ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

29 juni 2010 *

In zaak C-28/08 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 23 januari 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Docksey en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en V. Jackson als gemachtigden, bijgestaan door J. Coppel, barrister,

* Procestaal: Engels.

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Driessen en C. Fekete als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening

andere partijen in de procedure:

The Bavarian Lager Co. Ltd, gevestigd te Clitheroe (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door J. Webber en M. Readings, solicitors,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door K. Petkovska als gemachtigde,

interveniënten in hogere voorziening,

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, vertegenwoordigd door H. Hijmans, A. Scirocco en H. Kranenborg als gemachtigden,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta en C. Toader, kamerpresidenten, A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász (rapporteur), G. Arestis en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 oktober 2009,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 8 november 2007, Bavarian Lager/Commissie (T-194/04, Jurispr. blz. II-4523, hierna: „bestreden arrest"), voor zover daarbij het besluit van de Commissie van 18 maart 2004 (hierna: „litigieus besluit") houdende afwijzing van het door The Bavarian Lager Co. Ltd (hierna: „Bavarian Lager") ingediende verzoek om toegang tot het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996 in het kader van een niet-nakomingsprocedure (hierna: „vergadering van 11 oktober 1996"), is nietig verklaard.

Rechtskader

2 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) legt de lidstaten de verplichting op om in verband met de verwerking van persoonsgegevens de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name hun recht op de persoonlijke levenssfeer, te beschermen, teneinde het vrije verkeer van persoonsgegevens in de Europese Gemeenschap te waarborgen.

3 Op basis van artikel 286 EG is verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 vastgesteld, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1).

4 In de punten 1, 2, 5, 7, 8, 12, 14 en 15 van de considerans van verordening nr. 45/2001, althans in bepaalde delen hiervan, wordt verklaard:

„(1) In artikel 286 [EG] is bepaald dat de besluiten van de Gemeenschap inzake de bescherming van personen met betrekking tot de [verwerking] en het vrije verkeer van persoonsgegevens op de communautaire instellingen en organen van toepassing moeten zijn.

(2) Een volledig systeem voor de bescherming van persoonsgegevens vergt niet alleen de vaststelling van rechten voor de betrokkenen en van plichten voor de verwerkers van persoonsgegevens, maar ook passende sancties voor overtreders en toezicht door een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit.

[…]

(5) Er is een verordening nodig om aan natuurlijke personen wettelijk afdwingbare rechten toe te kennen, […]

[…]

(7) Voor bescherming komen in aanmerking diegenen wier persoonsgegevens om welke reden ook door de communautaire instellingen of organen worden verwerkt, […]

(8) De gegevensbeschermingsbeginselen moeten voor elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare persoon gelden. […]

[…]

(12) Er moet gezorgd worden voor een in de gehele Gemeenschap coherente en homogene toepassing van de regels inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

[…]

(14) Hiertoe dienen maatregelen te worden vastgesteld die voor de communautaire instellingen en organen bindend zijn. Die maatregelen moeten van toepassing zijn op elke verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen voor zover die verwerking plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk binnen het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht vallen.

(15) Als de verwerking door de communautaire instellingen of organen plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden die buiten het toepassingsgebied van deze verordening vallen, inzonderheid die welke zijn bedoeld in de titels V en VI van het [EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon], wordt de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van personen gewaarborgd met inachtneming van artikel 6 van [dat EU-Verdrag]. De toegang tot documenten, met inbegrip van de voorwaarden voor de toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten, valt onder regelingen die zijn vastgesteld op grond van artikel 255 [EG], waarvan het toepassingsgebied ook de titels V en VI [van voornoemd EU-Verdrag] bestrijkt."

5 Artikel 1 van verordening nr. 45/2001 bepaalt:

„1. De instellingen en organen die bij of krachtens de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen zijn of worden ingesteld, hierna ‚communautaire instellingen of organen' genoemd, beschermen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig deze verordening, de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name hun recht op persoonlijke levenssfeer, en zij beperken noch verbieden het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen hen of naar ontvangers die vallen onder de nationale wetgeving van lidstaten ter uitvoering van die richtlijn 95/46 […]

2. De bij deze verordening ingestelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, hierna ‚de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming' genoemd, houdt toezicht op de toepassing van deze verordening op alle door een communautaire instelling of een communautair orgaan verrichte verwerkingen."

6 In artikel 2 van die verordening wordt bepaald:

„Voor de doeleinden van deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚persoonsgegevens', iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene' genoemd; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die voor zijn fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit kenmerkend zijn;

b) ‚verwerking van persoonsgegevens', […] elke bewerking, respectievelijk elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorgifte, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, wissen of vernietigen van gegevens;

[…]"

7 Artikel 3 van voornoemde verordening bepaalt:

„1. De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door alle communautaire instellingen of organen, voor zover die verwerking plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk onder het toepassingsgebied van het Gemeenschapsrecht vallen.

2. De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die zijn bestemd daarin te worden opgenomen."

8 In artikel 4 van diezelfde verordening wordt bepaald:

„1. De persoonsgegevens:

a) moeten eerlijk en rechtmatig worden verwerkt;

b) moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en mogen vervolgens niet op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt. […]

[…]"

9 Artikel 5 van verordening nr. 45/2001 bepaalt:

„Verwerking van persoonsgegevens mag slechts geschieden indien:

a) het noodzakelijk is voor de vervulling, op grond van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen of andere, op basis van die verdragen vastgestelde wetgevingsbesluiten, van een taak van algemeen belang of voor de rechtmatige uitoefening van het aan de communautaire instelling of aan het communautaire orgaan of aan de derde aan wie de gegevens worden bekendgemaakt, opgedragen openbaar gezag, of

b) het noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen,

[…]

d) de betrokkene daarvoor ondubbelzinnig toestemming heeft gegeven […]

[…]"

10 In artikel 8, met het opschrift „Doorgifte van persoonsgegevens aan ontvangers die onder richtlijn 95/46 […] vallen, maar geen communautaire instellingen of organen zijn", wordt bepaald:

„Onverminderd de artikelen 4, 5, 6 en 10 worden persoonsgegevens slechts aan onder de nationale wetgeving ter uitvoering van richtlijn 95/46 […] vallende ontvangers doorgegeven,

a) indien de ontvanger aantoont dat de gegevens nodig zijn voor de uitvoering van een taak die wordt verricht in het algemeen belang of ter uitoefening van het openbaar gezag, of

b) indien de ontvanger de noodzaak van de doorgifte aantoont en er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad."

11 Artikel 18, met het opschrift „Recht van bezwaar", bepaalt:

„De betrokkene heeft het recht om:

a) op grond van zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die met zijn bijzondere situatie verband houden, te allen tijde bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking van hem betreffende gegevens, behalve in de in artikel 5, punten b, c en d, genoemde gevallen. In het geval van gerechtvaardigd bezwaar mag de verwerking door de verantwoordelijke voor de verwerking niet langer deze gegevens betreffen;

b) te worden ingelicht voordat persoonsgegevens voor de eerste keer aan derden worden verstrekt of voor rekening van derden worden gebruikt ten behoeve van direct marketing, en uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden krijgt zich kosteloos te verzetten tegen deze verstrekking of dit gebruik van gegevens."

12 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 (PB L 145, blz. 43), bepaalt de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het in artikel 255 EG neergelegde recht van toegang tot documenten van deze instellingen. Deze verordening is van toepassing sinds 3 december 2001.

13 Punt 1 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 luidt:

„In artikel 1, tweede alinea, van het [EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon,] vindt het begrip ‚openheid' zijn verankering: het Verdrag markeert

een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen."

14 In punt 2 van de considerans van die verordening valt te lezen:

„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 [EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon,] en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚Handvest']."

15 In de punten 4 en 11 van de considerans van voornoemde verordening heet het:

„(4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, [EG].

[…]

(11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingenregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. Bij het beoordelen van de uitzonderingen dienen de instellingen rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie."

16 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001, met het opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied", luidt als volgt:

„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.

2. De instellingen kunnen toegang tot documenten verlenen, volgens dezelfde beginselen, en onder dezelfde voorwaarden en beperkingen, aan natuurlijke of rechtspersonen die geen verblijfplaats of geen statutaire zetel hebben in een lidstaat.

3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.

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.

5. Voor gevoelige documenten in de zin van artikel 9, lid 1, geldt overeenkomstig dat artikel een bijzondere behandeling.

[…]"

17 Artikel 4 van die verordening, inzake de uitzonderingen op het recht van toegang, bepaalt:

„1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[…]

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[…]

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[…]"

18 In artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 wordt bepaald dat „[d]e verzoeker […] niet verplicht [is] de redenen voor zijn verzoek te vermelden".

Feiten van het geding

19 De feiten van het geding zijn in de punten 15 tot en met 28 en 34 tot en met 37 van het bestreden arrest als volgt beschreven:

„15 [Bavarian Lager] is opgericht op 28 mei 1992 met als doel Duits bier te importeren voor verkoop in cafés en bars in het Verenigd Koninkrijk, hoofdzakelijk in het noorden van Engeland.

16 [Bavarian Lager] kon haar product evenwel niet verkopen, doordat een groot aantal cafés en bars in het Verenigd Koninkrijk gebonden waren door exclusieve afnameovereenkomsten op grond waarvan zij hun bier moesten betrekken van bepaalde brouwerijen.

17 Krachtens de Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390 (Britse regeling inzake levering van bier) zijn Britse brouwerijen die een belang hebben in meer dan 2000 pubs, gehouden de houders van die pubs de mogelijkheid te bieden, bier van een andere brouwerij te betrekken, mits het overeenkomstig artikel 7, lid 2, sub a, van deze Order is gefust en een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2% heeft. Deze bepaling staat algemeen bekend als de ‚Guest Beer Provision' (hierna: ‚GBP').

18 Het meeste buiten het Verenigd Koninkrijk geproduceerde bier kan niet als ‚bier op fust' in de zin van de GBP worden beschouwd, zodat het niet binnen de werkingssfeer ervan valt.

19 Van oordeel dat de GBP een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking oplevert en dus onverenigbaar is met artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG), diende [Bavarian Lager] bij brief van 3 april 1993 een klacht in bij de Commissie, die onder nummer P/93/4490/UK is geregistreerd.

20 Na haar onderzoek besloot de Commissie op 12 april 1995 een procedure krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) in te leiden tegen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Zij bracht [Bavarian Lager] op 28 september 1995 op de hoogte van dit onderzoek, alsook van het feit dat het Verenigd Koninkrijk op 15 september 1995 een aanmaningsbrief was gestuurd. Op 26 juni 1996 besloot de Commissie het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies te doen toekomen en op 5 augustus 1996 maakte zij dit via een perscommuniqué bekend.

21 Op 11 oktober 1996 vond [de] vergadering [van 11 oktober 1996] plaats [...], waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het directoraat-generaal (DG) ‚Interne markt en financiële diensten' van de Commissie, van het ministerie van Handel en Industrie van het Verenigd Koninkrijk en van de Confédération des Brasseurs du Marché Commun (Confederatie van brouwers van de

gemeenschappelijke markt; hierna: ‚CBMC'). Bij brief van 27 augustus 1996 had [Bavarian Lager] verzocht te mogen deelnemen aan de vergadering [van 11 oktober 1996], doch de Commissie had geweigerd haar verzoek in te willigen.

22 Op 15 maart 1997 kondigde het ministerie van Handel en Industrie van het Verenigd Koninkrijk een ontwerp tot wijziging van de GBP aan, volgens hetwelk flessenbier evenals bier op fust kon worden wederverkocht als bier van een andere oorsprong. Nadat de Commissie tweemaal, op 19 maart 1997 en 26 juni 1997, haar beslissing om het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies te doen toekomen had opgeschort, deelde het hoofd van de administratieve eenheid 2 ‚Toepassing van de artikelen 30 tot en met 36 van het EG-Verdrag (kennisgeving, klachten, inbreuken, enz.) en opheffing van de handelsbeperkingen' van het directoraat B ‚Vrij verkeer van goederen en overheidsopdrachten' van het DG ‚Interne markt en financiële diensten' [Bavarian Lager] bij brief van 21 april 1997 mede, dat de procedure van artikel 169 van het Verdrag in verband met de voorgestelde wijziging van de GBP was geschorst en dat het met redenen omkleed advies niet aan de regering van het Verenigd Koninkrijk was betekend. Hij wees erop dat deze procedure zou worden beëindigd zodra de gewijzigde GBP in werking trad. De nieuwe versie van de GBP trad in werking op 22 augustus 1997. Bijgevolg is het met redenen omkleed advies nooit aan het Verenigd Koninkrijk toegestuurd en heeft de Commissie ten slotte op 10 december 1997 besloten in de niet-nakomingsprocedure van verdere stappen af te zien.

23 [Bavarian Lager] verzocht de directeur-generaal van het DG ‚Interne markt en financiële diensten' bij faxbericht van 21 maart 1997 conform de gedragscode [inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB 1993, L 340, blz. 41)] om een afschrift van het met redenen omkleed advies. Dit verzoek werd afgewezen, evenals het herhaalde verzoek daarom.

24 Bij [besluit] van 18 september 1997 […] bevestigde de secretaris-generaal van de Commissie de afwijzing van het aan de directeur-generaal van het DG ‚Interne markt en financiële diensten' gerichte verzoek.

25 [Bavarian Lager] heeft tegen het besluit van 18 september 1997 beroep ingesteld bij het Gerecht, dat werd ingeschreven onder nummer T-309/97. Bij arrest van 14 oktober 1999, Bavarian Lager/Commissie (T-309/97, Jurispr. blz. II-3217), heeft het Gerecht dit beroep verworpen op grond dat de bescherming van de betrokken doelstelling, namelijk de lidstaat in staat te stellen zich vrijwillig te voegen naar de eisen van het Verdrag, of hem in voorkomend geval de gelegenheid te bieden, zijn standpunt te rechtvaardigen, uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang de weigering rechtvaardigt van toegang tot een voorbereidend document betreffende de onderzoeksfase van de procedure van artikel 169 [van het] Verdrag.

26 Op 4 mei 1998 heeft [Bavarian Lager] de Commissie overeenkomstig de gedragscode [inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie] verzocht om toegang tot alle documenten die door elf met naam genoemde vennootschappen en organisaties, alsmede door drie gedefinieerde categorieën van personen of ondernemingen bij dossier P/93/4490/UK waren gevoegd. De Commissie heeft het aanvankelijke verzoek afgewezen op grond dat de[ze] gedragscode enkel gold voor documenten die van de Commissie afkomstig waren. Het confirmatieve verzoek werd afgewezen op grond dat de betrokken documenten niet van de Commissie afkomstig waren en elk verzoek aan de opsteller daarvan moest worden gericht.

27 Op 8 juli 1998 heeft [Bavarian Lager] een klacht ingediend bij de Europese Ombudsman. Deze klacht werd onder nummer 713/98/IJH geregistreerd. Bij brief van 2 februari 1999 heeft verzoekster gepreciseerd dat zij de namen wenste te verkrijgen van de vertegenwoordigers van de CBMC die de vergadering van 11 oktober 1996 hadden bijgewoond, alsmede die van de vennootschappen en de personen die behoorden tot de veertien categorieën die [Bavarian Lager] had vermeld in haar aanvankelijke verzoek om toegang tot de documenten met commentaren die in het kader van dossier P/93/4490/UK naar de Commissie waren gezonden.

28 Na een briefwisseling tussen de Ombudsman en de Commissie heeft laatstgenoemde de Ombudsman in oktober en november 1999 meegedeeld dat zij op de 45 brieven die zij had verzonden naar de betrokken personen, met het verzoek om toestemming voor het bekendmaken van hun identiteit aan [Bavarian Lager],

20 antwoorden had ontvangen, waarvan er 14 positief en 6 negatief waren. De Commissie heeft de namen en de adressen verstrekt van de personen die akkoord gingen met de bekendmaking van hun namen. [Bavarian Lager] heeft de Ombudsman meegedeeld dat de door de Commissie verstrekte informatie nog steeds onvolledig was.

[…]

34 Bij e-mail van 5 december 2003 heeft [Bavarian Lager] de Commissie op grond van verordening nr. 1049/2001 verzocht om toegang tot de in punt 27 supra genoemde documenten.

35 De Commissie heeft op dit verzoek geantwoord bij brief van 27 januari 2004, waarbij zij verklaarde dat bepaalde documenten betreffende de vergadering [van 11 oktober 1996] bekend konden worden gemaakt. Zij wees [Bavarian Lager] evenwel op het feit dat vijf namen in het proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996 onleesbaar waren gemaakt, aangezien twee personen zich uitdrukkelijk hadden verzet tegen de openbaarmaking van hun identiteit en de Commissie met de drie anderen geen contact had weten te leggen.

36 Bij e-mail van 9 februari 2004 heeft [Bavarian Lager] een confirmatief verzoek in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 ingediend, teneinde het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996, met de namen van alle deelnemers, te verkrijgen.

37 Bij [het litigieuze besluit] heeft de Commissie het confirmatief verzoek van [Bavarian Lager] afgewezen. Zij heeft bevestigd dat verordening nr. 45/2001 van toepassing was op het verzoek om openbaarmaking van de namen van de andere deelnemers. Aangezien [Bavarian Lager] noch een uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel, noch de noodzaak van een dergelijke openbaarmaking had aangetoond, was niet voldaan aan de vereisten van artikel 8 van deze verordening en gold de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001. De Commissie voegde hieraan toe dat zelfs indien de regels op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens niet van toepassing waren, zij niettemin mocht weigeren om de andere namen bekend te maken, en wel op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, teneinde de mogelijkheid voor haar om onderzoeken in te stellen niet in gevaar te brengen."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

20 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.

21 Met betrekking tot de toegang tot het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996 heeft het Gerecht in de punten 90 tot en met 95 van het bestreden arrest geoordeeld dat het verzoek van Bavarian Lager is gebaseerd op verordening nr. 1049/2001. Het Gerecht, dat erop wijst dat volgens artikel 6, lid 1, van die verordening degene die om toegang verzoekt de redenen voor zijn verzoek niet behoeft te vermelden en dus ook geen specifiek belang behoeft aan te tonen om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten, heeft de in artikel 4, lid 1, sub b, van die verordening neergelegde uitzondering op het verstrekken van gegevens onderzocht in het geval waarin de openbaarmaking van een dergelijk document zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu.

22 In de punten 96 tot en met 119 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht de samenhang tussen de verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001 onderzocht. Het Gerecht, dat opmerkt dat volgens punt 15 van de considerans van verordening nr. 45/2001 de toegang tot documenten, met inbegrip van die welke persoonsgegevens bevatten, onder artikel 255 EG valt, heeft beklemtoond dat volgens punt 11 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 de instellingen bij het beoordelen van de uitzonderingen op alle terreinen van de activiteiten van de Unie rekening dienen te houden met de beginselen van de Uniewetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, en dus ook met de beginselen die zijn neergelegd in verordening nr. 45/2001.

23 Onder verwijzing naar de definities van „persoonsgegevens" en „verwerking van persoonsgegevens", genoemd in artikel 2, sub a en b, van verordening nr. 45/2001, is het Gerecht in punt 105 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat het verstrekken van gegevens door middel van doorgifte, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, binnen de definitie van „verwerking" valt en verordening nr. 45/2001 dus zelf, onafhankelijk van verordening nr. 1049/2001, voorziet in de mogelijkheid dat bepaalde persoonsgegevens openbaar worden gemaakt.

24 In punt 106 van het bestreden arrest heeft het Gerecht beklemtoond dat artikel 5, sub a of b, van verordening nr. 45/2001 voorschrijft dat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig dient te zijn en noodzakelijk moet zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang of om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen. Vervolgens heeft het Gerecht opgemerkt dat het in artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 voorziene recht van toegang tot documenten van de instellingen, dat is toegekend aan iedere burger van de Europese Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat, een wettelijke verplichting vormt in de zin van artikel 5, sub b, van verordening nr. 45/2001. Nu verordening nr. 1049/2001 dus verplicht tot het verstrekken van gegevens, hetgeen een „verwerking" vormt in de zin van artikel 2, sub b, van verordening nr. 45/2001, is deze verstrekking uit dit oogpunt ingevolge artikel 5 van die verordening rechtmatig.

25 Met betrekking tot het bewijs van de noodzaak van doorgifte, als bedoeld in artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001, en het recht van bezwaar van de betrokkene, neergelegd in artikel 18 van die verordening, heeft het Gerecht in de punten 107 tot en met 109 van het bestreden arrest met name geoordeeld:

„107 Wat de in artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 neergelegde verplichting betreft om de noodzaak van doorgifte aan te tonen, zij eraan herinnerd dat op de toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten verordening nr. 1049/2001 van toepassing is en dat volgens artikel 6, lid 1, hiervan degene die om toegang verzoekt de redenen voor zijn verzoek niet behoeft te vermelden en dus ook geen specifiek belang behoeft aan te tonen om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten […]. Derhalve is, in het geval waarin persoonsgegevens worden doorgegeven om uitvoering te geven aan artikel 2 van verordening nr. 1049/2001, dat voorziet in het recht van toegang tot documenten voor alle Unieburgers, deze verordening van toepassing, en behoeft degene die om toegang verzoekt dus niet de noodzaak van de mededeling aan te tonen in de zin van artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001. Indien zou worden vereist dat degene die om toegang verzoekt de noodzaak van doorgifte aantoont, als aanvullende voorwaarde opgelegd door verordening nr. 45/2001, dan zou dit in strijd zijn met de doelstelling van verordening nr. 1049/2001, te weten een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen.

108 Bovendien kan, aangezien de toegang tot een document krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 wordt geweigerd wanneer de openbaarmaking ervan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu zou ondermijnen, een doorgifte die niet onder deze uitzondering valt de rechtmatige belangen van de betrokkene in beginsel niet schaden in de zin van artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001.

109 Aangaande het recht van bezwaar van de betrokkene bepaalt artikel 18 van verordening nr. 45/2001 dat deze het recht heeft om te allen tijde op grond van zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die met zijn bijzondere situatie verband houden, bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking van hem betreffende gegevens, behalve met name in de in artikel 5, sub b, van deze verordening genoemde gevallen. Aangezien de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde verwerking een wettelijke verplichting vormt in de zin van artikel 5, sub b, van verordening nr. 45/2001, heeft de betrokkene derhalve in beginsel geen recht van bezwaar. Daar artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet in een uitzondering op deze wettelijke verplichting, dient op basis hiervan evenwel rekening te worden gehouden met de gevolgen van de openbaarmaking van gegevens aangaande de betrokkene."

26 Tot slot heeft het Gerecht geoordeeld dat de in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering eng moest worden uitgelegd en enkel betrekking had op persoonsgegevens die de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu concreet en daadwerkelijk kunnen ondermijnen. Deze ondermijning moet worden onderzocht tegen de achtergrond van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheiden (hierna: „EVRM") en de op basis daarvan ontwikkelde rechtspraak.

27 Het Gerecht is op algemene wijze in punt 133 en specifiek in punt 139 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat Bavarian Lager noch een uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel heeft aangetoond, noch de noodzaak van openbaarmaking van de namen van de vijf personen die aan de vergadering van 11 oktober 1996 hebben deelgenomen en die zich na deze vergadering ertegen hebben verzet dat hun identiteit aan Bavarian Lager werd bekendgemaakt.

28 Wat de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering inzake de bescherming van inspecties, onderzoeken en audits betreft, heeft het Gerecht de toepassing van deze bepaling in het algemeen uitgesloten en,

inzonderheid, geoordeeld dat voor vertrouwelijke behandeling geen andere personen in aanmerking komen dan de klager en dat deze bescherming slechts gerechtvaardigd is indien de betrokken procedure nog loopt.

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

29 Bij beschikking van de president van het Hof van 13 juni 2008 zijn het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Raad van de Europese Unie toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie. De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden zijn toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Bavarian Lager en het Koninkrijk Denemarken tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Bavarian Lager en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

30 De Commissie verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen, voor zover daarbij het litigieuze besluit is nietig verklaard.

— definitief te beslissen in de aangelegenheden die voorwerp van de onderhavige hogere voorziening zijn, en

— Bavarian Lager te verwijzen in de kosten van de Commissie in eerste aanleg en in onderhavige hogere voorziening, of, indien de Commissie in het ongelijk wordt gesteld, haar te verwijzen in de helft van de kosten van Bavarian Lager in eerste aanleg.

31 De Raad verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen, en

— Bavarian Lager te verwijzen in de kosten.

32 Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening van de Commissie en de door haar geformuleerde conclusies toe te wijzen.

33 Bavarian Lager verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening van de Commissie in haar geheel af te wijzen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten van Bavarian Lager in eerste aanleg en in onderhavige hogere voorziening, of, indien de hogere voorziening wordt toegewezen, iedere partij te verwijzen in de eigen kosten.

34 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming verzoeken het Hof:

— de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen.

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

35 Bij brieven van 11 en 13 november 2009 hebben de Commissie en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming verzocht om heropening van de mondelinge behandeling.

36 Het Hof kan krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de mondelinge behandeling ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen, heropenen indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In hun verzoeken beperken de Commissie en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming zich tot de stelling dat de conclusie van de advocaat-generaal is gebaseerd op argumenten waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Gerecht, noch voor het Hof.

38 Het Hof is van oordeel dat het in casu over alle noodzakelijke gegevens beschikt om in het geschil waarover het is aangezocht uitspraak te doen en dat de zaak niet hoeft te worden onderzocht op basis van argumenten waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Hof.

39 Derhalve hoeft de mondelinge behandeling niet te worden heropend.

Hogere voorziening

40 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie drie middelen aan, te weten:

— het Gerecht heeft artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 onjuist uitgelegd en toegepast door te verklaren dat artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 in casu niet van toepassing was;

— het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de voorwaarde van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 eng uit te leggen en aldus de Uniewetgeving op het gebied van de bescherming van in een document opgenomen persoonsgegevens uit te sluiten van de werkingssfeer van deze bepaling, en

— wat de uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening betreft, heeft het Gerecht de bescherming van de vertrouwelijkheid van onderzoeken ten onrechte beperkt tot de klagers, en voor de handhaving van deze vertrouwelijkheid vereist dat het onderzoek nog loopt.

Beoordeling door het Hof

41 Omdat de eerste twee middelen elkaar grotendeels overlappen, dienen zij gezamenlijk te worden onderzocht.

42 De Commissie, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk en de Raad, betoogt in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn bevindingen inzake de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, waardoor sommige bepalingen van verordening nr. 45/2001 geen effect konden sorteren.

43 Volgens de Commissie heeft het Gerecht uitspraak gedaan zonder te refereren aan de tweede zinsnede van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening 1049/2001, die preciseert dat de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer dit zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, „in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens". Het Gerecht heeft de in deze bepaling neergelegde uitzondering enkel uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 8 EVRM en de op basis daarvan ontwikkelde rechtspraak.

44 Deze onjuiste uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, heeft tot gevolg dat verschillende bepalingen van verordening nr. 45/2001, en met name de artikelen 8, sub b, en 18, sub a, geen effect konden sorteren.

45 Juist door artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, dat bepaalt dat in het kader van verzoeken om toegang van het publiek tot documenten de verzoeker niet verplicht is de redenen voor zijn verzoek te vermelden, te laten prevaleren, belet het Gerecht volgens de Commissie dat artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001, volgens hetwelk de ontvanger van de door te geven persoonsgegevens de noodzaak van openbaarmaking moet aantonen, effect sorteert.

46 De in artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 neergelegde verplichting voor de ontvanger van door te geven persoonsgegevens om aan te tonen dat een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd, is een van de kernbepalingen van de gehele Uniewetgeving inzake gegevensbescherming. Daarom vormt het verstrekken van persoonsgegevens die zijn opgenomen in een document waarover een instelling beschikt, zowel een toegang van het publiek tot een document in de zin van verordening nr. 1049/2001, als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van verordening nr. 45/2001. Het Gerecht heeft hiermee geen rekening gehouden.

47 De Commissie voegt hieraan toe dat het Gerecht, door te oordelen dat elk verzoek om persoonsgegevens de wettelijke verplichting moet nakomen die voortvloeit uit het recht van toegang van het publiek in de zin van artikel 5, sub b, van verordening nr. 45/2001, iedere nuttige werking ontneemt aan artikel 18, sub a, van diezelfde verordening, dat de betrokkene de mogelijkheid biedt om op grond van zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die met zijn bijzondere situatie verband houden, te allen tijde bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking van hem betreffende gegevens.

48 Beklemtoond moet worden dat het Gerecht een belangrijk deel van zijn redenering, met name de punten 96 tot en met 119 van het bestreden arrest, wijdt aan het onderzoek van de samenhang tussen de verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001, en vervolgens in de punten 121 tot en met 139 van dat arrest de daaruit afgeleide criteria toepast op de onderhavige zaak.

49 Zoals het Gerecht in punt 98 van het bestreden arrest terecht heeft benadrukt, moet bij het onderzoek van de verhouding tussen de verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 45/2001 met het oog op de toepassing van de in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering op de onderhavige zaak, rekening worden gehouden met het feit dat beide verordeningen verschillende doelstellingen hebben. De eerste heeft tot doel de grootst mogelijke transparantie te verzekeren van het besluitvormingsproces van overheidsorganen, alsmede van de informatie waarop hun besluiten zijn gebaseerd. Zij beoogt dus de uitoefening van het recht op toegang tot documenten zo veel mogelijk te vergemakkelijken en goede administratieve praktijken te bevorderen. De tweede verordening beoogt de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun recht op persoonlijke levenssfeer, te waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens.

50 Blijkens punt 2 van de considerans van verordening nr. 45/2001 heeft de Uniewetgever het voornemen gehad een „volledig" beschermingssysteem in te voeren en het noodzakelijk geacht, volgens de tekst van punt 12 van de considerans van die verordening, dat er wordt „gezorgd […] voor een in de gehele Gemeenschap coherente en homogene toepassing van de regels inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens".

51 Volgens datzelfde punt 12 van de considerans vormen de rechten die zijn toegekend aan de betrokken personen voor hun bescherming in verband met de verwerking van persoonsgegevens, voorschriften ter bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden. In de geest van de Uniewetgever draagt de Uniewetgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens bij tot de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden.

52 Overeenkomstig de punten 7 en 14 van de considerans van verordening nr. 45/2001 gaat het om „maatregelen […] die […] bindend zijn", en die van toepassing zijn „op elke verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen" en „om welke reden ook".

53 Verordening nr. 1049/2001 geeft blijkens punt 1 van de considerans ervan gevolg aan de in artikel 1, tweede alinea, EU tot uiting gebrachte wil om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

54 Volgens punt 2 van de considerans van die verordening maakt deze openheid een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt zij een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem.

55 Verordening nr. 1049/2001 stelt als algemene regel dat het publiek toegang heeft tot de documenten van de instellingen. Zij voorziet evenwel in uitzonderingen op grond van bepaalde openbare en particuliere belangen. Met name punt 11 van de considerans van die verordening herinnert eraan dat „[b]ij het beoordelen van de uitzonderingen […] de instellingen rekening [dienen] te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie".

56 De verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001 zijn vastgesteld op dicht bij elkaar liggende data. Zij bevatten geen bepalingen waarin uitdrukkelijk is gesteld dat een van deze verordeningen voorrang heeft boven de andere. In beginsel moet de volledige toepassing ervan worden verzekerd.

57 Het enige expliciete verband tussen deze twee verordeningen is neergelegd in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, dat voorziet in een uitzondering op de toegang tot een document in het geval waarin openbaarmaking zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

58 In de punten 111 tot en met 120 van het bestreden arrest beperkt het Gerecht de toepassing van de in bovengenoemde bepaling neergelegde uitzondering tot situaties waarin de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van het individu zou worden geschonden in de zin van artikel 8 EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, zonder rekening te houden met de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, en met name met verordening nr. 45/2001.

59 Opgemerkt zij dat het Gerecht met deze werkwijze in strijd handelt met de tekst van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, welke bepaling een onlosmakelijk geheel vormt en vereist dat de mogelijke ondermijning van de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van het individu altijd wordt onderzocht en beoordeeld gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, en met name verordening nr. 45/2001.

60 Artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet in een specifieke en versterkte regeling van bescherming van personen wier persoonsgegevens, in voorkomend geval, openbaar kunnen worden gemaakt.

61 Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 45/2001 is het voorwerp van de verordening het „beschermen, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, [van] de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name [van] hun recht op persoonlijke levenssfeer". Deze bepaling staat niet toe dat de gevallen waarin persoonsgegevens worden verwerkt, worden gescheiden in twee categorieën, te weten een categorie waarin deze verwerking enkel wordt onderzocht op basis van artikel 8 EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake dat artikel, en een andere categorie waarin deze verwerking is onderworpen aan de bepalingen van verordening nr. 45/2001.

62 Blijkens de eerste zin van punt 15 van de considerans van verordening nr. 45/2001 heeft de Uniewetgever gewezen op de noodzaak om artikel 6 EU en, langs deze weg, artikel 8 EVRM toe te passen, „[a]ls de verwerking door de communautaire instellingen of organen plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden die buiten het toepassingsgebied van deze verordening vallen, inzonderheid die welke zijn bedoeld in de titels V en VI van het [EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon]". Een dergelijke verwijzing bleek daarentegen niet noodzakelijk voor een verwerking die plaatsvindt bij de uitvoering van binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallende werkzaamheden, aangezien in dergelijke gevallen duidelijk verordening nr. 45/2001 zelf van toepassing is.

63 Hieruit volgt dat wanneer een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek strekt tot het verkrijgen van toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten, de bepalingen van verordening nr. 45/2001, met inbegrip van de artikelen 8 en 18 ervan, in volle omvang van toepassing worden.

64 Door geen rekening te houden met de verwijzing in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 naar de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en, bijgevolg, naar verordening nr. 45/2001, heeft het Gerecht, meteen al in punt 107 van het bestreden arrest, de toepassing van artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001, en, in punt 109 van dat arrest, de toepassing van artikel 18 van die verordening uitgesloten. Deze artikelen vormen evenwel wezenlijke bepalingen van de bij verordening nr. 45/2001 ingevoerde beschermingsregeling.

65 De bijzondere en beperkende uitlegging die het Gerecht aan artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 heeft gegeven, is dan ook niet in overeenstemming met het evenwicht dat de Uniewetgever tussen de twee betrokken verordeningen tot stand heeft willen brengen.

66 In casu blijkt uit het dossier, en met name uit het litigieuze besluit, dat naar aanleiding van de verzoeken van Bavarian Lager van 4 mei 1998, 5 december 2003 en 9 februari 2004 de Commissie laatstgenoemde een document heeft gezonden met de notulen van de vergadering van 11 oktober 1996, waarin vijf namen van personen waren geschrapt. Met betrekking tot deze vijf personen had de Commissie met drie geen contact weten te leggen met het oog op de verkrijging van hun toestemming, en hadden twee zich uitdrukkelijk tegen openbaarmaking van hun identiteit verzet.

67 De Commissie heeft haar weigering om volledige toegang tot dat document te verlenen, gebaseerd op artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 en op artikel 8 van verordening nr. 45/2001.

68 Opgemerkt zij dat het Gerecht, waar het in punt 104 van het bestreden arrest de in artikel 2, sub a, van verordening nr. 45/2001 opgenomen definitie van het begrip „persoonsgegevens" onderzoekt, terecht heeft vastgesteld dat de namen en voornamen als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt.

69 Ook heeft het Gerecht, waar het in punt 105 van dat arrest de in artikel 2, sub b, van diezelfde verordening opgenomen definitie van het begrip „verwerking van persoonsgegevens" onderzoekt, terecht geoordeeld dat het verstrekken van dergelijke gegevens binnen de definitie van „verwerking" in de zin van die verordening valt.

70 Het Gerecht is in punt 122 van het bestreden arrest terecht tot de slotsom gekomen dat de lijst van deelnemers aan de vergadering van 11 oktober 1996, opgenomen in het proces-verbaal van die vergadering, dus persoonsgegevens bevat in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 45/2001, daar de personen die aan de vergadering hebben kunnen deelnemen, kunnen worden geïdentificeerd.

71 Derhalve is de beslissende vraag of de Commissie toegang kon verlenen tot het document met de vijf namen van de deelnemers aan de vergadering van 11 oktober 1996, gelet op artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 en verordening nr. 45/2001.

72 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat Bavarian Lager toegang heeft gekregen tot alle informatie inzake de vergadering van 11 oktober 1996, met inbegrip van de standpunten die de sprekers uit hoofde van hun beroep naar voren hebben gebracht.

73 De Commissie heeft bij het eerste verzoek van Bavarian Lager van 4 mei 1998 de deelnemers aan de vergadering van 11 oktober 1996 gevraagd of zij hun namen openbaar mocht maken. Zoals de Commissie aangeeft in het besluit van 18 maart 2003, was deze procedure in overeenstemming met de voorschriften van de destijds geldende richtlijn 95/46.

74 Naar aanleiding van een op 5 december 2003 bij de Commissie ingediend nieuw verzoek van Bavarian Lager om mededeling van het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996, heeft de Commissie haar op 27 januari 2004 laten weten dat zij, gelet op de inwerkingtreding van de verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001, dit verzoek voortaan moest behandelen volgens de specifieke regeling van die verordeningen, met name volgens die van artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001.

75 Ongeacht of dit is geschied onder de oude regeling van richtlijn 95/46 of onder de regeling van de verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001, is de Commissie terecht nagegaan of de betrokkenen hun toestemming hadden gegeven voor de openbaarmaking van de op hen betrekking hebbende persoonsgegevens.

76 Vastgesteld moet worden dat de Commissie, door van het litigieuze document de versie openbaar te maken waarin de vijf namen van de deelnemers aan de vergadering van 11 oktober 1996 waren geschrapt, niet de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden en zich in voldoende mate aan haar transparantieverplichting heeft gehouden.

77 Door te eisen dat Bavarian Lager voor de vijf personen die niet uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven, de noodzaak van de doorgifte van deze persoonsgegevens aantoont, heeft de Commissie gehandeld in overeenstemming met artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001.

78 Aangezien Bavarian Lager geen enkele uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingsgrond en evenmin enig overtuigend argument tot staving van de noodzaak van de doorgifte van deze persoonsgegevens heeft aangevoerd, heeft de Commissie de verschillende belangen van de betrokken partijen niet tegen elkaar kunnen afwegen. De Commissie heeft evenmin kunnen nagaan of er geen reden bestond om aan te nemen dat door deze doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkenen worden geschaad, zoals artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 voorschrijft.

79 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie het verzoek om toegang tot het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996 terecht heeft geweigerd.

80 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 133 en 139 van het bestreden arrest tot de slotsom te komen dat de Commissie in de onderhavige zaak ten onrechte artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 had toegepast en ten onrechte had vastgesteld dat Bavarian Lager noch een uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel noch de noodzaak van het verkrijgen van het betrokken document in zijn geheel had aangetoond.

81 Gelet op al het voorgaande dient, zonder dat de overige argumenten en middelen van partijen hoeven te worden onderzocht, het bestreden arrest te worden vernietigd voor zover daarbij het litigieuze besluit wordt nietig verklaard.

Gevolgen van de vernietiging van het bestreden arrest

82 Ingevolge artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

83 Dit is in casu het geval.

84 Zoals het Hof in de punten 69 en 73 van het onderhavige arrest heeft vastgesteld, was het litigieuze besluit niet in strijd met de verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001.

85 Het door Bavarian Lager tegen dit besluit ingestelde beroep tot nietigverklaring moet derhalve worden verworpen.

Kosten

86 Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het de zaak zelf afdoet. Volgens artikel 69, lid 2, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 118 daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 69, lid 4, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 118 daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Het Hof kan bepalen dat een interveniënt zijn eigen kosten zal dragen.

87 Aangezien Bavarian Lager in het kader van de hogere voorziening in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten daarvan te worden verwezen.

88 Daar het ingestelde beroep is verworpen, dient Bavarian Lager overeenkomstig de vordering van de Commissie ook in de kosten van de procedure in eerste aanleg te worden verwezen.

89 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 8 november 2007, Bavarian Lager/Commissie (T-194/04), wordt vernietigd, voor zover daarbij het besluit van de Commissie van 18 maart 2004 houdende afwijzing van een verzoek om toegang tot het volledige procesverbaal van de vergadering van 11 oktober 1996, met alle namen, is nietig verklaard, en voor zover de Europese Commissie daarbij is verwezen in de kosten van The Bavarian Lager Co. Ltd.

2) Het beroep van The Bavarian Lager Co. Ltd tegen het besluit van de Commissie van 18 maart 2004 houdende afwijzing van een verzoek om toegang tot het volledige proces-verbaal van de vergadering van 11 oktober 1996, met alle namen, wordt verworpen.

3) The Bavarian Lager Co. Ltd wordt verwezen in de kosten van de Europese Commissie in de procedure in hogere voorziening en in de procedure in eerste aanleg.

4) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Raad van de Europese Unie en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen