heb gebracht, draagt transparantie op wetgevingsgebied bij tot versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen, alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. De mogelijkheid van de burgers om kennis te nemen van de grondslagen van wetgevingshandelingen is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten.

67. Aangezien de Commissie aan de basis staat van wetgevingshandelingen, vormen de documenten die zij voorbereidt en uitwerkt in het kader van het wetgevingsproces, precies de fundamenten voor wetgevingshandelingen ten aanzien waarvan de burgers het recht hebben om daarvan kennis te nemen. Het zijn dus wel degelijk deze documenten, ten aanzien waarvan krachtens artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 juncto overweging 6 van die verordening een ruimere toegang moet worden verleend.

68. De effectbeoordelingen alsook de verslagen die hieruit voortkomen, vallen precies in deze categorie documenten. Om het voorwerp, het doel en de inhoud van een wetsvoorstel te bepalen maakt de Commissie namelijk gebruik van met name effectbeoordelingen op basis waarvan de gegevens van de situatie concreet en gedocumenteerd kunnen worden beoordeeld en de te voorziene gevolgen van de eventuele vaststelling van dergelijke wetgeving kunnen worden geëvalueerd. Zoals volgt uit de richtsnoeren voor de effectbeoordeling[25] „[is] [d]e effectbeoordeling […] een geheel van bij de voorbereiding van wetsvoorstellen te volgen logische stappen. Het is een proces waarin voor de beleidsmakers inlichtingen worden ingezameld over de voor- en nadelen van mogelijke politieke keuzes via een onderzoek van de mogelijke effecten ervan. De resultaten van dat proces worden samengevat en weergegeven in het [effectbeoordelingsverslag]."[26]

69. Bijgevolg staat het voor mij buiten twijfel dat de effectbeoordelingen en de effectbeoordelingsverslagen overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 1409/2001 ruimer toegankelijk moeten zijn. Het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid is hierop dus niet van toepassing.

23 Zie punt 68 van dat arrest.

24 Zie punt 70 van dat arrest.

25 Richtsnoeren voor de effectbeoordeling van 15 januari 2009 van de Commissie [SEC(2009) 92].

26 Zie blz. 5 van deze richtsnoeren.

70. De documenten ten aanzien waarvan het Hof het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid heeft aanvaard, hadden namelijk allemaal betrekking op een lopende administratieve of gerechtelijke procedure. [27]

71. De onderhavige situatie ligt heel anders.

72. In het onderhavige geval gaat het om een wetgevingsproces, en niet om een administratieve of gerechtelijke procedure, ten aanzien waarvan de wetgever van de Unie er zelf naar streeft om grotere transparantie te verzekeren. [28] Juist hieruit vloeit een recht op toegang tot documenten van de instellingen voort, daar zonder dat recht van deze nagestreefde transparantie geen sprake zou zijn. Het Hof heeft in het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad [29] de gelegenheid benut om de redenen hiervoor in herinnering te brengen, waar het erop heeft gewezen dat „het juist de transparantie [in het wetgevingsproces] is 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 Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten. In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen aan de rechtmatigheid van [een] individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces.” [30]

73. Reeds bij de vaststelling van het Verdrag van Maastricht waren de lidstaten zich bewust geworden van het belang van dit beginsel en hebben zij de Commissie verzocht om op korte termijn aan de Raad verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten. [31] Dit heeft geleid tot de invoeging van artikel 255 EG in het Verdrag van Amsterdam, thans artikel 15 VWEU en, bovenal, tot de verankering in artikel 42 van het Handvest, waarmee het recht op toegang tot documenten van de instellingen een grondrecht is geworden.

74. Het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid is een uitzondering op dit grondrecht, die restrictief moet worden uitgelegd, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, onder andere in het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad. [32]

75. Verder hebben wij gezien dat, overeenkomstig verordening nr. 1049/2001, de Commissie het recht behoudt om toegang tot haar documenten te weigeren, wanneer zij in een concreet geval aantoont dat er sprake is van een gevaar van ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces en nagaat of er geen hoger openbaar belang bij openbaarmaking van haar documenten bestaat. Het besluit om in een situatie als die welke in het onderhavige geval aan de orde is, toepassing te geven aan een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid zou, in werkelijkheid, neerkomen op een omkering van het bij deze verordening vastgestelde evenwicht. De Commissie zou namelijk de rechtvaardiging van de concrete en individuele weigering van toegang tot voornoemde documenten achterwege kunnen laten en deze weigering kunnen baseren op algemene overwegingen. Bovendien zou het aan degene die toegang wenst tot documenten van de Commissie, staan om het bestaan van een dergelijk hoger openbaar belang aan te tonen. Dit zou feitelijk neerkomen op een omkering van de bewijslast, hetgeen onverenigbaar is met artikel 42 van het Handvest, met de hierboven in deze conclusie aangehaalde rechtspraak van het Hof en met de wil zelf van de Uniewetgever met betrekking tot wetgevingsdocumenten.

27 Zie arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 78).

28 Zie artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 juncto overweging 6 van die verordening.

29 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Zie punt 59 van dat arrest.

31 Zie verklaring nr. 17 betreffende het recht op toegang tot informatie, bijlage bij het Verdrag van Maastricht.

32 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

76. Daarenboven ben ik, anders dan de Commissie, van mening dat het Gerecht in punt 106 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te verklaren dat, in het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad[33], „[h]et Hof […] voor het eerst de mogelijkheid [erkende] voor een instelling om zich op algemene aannamen te baseren" voor wetgevingsdocumenten. Het Gerecht doelt namelijk, om precies te zijn, op de punten 46, 47 en 50 van dat arrest. Deze punten maken deel uit van de uiteenzettingen van het Hof betreffende het verloop van het onderzoek dat moet worden verricht door de instelling die wordt verzocht om toegang tot documenten, en betreffende de inhoud van de te geven motivering. Pas daarna begint het Hof met de beoordeling van de door rekwiranten aangevoerde middelen. Hetgeen door het Hof in de punten 46, 47 en 50 louter in herinnering wordt gebracht, kan dus niet worden opgevat als een vaststelling dat een instelling zich in een dergelijk geval op algemene aannames kan baseren.

77. Gelet op het voorgaande ben ik daarom van mening dat het Gerecht, door in de punten 100 tot en met 106 van het bestreden arrest tot de slotsom te komen dat de Commissie zich terecht kon baseren op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid om toegang tot de litigieuze documenten te weigeren, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

2. Eerste onderdeel van het eerste middel: vermeend onjuiste toepassing van de rechtspraak van het Hof

a) Argumenten van partijen

78. ClientEarth, daarin ondersteund door de Finse en de Zweedse regering, is van mening dat het Gerecht in de punten 55 tot en met 127 van het bestreden arrest een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de rechtspraak van het Hof over de erkenning van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid. Zo heeft het Gerecht geen rekening gehouden met het feit dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te aanvaarden dat de werkingssfeer van het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid mede studies betreffende de overeenstemming van de wetgeving van verschillende lidstaten met het milieurecht van de Unie omvat. Het Hof had toen de nadruk gelegd op „de vereiste restrictieve uitlegging en toepassing van een dergelijk vermoeden, dat immers een uitzondering vormt op de verplichting voor de betrokken instelling om elk document waarvan om toegang is verzocht, concreet en individueel te onderzoeken […] en, meer algemeen, [op] het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten waarover de instellingen van de Unie beschikken".[34]

79. Door voor effectbeoordelingen een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid te aanvaarden heeft het Gerecht volgens rekwirante geen rekening gehouden met dit vereiste en is het voorbijgegaan aan de fundamentele aard van het in het Verdrag en in verordening nr. 1049/2001 verankerde transparantiebeginsel.

80. Verder verwijt rekwirante het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest uit de rechtspraak van het Hof te hebben afgeleid dat een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid kan worden aanvaard wanneer het „goede verloop" van de betrokken procedure dit vereist, terwijl de zaken waarin een dergelijk vermoeden is aanvaard, uitsluitend documenten betroffen die verband hielden met een lopende gerechtelijke of administratieve procedure – met de Commissie in laatstgenoemd geval in de rol van hoedster van de Verdragen en optredend als uitvoerend orgaan van het Unierecht –, en dergelijke vermoedens zijn erkend op grondslag van het beginsel van procedurele gelijkheid of soortgelijke overwegingen, dan wel omdat de toegang tot dergelijke documenten het gevaar van een

33 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

34 Zie arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punten 80 en 81).

directe ondermijning van de belangen van de betrokken instelling met zich meebracht, doordat afbreuk werd gedaan aan haar vermogen om zich doeltreffend te verdedigen, dan wel van de belangen van derden bij de bescherming van de vertrouwelijkheid van de aan de Commissie verstrekte informatie.

81. Verder zijn rekwirante en de Finse regering van mening dat, in de zaken waarin het Hof het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid heeft erkend, het deze erkenning heeft gerechtvaardigd met het feit dat de toepassing van een dergelijk algemeen vermoeden uitdrukkelijk was gerechtvaardigd door het bestaan van een specifieke regeling die op de een of andere wijze de toegang tot de documenten beperkte of bepaalde dat aan derden geen toegang tot deze documenten werd verleend. [35]

82. Volgens rekwirante is de toepassing door het Gerecht van de rechtspraak van het Hof ook onjuist omdat de litigieuze documenten geen administratieve procedure betreffen waarin de Commissie over de naleving van het Unierecht dient te waken, noch een gerechtelijke procedure, de toegang tot deze documenten geen ondermijning vormt van belangen die normaal gesproken in de rechtspraak van het Hof door middel van een algemeen vermoeden worden beschermd, zoals de procedurele gelijkheid, en deze toegang niet de belangen dient van één specifieke derde partij, aangezien ClientEarth een niet-gouvernementele organisatie is die de bescherming van het milieu tot doel heeft en niet voor privébelangen opkomt.

83. De Commissie werpt tegen dat uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de erkenning van algemene vermoedens van vertrouwelijkheid nergens het bestaan blijkt van een regel dat de Commissie voor de toepassing van dergelijke vermoedens zou moeten handelen als orgaan dat het Unierecht uitvoert. Zij is juist van mening dat het Gerecht deze rechtspraak correct heeft toegepast door, in de punten 68 tot en met 75, 78 en 97 van het bestreden arrest, te overwegen dat de erkenning van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid voor documenten zoals de litigieuze documenten veronderstelt, ten eerste, dat deze documenten tot eenzelfde categorie behoren en, ten tweede, dat rekening houdend met de voorschriften betreffende de voorbereiding en de opstelling door de Commissie van politieke voorstellen, de toegang tot de documenten een ernstige ondermijning zou vormen van deze bijzondere procedure zolang zij loopt.

84. Verder betoogt de Commissie dat, anders dan rekwirante te verstaan lijkt te geven, volgens artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instellingen juist een zelfstandig belang vormt en dat de bescherming daarvan de uitzonderingen op de toegang van het publiek tot documenten kan rechtvaardigen.

b) Beoordeling

85. Volgens rekwirante heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste toepassing van de rechtspraak over algemene vermoedens van vertrouwelijkheid.

86. In punt 66 van het bestreden arrest heeft het Gerecht opgemerkt dat „het, om de aanvrager van toegang tot documenten op basis van verordening nr. 1049/2001 geldig een algemene aanname tegen te werpen, volgens de […] rechtspraak [van het Hof] noodzakelijk [is] dat de gevraagde documenten tot eenzelfde categorie documenten behoren of eenzelfde aard hebben". Vervolgens is het Gerecht in punt 67 van dat arrest van oordeel dat „uit deze rechtspraak [volgt] dat de toepassing van algemene aannames in wezen is geboden wegens de dwingende noodzaak om de correcte werking van de betrokken procedures te verzekeren en te garanderen dat de doelstellingen ervan onverlet blijven. Zo kan de erkenning van een algemene aanname worden gebaseerd op de onverenigbaarheid van toegang

35 ClientEarth haalt uit dien hoofde het arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112) aan. De Finse regering verwijst met name naar de arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); 28 juni 2012, Commissie/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), en 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738).

tot documenten van bepaalde procedures met het goede verloop ervan en op de dreigende ondermijning ervan, met dien verstande dat de algemene aannames de integriteit van het verloop van de procedure kunnen beschermen door de inmenging van derden te beperken". Vervolgens merkt het Gerecht op dat „[d]e toepassing van specifieke voorschriften die zijn vastgesteld in een juridische handeling betreffende een procedure bij een Unie-instelling ten behoeve waarvan de gevraagde documenten zijn opgesteld, […] een van de criteria [is] tot rechtvaardiging van de erkenning van een algemene aanname".

87. Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht van mening lijkt te zijn dat voor de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, drie criteria in aanmerking moeten worden genomen, te weten de gevraagde documenten behoren tot eenzelfde categorie documenten of hebben eenzelfde aard, de toegang tot deze documenten ondermijnt het goede verloop van de betrokken procedure en er bestaat wetgeving die specifiek de modaliteiten voor toegang tot de gewenste documenten regelt, waarbij het Gerecht laatstgenoemd criterium niet doorslaggevend acht. [36]

88. Het staat buiten kijf dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, voor de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, de betrokken documenten eenzelfde aard moeten hebben. [37] Hoewel het in de vijf gevallen waarin het Hof dergelijke aannames heeft erkend [38], om het goede verloop van een specifieke procedure ging, kunnen deze aannames mijns inziens echter niet op alle soorten van procedures, met inbegrip van de wetgevingsprocedure, van toepassing zijn. Zoals het Hof namelijk in herinnering heeft gebracht in het arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie [39], „[had] [i]n alle zaken [waarin het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid is erkend,] de weigering van toegang betrekking op een geheel van documenten die duidelijk waren afgebakend doordat zij allemaal behoorden tot het dossier van een lopende administratieve of gerechtelijke procedure". [40]

89. In dat arrest, dat enkele maanden voor het bestreden arrest is gewezen, lijkt het Hof daarentegen het beroep op algemene vermoedens van vertrouwelijkheid duidelijk te beperken tot gevallen waarin de documenten waartoe om toegang is verzocht, deel uitmaken van een lopende administratieve of gerechtelijke procedure. Dienaangaande heeft het Hof, zoals ClientEarth in herinnering brengt, de uitbreiding van de werkingssfeer van het vermoeden van vertrouwelijkheid naar studies betreffende de overeenstemming van de wetgeving van verschillende lidstaten met het milieurecht van de Unie, welke studies op verzoek en voor rekening van de Commissie waren uitgevoerd door een onderneming en op de datum waarop het besluit houdende weigering van toegang tot die studies werd verstuurd, geen betrekking hadden op de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure, uitdrukkelijk van de hand gewezen. [41]

90. Bovendien, zoals we hebben gezien in de punten 72 tot en met 75 van deze conclusie, volgt niet alleen uit het primaire en het afgeleide recht maar ook uit de rechtspraak van het Hof dat het recht op toegang tot de documenten van de instellingen, als uitvloeisel van het transparantiebeginsel, een recht is ten aanzien waarvan de uitzonderingen erop des te strikter moeten worden uitgelegd, daar het een grondrecht betreft en het in deze zaak gaat om wetgevingsdocumenten.

36 Zie punten 76 en 77 van het bestreden arrest.

37 Zie met name arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50).

38 Zie punt 56 van deze conclusie.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Zie punt 78 van dat arrest.

41 Zie punten 77 tot en met 82 van dat arrest.

91. Hoewel dus het Gerecht in de punten 58 tot en met 61 van het bestreden arrest op correcte wijze heeft herinnerd aan de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het vereiste van een strikte uitlegging van de uitzonderingen op het recht op toegang tot de documenten van de instellingen, heeft het daaraan, mijns inziens, evenwel niet de consequenties verbonden waartoe de bijzondere aard van de litigieuze documenten noopte.

92. Bijgevolg heeft het Gerecht, door in de punten 55 tot en met 127 de rechtspraak van het Hof verkeerd toe te passen, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

3. Tweede onderdeel van het eerste middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien volgens het Gerecht artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU een rechtsgrondslag vormt voor een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ten aanzien van de litigieuze documenten

a) Argumenten van partijen

93. Met het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt ClientEarth, ondersteund door de Finse en de Zweedse regering, dat het Gerecht niet op artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU kon steunen om een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ten aanzien van de litigieuze documenten te funderen. Zij is, in de eerste plaats, van mening dat een grotere transparantie van het besluitvormingsproces de onafhankelijkheid van de Commissie versterkt en, in tegenstelling tot hetgeen het Gerecht in de punten 55 tot en met 99 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, niet tot gevolg heeft dat zij meer vatbaar wordt voor beïnvloeding en externe pressie van welke aard dan ook waardoor het haar onmogelijk wordt gemaakt de haar krachtens artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU toebedeelde rol in alle onafhankelijkheid en in het algemeen belang te vervullen.

94. Rekwirante is daarentegen van mening dat, zoals het Hof in punt 45 van het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad[42] zou hebben vastgesteld, een grotere transparantie leidt tot een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. De toegang van het publiek tot documenten als de litigieuze documenten maakt het dus niet alleen mogelijk om meer weerstand te bieden aan externe pressie, aangezien de transparantie van het proces van effectbeoordeling deze pressie zichtbaarder maakt voor de buitenwereld, maar stelt tevens de burgers in staat om het reilen en zeilen van het besluitvormingsproces beter te begrijpen en, in voorkomend geval, een debat op gang te brengen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de Commissie of aan de „denkruimte" waarover zij dient te beschikken.

95. Verder betoogt ClientEarth dat het Hof in de punten 62 en 63 van het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad[43], duidelijk zou hebben gemaakt dat een instelling de toegang niet kan weigeren met de stelling dat afbreuk wordt gedaan aan haar onafhankelijkheid louter omdat de toegang tot documenten een gevaar van externe pressie met zich mee zou kunnen brengen.

96. Rekwirante is, in de tweede plaats, van mening dat artikel 17 VEU niet kan dienen als algemene grondslag voor de Commissie om zich te verzetten tegen toegang tot haar documenten op grond dat de openbaarmaking ervan een ernstige ondermijning zou vormen van het besluitvormingsproces. Een dergelijke benadering zou namelijk het gevaar in zich bergen dat de uitzondering op het recht van toegang tot documenten van de instelling buitensporig wordt uitgebreid, aangezien het dan voor de Commissie zou volstaan om zich op artikel 17 VEU te beroepen om een dergelijk recht te weigeren. Dienaangaande haalt ClientEarth de punten 43 tot en met 45 aan van de conclusie van

42 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.
43 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaken ClientEarth/Commissie en ClientEarth en PAN Europe/EFSA.[44] Rekwirante voegt hieraan toe dat een dergelijke benadering, indien zij door het Hof zou worden bevestigd, indruist tegen het beginsel dat elke uitzondering op het recht van toegang strikt moet worden uitgelegd.

97. De Commissie antwoordt dat, anders dan rekwirante stelt, de regels voor de voorbereiding en de opstelling van politieke voorstellen door de Commissie niet bepalen dat zij dit doet in voortdurende samenspraak met de betrokken partijen. Veeleer zou zij, zoals het Gerecht in de punten 79 tot en met 84 en 96 van het bestreden arrest terecht heeft erkend, wanneer een dergelijke permanente dialoog in het leven wordt geroepen, met name na de openbaarmaking van documenten als de litigieuze documenten, niet langer voldoende ruimte voor eigen afwegingen hebben en niet meer volkomen onafhankelijk kunnen beslissen, zoals artikel 17, lid 3, VEU bepaalt.

98. Met betrekking tot het argument van rekwirante dat het inzicht in het besluitvormingsproces geen afbreuk zal doen aan de onafhankelijkheid van de Commissie, merkt laatstgenoemde op dat indien met het verzoek om toegang tot de litigieuze documenten een goed begrip van dit proces wordt beoogd, rekwirante of elke andere betrokken partij zeer wel de openbaarmaking van deze documenten kan afwachten wanneer dit proces eenmaal is afgesloten hetzij omdat een wetsvoorstel wordt ingediend hetzij omdat het initiatief niet wordt doorgezet.

b) Beoordeling

99. Rekwirante verwijt het Gerecht, kort gezegd, te hebben geoordeeld dat het beroep van de Commissie op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid om de toegang tot de litigieuze documenten te weigeren, gerechtvaardigd was aangezien „een dergelijke algemene aanname geboden is gelet op de voorschriften betreffende de voorbereiding en de opstelling door de Commissie van politieke voorstellen, waaronder in voorkomend geval voorstellen van wetgevingshandelingen”.[45]

100. Na in de punten 79 tot en met 82 van dit arrest te hebben herinnerd aan de rol van de Commissie in het wetgevingsproces, heeft het Gerecht opgemerkt dat de Commissie bij de voorbereiding en opstelling van politieke voorstellen volkomen onafhankelijk en in het algemeen belang moet kunnen handelen.[46] Na de functie van effectbeoordelingen te hebben uitgelegd en te hebben erkend dat dergelijke beoordelingen verband houden met een doel van transparantie en openheid van het besluitvormingsproces van de Commissie met het oog op de voorbereiding en opstelling van politieke voorstellen en deelneming van de belanghebbenden aan dit proces[47], is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat de Commissie, na raadpleging van de belanghebbenden en inzameling van de voor een effectbeoordeling noodzakelijke informatie, moet beschikken over een autonome „ruimte om na te denken”, teneinde volkomen onafhankelijk en zonder externe pressie of zelfs beïnvloeding door derden te kunnen beslissen over de te nemen politieke initiatieven.[48] Preciezer gezegd heeft het Gerecht in punt 95 van dit arrest geoordeeld dat het „van belang [is] [de] initiatiefbevoegdheid [van de Commissie op wetgevingsgebied] te beschermen tegen elke inmenging van publieke of particuliere belangen die buiten het georganiseerde overleg om de Commissie zouden proberen te dwingen tot het nemen, wijzigen of zelfs afzien van een politiek initiatief en die dus de besprekingen binnen deze instelling zouden verlengen of zelfs bemoeilijken”.

44 C-612/13 P en C-615/13 P, EU:C:2015:219.

45 Zie punt 78 van het bestreden arrest.

46 Zie punten 83 en 84 van dat arrest.

47 Zie punten 85 tot en met 93 van dat arrest.

48 Zie punt 94 van het bestreden arrest.

101. Zo heeft het Gerecht, in punt 96 van dit arrest, overwogen dat „[w]anneer het effectbeoordelingsverslag, zoals blijkt uit punt 88 [van het bestreden arrest], verschillende in dat stadium overwogen politieke keuzes vergelijkt, […] bij openbaarmaking van dat verslag, [zelfs] als ontwerp, en van de desbetreffende door het comité verstrekte adviezen de dreiging nog groter [is] dat derden, buiten het door de Commissie georganiseerde publieke overleg om, de keuze door de Commissie van een politieke optie en de zin van het door haar aan te nemen politieke voorstel gericht proberen te beïnvloeden. Dezelfde personen of organisaties, die in het publieke overleg opmerkingen hebben ingediend zouden, indien zij rechtstreeks toegang hadden tot de documenten van de effectbeoordeling, in nieuwe opmerkingen over of in nieuwe kritiek op de overwogen opties en gevallen precies kunnen stellen dat onvoldoende of niet naar behoren met hun standpunt rekening is gehouden, terwijl de Commissie na de publieke overlegfase moet beschikken over een autonome ruimte om na te denken die tijdelijk buiten externe beïnvloeding en pressie van welke aard ook staat."

102. Zoals wij hiervoor hebben gezien, ben ik, om te beginnen, van mening dat een instelling zich niet kan beroepen op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid met betrekking tot wetgevingsdocumenten, zoals de litigieuze documenten.

103. Zoals rekwirante opmerkt lijkt deze beoordeling bovendien steun te vinden in de rechtspraak van het Hof. In het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad[49], heeft het Hof namelijk geoordeeld, met betrekking tot een zaak betreffende de weigering van toegang tot een wetgevingsdocument, dat „het juist de transparantie op dit punt is 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 Europese burgers en hun vertrouwen te vergroten. In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen aan de rechtmatigheid van individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces". [50]

104. Vervolgens heeft het Hof vastgesteld dat „[w]at […] het argument […] betreft dat de onafhankelijkheid van [de] juridische dienst [van de Raad] in gevaar zou komen door een mogelijke bekendmaking van de door die dienst in het kader van wetgevingsprocedures gegeven juridische adviezen, moet worden geconstateerd dat deze vrees de kern vormt van de belangen die door de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 worden beschermd. [D]eze uitzondering [beoogt] juist de bescherming van het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen". Hierna heeft het Hof opgemerkt dat „[e]r […] echter op [moet] worden gewezen dat de Raad zich in dit verband zowel voor het Gerecht als voor het Hof slechts heeft gebaseerd op beweringen, niet onderbouwd door uitvoerige argumentatie. Gelet op de navolgende overwegingen blijkt echter niet van een reëel, redelijkerwijs voorzienbaar, en niet louter hypothetisch risico dat dit belang wordt ondermijnd." [51]

105. Tot slot heeft het Hof, in punt 64 van dit arrest, geoordeeld dat „[t]en aanzien van de druk die zou kunnen worden uitgeoefend om de strekking van adviezen van de juridische dienst van de Raad te beïnvloeden, […] het [volstaat] op te merken dat, gesteld al dat de leden van die juridische dienst onrechtmatige druk in die zin zouden ondervinden, het die druk zou zijn, en niet de mogelijkheid van openbaarmaking van de juridische adviezen, die het belang van die instelling bij het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen in gevaar zou brengen. Het zou uiteraard aan de Raad zijn om de nodige maatregelen te nemen om daaraan een einde te maken."

49 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Zie punt 59 van dat arrest.

51 Zie punten 62 en 63 van dat arrest.

106. Mijns inziens volgt uit deze rechtspraak dat de Commissie, net als de Raad, weliswaar moet kunnen beschikken over een ruimte om na te denken die verschoond is van elke vorm van pressie buitenaf, teneinde op wetgevingsgebied haar onafhankelijkheid te behouden en dat zij, uit dien hoofde, de weigering van toegang tot een wetgevingsdocument onder verwijzing naar artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 kan rechtvaardigen, doch dat het aan haar staat om aan te tonen dat sprake is van een reëel, redelijkerwijs voorzienbaar, en niet louter hypothetisch, risico van een ondermijning van het besluitvormingsproces.

107. Bijgevolg is het mijns inziens onverenigbaar met deze rechtspraak om te aanvaarden dat een instelling zich kan beroepen op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid om de toegang tot een wetgevingsdocument te weigeren, terwijl zij, zoals hierboven gezien, dit vermoeden met algemene overwegingen mag rechtvaardigen. Voor het overige ben ik van mening dat het Hof in het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad[52], juist de mogelijkheid van een beroep op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid heeft uitgesloten voor juridische adviezen, wetgevingsdocumenten, aangezien het in punt 57 van dat arrest heeft vastgesteld dat „het Gerecht ten onrechte [heeft] geoordeeld dat er met betrekking tot adviezen van de juridische dienst van de Raad inzake wetgevingskwesties een algemene behoefte aan vertrouwelijkheid bestaat".

108. Door in punt 97 van het bestreden arrest tot de slotsom te komen dat „de Commissie […] zonder concreet en individueel onderzoek van elk van de ter voorbereiding van een effectbeoordeling opgestelde documenten gerechtigd is aan te nemen dat openbaarmaking van deze documenten haar besluitvormingsproces tot opstelling van een politiek voorstel in beginsel ernstig ondermijnt", heeft het Gerecht dus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

4. Derde onderdeel van het eerste middel: onjuiste rechtsopvatting aangezien het Gerecht niet het bestaan zou zijn nagegaan van een specifieke, concrete en daadwerkelijke ondermijning van het door artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang

a) Argumenten van partijen

109. Met het derde onderdeel van het eerste middel betoogt ClientEarth, ondersteund door de Zweedse regering, dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door voor de litigieuze documenten een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid te aanvaarden zonder na te gaan of de openbaarmaking van dit type documenten het gevaar van een specifieke, concrete en daadwerkelijke ondermijning van het door artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang met zich meebrengt.

110. Rekwirante betoogt namelijk dat, overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof, de instellingen van de Unie toegang tot hun documenten enkel kunnen weigeren wanneer zij uitleggen in welk opzicht de toegang tot deze documenten een concrete en daadwerkelijke ondermijning vormt van het belang dat wordt beschermd door een uitzondering[53], en zulks zelfs wanneer de betrokken instelling zich beroept op een algemeen vermoeden betreffende een categorie van documenten. Rekwirante is van mening dat deze voorwaarde noodzakelijk is, opdat elke burger in staat is de redenen te kennen waarom zijn verzoek is geweigerd, alsmede om te verzekeren dat uitsluitend wanneer toegang tot de gewenste documenten een specifieke en daadwerkelijke ondermijning van het door artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang met zich meebrengt, een uitzondering op het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang gerechtvaardigd is.

52 C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374.

53 Arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 64).

111. Volgens ClientEarth heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, in punt 96 van het bestreden arrest, te oordelen dat de Commissie zich op algemene en hypothetische overwegingen kon baseren om toegang tot de litigieuze documenten te weigeren. Rekwirante is namelijk van mening dat het niet volstaat om te stellen, zoals het Gerecht zou hebben gedaan, dat de openbaarmaking het besluitvormingsproces van de betrokken instelling specifiek en daadwerkelijk ondermijnt omdat een derde zou kunnen proberen invloed uit te oefenen op de in het effectbeoordelingsverslag omschreven politieke beslissingen. Het gebruik van een dergelijke algemene en hypothetische rechtvaardiging zou dan namelijk door de Commissie kunnen worden misbruikt om de weigering van toegang tot al haar documenten te rechtvaardigen.

112. De Finse regering voegt hieraan toe dat, volgens haar, niet ten aanzien van elke openbaarmaking van de in de litigieuze documenten opgenomen informatie automatisch kan worden gesteld dat deze het besluitvormingsproces van de Commissie „ernstig zou ondermijnen" in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening.

113. De Commissie antwoordt, om te beginnen, dat het Gerecht in punt 96 van het bestreden arrest heeft uiteengezet welk objectief, reëel en specifiek gevaar de openbaarmaking van de litigieuze documenten voor haar besluitvormingsprocessen met zich meebracht. Dit gevaar zou schuilen in het feit dat een dergelijke openbaarmaking dezelfde personen die in het publieke overleg reeds opmerkingen hebben ingediend, in staat zou stellen om nieuwe opmerkingen in te dienen of nieuwe kritiek te uiten en op die manier afbreuk te doen aan de autonome ruimte om na te denken waarover de Commissie moet kunnen beschikken. Voorts betoogt de Commissie dat, zoals het Gerecht in punt 120 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, rekwirante voorbijgaat aan het voornaamste kenmerk en het doel van het algemene vermoeden dat, wanneer het eenmaal is erkend, de Commissie juist in staat stelt zich te baseren op algemene weigeringsgronden en af te zien van een concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten.

b) Beoordeling

114. Ik begrijp dat rekwirante van mening is dat wanneer een instelling toegang tot documenten weigert op basis van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, zij niettemin moet nagaan of de openbaarmaking van dit type documenten het gevaar met zich meebrengt van een specifieke, concrete en daadwerkelijke ondermijning van het door artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang. In feite betoogt zij dat het onderzoek dat de instelling dient te verrichten hetzelfde moet zijn als dat wat zij gehouden is te verrichten bij een individueel en concreet onderzoek van het document.

115. Ik deel deze zienswijze niet. Ik breng in herinnering dat, volgens vaste rechtspraak, „[de betrokken instelling] […] zich [om toegang tot een document te weigeren] in principe [mag] baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard".[54] Het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid stelt de instelling die zich erop beroept, dus in staat om de weigering van toegang tot documenten te rechtvaardigen met de ondermijning waartoe de openbaarmaking van dit type documenten in de regel leidt. Zo heeft het Hof geoordeeld dat deze ondermijning een inbreuk op de rechten van verdediging of op de procedurele gelijkheid, dan wel een algehele ondermijning van de gerechtelijke procedures kon behelzen.

54 Zie arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50); 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 74); 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 45), en 27 februari 2014, Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 65).

116. Bovendien heeft het Hof, in het arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie [55], geoordeeld dat „de Commissie […] mag uitgaan van de aanname dat openbaarmaking van memories in aanhangige gerechtelijke procedures leidt tot ondermijning van die procedures in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van [verordening nr. 1049/2001] en dat zij bijgevolg, gedurende die gehele procedures, een verzoek om toegang tot dergelijke documenten zonder concreet onderzoek mag afwijzen”. [56] Zo ook heeft het Hof in het arrest van 14 juli 2016, Sea Handling/Commissie [57], met betrekking tot documenten die verband hielden met procedures inzake controle op staatssteun, geoordeeld dat „het in casu niet aan het Gerecht stond om na te gaan of de openbaarmaking van de inhoud van de door Sea Handling gevraagde documenten afbreuk kon doen aan beschermde belangen, aangezien het Gerecht enkel diende te verifiëren of de Commissie terecht van mening kon zijn dat deze documenten deel uitmaakten van een onderzoek in het kader van een controle op staatssteun”. [58] Het Hof heeft vastgesteld dat „zoals het Gerecht terecht in punt 65 van [zijn] arrest [van 25 maart 2015, Sea Handling/Commissie (T-456/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:185),] heeft uiteengezet, het vereiste om te verifiëren of een dergelijk algemeen vermoeden daadwerkelijk van toepassing is op een specifiek geval immers niet aldus mag worden opgevat dat de instelling individueel alle documenten zou moeten onderzoeken waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd, aangezien een dergelijk vereiste dit algemeen vermoeden zijn nuttig effect zou ontnemen”. [59]

117. De reden voor het bestaan van een dergelijk vermoeden is juist gelegen in de mogelijkheid ervan uit te gaan dat de openbaarmaking van een type documenten leidt tot ondermijning van een van de beschermde belangen, zonder deze documenten concreet en individueel te hoeven onderzoeken. Dat is ook de reden waarom deze uitzondering op het recht op toegang tot documenten van de instellingen, zoals we hebben gezien, des te strikter moet worden uitgelegd.

118. Om die redenen ben ik van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet na te gaan of sprake is van een specifieke, concrete en daadwerkelijke ondermijning van het door artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang.

5. Vijfde onderdeel van het eerste middel: onjuiste rechtsopvatting omdat de erkenning door het Gerecht van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ten aanzien van de litigieuze documenten dit vermoeden onweerlegbaar maakt

119. ClientEarth, ondersteund door de Finse regering, betoogt dat het Gerecht in de punten 113 tot en met 127 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door criteria te hanteren die het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid onweerlegbaar maken. Door, meer in het bijzonder, in punt 120 van dit arrest te oordelen dat de argumenten van rekwirante die er met name aan ontleend zijn dat bewijs dat publieke pressie werkelijk dreigt, ontbreekt, dat de gevraagde documenten niet gevoelig zijn en dat het irrelevant is dat de besluitvormingsprocessen in een vroeg stadium verkeren, geenszins afdeden aan dit algemene vermoeden, aangezien met deze argumenten enkel werd beoogd op te komen tegen de algemeenheid van de in de litigieuze besluiten in overweging genomen gronden, en hiermee geen concrete bewijzen zijn aangevoerd die deze algemene aanname konden weerleggen, zou het Gerecht dit vermoeden onweerlegbaar hebben gemaakt.

55 C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Zie punt 146 van dat arrest.

57 C-271/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:557.

58 Zie punt 68 van dat arrest.

59 Zie punt 69 van dat arrest.

120. De Commissie antwoordt dat rekwirante met haar argumenten juist de aard van het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid van dit type documenten zelf miskent. Verder is zij, anders dan rekwirante, van mening dat uit het feit dat het Gerecht heeft aangegeven dat er geen concreet bewijs bestond dat dit algemene vermoeden kon weerleggen, duidelijk blijkt dat het weerlegbaar is, maar dat, in het onderhavige geval, het rekwirante is die niet heeft aangetoond in hoeverre de openbaarmaking van de gevraagde documenten de besluitvormingsprocessen van de Commissie niet zou ondermijnen.

121. Aangezien ik van mening ben dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door wat de litigieuze documenten betreft het bestaan te erkennen van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, hoeft mijns inziens het vijfde onderdeel van het eerste middel niet te worden behandeld.

122. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het eerste middel gegrond is en dat daarom het bestreden arrest moet worden vernietigd.

123. Bijgevolg lijkt het mij niet nodig om het door rekwirante subsidiair aangevoerde tweede middel te onderzoeken.

VI. Kosten

124. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien in de onderhavige zaak de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van ClientEarth worden verwezen in de kosten.

125. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement voor de procesvoering dragen de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, als interveniënten, hun eigen kosten.

VII. Conclusie

126. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Er hoeft geen uitspraak te worden gedaan over het verzoek tot nietigverklaring van het besluit van 3 april 2014, waarbij de Europese Commissie de toegang heeft geweigerd tot het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag op het gebied van het milieubeleid van de Europese Unie betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op het niveau van de lidstaten.

2) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 november 2015, ClientEarth/Commissie (T-424/14 en T-425/14, EU:T:2015:848), wordt vernietigd.

3) De Commissie wordt verwezen in de kosten.

4) De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.”