ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2007 *

In zaak C-64/05 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 10 februari 2005,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door K. Wistrand als gemachtigde,

rekwirant,

ondersteund door:

Republiek Finland, vertegenwoordigd door E. Bygglin en A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte in hogere voorziening,

* Procestaal: Engels.

andere partijen bij de procedure:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, voorheen Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door S. Crosby, solicitor, en R. Lang, avocat,

verzoekster in eerste aanleg,

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

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. Wissels en M. de Grave als gemachtigden,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Nwaokolo en V. Jackson als gemachtigden, bijgestaan door J. Stratford, barrister,

interveniënten in eerste aanleg,

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

verweerster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door I. del Cuvillo Contreras en A. Sampol Pucurull als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt in hogere voorziening,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis en U. Lõhmus, kamerpresidenten, K. Schiemann (rapporteur), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 januari 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 juli 2007,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Zweden verzoekt om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 30 november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie (T-168/02, Jurispr. blz. II-4135; hierna: „bestreden arrest"), houdende verwerping van het door IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (hierna: „IFAW") ingestelde beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 26 maart 2002 (hierna: „litigieuze beschikking"), waarbij IFAW toegang is geweigerd tot bepaalde documenten die de Commissie had ontvangen in het kader van een procedure waarin deze instelling een gunstig advies heeft uitgebracht voor de verwezenlijking van een industrieel project in een zone die beschermd is uit hoofde van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn").

Rechtskader

2 Artikel 255, leden 1 en 2, EG bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.

2. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten."

3 Verklaring nr. 35, ad artikel 255 [...], lid 1, van het [EG-]Verdrag, gehecht aan de Slotakte van Amsterdam (hierna: „verklaring nr. 35"), luidt:

„De conferentie komt overeen dat de in artikel 255, lid 1, van het [EG-]Verdrag [...] bedoelde beginselen en voorwaarden het een lidstaat mogelijk maken de Commissie of de Raad te verzoeken een uit die lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming aan derden door te geven."

4 De tweede tot en met de vierde, de tiende en de vijftiende overweging van de considerans van 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), luiden als volgt:

„(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.

(3) In de conclusies van de te Birmingham, te Edinburgh en te Kopenhagen gehouden bijeenkomsten van de Europese Raad is op de noodzaak gewezen voor een grotere transparantie in het werk van de instellingen van de Unie te zorgen. Deze verordening consolideert de initiatieven die de instellingen al hebben genomen om de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces te verbeteren.

(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, van het EG-Verdrag.

[...]

(10) Teneinde de openheid van de werkzaamheden van de instellingen te verbeteren, dienen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie toegang te verlenen niet alleen tot documenten die zij zelf hebben opgesteld, maar ook tot documenten die zij ontvangen hebben. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens Verklaring nr. 35 [...] een lidstaat de Commissie of de Raad erom kan verzoeken, een uit die lidstaat afkomstig document zonder diens voorafgaande instemming niet aan derden door te geven.

[...]

(15) Deze verordening heeft weliswaar noch tot doel noch tot gevolg de nationale wetgevingen ter zake van toegang tot documenten te wijzigen, maar het spreekt vanzelf dat de lidstaten, gelet op het beginsel van loyale samenwerking dat hun betrekkingen met de instellingen regelt, erop zullen toezien dat aan de goede toepassing van deze verordening geen afbreuk wordt gedaan en dat de veiligheidsregels van de instellingen worden geëerbiedigd."

5 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1049/2001, met als opschrift „Doel", bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 van het EG-Verdrag 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;

[...]"

6 Artikel 2, leden 3 en 5, van deze verordening, met als opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied", bepaalt:

„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.

[...]

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

7 Volgens artikel 3, sub b, van de verordening wordt voor de toepassing van deze verordening onder „derde" verstaan „natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, met inbegrip van de lidstaten, andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen."

8 Artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001, met als opschrift „Uitzonderingen", bepaalt:

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

a) het openbaar belang, wat betreft:

— de openbare veiligheid,

— defensie en militaire aangelegenheden,

— de internationale betrekkingen,

— het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;

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:

— de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,

— gerechtelijke procedures en juridisch advies,

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

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.

4. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering [op] de leden 1 of 2 van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

5. Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

[...]

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de persoonlijke levenssfeer of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven."

9 Artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Documenten in het bezit van de lidstaten", bepaalt:

„Wordt van een lidstaat een document gevraagd dat hij in zijn bezit heeft en dat van een instelling afkomstig is, dan raadpleegt hij de betrokken instelling, om een besluit te kunnen nemen waardoor het doel van deze verordening niet in gevaar komt — tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet wordt vrijgegeven.

De lidstaat kan het verzoek ook doorgeleiden aan de betrokken instelling."

10 Verordening nr. 1049/2001 bepaalt in artikel 9, betreffende de behandeling van gevoelige documenten:

„1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van de regels van de betrokken instelling ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, sub a — in het bijzonder openbare veiligheid —, defensie en militaire aangelegenheden, als ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' of ‚CONFIDENTIEL' zijn gerubriceerd.

2. Verzoeken om toegang tot gevoelige documenten volgens de procedures van de artikelen 7 en 8 worden uitsluitend behandeld door personen die het recht hebben zelf van deze documenten kennis te nemen. Deze personen beoordelen eveneens, onverminderd artikel 11, lid 2, welke verwijzingen naar gevoelige documenten in het openbaar register kunnen worden opgenomen.

3. Gevoelige documenten worden uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register vermeld of vrijgegeven.

[...]"

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

11 Ingevolge een verzoek dat de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 6, lid 4, tweede alinea, van de habitatrichtlijn bij haar had ingediend, heeft de Commissie op 19 april 2000 een gunstig advies uitgebracht voor de verwezenlijking van een industrieel project op het terrein van het Mühlenberger Loch, een beschermd gebied in de zin van die richtlijn. Dit project bestond in de uitbreiding van de fabriek van Daimler Chrysler Aerospace Airbus en de drooglegging van een gedeelte van het estuarium van de Elbe voor de verlenging van een landingsbaan.

12 Bij een op 20 december 2001 aan de Commissie gerichte brief heeft IFAW, een niet-gouvernementele organisatie die actief is op het gebied van de bescherming van het dierenwelzijn en de natuurbescherming, verzocht om toegang tot een aantal documenten die deze instelling in het kader van het onderzoek van dit industrieel project had ontvangen, te weten briefwisseling van de Bondsrepubliek Duitsland en de stad Hamburg, alsmede van de Duitse bondskanselier.

13 Na het IFAW bij brief van 24 januari 2002 te hebben meegedeeld dat zij zich gelet op artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001verplicht achtte, de toestemming van de betrokken lidstaat te vragen alvorens de desbetreffende documenten openbaar te maken, heeft de Commissie op 12 februari 2002 van de Bondsrepubliek Duitsland het verzoek ontvangen om die documenten niet openbaar te maken.

14 Van oordeel dat artikel 4, lid 5, haar in die omstandigheden belette de betrokken documenten openbaar te maken, heeft de Commissie op 26 maart 2002 de litigieuze beschikking vastgesteld, houdende afwijzing van het verzoek van IFAW.

Bestreden arrest

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 juni 2002, heeft IFAW beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld. Ter onderbouwing van haar beroep heeft zij twee middelen aangevoerd, schending van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 en schending van de motiveringsplicht. Het Gerecht heeft dit beroep in het bestreden arrest ongegrond verklaard.

16 Met betrekking tot het eerste middel heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie in de litigieuze beschikking op goede gronden had geoordeeld dat, ingeval een lidstaat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 inroept en een instelling verzoekt om een van deze staat afkomstig document niet openbaar te maken, dit een bindend verzoek is om dat document niet openbaar te maken, waarnaar die instelling zich heeft te voegen zonder dat de betrokken lidstaat zijn verzoek heeft te motiveren en zonder dat de instelling hoeft te onderzoeken of de niet-openbaarmaking gerechtvaardigd is.

17 In dit verband heeft het Gerecht in de punten 57 tot en met 62 van het bestreden arrest inzonderheid gepreciseerd:

„57 Blijkens artikel 4, lid 5, van de verordening genieten de lidstaten [...] een bijzondere behandeling. Deze bepaling biedt een lidstaat immers de mogelijkheid een instelling te verzoeken van hem afkomstige documenten niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken. Beklemtoond zij dat artikel 4, lid 5, van de verordening verklaring nr. 35 overneemt, volgens welke de Conferentie overeenkomt dat de in artikel 255 EG neergelegde beginselen en voorwaarden het een lidstaat mogelijk maken de Commissie of de Raad te verzoeken een uit die lidstaat afkomstig document niet zonder zijn

voorafgaande toestemming aan derden door te geven. Deze door artikel 4, lid 5, van de verordening aan de lidstaten geboden mogelijkheid is te verklaren doordat die verordening noch tot doel noch tot gevolg heeft, de nationale wetgevingen ter zake van toegang tot documenten te wijzigen (zie overweging 15 van de considerans van de verordening en arrest Gerecht van 17 september 2003, Messina/Commissie, T-76/02, Jurispr. blz. II-3203, punten 40 en 41).

58 Artikel 4, lid 5, van de verordening verleent de lidstaten een andere positie dan de overige derden en formuleert dienaangaande een lex specialis. Volgens deze bepaling kan de lidstaat een instelling verzoeken een van hem afkomstig document niet openbaar te maken en is de instelling verplicht dit niet openbaar te maken zonder zijn ‚voorafgaande toestemming'. Deze verplichting van de instelling om de voorafgaande toestemming van de lidstaat te verkrijgen, die in artikel 4, lid 5, van de verordening duidelijk wordt bevestigd, zou een dode letter kunnen blijven indien de Commissie kon besluiten dit document openbaar te maken ook al heeft de betrokken lidstaat uitdrukkelijk gevraagd dit niet te doen. Anders dan [IFAW] betoogt, vormt een verzoek van de lidstaat op basis van dit artikel derhalve een bevel aan de instelling om het desbetreffende document niet openbaar te maken.

59 Dienaangaande zij vastgesteld dat de lidstaat niet verplicht is zijn verzoek krachtens artikel 4, lid 5, van de verordening te motiveren en dat de instelling na de indiening van een dergelijk verzoek niet heeft te onderzoeken of de niet-openbaarmaking van het desbetreffende document met name door het openbaar belang is gerechtvaardigd.

60 Om te verzekeren dat aan de bepalingen van artikel 4, lid 5, van de verordening een uitlegging wordt gegeven die strookt met verklaring nr. 35, en teneinde de toegang tot het desbetreffende document te vergemakkelijken door de lidstaat in staat te stellen in voorkomend geval in te stemmen met de openbaarmaking daarvan, moet de instelling deze lidstaat raadplegen wanneer het verzoek om toegang betrekking heeft op een document dat van de lidstaat afkomstig is. Indien deze lidstaat, na te zijn geraadpleegd, geen verzoek overeenkomstig

artikel 4, lid 5, van de verordening indient, rust op de instelling overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de verordening nog steeds de verplichting, te beoordelen of het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

61 Vastgesteld zij, zoals de Commissie terecht opmerkt, dat de toegang tot een document waarvoor een lidstaat een verzoek overeenkomstig artikel 4, lid 5, van de verordening heeft gedaan, niet onder de verordening valt, maar wordt beheerst door de toepasselijke nationale bepalingen van de betrokken lidstaat, die door de vaststelling van de verordening ongewijzigd blijven. Bijgevolg staat het aan de nationale bestuursorganen en gerechtelijke autoriteiten om naar nationaal recht te beoordelen of toegang moet worden verleend tot de documenten van de lidstaat en of het nationale recht de belanghebbenden het recht zal waarborgen, beroep in te stellen.

62 Aangaande het [...] argument van [IFAW] met betrekking tot artikel 9, lid 3, van de verordening dient te worden vastgesteld dat artikel 9 in specifieke regels voorziet voor de behandeling van zogenoemde ‚gevoelige' documenten van met name de instellingen, de lidstaten, derde landen of internationale organisaties op de in artikel 4, lid 1, sub a, van de verordening vermelde gebieden, inzonderheid openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden. Dit artikel vermeldt met name de personen die het recht hebben om deze documenten te behandelen en bepaalt dat gevoelige documenten uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register worden vermeld of worden vrijgegeven. Gelet op de specifieke aard van de hierin omschreven situatie, ligt het voor de hand dat dit artikel niet samenhangt met artikel 4, lid 5, van de verordening en dat de bewoordingen van artikel 9, lid 3, van de verordening niet kunnen worden ingeroepen ter uitlegging van artikel 4, lid 5."

18 Met betrekking tot het tweede middel heeft het Gerecht geoordeeld dat de litigieuze beschikking, aangezien daarin wordt verwezen naar het verzoek om niet-openbaarmaking van de Bondsrepubliek Duitsland met de toevoeging dat een

dergelijk verzoek bindend is voor de instelling waaraan het is gericht, voldoende duidelijk is om IFAW in staat te stellen te begrijpen waarom haar toegang is geweigerd, en het Gerecht in staat te stellen de wettigheid ervan te toetsen.

Hogere voorziening

19 Met zijn hogere voorziening, ter onderbouwing waarvan het één middel aanvoert, gebaseerd op schending van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, verzoekt het Koninkrijk Zweden het Hof het bestreden arrest te vernietigen en zelf op het beroep te beslissen door de litigieuze beschikking nietig te verklaren.

20 Bij beschikking van de president van het Hof van 5 oktober 2005 zijn het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van respectievelijk de Commissie en het Koninkrijk Zweden.

21 Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en IFAW concluderen tot toewijzing van de hogere voorziening.

22 Het Koninkrijk Spanje, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie concluderen tot afwijzing van de hogere voorziening.

Argumenten van partijen

23 Volgens het Koninkrijk Zweden heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 een lidstaat de mogelijkheid biedt om een absoluut en niet-gemotiveerd veto op te werpen tegen de openbaarmaking van van hem afkomstige documenten die bij een instelling berusten.

24 Met een dergelijke uitlegging zou de „auteursregel" opnieuw worden ingevoerd, welke regel de gemeenschapswetgever evenwel niet in de verordening heeft opgenomen, en zou het in artikel 2, lid 3, daarvan neergelegde beginsel worden geschonden volgens hetwelk de beoordeling of toegang tot deze documenten moet worden verleend, enkel toekomt aan de instelling waarbij de documenten berusten.

25 Anders dan de artikelen 2, lid 5, en 9 van verordening nr. 1049/2001, betreffende gevoelige documenten, voldoet artikel 4, lid 5, van deze verordening niet aan de voorwaarde inzake voldoende duidelijkheid die geldt voor elke uitzondering op de basisbeginselen van de regeling waartoe deze behoort.

26 Bedoeld artikel 4, lid 5, voert een procedureregel in die de lidstaten het recht verleent te worden geraadpleegd en een gemotiveerd verzoek tot niet-openbaarmaking te formuleren uit hoofde van de in de leden 1 tot en met 3 van ditzelfde artikel vastgestelde materiële uitzonderingen.

27 Volgens het Koninkrijk Zweden heeft het Gerecht eveneens ten onrechte geoordeeld, in punt 57 van het bestreden arrest, dat het aldus beweerdelijk aan de lidstaten toegekende vetorecht wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid dat verordening nr. 1049/2001 noch tot doel noch tot gevolg heeft, de nationale wetgevingen ter zake van toegang tot documenten te wijzigen. De toepasselijkheid

van een bepaalde regeling hangt immers niet af van de oorsprong van het document, maar van het orgaan waaraan het verzoek om toegang is gericht. In dit verband volgt uit geen enkele bepaling van deze verordening dat een aan een gemeenschapsinstelling gericht verzoek om toegang door het nationale recht zou worden beheerst, en een door die instelling krachtens die verordening genomen beslissing heeft rechtens geen invloed op het recht dat van toepassing is op een verzoek om toegang dat betreffende ditzelfde document bij een autoriteit van een lidstaat is ingediend.

28 IFAW schaart zich achter de argumenten van het Koninkrijk Zweden en voegt daar in de eerste plaats aan toe dat het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 niet als een uitzondering, maar als een lex specialis te kwalificeren en op die manier veeleer voor een maximalistische dan voor een restrictieve uitlegging van deze bepaling te kiezen.

29 In de tweede plaats merkt IFAW op dat, aangezien in de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 1049/2001 naar het beginsel van loyale samenwerking wordt verwezen en artikel 5, eerste alinea, van deze verordening bepaalt dat de lidstaten die een document in hun bezit hebben dat van een instelling afkomstig is, bevoegd zijn om, na de betrokken instelling eventueel te hebben geraadpleegd, te besluiten of tot openbaarmaking dient te worden overgegaan, artikel 4, lid 5, van deze verordening aldus dient te worden uitgelegd dat een evenwicht tussen de lidstaten en de instellingen wordt gewaarborgd. Deze laatste dienen zich derhalve eveneens te kunnen uitspreken over verzoeken tot openbaarmaking van documenten die afkomstig zijn van een lidstaat.

30 In de derde plaats heeft het Gerecht, door in punt 61 van het bestreden arrest te oordelen dat een door een lidstaat krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 gedaan verzoek tot gevolg heeft dat niet deze verordening, maar het nationale recht van toepassing is, blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de werkingssfeer van deze verordening, die geldt voor alle documenten die bij een instelling berusten.

31 In de vierde plaats heeft verklaring nr. 35 geen normatieve strekking. Daar deze verklaring inhoudelijk niet afwijkt van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, kan zij evenmin ter uitlegging van laatstgenoemde bepaling worden ingeroepen.

32 Volgens de Nederlandse regering bevestigen het doel van verordening nr. 1049/2001, namelijk het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te verlenen, de bewoordingen van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, waarin sprake is van een „verzoek" van een lidstaat, en de omstandigheid dat dit lid volgt op lid 4 van ditzelfde artikel, waarin een procedureregel is opgenomen, dat bedoeld lid 5 geen afzonderlijke uitzonderingsgrond toevoegt aan die welke in de leden 1 tot en met 3 van dit artikel zijn opgesomd.

33 Het Koninkrijk Denemarken betoogt dat de invoeging van artikel 4, lid 5, in verordening nr. 1049/2001, een bepaling die evenals verklaring nr. 35 bewust dubbelzinnig is geformuleerd, het gevolg is van een politiek compromis tussen de verschillende interveniënten in het communautaire wetgevingsproces. De Commissie gaf er immers de voorkeur aan, dat van de lidstaten afkomstige documenten aan het nationale recht zouden zijn onderworpen, terwijl het Parlement van oordeel was dat de openbaarmaking van dergelijke documenten onder het gemeenschapsrecht diende te vallen. De lidstaten waren verdeeld over de kwestie.

34 Bijgevolg dient de gemeenschapsrechter, aan wie de gemeenschapswetgever de noodzakelijke verduidelijking heeft overgelaten, aan genoemd artikel 4, lid 5, ondanks de dubbelzinnige formulering ervan, de uitlegging te geven die het best strookt met de regelgevende context van deze bepaling, de door verordening nr. 1049/2001 beoogde doelstellingen en de algemene beginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, de motiveringsplicht en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

35 Volgens het Koninkrijk Denemarken pleiten deze doelstellingen en beginselen tegen de toekenning van een discretionair vetorecht aan de lidstaten en dienen de betrokken instelling en de gemeenschapsrechter de bevoegdheid te behouden om, tegen de achtergrond van de door een lidstaat ingeroepen redenen, te beoordelen of de niet-openbaarmaking van een document wel degelijk haar rechtvaardiging vindt in openbare of particuliere belangen. Deze belangen dienen door de instelling loyaal te worden beoordeeld en in voorkomend geval aan de indiener van het verzoek om toegang te worden meegedeeld.

36 De Republiek Finland is eveneens van mening dat een lidstaat die zich tegen de openbaarmaking van een document verzet, zijn standpunt dient te motiveren, teneinde de betrokken instelling in staat te stellen erop toe te zien dat de ingeroepen redenen de weigering van toegang rechtvaardigen en om haar eventueel besluit in die zin te motiveren, waartoe zij verplicht is.

37 De Republiek Finland voert evenwel aan dat, enerzijds, de redenen die door een lidstaat kunnen worden ingeroepen om zich tegen de mededeling van een document te verzetten, niet beperkt zijn tot die welke in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 zijn opgesomd, maar eveneens kunnen worden ontleend aan het nationale recht, aan andere, meer specifieke bepalingen van gemeenschapsrecht op het gebied van toegang tot documenten, of aan internationale verdragen. Anderzijds kan de betrokken instelling, zo de lidstaat deze redenen aldus heeft uiteengezet, haar eigen beoordeling van die redenen niet in de plaats stellen van die van de lidstaat en het document waarvan de overlegging wordt gevraagd dus niet openbaar maken.

38 De Commissie stelt zich van haar kant op het standpunt dat het Gerecht op goede gronden heeft geoordeeld dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 zoals met name blijkt uit de vijftiende overweging van de considerans ervan en uit de verwijzing naar verklaring nr. 35 die in de tiende overweging van de considerans van diezelfde verordening is opgenomen, tot doel heeft de toepassing van de regelingen en de beleidsmaatregelen van de lidstaten op het gebied van de toegang tot „nationale" documenten in stand te laten, met name gelet op het ontbreken van communautaire harmonisering op dit gebied en het subsidiariteitsbeginsel.

39 Bedoeld artikel 4, lid 5, voert dus geen extra uitzondering in op het gebied van de toegang tot documenten, maar bevestigt enkel dat de vraag of toegang moet worden verleend tot een document dat van een lidstaat afkomstig is, tegen de achtergrond van het nationale recht moet worden beoordeeld. Elk verzet tegen openbaarmaking van een lidstaat dient derhalve op basis van het toepasselijke nationale recht te worden beoordeeld en aan een eventuele toetsing door de rechter van die lidstaat te kunnen worden onderworpen.

40 Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat aan de woorden „zonder zijn voorafgaande toestemming" in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 elke betekenis wordt ontnomen indien zij anders wordt gelezen dan dat die toestemming moet zijn verkregen voordat het document openbaar wordt gemaakt. Het gaat dus niet om een loutere verplichting om de betrokken lidstaat te raadplegen. Voorts impliceren de woorden „kan [...] verzoeken" geenszins dat de instelling over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, maar geven zij simpelweg aan dat het enkel aan de lidstaten staat om van geval tot geval de opportuniteit van de indiening van een dergelijk verzoek te beoordelen.

41 De tiende overweging van de considerans van verordening nr. 1049/2001 en de verwijzing naar verklaring nr. 35 die daarin is opgenomen, bevestigen dat artikel 4, lid 5, van deze verordening tot doel heeft dat er rekening mee wordt gehouden dat de lidstaten met de vaststelling van artikel 255 EG waarborgen betreffende de openbaarmaking van van hen afkomstige documenten hebben geëist. De door het Koninkrijk Zweden voorgestane uitlegging zou er overigens op neerkomen dat de nationale regels via een omweg worden geharmoniseerd, waartegen zowel de vijftiende overweging van de considerans van deze verordening als het subsidiariteitsbeginsel zich verzetten.

42 Het betoog van het Koninkrijk Spanje komt in wezen overeen met dat van het Verenigd Koninkrijk. Inzonderheid wordt hierin aangevoerd dat blijkens de bewoordingen van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de toestemming van de lidstaat die een verzoek krachtens deze bepaling heeft geformuleerd, een juridische voorwaarde is waaraan vóór de openbaarmaking van het betrokken document moet zijn voldaan.

Beoordeling door het Hof

Vereiste van voorafgaande toestemming van de lidstaat

43 Zoals het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest terecht heeft verklaard, verleent artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de lidstaten een positie die verschilt van andere derden, door te bepalen dat elke lidstaat, anders dan laatstgenoemden, de instelling kan verzoeken van hem afkomstige documenten niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

44 In dit verband heeft het Gerecht in ditzelfde punt 58 eveneens op goede gronden geoordeeld dat het in genoemde bepaling neergelegde vereiste van „voorafgaande toestemming" van de lidstaat een dode letter zou kunnen blijven indien het deze instelling, ondanks het verzet dat de lidstaat tegen de openbaarmaking van een van hem afkomstig document heeft geuit, en ook al heeft de instelling geenszins de „toestemming" van deze lidstaat verkregen, niettemin vrij zou staan, het betrokken document openbaar te maken. Een dergelijk vereiste zou immers geen enkel nuttig effect en zelfs geen enkele betekenis hebben, indien de verplichting om voor de openbaarmaking van dit document „voorafgaande toestemming" te verkrijgen, in laatste instantie zou afhangen van de discretionaire wil van de instelling waarbij dit document berust.

45 Aangezien „toestemming" juridisch verschilt van louter „advies", verzetten de bewoordingen zelf van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 zich dus tegen een uitlegging volgens welke deze bepaling een lidstaat die van de hierin geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, louter het recht zou verlenen om door de instelling te worden geraadpleegd alvorens deze laatste besluit om, in voorkomend geval ondanks het verzet van de betrokken lidstaat, toegang tot het document in kwestie te verlenen.

46 Bovendien moet worden vastgesteld dat de lidstaten reeds ruimschoots over dit recht om te worden geraadpleegd beschikken ingevolge artikel 4, lid 4, van deze verordening, op grond waarvan de derde moet worden „geraadpleegd" ingeval het niet duidelijk is of het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

47 De omstandigheid dat in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 een andere terminologie wordt gebruikt dan in artikel 9, lid 3, van deze verordening, volgens welke bepaling evenwel eveneens toestemming van de verstrekker van het document moet worden verkregen, heeft geen invloed op de in de punten 44 en 45 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging. Anders dan dit artikel 9, lid 3, maakt bedoeld artikel 4, lid 5, de voorafgaande toestemming van de lidstaat immers niet tot een absolute voorwaarde voor openbaarmaking van een document, maar is de eventuele noodzaak van die toestemming gekoppeld aan de voorwaarde dat de betrokken lidstaat vooraf de wil daartoe heeft geuit. In die omstandigheden wordt met het gebruik van de woorden „kan verzoeken" louter benadrukt dat deze bepaling een mogelijkheid invoert voor de lidstaat, waarbij enkel het daadwerkelijke gebruik van die mogelijkheid er in een bepaald geval toe leidt dat de voorafgaande toestemming van de lidstaat een voorwaarde wordt voor toekomstige openbaarmaking van het betrokken document.

48 Evenmin kan worden aanvaard het argument dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 op basis van de bepalingen van artikel 5 van deze verordening moet worden uitgelegd, zodat een evenwicht wordt verzekerd tussen de behandeling van documenten afkomstig van de instellingen die bij de lidstaten berusten, en de behandeling van documenten die van de lidstaten afkomstig zijn en bij de instellingen berusten.

49 Daartoe volstaat de vaststelling dat de gemeenschapswetgever zich met betrekking tot deze twee categorieën documenten in zeer uiteenlopende bewoordingen heeft uitgedrukt, door in artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 enkel gewag te maken van de verplichting voor de lidstaten om de instellingen te „raadplegen", wanneer wordt verzocht om toegang tot een document dat van deze laatste afkomstig is.

50 Uit het voorgaande volgt dat, wanneer een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de hem door artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 geboden mogelijkheid om te verzoeken dat een bepaald document dat van hem afkomstig is, niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar zal worden gemaakt, voor de eventuele openbaarmaking van dit document door de instelling, zoals het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, vooraf toestemming van deze lidstaat moet worden verkregen.

51 Het bestreden arrest geeft daarentegen blijk van onjuiste rechtsopvattingen met betrekking tot de draagwijdte van die voorafgaande toestemming.

Draagwijdte van de voorafgaande toestemming die krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 moet worden gevraagd

52 Zoals onder meer het Koninkrijk Denemarken in herinnering heeft gebracht, volgt uit artikel 255, lid 2, EG dat de beperkingen betreffende het in lid 1 van dit artikel gewaarborgde recht op toegang tot documenten, die door de Raad volgens de procedure van artikel 251 EG moeten worden bepaald, noodzakelijk dienen te zijn „op grond van openbare of particuliere belangen".

53 Als respons op deze verdragsbepaling, waarvan zij de uitvoering verzekert, heeft verordening nr. 1049/2001 tot doel, zoals uit de vierde overweging van haar considerans en uit artikel 1, sub a, ervan blijkt, de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen betreffende het recht van toegang tot documenten op grond van openbare of particuliere belangen te bepalen, en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang wordt gewaarborgd.

54 Voorts volgt uit de tweede en de derde overweging van de considerans van deze verordening dat deze de doorzichtigheid van het communautaire besluitvormingsproces beoogt te verbeteren, welke doorzichtigheid een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem waarborgt.

55 Zoals in de tiende overweging van de considerans van verordening nr. 1049/2001 wordt onderstreept, verklaart juist dit streven naar een betere doorzichtigheid van het communautaire besluitvormingsproces dat, zoals artikel 2, lid 3, van deze verordening bepaalt, het recht op toegang tot bij het Parlement, de Raad en de Commissie berustende documenten niet alleen geldt voor documenten die door deze instellingen zijn opgesteld, maar ook voor documenten van derden, waartoe ook de lidstaten behoren, zoals in artikel 3, sub b, van de verordening uitdrukkelijk is gepreciseerd.

56 Hiermee heeft de gemeenschapswetgever, zoals het Gerecht in de punten 53 en 54 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, met name de tot dan geldende auteursregel afgeschaft. Blijkens de besluiten 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43), 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58) en 97/632/EG, EGKS, Euratom van het Europees Parlement van 10 juli 1997 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van het Europees Parlement (PB L 263, blz. 27) hield die regel in dat wanneer de auteur van een document dat bij een instelling berustte een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een ander orgaan van de Gemeenschap of enig ander nationaal of internationaal organisme was, het verzoek om toegang tot het document rechtstreeks tot de auteur ervan moest worden gericht.

57 Derhalve beogen de bepalingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001, waarin een aantal materiële uitzonderingen zijn opgenomen, en ook de artikelen 2, lid 5, en 9 van deze verordening, die een bijzondere regeling voor

gevoelige documenten bevatten, de objectieve beperkingen van openbaar of particulier belang te definiëren die een weigering van openbaarmaking van bij de instellingen berustende documenten kunnen rechtvaardigen, ongeacht of deze documenten door deze instellingen zijn opgesteld dan wel ontvangen, en, in dit laatste geval, of zij van de lidstaten dan wel van andere derden afkomstig zijn.

58 In die context moet worden vastgesteld dat een uitlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 volgens welke dit artikel de lidstaat een algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht verleent waarmee hij zich louter discretionair en zonder zijn besluit te hoeven motiveren tegen de openbaarmaking van elk bij een gemeenschapsinstelling berustend document kan verzetten, op de enkele grond dat dit document van die staat afkomstig is, niet verenigbaar is met de in de punten 53 tot en met 56 van het onderhavige arrest vermelde doelstellingen.

59 In dit verband zij er in eerste plaats op gewezen dat, zoals onder meer het Koninkrijk Zweden betoogt en de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de uitlegging die het Gerecht hiermee heeft gevolgd, het gevaar zou meebrengen dat de auteursregel, die de gemeenschapswetgever juist heeft afgeschaft, voor de lidstaten op zijn minst gedeeltelijk weer wordt ingevoerd.

60 Behalve dat de auteursregel weer zou worden ingevoerd, zou deze uitlegging in de tweede plaats ertoe kunnen leiden dat de doorzichtigheid van het communautaire besluitvormingsproces potentieel aanzienlijk wordt verminderd, in strijd met de door verordening nr. 1049/2001 beoogde doelstellingen.

61 Artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ziet immers geenszins enkel op documenten waarvan de lidstaten de „auteurs" zijn of die door hen zijn „opgesteld", maar heeft potentieel betrekking op elk document dat van een lidstaat „afkomstig" is, dat wil zeggen, zoals de Commissie terecht aanvoert en zowel IFAW als alle

lidstaten die bij onderhavige hogere voorziening partij zijn ter terechtzitting hebben erkend, op alle documenten, ongeacht de auteur ervan, die een lidstaat aan een instelling overlegt. In casu is het enige relevante criterium de herkomst van een document en de overdracht door de betrokken lidstaat van een document dat in zijn bezit was.

62 In dit verband moet evenwel worden benadrukt dat, zoals het Koninkrijk Zweden ter terechtzitting heeft verklaard en de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft gepreciseerd, een discretionair vetorecht voor de lidstaten in die omstandigheden potentieel tot gevolg zou hebben dat een bijzonder belangrijke categorie van documenten die aan het communautaire besluitvormingsproces ten grondslag kunnen liggen en dit proces kunnen verduidelijken, niet langer onder de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 vallen.

63 Zoals onder meer IFAW heeft beklemtoond, vormen de lidstaten immers zowel als leden van de Raad als in hun hoedanigheid van deelnemers aan de talrijke nu eens door de Raad en dan weer door de Commissie opgerichte comités, een belangrijke bron van informatie en van documenten die onmisbaar zijn voor het communautaire besluitvormingsproces.

64 Hieruit volgt dat het recht van toegang van het publiek in zoverre zonder objectieve reden potentieel zou worden aangetast. Het nuttig effect van dat recht zou hierdoor aanzienlijk worden verminderd (zie naar analogie arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punt 26).

65 In de derde plaats biedt geen enkele bepaling van verordening nr. 1049/2001 steun voor de door het Gerecht aanvaarde stelling dat de gemeenschapswetgever bij wege van artikel 4, lid 5, van die verordening een soort collisieregel heeft willen uitvaardigen teneinde de toepassing van de nationale voorschriften — of zelfs, zoals

de Commissie heeft gesuggereerd, van het beleid van de lidstaten — op het gebied van de toegang tot van deze laatste afkomstige documenten veilig te stellen ten koste van de specifieke regels die deze verordening ter zake oplegt.

66 In dit verband zij er immers in de eerste plaats aan herinnerd dat, gelet op de door verordening nr. 1049/2001 beoogde doelstellingen, waaronder de in de tweede overweging van de considerans van deze verordening in herinnering gebrachte omstandigheid dat het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen gelieerd is met het democratische systeem waartoe deze laatste behoren, en het feit dat deze verordening, zoals in de vierde overweging van de considerans en in artikel 1 ervan wordt gepreciseerd, ertoe strekt het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te verlenen, de in artikel 4 van deze verordening opgesomde uitzonderingen op dit recht strikt moeten worden uitgelegd en toegepast (zie in die zin, met betrekking tot de regeling die vóór verordening nr. 1049/2001 gold, arrest van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie, C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 27, en arrest Raad/Hautala, reeds aangehaald, punten 24 en 25, alsook, met betrekking tot verordening nr. 1049/2001, arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 63).

67 In de tweede plaats is in de punten 55 en 56 van het onderhavige arrest reeds benadrukt, dat uit de tiende overweging van de considerans van verordening nr. 1049/2001 en uit artikel 2, lid 3, van deze verordening duidelijk blijkt dat alle bij de instellingen berustende documenten binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, met inbegrip van documenten die afkomstig zijn van de lidstaten, zodat de toegang tot die documenten in beginsel wordt beheerst door de bepalingen van deze verordening, die waarin materiële uitzonderingen op het recht van toegang zijn neergelegd daaronder begrepen.

68 Zo volgt bijvoorbeeld uit artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 dat indien het volgens de betrokken instelling duidelijk is dat de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document moet worden geweigerd op grond van de in de leden 1 of 2 van dit artikel voorziene uitzonderingen, zij de verzoeker toegang weigert

zonder dat zij de lidstaat waarvan het document afkomstig is hoeft te raadplegen en zulks ongeacht of deze lidstaat al dan niet vooraf een verzoek krachtens artikel 4, lid 5, van deze verordening heeft gedaan. In dat geval is het derhalve duidelijk dat de betrokken instelling op het verzoek om toegang enkel beslist op basis van de uitzonderingen die rechtstreeks voortvloeien uit de voorschriften van het gemeenschapsrecht.

69 In de derde plaats moet worden vastgesteld dat artikel 4, lid 5, van deze verordening, evenals de leden 1 tot en met 4 van dit artikel, geen verwijzing naar bepalingen van het nationale recht van de lidstaat bevat.

70 In de vierde plaats heeft de omstandigheid dat de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 1049/2001 preciseert dat deze verordening noch tot doel noch tot gevolg heeft, de nationale wetgevingen ter zake van toegang tot documenten te wijzigen, anders dan het Gerecht in punt 57 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, geen invloed op de draagwijdte die aan artikel 4, lid 5, van deze verordening moet worden toegekend. Deze overweging, gelezen in haar geheel en in samenhang met artikel 5 van deze verordening, beoogt immers uitsluitend in herinnering te roepen dat verzoeken om toegang tot documenten die bij nationale autoriteiten berusten, ook wanneer die documenten van gemeenschapsinstellingen afkomstig zijn, onderworpen blijven aan de op deze autoriteiten toepasselijke nationale regels, zonder dat de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 daarvoor in de plaats komen, onverminderd de in bedoeld artikel 5 gestelde eisen die uit de in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking voortvloeien.

71 Bovendien blijven documenten die een lidstaat aan een derde doorgeeft, niet enkel aan de rechtsorde van deze staat onderworpen. Zoals het Koninkrijk Zweden terecht opmerkt valt een gemeenschapsinstelling, als externe autoriteit die losstaat van de lidstaten, inzake de toegang tot bij haar berustende documenten onder een rechtsorde met eigen regels. Hieruit volgt onder meer, zoals de advocaat-generaal in

punt 47 van zijn conclusie heeft verklaard, dat de regels die deze toegang beheersen, niet kunnen leiden tot wijziging van het nationale recht dat de toegang tot een bij een nationale autoriteit berustend document regelt.

72 In de vijfde plaats heeft, zoals IFAW benadrukt, de door het Gerecht gegeven uitlegging tot gevolg dat de toegang tot eenzelfde type document, met eenzelfde belang voor de verduidelijking van het communautaire besluitvormingsproces, kan worden verleend of geweigerd op de uitsluitende grondslag van de herkomst van dit document.

73 Uitgaande van de specifieke omstandigheden van het onderhavige geding zou hieruit volgen dat documenten van dezelfde aard, die een beslissende rol kunnen hebben gespeeld bij de beslissing van de Commissie een gunstig advies uit te brengen over de uitvoering van een industrieel project in een gebied dat uit hoofde van de habitatrichtlijn is beschermd, voor het publiek nu eens toegankelijk en dan weer ontoegankelijk zouden zijn, afhankelijk van de bepalingen of van het beleid inzake de toegang tot documenten van de lidstaat waar dit project moet worden uitgevoerd.

74 Wat in de zesde plaats het subsidiariteitsbeginsel betreft, volstaat de vaststelling dat, hoewel zij dit beginsel ter ondersteuning van hun gemeenschappelijk standpunt hebben ingeroepen, noch het Koninkrijk Spanje, noch het Verenigd Koninkrijk, noch de Commissie hebben aangetoond of ook maar hebben getracht uit te leggen waarom dit beginsel eraan in de weg zou staan dat de openbaarmaking van documenten die van de lidstaten afkomstig zijn en bij de gemeenschapsinstellingen berusten in het kader van de uitoefening van hun besluitvormingsbevoegdheden, onder de communautaire bepalingen betreffende de toegang tot documenten zou vallen of zou verlangen dat die openbaarmaking niet door deze bepalingen, maar enkel door nationale bepalingen wordt beheerst.

75 Uit het voorgaande volgt dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaten een algemeen en onvoorwaardelijk

vetorecht verleent op grond waarvan deze zich discretionair zouden kunnen verzetten tegen de openbaarmaking van een van hen afkomstig document dat bij een instelling berust en waardoor de toegang tot dergelijke documenten niet langer door de bepalingen van deze verordening, maar enkel nog door de bepalingen van het nationale recht zou worden beheerst.

76 Verschillende elementen pleiten daarentegen voor een uitlegging van bedoeld artikel 4, lid 5, volgens welke de uitoefening van de bevoegdheid die deze bepaling de betrokken lidstaat verleent, wordt afgebakend door de materiële uitzonderingen die in de leden 1 en tot en met 3 van ditzelfde artikel zijn opgesomd en de lidstaat ter zake enkel over een bevoegdheid tot deelneming aan de communautaire besluitvorming beschikt. Zo bezien is de voorafgaande toestemming van de lidstaat waarnaar bedoeld lid 5 verwijst, niet te beschouwen als een discretionair vetorecht, maar als een vorm van conform advies aangaande het ontbreken van aan de leden 1 tot en met 3 ontleende uitzonderingsgronden.

77 Afgezien van het feit dat een dergelijke uitlegging zowel verenigbaar is met de door verordening nr. 1049/2001 beoogde doelstellingen, zoals deze in de punten 53 tot en met 56 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, als met het in punt 66 van dit arrest vermelde vereiste om artikel 4 van deze verordening strikt uit te leggen, vindt deze uitlegging eveneens steun in de directere normatieve context van artikel 4, lid 5, van deze verordening.

78 Waar artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 immers duidelijk materiële uitzonderingen vaststelt die een weigering om het gevraagde document over te leggen kunnen rechtvaardigen en in voorkomend geval noodzakelijk kunnen maken, voorziet lid 5 van dit artikel enkel in het vereiste van voorafgaande toestemming van de betrokken lidstaat ingeval deze laatste daartoe een uitdrukkelijk verzoek heeft ingediend.

79 Bovendien volgt dit lid 5 op een bepaling, te weten lid 4, waarin een procedureregel is vastgesteld op grond waarvan in de erin vermelde omstandigheden de derden moeten worden geraadpleegd.

80 Ten slotte verwijst lid 7 van artikel 4, waarin is geregeld gedurende welke periode de verschillende uitzonderingen op het recht van toegang van het publiek tot documenten van toepassing dienen te zijn, uitdrukkelijk enkel naar de uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 van dit artikel, zonder enige verwijzing naar lid 5 van dit artikel.

81 Bijgevolg kan zowel op grond van de plaats van voormeld lid 5 in het artikel waartoe het behoort als gelet op de inhoud van dit artikel, tegen de achtergrond van de door verordening nr. 1049/2001 beoogde doelstellingen, worden geoordeeld dat artikel 4, lid 5, van deze verordening een bepaling is die het communautaire besluitvormingsproces betreft.

82 Aangaande de standpunten van partijen betreffende de juridische draagwijdte van verklaring nr. 35, kan worden volstaan met op te merken dat de in punt 76 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging hoe dan ook niet in strijd is met deze verklaring. Daarin wordt weliswaar uiteengezet dat de lidstaten zich bij de vaststelling van artikel 255, lid 1, EG de mogelijkheid hebben willen voorbehouden om een zekere zeggenschap te houden over de openbaarmaking van van hen afkomstige documenten, maar zij preciseert daarentegen geenszins om welke redenen ten gronde die zeggenschap aan de orde zou kunnen komen.

83 Hieraan moet nog worden toegevoegd dat volgens het aldus bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde besluitvormingsproces de betrokken instelling en de betrokken lidstaat zich hebben te houden aan de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van deze verordening neergelegde materiële uitzonderingen. Dit neemt echter niet weg dat de bescherming van de legitieme belangen van de lidstaten kan worden verzekerd uit hoofde van deze uitzonderingen alsmede uit hoofde van de bijzondere regeling die in artikel 9 van deze verordening is neergelegd met betrekking tot gevoelige documenten.

84 In dit verband kan met name niet worden uitgesloten dat de inachtneming van bepaalde nationale rechtsregels die een openbaar of particulier belang beschermen, zich tegen de openbaarmaking van een document verzetten en daartoe door de lidstaat worden ingeroepen, kan worden beschouwd als een algemeen belang dat bescherming verdient uit hoofde van de in deze verordening neergelegde uitzonderingen (zie met betrekking tot de regeling die vóór verordening nr. 1049/2001 gold, arrest Nederland en Van der Wal/Commissie, reeds aangehaald, punt 26).

Procedurele implicaties van het bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde besluitvormingsproces

85 Wat de procedurele implicaties van het aldus uitgelegde artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 betreft, dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de tenuitvoerlegging van regels van gemeenschapsrecht aldus aan de instelling en aan de lidstaat die van de in dit lid 5 geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, gezamenlijk is toevertrouwd, zodat die tenuitvoerlegging tot stand moet komen door samenspraak tussen de instelling en de lidstaat, en deze laatste overeenkomstig de in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking aldus moeten handelen en samenwerken dat deze regels daadwerkelijk kunnen worden toegepast.

86 Hieruit volgt om te beginnen dat de instelling waarbij een verzoek om toegang tot een van een lidstaat afkomstig document is ingediend en deze lidstaat, zodra de instelling die lidstaat van dat verzoek in kennis heeft gesteld, onverwijld dienen over te gaan tot loyale samenspraak over de eventuele toepassing van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen, waarbij zij er met name attent op moeten zijn dat de instelling een standpunt moet kunnen innemen binnen de termijnen waarbinnen zij ingevolge de artikelen 7 en 8 van deze verordening op dit verzoek om toegang moeten beslissen.

87 Vervolgens dient de lidstaat die zich na deze samenspraak tegen openbaarmaking van het betrokken document verzet, anders dan het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, dit verzet te motiveren op basis van bedoelde uitzonderingen.

88 De instelling kan immers geen gevolg geven aan het verzet van een lidstaat tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document, indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen. Indien de betrokken lidstaat in weerwil van het uitdrukkelijke verzoek daartoe van de instelling in gebreke blijft om haar een dergelijke motivering te verstrekken, moet die instelling, indien zij harerzijds van mening is dat geen van die uitzonderingen van toepassing is, toegang verschaffen tot het gevraagde document.

89 Zoals tot slot onder meer uit de artikelen 7 en 8 van deze verordening volgt, dient de instelling zelf uiteen te zetten op welke gronden zij het verzoek om toegang afwijst. Deze verplichting impliceert dat de instelling in haar beschikking niet alleen melding maakt van het verzet dat de betrokken lidstaat tegen de openbaarmaking van het gevraagde document heeft geuit, maar ook van de redenen die die staat heeft ingeroepen om tot toepassing van een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van deze verordening voorziene uitzonderingen op het recht van toegang te concluderen. Die aanwijzingen kunnen de indiener van het verzoek immers in staat stellen, de oorsprong en de redenen van de weigering te begrijpen, en de bevoegde rechterlijke instantie om in voorkomend geval de haar te beurt vallende toetsing te verrichten.

90 In de tweede plaats moet op dit laatste punt worden gepreciseerd dat ingeval de lidstaat gemotiveerd weigert toestemming te verlenen voor toegang tot het betrokken document en de instelling zich bijgevolg verplicht ziet, het verzoek om toegang af te wijzen, de indiener van dit verzoek rechterlijke bescherming geniet, anders dan met name IFAW vreest.

91 Ter zake moet worden erkend dat volgens vaste rechtspraak het Hof in het kader van een beroep krachtens artikel 230 EG niet bevoegd is om zich over de regelmatigheid van een handeling van een nationale autoriteit uit te spreken (zie onder meer arrest van 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie, C-97/91, Jurispr. blz. I-6313, punt 9).

92 Het is eveneens vaste rechtspraak dat aan die vaststelling niet wordt afgedaan door de omstandigheid dat de betrokken handeling in het kader van een communautair besluitvormingsproces is verricht, wanneer uit de bevoegdheidsverdeling op het betrokken gebied tussen de nationale autoriteiten en de gemeenschapsinstellingen duidelijk blijkt dat de handeling van de nationale autoriteit het beslissende gemeenschapsorgaan bindt en derhalve bepalend is voor de inhoud van de op gemeenschapsniveau te nemen beslissing (arrest Oleificio Borelli/Commissie, reeds aangehaald, punt 10).

93 In casu moet evenwel worden opgemerkt dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 er, evenals andere gemeenschapsregelingen waarover het Hof zich heeft moeten uitspreken (zie onder meer arrest van 6 december 2001, Carl Kühne e.a., C-269/99, Jurispr. blz. I-9517, punten 50-54), niet toe strekt een scheiding aan te brengen tussen twee bevoegdheden, de ene nationaal, de andere communautair, met verschillende doelstellingen. Zoals in punt 76 van het onderhavige arrest is uiteengezet, voert deze bepaling een besluitvormingsproces in dat enkel tot doel heeft te bepalen of toegang tot een document moet worden geweigerd op grond van een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van deze verordening neergelegde materiële uitzonderingen, aan welk besluitvormingsproces op de in dat voormeld punt 76 in herinnering gebrachte wijze zowel de gemeenschapsinstelling als de betrokken lidstaat deelnemen.

94 In een dergelijk geval behoort het tot de bevoegdheid van de gemeenschapsrechter om op verzoek van de belanghebbende aan wie door de aangezochte instelling toegang tot een document is geweigerd, te toetsen of die weigering op bedoelde uitzonderingen kon worden gebaseerd, ongeacht of die weigering voortvloeit uit de beoordeling van die uitzonderingen door de instelling zelf dan wel door de lidstaat.

Voor het overige dient te worden opgemerkt dat jegens de belanghebbende de tussenkomst van de lidstaat er niet aan afdoet dat de beslissing die de instelling nadien tot hem richt in antwoord op het door hem bij haar ingediende verzoek om toegang tot een document dat in haar bezit is, een communautaire beslissing is.

Vernietiging van het bestreden arrest

95 Uit een en ander volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen, die vernietiging van het bestreden arrest rechtvaardigen, door in de punten 58 en 59 van dat arrest te oordelen dat de weigering van een lidstaat uit hoofde van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 om haar voorafgaande toestemming tot openbaarmaking van een document te verlenen, niet hoeft te worden gemotiveerd en ondanks het ontbreken van enige motivering voor de betrokken instelling neerkomt op een bevel om het document niet openbaar te maken, zonder dat de instelling kan onderzoeken of niet- openbaarmaking van het document gerechtvaardigd is, en door in punt 61 van dat arrest te oordelen dat dit verzet van de lidstaat tot gevolg heeft dat de toegang tot het desbetreffende document in dat geval niet door deze verordening, maar door de toepasselijke bepalingen van het nationale recht wordt beheerst.

96 Overeenkomstig 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. Dat is in casu het geval.

Beroep in eerste aanleg

97 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat IFAW, in het eerste middel dat zij ter onderbouwing van haar beroep bij het Gerecht heeft aangevoerd, op goede gronden heeft betoogd dat de litigieuze beschikking artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 schendt.

98 Deze beschikking is door de Commissie immers vastgesteld op basis van een onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, volgens welke een lidstaat zich krachtens deze bepaling discretionair en onvoorwaardelijk tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document zou kunnen verzetten zonder zijn verzet te hoeven baseren op de uitzonderingsgronden van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001, of dit verzet te hoeven motiveren.

99 Zoals uit de punten 52 tot en met 89 van het onderhavige arrest volgt, kan een lidstaat zich volgens bedoeld artikel 4, lid 5, tegen de openbaarmaking van documenten die van hem afkomstig zijn enkel op grond van die uitzonderingen verzetten en dient hij zijn standpunt ter zake naar behoren te motiveren. Deze bepaling verlangt bovendien dat de instelling waarbij dit verzet is gedaan, na uitputting van de in punt 86 van het onderhavige arrest in herinnering geroepen mogelijkheden van loyale samenspraak met de betrokken lidstaat, verifieert dat bovenbedoelde motivering is verstrekt en daarvan melding maakt in de beslissing tot weigering van toegang.

100 Hieruit volgt dat de litigieuze beschikking nietig moet worden verklaard. In die omstandigheden hoeft het Hof zich niet uit te spreken over het tweede ter onderbouwing van het beroep bij het Gerecht aangevoerde middel, dat aan schending van de motiveringsplicht is ontleend.

Kosten

101 Artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet, het Hof ten aanzien van de proceskosten beslist. Volgens artikel 69, lid 2, van ditzelfde Reglement, dat krachtens artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in

hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Lid 4, eerste alinea, van voormeld artikel 69 bepaalt dat de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

102 Aangezien de hogere voorziening wordt toegewezen, moet de Commissie overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Zweden en van IFAW worden verwezen in de kosten van de hogere voorziening van deze laatsten.

103 De Commissie en de andere partijen in de procedure in hogere voorziening dragen hun eigen kosten van die procedure.

104 Aangezien het Hof voor het overige het door IFAW in eerste aanleg ingestelde beroep toewijst, dient de Commissie eveneens te worden verwezen in de kosten van IFAW voor het Gerecht, overeenkomstig het petitum van het beroep van deze laatste.

105 De Commissie en de lidstaten die in de procedure voor het Gerecht zijn tussengekomen, dragen hun eigen kosten van de procedure in eerste aanleg.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 30 november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie (T-168/02), wordt vernietigd.

2) **De beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 26 maart 2002, waarbij IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH toegang is geweigerd tot bepaalde documenten die de Commissie had ontvangen in het kader van een procedure waarin deze instelling een gunstig advies heeft uitgebracht voor de verwezenlijking van een industrieel project in een zone die is beschermd uit hoofde van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, wordt nietig verklaard.**

3) **De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten van het Koninkrijk Zweden in het kader van de procedure in hogere voorziening, alsook in de kosten van IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH van voormelde procedure en van de procedure in eerste aanleg die heeft geleid tot het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 30 november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie.**

4) **Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dragen hun eigen kosten van de procedure in hogere voorziening.**

5) **Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dragen hun eigen kosten van de procedure in eerste aanleg.**

ondertekeningen