ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

11 mei 2017 *

„Hogere voorziening — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Artikel 4, lid 2, derde streepje — Uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten — Onjuiste uitlegging — Bescherming van de doelstellingen van inspecties, onderzoeken en audits — Hoger openbaar belang dat openbaarmaking van documenten gebiedt — Algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid — Documenten betreffende een EU-pilot-procedure”

In zaak C-562/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 5 december 2014,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

rekwirant,

andere partijen in de procedure:

Darius Nicolai Spirlea,

Mihaela Spirlea,

wonende te Capezzano Pianore (Italië),

verzoekers in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer en P. Costa de Oliveira als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Lippstreu als gemachtigden,

interveniënte in hogere voorziening,

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, D. Hadroušek en J. Vláčil, als gemachtigden,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door C. Thorning als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. García-Valdecasas Dorrego als gemachtigde,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door S. Hartikainen als gemachtigde,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász (rapporteur), C. Vajda, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 april 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2016,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Zweden om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 25 september 2014, Spirlea/Commissie (T-306/12, EU:T:2014:816; hierna: „bestreden arrest"), waarmee het Gerecht heeft verworpen het beroep van Darius Nicolai Spirlea en Mihaela Spirlea strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 21 juni 2012 waarbij hun toegang werd geweigerd tot twee door deze instelling op 10 mei en 10 oktober 2011 in het kader van EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte verzoeken om informatie (hierna: „litigieus besluit").

I. Toepasselijke bepalingen

2 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 2001, L 145, blz. 43), definieert de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het recht op toegang tot documenten van de instellingen.

3 Overweging 4 van deze verordening preciseert:

„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 [15, lid 3, VWEU]."

4 Overweging 11 van deze verordening luidt:

„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."

5 Artikel 1 van die verordening bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel [15, lid 3, VWEU] neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: ‚de instellingen'), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd;

b) de vaststelling van regels die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren, en

c) de bevordering van goede administratieve praktijken met betrekking tot de toegang tot documenten."

6 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„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.

[…]

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.

[…]"

7 Artikel 4, leden 2 en 6, van deze verordening bepaalt:

„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.

[…]

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

II. Voorgeschiedenis van het geding

8 Verzoekers in eerste aanleg zijn de ouders van een kind dat in augustus 2010 is overleden, volgens hen ten gevolge van een therapeutische behandeling op basis van autologe stamcellen die hem was toegediend in een privékliniek in Düsseldorf (Duitsland). Bij brief van 8 maart 2011 hebben zij bij het directoraat-generaal (DG) Gezondheid van de Commissie een klacht ingediend.

9 In deze klacht hebben zij in wezen aangevoerd dat de privékliniek haar therapeutische activiteiten kon verrichten omdat de Duitse autoriteiten hadden nagelaten op te treden en laatstgenoemde aldus de bepalingen hadden geschonden van verordening (EG) nr. 1394/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van richtlijn 2001/83/EG en verordening (EG) nr. 726/2004 (PB 2007, L 324, blz. 121).

10 Naar aanleiding van die klacht heeft de Commissie een EU-pilot-procedure geopend, met nummer 2070/11/SNCO, en contact opgenomen met de Duitse autoriteiten om na te gaan in welke mate de gebeurtenissen die in de klacht betreffende de privékliniek werden beschreven, een schending van verordening nr. 1394/2007 vormden.

11 Meer in het bijzonder heeft de Commissie op 10 mei en op 10 oktober 2011 twee verzoeken om informatie (hierna: „litigieuze documenten”), aan de Bondsrepubliek Duitsland gericht, waarop laatstgenoemde op respectievelijk 7 juli en 4 november 2011 heeft geantwoord.

12 Op 23 februari en op 5 maart 2012 hebben voornoemde verzoekers overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 verzocht om toegang tot documenten met informatie betreffende de behandeling van hun klacht. Meer in het bijzonder hebben zij verzocht om inzage van de door de Bondsrepubliek Duitsland op 4 november 2011 neergelegde opmerkingen alsook van de litigieuze documenten.

13 Op 26 maart 2012 heeft de Commissie bij twee afzonderlijke brieven hun verzoeken om toegang tot die opmerkingen en documenten afgewezen.

14 Op 30 maart 2012 hebben voormelde verzoekers krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend.

15 Op 30 april 2012 heeft de Commissie hen ingelicht dat zij, in het licht van de in de klacht verstrekte informatie en van de opmerkingen die de Duitse autoriteiten in antwoord op haar verzoeken om informatie hadden ingediend, niet had kunnen vaststellen dat de Bondsrepubliek Duitsland het recht van de Europese Unie, met name verordening nr. 1394/2007, had geschonden, zoals door hen werd aangevoerd. De Commissie heeft hun tevens meegedeeld dat zij zou voorstellen het onderzoek af te sluiten indien verzoekers geen aanvullende bewijzen zouden overleggen.

16 Op 21 juni 2012 heeft de Commissie bij het litigieuze besluit toegang tot de gevraagde documenten geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. In wezen was de Commissie van mening dat de openbaarmaking van die documenten een negatieve invloed op het goede verloop van de tegen de Bondsrepubliek Duitsland lopende onderzoeksprocedure zou kunnen hebben. Voorts stelde de Commissie zich op het standpunt dat het in casu niet mogelijk was gedeeltelijk toegang tot de betrokken documenten te verlenen overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001. Ten slotte heeft de Commissie vastgesteld dat geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 de openbaarmaking van die documenten gebood.

17 Op 27 september 2012 heeft de Commissie verzoekers in eerste aanleg ingelicht dat de EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO definitief was afgesloten.

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

18 Bij op 6 juli 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoekers in eerste aanleg het onderhavige beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld. De Commissie heeft het Gerecht verzocht het beroep ongegrond te verklaren.

19 In het kader van de procedure bij het Gerecht zijn het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoekers, terwijl de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

20 Ter onderbouwing van hun beroep in eerste aanleg hebben voormelde verzoekers in wezen vier middelen aangevoerd, respectievelijk ontleend aan schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, schending van artikel 4, lid 6, van deze verordening, schending van de motiveringsplicht en schending van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Europese Ombudsman van 20 maart 2002 betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het gemeenschapsrecht [COM(2002) 141 definitief] (PB 2002, C 244, blz. 5).

21 Het Gerecht heeft deze middelen achtereenvolgens afgewezen en het beroep derhalve in zijn geheel verworpen.

IV. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

22 Met zijn hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Zweden het Hof om vernietiging van het bestreden arrest alsook om nietigverklaring van het litigieuze besluit en verwijzing van de Commissie in de kosten.

23 Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof om vernietiging van het bestreden arrest.

24 De Republiek Finland verzoekt het Hof om vernietiging van het bestreden arrest en nietigverklaring van het litigieuze besluit.

25 De Commissie en het Koninkrijk Spanje verzoeken het Hof om afwijzing van de hogere voorziening en verwijzing van het Koninkrijk Zweden in de kosten.

26 De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof om afwijzing van de hogere voorziening.

27 Bij beslissing van de president van het Hof van 7 april 2015 is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Deze lidstaat verzoekt het Hof om afwijzing van de hogere voorziening.

V. Hogere voorziening

28 Ter onderbouwing van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk Zweden drie middelen aan, namelijk, ten eerste, onjuiste uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, waardoor het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid van de documenten betreffende een EU-pilot-procedure onjuist is toegepast, ten tweede, onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001, wat het bestaan van een hoger openbaar belang betreft en, ten derde, onjuiste opvatting van het Gerecht waar het heeft geweigerd om rekening te houden met het feit dat de EU-pilot-procedure is beëindigd nadat het litigieuze besluit is vastgesteld.

A. Eerste middel

1. Argumenten van partijen

29 Het Koninkrijk Zweden brengt in herinnering dat het beginsel van de grootst mogelijke transparantie van toepassing is op de activiteiten van de instellingen van de Unie, zoals uit artikel 1 VEU, artikel 15 VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie blijkt. Het betoogt dat volgens het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374), de controle van het publiek op de activiteiten van de instellingen tot de essentiële fundamenten van een democratische samenleving behoort en dat de uitzonderingen op dit beginsel restrictief moeten worden uitgelegd, zoals uit de overwegingen 1 tot en met 4 van verordening nr. 1049/2001 volgt.

30 Het Koninkrijk Zweden is van mening dat de in de punten 63 en 80 van het bestreden arrest geformuleerde overwegingen blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien het Gerecht enerzijds niet had mogen oordelen dat de Commissie zich voor haar weigering om uit hoofde van de uitzondering betreffende de onderzoeksprocedures van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 toegang tot de litigieuze documenten betreffende een EU-pilot-procedure te verlenen, kon baseren op een vermoeden van vertrouwelijkheid dat voor bepaalde categorieën documenten geldt, en het Gerecht anderzijds had moeten oordelen dat de Commissie verplicht was om de litigieuze documenten concreet en afzonderlijk te onderzoeken.

31 Deze lidstaat bekritiseert de vaststellingen die in punt 56 van het bestreden arrest zijn verricht en betoogt dat de verschillen tussen de EU-pilot-procedure en de niet-nakomingsprocedure talrijker zijn dan de eventuele gelijkenissen tussen deze procedures, zodat het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid van de documenten van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure niet kan worden toegepast op de documenten van een EU-pilot-procedure.

32 Om te beginnen kan volgens het Koninkrijk Zweden, anders dan het Gerecht in punt 62 van het bestreden arrest heeft verklaard, niet dienstig worden gesteld dat de EU-pilot-procedure als enig doel heeft te vermijden dat een inbreukprocedure wordt ingesteld, aangezien deze procedure anders verloopt en een ander doel beoogt, doordat zij de Commissie met name in staat stelt om louter feitelijke gegevens op te vragen. Voorts neemt de Commissie in het kader van EU-pilot-procedures contact op met een lidstaat, zonder dat het deze laatste in dat stadium verwijt het recht van de Unie te hebben geschonden. Ten slotte bevatten de documenten van de EU-pilot-procedures slechts zelden stellingnames die zouden kunnen worden ingeroepen in het kader van een eventuele niet-nakomingsprocedure.

33 Volgens het Koninkrijk Zweden volgt uit de punten 47 tot en met 49 van het arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738), dat, boven op de kwalitatieve voorwaarden die moeten zijn vervuld in de procedure waartoe het betrokken document behoort, voor de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid tevens is vereist dat het aantal betrokken documenten voldoende groot is. Deze lidstaat stelt dan ook dat de in de punten 74 en 75 van het bestreden arrest geformuleerde overwegingen blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting en dat geen sprake kan zijn van redenen van administratieve doelmatigheid, die de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid zouden kunnen rechtvaardigen, wanneer een verzoek om toegang slechts betrekking heeft op twee documenten.

34 Het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland betogen dat de EU-pilot-procedures zeer verschillende gevallen kunnen betreffen, van louter feitelijke situaties tot zaken die vergelijkbaar zijn met de precontentieuze fase van niet-nakomingsprocedures, zodat alleen na een reëel onderzoek van de documenten waarover het verzoek om toegang gaat, kan worden besloten om deze documenten al dan niet openbaar te maken. De Republiek Finland is eveneens van mening dat een onderzoek

betreffende de manier waarop een lidstaat het recht van de Unie naleeft, niet volstaat om met betrekking tot de documenten betreffende dat onderzoek een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid te kunnen hanteren, en dat dit algemene vermoeden pas kan gelden vanaf het besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 258 VWEU in te leiden.

35 De Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland, de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje betwisten dit betoog.

2. Beoordeling door het Hof

36 De aard en de wezenlijke kenmerken van de EU-pilot-procedures zijn uiteengezet in de punten 10 en 11 van het bestreden arrest en worden door geen van partijen in hogere voorziening betwist.

37 Deze vaststellingen worden overigens bevestigd in het „Evaluatieverslag EU-Pilot" van de Commissie van 3 maart 2010 [COM(2010) 70 definitief], en het tweede evaluatieverslag over het EU-Pilot-initiatief van de Commissie van 21 december 2011 [COM(2011) 930 definitief]. Inzonderheid op bladzijde 3 van dit laatste verslag heeft de Commissie de kenmerken van de EU-pilot-procedure beschreven als volgt:

„EU Pilot is het belangrijkste instrument waarmee de Commissie met de deelnemende landen kan communiceren over kwesties die betrekking hebben op de correcte toepassing van het […]recht [van de Unie] of de conformiteit van het recht van een lidstaat met het […]recht [van de Unie] in een vroegtijdig stadium (dat wil zeggen voordat krachtens artikel 258 VWEU een inbreukprocedure wordt ingeleid). Telkens wanneer een inbreukprocedure zou kunnen worden ingeleid, wordt in de regel EU-Pilot gebruikt voordat de Commissie de eerste maatregel in het kader van een dergelijke procedure krachtens artikel 258 VWEU neemt. Dit vervangt de voorheen gangbare praktijk van de Commissie om met dat doel administratieve brieven te verzenden."

38 Uit die vaststellingen en uit deze verslagen volgt dat de EU-pilot-procedure een procedure is voor samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten aan de hand waarvan kan worden nagegaan of het recht van de Unie binnen de lidstaten wordt nageleefd en correct wordt toegepast. Dit soort procedure heeft tot doel eventuele inbreuken op het recht van de Unie op doeltreffende wijze op te lossen en, waar mogelijk, te vermijden dat formeel een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU wordt ingesteld.

39 De EU-pilotprocedure strekt dus tot voorbereiding of voorkoming van een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat.

40 Het Hof heeft in het arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738), verklaard dat voor documenten van de niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt. Het Hof heeft in punt 65 van dat arrest geoordeeld dat „kan worden aangenomen dat de openbaarmaking van de documenten van een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase ervan de aard van deze procedure dreigt aan te tasten en het verloop ervan te wijzigen, zodat de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 in beginsel zou worden ondermijnd".

41 In de zaak die tot het in het vorige punt vermelde arrest heeft geleid, werden bijgevolg alle documenten, los van de vaststelling of deze al dan niet in de informele fase van de betrokken procedure waren opgesteld, dat wil zeggen voordat de Commissie de aanmaningsbrief aan de betrokken lidstaat had doen toekomen dan wel gedurende de formele fase van die procedure, namelijk nadat die brief was verzonden, geacht onder dat vermoeden te vallen.

42 Het is juist dat de EU-pilot-procedure in die zaak niet is toegepast, aangezien deze procedure pas is ingevoerd vanaf 2008.

43 Zoals het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest heeft geconstateerd, zonder dat het daarbij blijk gegeven heeft van een onjuiste rechtsopvatting, wordt via de EU-pilotprocedure evenwel een kader geboden voor de informatie-uitwisselingen die traditioneel plaatsvinden tussen de Commissie en de lidstaten over mogelijke schendingen van het recht van de Unie.

44 Ook al heeft het Hof in punt 78 van het arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486), gepreciseerd dat het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid niet geldt voor documenten die op het tijdstip van vaststelling van de beslissing waarbij toegang tot die documenten is geweigerd, niet zijn toegevoegd aan een dossier betreffende een lopende administratieve of gerechtelijke procedure, deze redenering staat niet eraan in de weg dat dit vermoeden wordt toegepast op de documenten betreffende een EU-pilot-procedure, welke documenten kennelijk kunnen worden aangemerkt als behorende tot een administratieve procedure die nog aan de gang is.

45 Zolang in de precontentieuze fase van een in het kader van een EU-pilot-procedure verricht onderzoek het gevaar bestaat dat de aard van deze procedure wordt aangetast, het verloop ervan wordt gewijzigd en het doel van die procedure wordt ondermijnd, is het dan ook gerechtvaardigd om voor de documenten die tussen de Commissie en de betrokken lidstaat worden overgelegd, het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid te hanteren overeenkomstig de benadering van het Hof in het arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738). Dit gevaar bestaat tot het tijdstip waarop de EU-pilot-procedure wordt beëindigd en definitief wordt afgezien van de mogelijkheid om tegen de lidstaat een formele niet-nakomingsprocedure in te leiden.

46 Dit algemene vermoeden sluit niet uit dat kan worden aangetoond dat een bepaald document waarvan openbaarmaking wordt gevraagd, niet onder dat vermoeden valt of dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van dat document gebiedt volgens artikel 4, lid 2, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001 (arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 66).

47 Wat de beweerde verplichting van de Commissie betreft om concreet en individueel de documenten betreffende een EU-pilot-procedure te onderzoeken waarvan om toegang is verzocht, heeft het Gerecht, onder verwijzing naar punt 68 van het arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738), in punt 83 van het bestreden arrest op goede gronden erop gewezen dat een dergelijke verplichting ertoe zou leiden dat het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid zijn nuttig effect verliest.

48 In casu heeft het Gerecht in punt 45 van het bestreden arrest, welk punt in het kader van de onderhavige hogere voorziening niet wordt betwist, geconstateerd dat de betrokken EU-pilot-procedure een „onderzoek” betrof in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

49 Vervolgens heeft het Gerecht onderzocht of de Commissie zich kon beroepen op een algemeen vermoeden dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de uitzondering die in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 is neergelegd, teneinde toegang tot de documenten betreffende de EU-pilot-procedure te kunnen weigeren, en het heeft deze vraag in de punten 63 en 80 van het bestreden arrest bevestigend beantwoord.

50 Met betrekking tot de eventuele impact van de in punt 15 van het onderhavige arrest vermelde brief van de Commissie van 30 april 2012, betreffende de verplichting tot openbaarmaking van de litigieuze documenten, dient te worden opgemerkt dat deze brief niet de eindbeslissing van de Commissie bevat om geen formele inbreukprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland in te leiden, maar dat daarin louter werd aangekondigd dat de Commissie voornemens was het onderzoek wellicht te beëindigen.

Het definitieve besluit van de Commissie om geen formele niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland in te leiden, is pas vastgesteld op 27 september 2012, de datum waarop de betrokken EU-pilot-procedure is afgesloten. Ook al is het litigieuze besluit, dat van 21 juni 2012 dateert, pas ná de brief van 30 april 2012 vastgesteld, neemt dit dus niet weg dat dit besluit is vastgesteld vóórdat de opening van een formele niet-nakomingsprocedure is afgewezen, te weten op 27 september 2012. Derhalve heeft de brief van 30 april 2012 geen invloed op de mogelijkheid van de Commissie om zich op het in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde algemene vermoeden van vertrouwelijkheid te beroepen.

51 Gelet op de voorgaande overwegingen heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te erkennen dat de Commissie – wanneer zij de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vastgestelde uitzondering betreffende de onderzoeksprocedures inroept – zich op een voor bepaalde categorieën geldend algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid kan beroepen om toegang te weigeren tot documenten betreffende een EU-pilot-procedure, zonder dat zij de documenten waarvoor om toegang wordt verzocht, concreet en afzonderlijk hoeft te onderzoeken.

52 In die omstandigheden moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

B. Tweede middel

1. Argumenten van partijen

53 Het Koninkrijk Zweden, ondersteund door de Republiek Finland, voert aan dat de slotsom waartoe het Gerecht in de punten 94 en 95 van het bestreden arrest is gekomen, op een onjuiste rechtsopvatting berust, aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat de Commissie geen beoordelingsfout had gemaakt door te oordelen dat in casu geen hoger openbaar belang de openbaarmaking van de documenten gebood krachtens artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001, daar het algemeen belang het best werd gediend door de EU-pilot-procedure met de Bondsrepubliek Duitsland te voltooien. Onder verwijzing naar punt 44 van het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374), stelt het Koninkrijk Zweden dat het niet aan de Commissie staat om te oordelen over de beste manier waarop het algemeen belang kan worden gediend, maar dat zij wel dient na te gaan of een hoger openbaar belang bestaat dat openbaarmaking van de documenten gebiedt.

54 De Commissie en de Bondsrepubliek Duitsland betwisten dit betoog.

2. Beoordeling door het Hof

55 Het Gerecht heeft in punt 97 van het bestreden arrest geconstateerd dat verzoekers in eerste aanleg ter onderbouwing van hun verzoek om toegang tot de litigieuze documenten louter algemene stellingen aanvoerden met betrekking tot de noodzaak van de openbaarmaking van deze documenten ter bescherming van de volksgezondheid, maar dat zij niet specifiek verduidelijkten in welke mate deze openbaarmaking bescherming van dat algemeen belang diende. Zoals het Gerecht in datzelfde punt van het bestreden arrest terecht in herinnering heeft geroepen, hadden verzoekers, teneinde het bewijs te leveren dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten aan een dergelijke noodzaak beantwoordde, moeten aantonen dat sprake was van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 dat die openbaarmaking gebood.

56 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat degene die aanvoert dat sprake is van een hoger openbaar belang, concrete omstandigheden moet aangeven waaruit blijkt dat de betrokken documenten openbaar moeten worden gemaakt, en dat louter algemene overwegingen niet volstaan als bewijs van een hoger

openbaar belang dat zwaarder weegt dan de redenen voor weigering van openbaarmaking van de betrokken documenten (zie in die zin arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punten 93 en 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 In dit verband moet worden vastgesteld dat uit geen enkel in de onderhavige zaak overgelegd gegeven kan worden afgeleid dat de overwegingen van het Gerecht in punt 97 van het bestreden arrest, betreffende zowel de bewijslast die op verzoekers in eerste aanleg rustte als het feit dat deze laatsten slechts in algemene bewoordingen hadden aangevoerd dat de bescherming van de volksgezondheid verlangde dat zij toegang tot de litigieuze documenten verkregen, zonder dat zij specifieke redenen hoefden te vermelden waaruit bleek dat die bescherming een hoger openbaar belang diende, rechtens onjuist zijn.

58 In die omstandigheden kan het Koninkrijk Zweden niet geldig stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie rechtmatig kon oordelen dat in casu geen enkel hoger openbaar belang gebood dat de documenten openbaar werden gemaakt krachtens artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001.

59 Bijgevolg dient het tweede middel van de hogere voorziening te worden afgewezen.

C. Derde middel

1. Argumenten van partijen

60 Het Koninkrijk Zweden bekritiseert de punten 100 en 101 van het bestreden arrest en stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te erkennen dat gebeurtenissen die plaatsvinden ná de vaststelling van een besluit waarbij volgens verordening nr. 1049/2001 toegang tot een document is geweigerd, door de rechter van de Unie eveneens in aanmerking moeten worden genomen bij zijn toetsing krachtens artikel 263 VWEU van de rechtmatigheid van een dergelijk besluit. Ook al is de EU-pilot-procedure eerst beëindigd nadat het litigieuze besluit is vastgesteld, het Gerecht had in casu volgens deze lidstaat dit feit met betrekking tot verordening nr. 1049/2001 in aanmerking moeten nemen.

61 Deze lidstaat voert aan dat indien nieuwe omstandigheden enkel zouden kunnen worden onderzocht in het kader van een nieuw aan de betrokken instelling gericht verzoek om toegang tot de documenten, dit tot parallelle procedures en tot procedureverlengingen alsook tot hogere administratieve lasten voor de verzoekende partijen zou leiden. Bovendien heeft het Gerecht zich ter onderbouwing van zijn beslissing gebaseerd op rechtspraak van het Hof betreffende procedures op het gebied van staatssteun, welke rechtspraak niet kan worden toegepast op beslissingen die worden vastgesteld krachtens verordening nr. 1049/2001. Volgens het Koninkrijk Zweden had het Gerecht veeleer rekening moeten houden met de punten 37 tot en met 41 van het arrest van 15 september 2011, Koninklijke Grolsch/Commissie (T-234/07, EU:T:2011:476).

62 De Commissie, de Tsjechische Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland betwisten dit betoog.

2. Beoordeling door het Hof

63 Zoals het Gerecht in punt 100 van het bestreden arrest terecht heeft geconstateerd, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de rechtmatigheid van een handeling van de Unie dient te worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld (arrest van 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 In die omstandigheden is het derde middel van de hogere voorziening, waarmee wordt aangevoerd dat het Gerecht rekening had moeten houden met de beëindiging van de betrokken EU-pilot-procedure, hetgeen pas is geschied nadat het litigieuze besluit is vastgesteld, ongegrond en dient dit middel te worden verworpen.

65 Mitsdien moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

VI. Kosten

66 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.

67 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

68 Aangezien het Koninkrijk Zweden in het ongelijk is gesteld, dient deze lidstaat overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten van deze laatste.

69 De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Het Koninkrijk Zweden wordt verwezen in de kosten van de Europese Commissie.

3) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen