ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

26 oktober 2011 *

In zaak T-436/09,

J. Dufour, wonende te Jolivet (Frankrijk), vertegenwoordigd door I. Schoenacker Rossi en H. Djeyaramane, advocaten,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh en S. Juul Jørgensen als gemachtigden,

Republiek Finland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Heliskoski, H. Leppo en M. Pere, vervolgens door J. Heliskoski en H. Leppo, als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

en

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, K. Petkovska en S. Johannesson als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

Europese Centrale Bank (ECB), aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Laurinavicius en S. Lambrinoc, vervolgens door S. Lambrinoc en P. Embley, als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en C. ten Dam als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende in de eerste plaats een verzoek tot nietigverklaring van het bij brief van de president van de ECB van 2 september 2009 aan verzoeker meegedeelde besluit van de directie van de ECB tot afwijzing van verzoekers verzoek om toegang tot de gegevensbanken op grond waarvan de verslagen over de aanwerving en de mobiliteit van het personeel van de ECB zijn opgesteld, in de tweede plaats een verzoek tot

veroordeling van de ECB om de betrokken gegevensbanken aan verzoeker ter beschikking te stellen, en ten slotte een verzoek tot vergoeding van de schade die verzoeker als gevolg van de afwijzing van zijn verzoek om toegang zou hebben geleden,

wijst HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: O. Czúcz, president, I. Labucka en D. Gratsias (rapporteur), rechters,

griffier: V. Nagy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2011,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 De toegang van het publiek tot documenten van de Europese Centrale Bank (ECB) wordt geregeld door besluit 2004/258/EG van de ECB van 4 maart 2004 (PB L 80,

blz. 42). De artikelen 2, 3, 4, 6, 7, 8 en 9 van dit besluit luiden als volgt:

„*Artikel 2*

Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied

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 ECB, onder de in dit besluit vastgelegde voorwaarden en beperkingen.

[...]

Artikel 3

Definities

In dit besluit wordt bedoeld met:

a) „document" en „document van de ECB": iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), opgesteld door of in bezit van de ECB en betreffende haar beleidsmaatregelen, acties of besluiten, [...]

Artikel 4

Uitzonderingen

1. De ECB weigert de toegang tot een document wanneer openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

a) het openbaar belang, wat betreft:

— de vertrouwelijkheid van de verslagen van de besluitvormende organen van de ECB,

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

— de interne financiën van de ECB of van de [nationale centrale banken],

— de bescherming van de integriteit van eurobankbiljetten,

— de openbare veiligheid,

— internationale financiële, monetaire of economische betrekkingen;

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de communautaire wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens;

c) de vertrouwelijkheid van informatie die als zodanig beschermd wordt op grond van gemeenschapsrecht.

2. De ECB weigert de toegang tot een document wanneer 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 met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de ECB of met de [nationale centrale banken] wordt geweigerd, zelfs nadat het besluit is genomen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

4. Wanneer het gaat om documenten van derden, raadpleegt de ECB de betrokken derde om te beoordelen of een van de uitzonderingen in dit artikel van toepassing is, tenzij duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

5. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen van het document wel vrijgegeven.

6. De uitzonderingen in dit artikel zijn alleen van toepassing gedurende de periode waarin de inhoud van het document bescherming rechtvaardigt. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar, tenzij in specifieke gevallen anders bepaald wordt door de Raad van bestuur van de ECB. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de persoonlijke levenssfeer of van commerciële belangen, kunnen de uitzonderingen na afloop van deze periode van toepassing blijven.

[...]

Artikel 6

Verzoeken

1. Een verzoek om toegang tot een document wordt gedaan aan de ECB in schriftelijke vorm — elektronische vorm daaronder begrepen — in een van de officiële talen van de Unie en voldoende nauwkeurig geformuleerd opdat de ECB het document kan identificeren. De verzoeker is niet verplicht de redenen voor zijn verzoek te vermelden.

2. Is een verzoek niet nauwkeurig genoeg, dan vraagt de ECB de verzoeker om nadere precisering en is zij de verzoeker daarbij behulpzaam.

3. In geval van een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten, kan de ECB informeel met de verzoeker overleggen om een billijke oplossing te vinden.

Artikel 7

Behandeling van initiële verzoeken

1. Een verzoek om toegang tot een document wordt onmiddellijk in behandeling genomen. Aan de verzoeker wordt een ontvangstbevestiging gestuurd. Binnen 20 werkdagen na de ontvangst van het verzoek, of na ontvangst van de overeenkomstig artikel 6, lid 2, ontvangen preciseringen, verleent de directeur-generaal van de afdeling Secretariaat en Talendienst van de ECB toegang tot het gevraagde document en maakt hij het toegankelijk in de zin van artikel 9, ofwel deelt hij de verzoeker schriftelijk de redenen mee waarom het verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen, waarbij de verzoeker wordt geattendeerd op zijn of haar recht om overeenkomstig lid 2 een confirmatief verzoek in te dienen.

2. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen 20 werkdagen na ontvangst van het antwoord van de ECB een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt dat de directie het standpunt van de ECB herziet. Voorts geeft het uitblijven van een antwoord van de ECB binnen de voorgeschreven termijn van 20 werkdagen voor het behandelen van het initiële verzoek de verzoeker het recht een confirmatief verzoek in te dienen.

3. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten, of indien de raadpleging van een derde vereist is, kan de ECB de in lid 1 genoemde termijn met 20 werkdagen verlengen, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met uitvoerige vermelding van de redenen daarvoor.

4. Lid 1 is niet van toepassing in geval van excessieve, dan wel onredelijke verzoeken, met name bij herhaalde verzoeken.

Artikel 8

Behandeling van confirmatieve verzoeken

1. Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk in behandeling genomen. Binnen 20 werkdagen na de ontvangst van een dergelijk verzoek, maakt de directie het verlangde document toegankelijk in de zin van artikel 9, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mee waarom het verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen. In het geval van een volledige of gedeeltelijke afwijzing, attendeert de ECB de verzoeker op de beroepsmogelijkheden die openstaan overeenkomstig de artikelen 230 en 195 van het Verdrag.

2. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten, kan de ECB de in lid 1 genoemde termijn met 20 werkdagen verlengen, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met uitvoerige vermelding van de redenen daarvoor.

3. Uitblijven van een antwoord van de ECB binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht een beroep te doen op de rechter en/of een klacht in te dienen bij de Europese Ombudsman, respectievelijk op grond van de artikelen 230 en 195 van het Verdrag.

Artikel 9

Toegang in aansluiting op een verzoek

1. Verzoekers kunnen documenten waartoe de ECB toegang heeft verleend, raadplegen door inzage ten kantore van de ECB of door aan hen een kopie af te geven, eventueel een elektronische kopie, indien deze beschikbaar is. De kosten van vervaardiging en verzending van kopieën kunnen ten laste van de verzoeker worden gebracht. Deze kosten gaan de werkelijke kosten van vervaardiging en verzending van de kopieën niet te boven. Inzage ter plekke, kopieën van minder dan 20 bladzijden A4 en rechtstreekse toegang in elektronische vorm zijn kosteloos.

2. Indien een document reeds door de ECB is vrijgegeven en gemakkelijk toegankelijk is, kan de ECB aan haar verplichting tot het verschaffen van toegang voldoen door de verzoeker mee te delen hoe het gevraagde document kan worden verkregen.

3. Documenten worden geleverd in een bestaande versie en een bestaand formaat (inbegrepen in elektronische vorm of in een alternatieve vorm), al naargelang verzocht wordt door de verzoeker."

2 De artikelen 3, sub a, en 11 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:

„Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a) „document": iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren;

[...]

Artikel 11

Registers

1. Teneinde de rechten van de burgers uit deze verordening ten volle hun beslag te geven, voorziet elke instelling in toegang van het publiek tot een documentenregister. Deze toegang dient in elektronische vorm te worden verschaft. Verwijzingen naar documenten worden onverwijld in het register opgenomen.

2. Het register bevat voor ieder document een referentienummer (en, indien van toepassing, de interinstitutionele referentie), het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud van het document en de datum waarop het document werd ontvangen of opgesteld en in het register werd opgenomen. Verwijzingen worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in artikel 4 bedoelde belangen niet schaadt.

3. De instellingen nemen onverwijld de nodige maatregelen om een register op te zetten dat uiterlijk op 3 juni 2002 operationeel is."

Voorgeschiedenis van het geding

3 Verzoeker, J. Dufour, is doctorandus in de sociologie en bereidt een proefschrift voor met als titel „Sociogenèse de l'autorité d'une institution financière: le cas de la [BCE]" (Sociogenese van de autoriteit van een financiële instelling: de [ECB]).

4 Bij e-mail van 28 mei 2009 heeft verzoeker de ECB verzocht hem toegang te verschaffen tot haar verslagen over de aanwerving en de mobiliteit van haar personeel (hierna: „verslagen"), alsmede tot de „gegevensbanken op basis waarvan de in deze verslagen opgenomen statistische analyses zijn gemaakt".

5 Bij schrijven van 23 juli 2009 heeft de ECB verzoeker in kennis gesteld van haar besluit om hem gedeeltelijke toegang tot de verslagen te verschaffen. Het door verzoeker ingediende verzoek om toegang tot de gegevensbanken op basis waarvan de verslagen zijn opgesteld, heeft de ECB daarentegen afgewezen op grond dat die gegevensbanken „als zodanig" niet onder de in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 gegeven definitie van „document" vallen en dat er geen enkel zelfstandig document bestaat dat in antwoord op verzoekers verzoek aan hem zou kunnen worden verstrekt.

6 Bij schrijven van 9 augustus 2009 heeft verzoeker met betrekking tot de in zijn initiele verzoek bedoelde gegevensbanken een confirmatief verzoek ingediend overeenkomstig artikel 7, lid 2, van besluit 2004/258. Hij heeft daarin in wezen betoogd dat, in tegenstelling tot wat in de brief van de ECB van 23 juli 2009 wordt beweerd, een gegevensbank een document in de zin van besluit 2004/258 is. Het lijdt volgens hem „geen enkele twijfel dat het bij de gevraagde gegevens daadwerkelijk gaat om inhoud in elektronische vorm (de „gegevensbanken"), opgesteld door de ECB". Verzoeker heeft bovendien gepreciseerd dat hij niet verlangt dat hem nominatieve gegevens worden verschaft en dat zijn verzoek betrekking heeft op de gegevensbanken op basis waarvan de verslagen zijn opgesteld, „zonder de kolommen waarin de namen en voornamen" van de betrokken personeelsleden worden vermeld.

7 Bij besluit van de directie van de ECB, aan verzoeker ter kennis gebracht bij schrijven van de president van de ECB van 2 september 2009 (hierna: „bestreden besluit"), is verzoekers confirmatieve verzoek afgewezen. Die afwijzing is als volgt gemotiveerd:

„de elektronische gegevensbanken op basis waarvan de verslagen worden opgesteld [...], kunnen niet worden beschouwd als een document in de zin van besluit [2004/258] inzake de toegang van het publiek tot documenten van de ECB, aangezien er geen gedrukte versies van deze gegevensbanken (die onder de definitie van „document" zouden vallen) in de vorm van zelfstandige documenten bestaan. Dit betekent dat uw verzoek niet kan worden ingewilligd door middel van een eenvoudige onttrekking in de vorm van een afdruk of in elektronisch formaat. Teneinde aan uw verzoek te voldoen, zouden een systematisering en een aanvullende analyse van de informatie noodzakelijk zijn, op basis waarvan dan nieuwe informatie in een document zou moeten worden opgenomen. Een en ander zou een aanzienlijke werklast meebrengen. De noodzakelijke systematisering en aanvullende analyse gaan echter het kader van het bij besluit [2004/258] ingestelde regime inzake de toegang van het publiek tot documenten van de ECB te buiten, aangezien het document niet bestaat en moet worden gecreëerd."

Procesverloop en conclusies van partijen

8 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 oktober 2009, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

9 Bij drie op dezelfde dag ter griffie neergelegde afzonderlijke akten heeft verzoeker enerzijds een verzoek ingediend om uitspraak te doen volgens een versnelde procedure, overeenkomstig artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, en anderzijds twee verzoeken om rechtsbijstand in de zin van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering. Die verzoeken zijn afgewezen bij beschikking van 10 december 2009 respectievelijk bij beschikkingen van de president van de Vijfde kamer van het Gerecht van 15 maart 2010, Dufour/ECB (T-436/09 AJ en T-436/09 AJ II, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

10 Bij respectievelijk op 9 februari, 18 februari en 8 maart 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland verzocht om toelating tot interventie aan verzoekers zijde. Bij beschikkingen van 24 maart en 21 april 2010 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht die interventies toegestaan. Op respectievelijk 12 mei, 3 juni en 9 juni 2010 hebben het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Denemarken hun memorie in interventie neergelegd.

11 Bij op 25 februari 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de ECB. Bij beschikking van 24 maart 2010 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan. Op 9 juni 2010 heeft de Commissie haar memorie in interventie ingediend.

12 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de oorspronkelijk aangewezen rechter-rapporteur toegevoegd aan de Derde kamer, waaraan de onderhavige zaak bijgevolg is toegewezen. Wegens de gedeeltelijke vervanging van de leden van het Gerecht is de zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur, die lid is van dezelfde kamer.

13 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering heeft het de ECB en de Commissie om schriftelijke beantwoording van een vraag verzocht, alsook de ECB en het Koninkrijk Zweden gevraagd bepaalde documenten over te leggen. Partijen hebben aan die verzoeken voldaan.

14 Partijen zijn ter terechtzitting van 7 juni 2011 in hun pleidooien en antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

15 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de ECB te gelasten hem toegang te verschaffen tot alle gegevensbanken op grond waarvan de verslagen zijn opgesteld;

— de ECB te veroordelen tot betaling van een bedrag van 5 000 EUR ter vergoeding van de door hem geleden schade;

— de ECB te verwijzen in de kosten.

16 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden ondersteunen verzoekers conclusie tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

17 De ECB concludeert dat het het Gerecht behaagt:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

18 De Commissie ondersteunt de conclusie van de ECB tot ongegrondverklaring van het beroep tot nietigverklaring.

De vordering tot nietigverklaring

1. *Ontvankelijkheid*

Argumenten van partijen

19 De ECB betoogt in de eerste plaats dat verzoekers vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit niet-ontvankelijk is, aangezien zij zonder voorwerp is.

20 Zij merkt in dit verband ten eerste op dat zij voor haar aanwervingsprocedures gebruikmaakt van een door een externe dienstverlener beheerd informatiesysteem. Via dit systeem kunnen kandidaten elektronisch solliciteren en de noodzakelijke

gegevens betreffende hun personalia en hun opleiding en ervaring indienen. Via het systeem kan ook meer algemene informatie worden verkregen over de aanwervingsprocedure, zoals het aantal gegadigden. De technische configuratie van het systeem maakt het echter niet mogelijk om informatie over alle profielen te onttrekken. Bovendien worden de gegevens van een kandidaat die verder niet meer op vacatures heeft gesolliciteerd, na 24 maanden automatisch uit het systeem verwijderd. Alleen een externe dienstverlener kan die gegevens tegen betaling recupereren. Dit informatiesysteem wordt sinds december 2004 gebruikt. Vóór die tijd werden de aanwervingsprocedures georganiseerd op basis van papieren sollicitaties. Bepaalde gegevens betreffende die sollicitaties werden handmatig samengevat met behulp van een rekenbladprogramma.

21 De ECB stelt ten tweede dat informatie over de interne mobiliteit van haar personeel slechts kan worden verkregen via een ander door haar gebruikt informatiesysteem, namelijk dat betreffende het personeels- en salarisbeheer. Dit systeem bevat informatie over al haar — zowel voormalige als huidige — personeelsleden vanaf 1998, en over de stagiaires en het externe personeel vanaf 2007. Wat meer bepaald de gegevens over de mobiliteit van het personeel betreft, deze zijn beschikbaar vanaf 2004. De mobiliteitsgegevens over de periode vóór 2004 zijn opgenomen in een aparte gegevensbank, die wel toegankelijk is, maar niet is bijgewerkt. Daarnaast is er nog een andere gegevensbank, die de gegevens betreffende het externe personeel en de stagiaires over de periode 1999-2007 bevat.

22 De ECB merkt ten derde op dat de verslagen zijn opgesteld op basis van een systematisering en een analyse van de ruwe gegevens die ten tijde van die opstelling beschikbaar waren. Zoals zij aan verzoeker duidelijk heeft gemaakt, had zijn verzoek om toegang niet kunnen worden ingewilligd door eenvoudig gegevens aan de betrokken gegevensbanken te onttrekken. De noodzakelijke gegevens hadden met behulp van

bepaalde zoekparameters handmatig moeten worden verzameld, waarna dan nieuwe verslagen hadden moeten worden opgesteld, in elektronische dan wel papieren vorm.

23 De ECB is bovendien van mening dat wegens de automatische verwijdering van bepaalde gegevens na 24 maanden en wegens de toevoeging van gegevens betreffende de door de ECB georganiseerde nieuwe aanwervingsprocedures, de gegevens op basis waarvan de verslagen zijn opgesteld, niet meer volledig beschikbaar zijn in de staat waarin zij zich ten tijde van die opstelling bevonden. Slechts enkele bij de systematisering van de gegevens met het oog op de opstelling van de verslagen gebruikte uittreksels van de gegevensbanken zijn bewaard gebleven, en dan nog willekeurig.

24 De ECB concludeert dan ook dat de vordering tot nietigverklaring zonder voorwerp is in zoverre verzoeker toegang wenst te verkrijgen tot de gegevensbanken zelf of tot uittreksels daarvan, die niet bestaan en dus zouden moeten worden gecreëerd om aan zijn verzoek te voldoen.

25 De ECB stelt in de tweede plaats dat ook verzoekers tweede vordering niet-ontvankelijk is, aangezien volgens vaste rechtspraak de rechter van de Unie in geval van nietigverklaring van een besluit inzake de toegang tot documenten van een instelling, orgaan of instantie van de Unie, de auteur van het nietigverklaarde besluit niet kan gelasten de maatregelen te treffen die nodig zijn ter uitvoering van het nietigverklaringsarrest.

26 Verzoeker betwist het betoog van de ECB en stelt dat zijn beroep ontvankelijk is.

Beoordeling door het Gerecht

27 In de eerste plaats kan de door de ECB verkondigde stelling dat de vordering tot nietigverklaring zonder voorwerp is, niet anders dan aldus worden opgevat dat verzoeker geen enkel belang heeft bij de nietigverklaring van het bestreden besluit, aangezien hem zelfs in geval van die nietigverklaring geen toegang zou kunnen worden verschaft tot de in zijn verzoek bedoelde gegevensbanken, die volgens de ECB namelijk niet bestaan.

28 Volgens vaste rechtspraak is een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk indien deze persoon belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een dergelijk belang is slechts voorhanden indien de nietigverklaring van die handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben en de uitslag van het beroep de verzoeker dus een voordeel kan opleveren (zie arrest Gerecht van 10 december 2009, Antwerpse Bouwwerken/Commissie, T-195/08, Jurispr. blz. II-4439, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Niettegenstaande deze vaste rechtspraak moet echter in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de toegang tot documenten, ook rekening worden gehouden met het feit dat de wetgever zich bij de vaststelling van besluit 2004/258 bewust is geweest van de moeilijkheden waarmee de burger die op zoek is naar informatie, al meteen wordt geconfronteerd als het gaat om de identificatie van de relevante documenten. Die burger zal immers in de meeste gevallen niet weten in welke documenten die informatie is te vinden, en moet zich richten tot de administratie, die de betrokken documenten en dus ook de informatie in haar bezit heeft (zie naar analogie arrest Gerecht van 10 september 2008, Williams/Commissie, T-42/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 71).

30 Zo lijken de in artikel 6, lid 2, van besluit 2004/258 gebruikte woorden „vraagt" en „is [...] behulpzaam" erop te wijzen dat de enkele vaststelling dat het verzoek om toegang, om welke reden ook, niet nauwkeurig genoeg is, voor de betrokken instelling al aanleiding moet zijn om met de verzoeker contact op te nemen teneinde zo goed mogelijk

te kunnen bepalen in welke documenten de verzoeker inzage wenst te krijgen. Dit is dus een bepaling die op het gebied van de toegang van het publiek tot documenten de formele transcriptie vormt van het beginsel van behoorlijk bestuur, dat tot de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen behoort. De bijstandsplicht is derhalve van fundamenteel belang om de nuttige werking van het door besluit 2004/258 gedefinieerde recht van toegang te waarborgen (zie naar analogie arrest Williams/Commissie, punt 29 hierboven, punt 74).

31 Uit een en ander blijkt dat de ECB een toegangsverzoek niet al meteen kan afwijzen op grond dat het daarin bedoelde document niet bestaat. In een dergelijk geval is zij integendeel ingevolge besluit 2004/258 verplicht de verzoeker te vragen zijn verzoek te specificeren, en hem daarbij behulpzaam te zijn, onder meer door hem te wijzen op de in haar bezit zijnde documenten die met de in het toegangsverzoek bedoelde documenten vergelijkbaar zijn dan wel wellicht de door hem verlangde informatie of een deel daarvan bevatten. Pas wanneer de verzoeker ondanks die preciseringen volhardt in zijn verzoek om toegang tot een niet-bestaand document, mag de ECB het verzoek afwijzen op grond dat het zonder voorwerp is.

32 In casu had verzoekers initiële toegangsverzoek onder meer betrekking op de „gegevensbanken op basis waarvan de in de verslagen opgenomen statistische analyses zijn gemaakt" (zie punt 4 hierboven).

33 Zowel in haar brief van 23 juli 2009 (zie punt 5 hierboven) als in het bestreden besluit heeft de ECB dat verzoek afgewezen op grond dat, kort gezegd, de gegevensbanken waartoe verzoeker toegang wenste te verkrijgen, geen documenten in de zin van besluit 2004/258 waren. Daarentegen heeft zij het bestaan van die gegevensbanken nooit betwist.

34 Het is waar dat de ECB dit standpunt in haar in de punten 20 tot en met 23 hierboven uiteengezette betoog aanzienlijk heeft genuanceerd. Zij heeft in wezen verklaard dat er geen gegevensbanken bestonden die specifiek waren bedoeld om bij de opstelling van de verslagen te worden gebruikt, maar dat de daarvoor relevante gegevens te vinden waren in een voor de verwerking van sollicitaties gebruikt informatiesysteem en in de verschillende gegevensbanken die zij voor haar personeelsbeheer gebruikt. Die gegevens zouden aan de genoemde gegevensbanken zijn onttrokken en als basis voor de opstelling van de verslagen hebben gediend.

35 Uit de aanvullende toelichtingen van de ECB kan echter geenszins worden afgeleid dat verzoeker geen belang bij de nietigverklaring van het bestreden besluit heeft.

36 Het bestreden besluit is immers gebaseerd op de — door verzoeker betwiste — stelling dat besluit 2004/258 niet van toepassing is op de toegang tot gegevensbanken of de daarin opgenomen gegevens.

37 Zo het tegengestelde standpunt van verzoeker moest worden aanvaard en het bestreden besluit om die reden nietig moest worden verklaard, zou dit voor de ECB niet de verplichting meebrengen om verzoeker toegang te verschaffen tot niet-bestaande gegevensbanken. De ECB zou in dat geval echter verplicht zijn verzoeker overeenkomstig artikel 6, lid 2, van besluit 2004/258 te vragen zijn toegangsverzoek te specificeren. Op grond van dezelfde bepaling zou zij hem daarbij ook behulpzaam moeten zijn, door hem te wijzen op de door haar beheerde gegevensbanken die mogelijk gegevens bevatten waarin hij geïnteresseerd is, zoals zij in wezen met haar in de punten 20 tot en met 23 hierboven samengevatte betoog heeft gedaan.

38 Verzoeker beschikt derhalve over een procesbelang, zodat zijn vordering tot nietigverklaring ontvankelijk is.

39 Aangaande verzoekers tweede vordering, ertoe strekkende dat de ECB wordt gelast hem „toegang te verschaffen tot alle gegevensbanken op grond waarvan de verslagen zijn opgesteld", zij eraan herinnerd dat het Gerecht volgens vaste rechtspraak in

de uitoefening van zijn rechtmatigheidstoetsing geen bevelen tot de instellingen kan richten of zich in hun plaats kan stellen. Deze beperking van de rechtmatigheidstoetsing geldt voor alle rechtsgebieden waarop het Gerecht van geschillen kennis kan nemen, daaronder begrepen dat van de toegang tot documenten (arrest Gerecht van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie, T-204/99, Jurispr. blz. II-2265, punt 26).

40 Bijgevolg dient verzoekers tweede vordering niet-ontvankelijk te worden verklaard.

2. *Ten gronde*

41 Verzoeker baseert zijn vordering tot nietigverklaring op drie middelen, te weten: 1) onjuiste rechtsopvatting in zoverre het bestreden besluit is gebaseerd op een niet in besluit 2004/258 voorziene uitzondering op het recht van toegang tot documenten; 2) onjuiste rechtsopvatting in zoverre de ECB zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de betrokken gegevensbanken geen documenten in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 waren, en 3) onjuiste rechtsopvatting in zoverre de ECB in het bestreden besluit haar weigering om verzoeker toegang te verschaffen tot de betrokken gegevensbanken, onder meer heeft gebaseerd op de werklast en de praktische moeilijkheden die een dergelijke toegang voor haar zouden meebrengen.

42 In hun respectieve memories in interventie voeren het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden bovendien aan dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd. Aangezien schending van de motiveringsplicht een middel van openbare orde is dat zo nodig zelfs ambtshalve door de rechter moet worden onderzocht (arrest Hof van 20 februari 1997, Commissie/Daffix, C-166/95 P, Jurispr. blz. I-983, punt 24, en arrest Gerecht van 8 september 2009, ETF/Landgren,

T-404/06 P, Jurispr. blz. II-2841, punt 137), moet vóór de behandeling van de drie door verzoeker voorgedragen middelen eerst deze motiveringsvraag worden onderzocht.

Motivering van het bestreden besluit

Argumenten van partijen

43 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden betogen in wezen dat in het bestreden besluit niet rechtens genoegzaam de overwegingen zijn uiteengezet op basis waarvan is geconcludeerd dat verzoekers toegangsverzoek geen betrekking had op een document in de zin van besluit 2004/258.

44 De ECB en de Commissie hebben in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht schriftelijk op dat betoog gereageerd. Zij stellen in wezen dat het bestreden besluit rechtens genoegzaam is gemotiveerd, zodat het betoog van interveniënten van de hand moet worden gewezen.

Beoordeling door het Gerecht

45 Volgens de artikelen 7, lid 1, en 8, lid 1, van besluit 2004/258 moet de ECB op een verzoek om toegang tot een document reageren door ofwel het gevraagde document voor de verzoeker toegankelijk te maken in de zin van artikel 9, ofwel de verzoeker schriftelijk de redenen mee te delen waarom het verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen.

46 Hieruit volgt dat de ECB zowel haar besluiten houdende afwijzing van een initieel verzoek, als die waarbij een confirmatief verzoek wordt afgewezen, dient te motiveren.

47 Volgens vaste rechtspraak, die ook van toepassing is op het gebied van de toegang tot documenten, moet de motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de rechter van de Unie zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en rechtsomstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij het onderzoek of de motivering van een handeling aan de vereisten voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Williams/Commissie, punt 29 hierboven, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 In casu moet worden vastgesteld dat de ECB heeft voldaan aan haar verplichting om aan verzoeker de redenen mee te delen waarom hem de volledige of gedeeltelijke toegang tot de in zijn verzoek bedoelde gegevensbanken is geweigerd.

49 Zowel in de brief van 23 juli 2009 houdende afwijzing van verzoekers initiële toegangsverzoek, als in het bestreden besluit wordt in wezen te kennen gegeven dat verzoekers toegangsverzoek wordt afgewezen op grond dat het geen betrekking heeft op een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258.

50 Meer in het bijzonder blijkt daaruit dat volgens de ECB de in verzoekers toegangsverzoek bedoelde gegevensbanken geen documenten in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 zijn. De ECB heeft in dit verband opgemerkt dat gedrukte versies van de inhoud van de betrokken gegevensbanken documenten zouden zijn geweest en het voorwerp hadden kunnen zijn van een toegangsverzoek. Dergelijke gedrukte versies waren echter niet voorhanden en zouden slechts beschikbaar zijn geweest als na een systematisering en een aanvullende analyse van de gegevens een nieuw document was gecreëerd. Een dergelijke procedure, die een aanzienlijke werklast zou meebrengen, is volgens de ECB in besluit 2004/258 niet voorzien (zie de punten 5 en 7 hierboven).

51 Deze motivering heeft verzoeker in staat gesteld de rechtvaardigingsgrond van de afwijzing van zijn toegangsverzoek te kennen en deze afwijzing voor de rechter van de Unie aan te vechten, zoals hij ook heeft gedaan. De vraag of de ECB al dan niet op goede gronden heeft geweigerd verzoekers toegangsverzoek in te willigen, moet bij de bespreking van de door verzoeker tot staving van zijn beroep aangevoerde middelen worden behandeld.

52 Het is bovendien vaste rechtspraak dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is, dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de bestreden handeling betreft (zie arrest Gerecht van 12 september 2007, Italië/Commissie, T-239/04 en T-323/04, Jurispr. blz. II-3265, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het feit dat een motivering eventueel onjuist is, wil immers nog niet zeggen dat zij niet bestaat (zie arrest Gerecht van 8 juli 2010, Sevenier/Commissie, T-368/09 P, nog niet gepubliceerd in JurAmbt, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Derhalve moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit rechtens genoegzaam is gemotiveerd, zulks onverminderd het onderzoek naar de juistheid van deze motivering, waartoe hierna zal worden overgegaan. In dit verband moet om te beginnen het tweede middel worden onderzocht, waarmee verzoeker stelt dat de ECB van een onjuiste rechtsopvatting blijk heeft gegeven in zoverre zij zich in het bestreden

besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gegevensbanken geen documenten in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 waren.

Tweede middel: onjuiste rechtsopvatting in zoverre de ECB zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gegevensbanken geen documenten in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 waren

Argumenten van partijen

54 Verzoeker alsmede het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden betogen om te beginnen dat bij de uitlegging van het begrip document in de zin van besluit 2004/258 rekening moet worden gehouden met de aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende beginselen en met de rechtspraak over deze verordening, temeer omdat in punt 2 van de considerans van genoemd besluit aan deze verordening wordt gerefereerd.

55 Interveniënten aan verzoekers zijde zijn bovendien van mening dat aan het begrip „document", dat in besluit 2004/258 en in verordening nr. 1049/2001 op dezelfde wijze is gedefinieerd, in beide gevallen dezelfde ruime uitlegging moet worden gegeven, die rekening houdt met de technologische ontwikkeling. De Republiek Finland voegt daaraan toe dat een te strikte uitlegging van het begrip document er indirect toe leidt dat de werkingssfeer van de verschillende uitzonderingen op het recht van toegang van het publiek tot documenten wordt verruimd. Dit is haars inziens in strijd met de rechtspraak, die juist een strikte uitlegging en toepassing van die uitzonderingen voorstaat.

56 Verzoeker betoogt dat de ECB in het bestreden besluit blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat een gegevensbank niet een document is waarvoor een op besluit 2004/258 gebaseerd verzoek om toegang kan worden gedaan. Volgens verzoeker heeft de ECB zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt gesteld dat een gegevensbank slechts als een document in de zin van genoemd besluit kan worden aangemerkt indien er een gedrukte versie van die gegevensbank bestaat. Uit de in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 gebruikte bewoordingen volgt echter dat een gegevensbank op zichzelf al een document is. Verzoeker refereert in dit verband aan het arrest van het Hof van 9 november 2004, Fixtures Marketing (C-444/02, Jurispr. blz. I-10549, punt 30), dat ook steun biedt aan zijn standpunt, en preciseert dat zijn verzoek om toegang betrekking had op de „ruwe" en dus onbewerkte gegevens van de betrokken gegevensbanken van de ECB.

57 Volgens verzoeker impliceert de inwilliging van zijn verzoek ook geenszins dat er een nieuw document moet worden gecreëerd. Er zouden uitsluitend bepaalde variabelen moeten worden geselecteerd en gekopieerd, een handeling die vergelijkbaar is met het kopiëren van bepaalde passages van een document. In antwoord op het argument dat een document in de zin van besluit 2004/258 een zekere mate van stabiliteit moet vertonen, merkt verzoeker op dat dit een bijkomend criterium is, dat in de definitie van artikel 3, sub a, van het besluit niet voorkomt.

58 Hoewel de drie interveniënten aan verzoekers zijde stuk voor stuk zijn vordering tot nietigverklaring ondersteunen, nemen zij wel enigszins verschillende standpunten in ten aanzien van de vraag of een gegevensbank en de daarin opgenomen gegevens documenten in de zin van besluit 2004/258 zijn.

59 Het Koninkrijk Denemarken betoogt dat een gegevensbank als zodanig niet een document is in de zin van de bepalingen inzake de toegang tot documenten, die slechts betrekking hebben op individuele, bestaande en welomschreven documenten. Het is echter van mening dat al hetgeen aan een gegevensbank kan worden onttrokken via een gewone of routinematige zoekprocedure die geen onredelijke werklast meebrengt, zou moeten worden beschouwd als een document waarvoor een verzoek om

toegang kan worden gedaan. De ECB had dan ook moeten nagaan of de door verzoeker verlangde informatie via een normale zoekprocedure aan haar gegevensbanken had kunnen worden onttrokken. Indien dit het geval was, had zij verzoekers verzoek om toegang moeten inwilligen.

60 Het Koninkrijk Zweden is het niet eens met het in het bestreden besluit vertolkte standpunt dat verzoekers toegangsverzoek geen betrekking had op documenten. Het is van mening dat de ECB op grond van besluit 2004/258 toegang moest verschaffen tot de in een gegevensbank elektronisch opgeslagen gegevens, tenzij een van de in artikel 4 van dit besluit genoemde uitzonderingen zich daartegen verzette. Het feit dat de elektronisch opgeslagen gegevens niet fysiek in een bepaalde volgorde, maar uitsluitend logisch waren geordend, kan niet tot een andere conclusie leiden. Het is ook irrelevant waar de betrokken gegevens waren opgeslagen.

61 Een verzoek om toegang kan volgens het Koninkrijk Zweden echter geen betrekking hebben op gegevens die uit een gegevensbank zijn verwijderd. Ook kan van een instelling niet worden verlangd dat zij, teneinde aan een verzoek om toegang te voldoen, gegevens verwerft die nog niet in haar bezit zijn.

62 Het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden stellen bovendien dat de Commissie zelf in haar opmerkingen naar aanleiding van de bij de Europese Ombudsman ingediende klacht 1693/2005/PB het in verordening nr. 1049/2001 voorkomende begrip „document” aldus heeft opgevat, dat het ook ziet op informatie die via een gewone zoekprocedure aan een gegevensbank kan worden onttrokken.

63 De Republiek Finland is van mening dat aan het bestreden besluit een te strikte uitlegging van het begrip „document” in besluit 2004/258 ten grondslag ligt. In haar

ogen omvat dit begrip ook elke combinatie van gegevens uit een gegevensbank, die met behulp van de voor deze gegevensbank beschikbare instrumenten tot stand kan worden gebracht. Het is in dit verband irrelevant dat een dergelijke zoekprocedure, hoewel mogelijk, niet dagelijks door de betrokken instelling wordt toegepast. Ook als de gegevens in een gegevensbank geen documenten in de zin van genoemd besluit zouden zijn, had de ECB volgens de Republiek Finland hoe dan ook aan verzoeker alle zelfstandige en afdrukbare documenten moeten verstrekken waarvoor hij mogelijk belangstelling had.

64 Verzoeker alsmede de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden beroepen zich ook op de artikelen 6 en 9 van besluit 2004/258. Volgens deze bepalingen vormen noch de eventuele moeilijkheden om het in een toegangsverzoek bedoelde document te identificeren, noch de praktische moeilijkheden, waaronder een buitensporige werklast, die de inwilliging van een dergelijk verzoek voor de ECB zou kunnen meebrengen, geldige redenen om dit verzoek af te wijzen. Dit geldt temeer waar de ECB de indiener van het verzoek zou kunnen vragen dit verzoek te specificeren, indien dit noodzakelijk is om met hem tot een billijke oplossing te komen. Zo nodig zou zij de verzoeker ook de mogelijkheid kunnen geven een omvangrijk document ter plekke te komen inzien.

65 Tot slot betwist verzoeker ook het door de ECB aangevoerde argument dat het onmogelijk zou zijn om een gegevensbank in een register als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 op te nemen. Hij wijst in dit verband op de praktijk van Eurostat (het statistische bureau van de Europese Unie) om verschillende statistieken elektronisch toegankelijk te maken.

66 De ECB brengt in de eerste plaats in herinnering dat noch artikel 255 EG, noch verordening nr. 1049/2001 op haar van toepassing is. Besluit 2004/258 refereert weliswaar aan artikel 1 EU en aan de gemeenschappelijke verklaring betreffende genoemde verordening, maar is een op de statuten van het Europees stelsel van centrale banken en van de ECB en op artikel 23 van het reglement van orde van de ECB gebaseerde maatregel. Hoewel in verordening nr. 1049/2001 en in besluit 2004/258 vergelijkbare

formuleringen worden gebruikt, is het volgens de ECB dan ook niet de bedoeling van het besluit, de verordening ook op haar documenten van toepassing te doen zijn. Aan de in besluit 2004/258 gebruikte formuleringen moet volgens de ECB dus een betekenis worden toegekend die verenigbaar is met de doelstellingen van het specifieke regime inzake de toegang van het publiek tot haar documenten.

67 De ECB en de Commissie merken bovendien op dat het in punt 56 hierboven aangehaalde arrest Fixtures Marketing, waarop verzoeker zich beroept, betrekking heeft op de uitlegging van richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken (PB L 77, blz. 20). Dat arrest is dus irrelevant voor de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de uitlegging van besluit 2004/258. De ECB wijst er ook op dat verzoeker geen exceptie van onwettigheid van dit besluit heeft opgeworpen, dat dus hoe dan ook wordt vermoed rechtsgeldig te zijn.

68 Anders dan de ECB is de Commissie van mening dat, gelet op de in besluit 2004/258 opgenomen verwijzing naar verordening nr. 1049/2001 en op het feit dat het begrip „document" in deze twee regelingen op dezelfde wijze is gedefinieerd, aan de definitie in artikel 3 van het besluit een uitlegging moet worden gegeven die verenigbaar is met de tekst en de systematiek van de verordening.

69 In de tweede plaats wijdt de ECB enkele overwegingen aan de kenmerken van een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258. Aangezien de in deze bepaling opgenomen definitie spreekt van „elke inhoud", beoogt zij zo veel mogelijk elementen uit de echte wereld te omvatten. Bovendien is de vorm waarin de betrokken inhoud is opgeslagen — elektronisch of anderszins — van geen enkel belang. Tot slot moet een „element" als een document in de zin van de gegeven definitie worden beschouwd, indien het is voorbereid of opgesteld door de ECB dan wel eenvoudig in haar bezit is.

70 Volgens de ECB en de Commissie moet de in besluit 2004/258 gegeven definitie van het begrip „document" worden gezien in de context van de overige bepalingen van dit besluit, met name de artikelen 6 en 9, en „systematisch" worden uitgelegd. Blijkens de twee genoemde artikelen moeten de in het besluit bedoelde documenten als zodanig, dat wil zeggen zonder dat er iets aan de inhoud of de vorm ervan wordt gewijzigd, aan de verzoeker kunnen worden verstrekt, moeten zij als zelfstandige en concrete documenten bestaan, zodat het niet nodig is dat zij worden gecreëerd, en moeten zij stabiel genoeg zijn om een „inhoud" te hebben. Dit is met name het geval met een tekst op een stuk papier of in een elektronisch document.

71 De ECB stelt voorts dat de uitlegging van het begrip „document" in besluit 2004/258 in overeenstemming moet zijn met het doel van dit besluit: haar in staat stellen een analyse te maken van de schade die de openbaarmaking van een document zou kunnen veroorzaken, en zo te bepalen of een van de in artikel 4 van dit besluit genoemde uitzonderingen aan die openbaarmaking in de weg staat. Dit doel biedt ook steun aan de stelling dat het begrip „document" een bepaalde mate van stabiliteit en een concrete vorm van het betrokken document onderstelt, en dus niet ziet op elementen waarvan de inhoud voortdurend of op ad-hocbasis kan wijzigen.

72 De ECB betoogt tot slot dat noch besluit 2004/258, noch meer in het algemeen het recht van de Unie voorziet in een recht van toegang van het publiek tot informatie. Het begrip „document" in dat besluit kan dus niet aldus worden uitgelegd, dat een dergelijk recht de facto zou worden erkend.

73 De ECB en de Commissie stellen in de derde plaats dat de in verzoekers toegangsverzoek bedoelde gegevensbanken geen documenten in de zin van besluit 2004/258 zijn. Ten eerste ligt aan verzoekers bewering dat volgens het bestreden besluit uitsluitend de gedrukte versies van een gegevensbank documenten zijn, een te simplistische lezing van dit besluit ten grondslag. De in verzoekers toegangsverzoek bedoelde gegevensbanken zijn noch een register, noch een compilatie van documenten en hebben,

anders dan een documentaire gegevensbank zoals EUR-Lex, geen documentair karakter. De gegevens in die gegevensbanken kunnen slechts worden gebruikt voor het „intern" opstellen van documenten met een specifiek doel, met behulp van de voor de gegevensbanken zelf beschikbare instrumenten voor het verzamelen en systematiseren van informatie. Het is volgens de ECB dan ook niet mogelijk de in haar gegevensbanken opgenomen informatie als zodanig aan verzoeker beschikbaar te stellen. Om aan zijn verzoek te voldoen, zou er een nieuw document moeten worden gecreëerd, hetgeen het kader van besluit 2004/258 te buiten zou gaan. Verzoeker heeft volgens de ECB ook niet de redenen aangegeven waarom de in zijn verzoek bedoelde gegevensbanken als documenten zouden moeten worden beschouwd.

74 De Commissie betoogt in dit verband dat verzoeker met zijn verzoek toegang wenste te verkrijgen tot de gegevensbanken als zodanig. Behalve informatie bevatten die gegevensbanken echter onder meer de voor de werking ervan benodigde software alsmede zoekinstrumenten en logische koppelingen en systeemkoppelingen. Met zijn verzoek om toegang verlangde verzoeker dus meer dan alleen toegang tot een document: in werkelijkheid wilde hij toegang krijgen tot een instrument met behulp waarvan hij aan de hand van door hemzelf gekozen zoekcriteria zijn eigen documenten kon opstellen.

75 Ten tweede is de inhoud van de in verzoekers toegangsverzoek bedoelde gegevensbanken volgens de ECB en de Commissie niet stabiel genoeg om deze gegevensbanken als documenten te kunnen kwalificeren. Die inhoud wijzigt immers voortdurend doordat informatie wordt toegevoegd of verwijderd. Dit standpunt wordt volgens de Commissie bevestigd door het gebruik van de woorden „opgesteld door of in bezit van" en „afkomstig" in artikel 3, sub a, respectievelijk artikel 5 van besluit 2004/258. Hetzelfde geldt voor de verwijzingen naar een „zeer omvangrijk document" of een „zeer groot aantal documenten" in de artikelen 6, lid 3, 7, lid 3, en 8, lid 2, van dat

besluit. Dergelijke kwantitatieve aanduidingen onderstellen een stabiele en individualiseerbare inhoud.

76 De ECB en de Commissie wijzen ten derde op de verschillende praktische moeilijkheden die zouden ontstaan als de betrokken gegevensbanken werden beschouwd als documenten waarvoor een verzoek om toegang kan worden gedaan. Om te beginnen is het door de rechtspraak verlangde concrete en individuele onderzoek van elk document waarop een verzoek om toegang betrekking heeft, slechts mogelijk indien er sprake is van een stabiel en identificeerbaar document. Een dergelijk onderzoek is dus onmogelijk in het geval van een gegevensbank waarvan de inhoud voortdurend wijzigt.

77 Bovendien zou het onmogelijk zijn om na te gaan of een van de in artikel 4 van besluit 2004/258 geformuleerde uitzonderingen aan de verlangde toegang in de weg staat, met name in het geval van een gegevensbank die een groot aantal persoonlijke gegevens bevat.

78 Tot slot blijkt uit de maatregelen waarin verordening nr. 1049/2001 voorziet om de uitoefening van het recht van toegang te vergemakkelijken, zoals de documentenregisters of de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, dat de wetgever het recht van toegang specifiek heeft willen laten gelden voor individuele documenten en niet voor gegevensbanken als die waarom het in de onderhavige zaak gaat. Het feit dat besluit 2004/258 niet bepaalt dat een met het in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde documentenregister vergelijkbaar register moet worden opgezet, kan niet tot een tegengestelde conclusie leiden.

79 Dat gegevensbanken geen documenten in de zin van de bepalingen inzake de toegang tot documenten zijn, blijkt volgens de ECB en de Commissie in de vierde plaats uit het verslag van de Ombudsman van 10 december 2008 over de toegang van het publiek tot de gegevensbanken van de Europese Unie, het door de Commissie opgestelde Groenboek „Toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese Gemeenschap — Evaluatie" [COM(2007) 185 def.], het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang van

het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [COM(2008) 229 def. — COD 2008/0090], en het verslag van de Commissie over de toepassing van de beginselen van verordening nr. 1049/2001 [COM(2004) 45 def.].

80 Volgens de Commissie biedt ook de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1049/2001 steun aan het standpunt dat een gegevensbank niet als een document in de zin van deze verordening en van besluit 2004/258 kan worden beschouwd. De Commissie verwijst in dit verband naar een reeks documenten die dateren van vóór de vaststelling van die verordening.

81 De ECB merkt ook nog op dat zij juist omdat de in haar gegevensbanken opgenomen gegevens geen documenten zijn, de verslagen heeft opgesteld teneinde te voldoen aan de ingevolge de rechtspraak (arrest Gerecht van 25 april 2007, WWF European Policy Programme/Raad, T-264/04, Jurispr. blz. II-911, punt 61) op haar rustende verplichting een documentatie betreffende haar activiteiten op te stellen en te bewaren.

Beoordeling door het Gerecht

— Het begrip gegevensbank

82 Vastgesteld moet worden dat alle partijen in hun argumentatie het begrip gegevensbank gebruiken, maar nalaten dit begrip te definiëren. Het onderzoek van het onderhavige middel moet dus beginnen met een analyse van dit begrip.

83 Hoewel de in artikel 1, lid 2, van richtlijn 96/9 gegeven definitie van het begrip gegevensbank, zoals de ECB terecht opmerkt (zie punt 67 hierboven), slechts relevant is voor de toepassing van deze richtlijn, kan zij wel als inspiratiebron dienen. Dit geldt temeer waar de ECB, zonder terug te komen van haar standpunt dat richtlijn 96/9 in de onderhavige zaak niet van toepassing is, ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft bevestigd dat de gegevensbanken waarom het in de onderhavige zaak gaat, „uit informatica-oogpunt" wel degelijk onder de genoemde definitie vallen, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

84 „Databank" wordt in artikel 1, lid 2, van richtlijn 96/9 gedefinieerd als „een verzameling van werken, gegevens of andere zelfstandige elementen, systematisch of methodisch geordend, en afzonderlijk met elektronische middelen of anderszins toegankelijk".

85 Zoals het Hof in zijn arrest Fixtures Marketing, punt 56 hierboven (punten 29 en 30), heeft opgemerkt, geldt voor de kwalificatie als databank allereerst als voorwaarde dat er sprake is van een verzameling van „zelfstandige elementen", dat wil zeggen elementen die van elkaar kunnen worden gescheiden zonder dat daardoor de informatieve, literaire, artistieke of muzikale waarde of de waarde anderszins van de inhoud daarvan wordt aangetast. De kwalificatie van een verzameling als databank veronderstelt vervolgens dat de zelfstandige elementen waaruit deze verzameling bestaat, systematisch of methodisch geordend en op de een of andere wijze afzonderlijk toegankelijk zijn. Ofschoon deze systematische of methodische ordening niet materieel zichtbaar hoeft te zijn, impliceert deze voorwaarde dat de verzameling een vaste drager heeft, van welke aard dan ook, en een technisch middel bevat, zoals een elektronische, elektromagnetische of elektro-optische verwerking, of een ander middel, zoals een index, een inhoudsopgave of een ordening of bijzondere wijze van rangschikking welke het mogelijk maakt ieder zelfstandig element dat erin is opgenomen, op te zoeken.

86 Deze tweede voorwaarde maakt het mogelijk een databank in de zin van de richtlijn, welke wordt gekenmerkt door een middel om daarbinnen elk van de elementen waaruit zij bestaat, terug te vinden, te onderscheiden van een verzameling elementen die informatie verschaft maar geen enkel middel bevat om de individuele elementen waaruit zij bestaat te verwerken (arrest Fixtures Marketing, punt 56 hierboven, punt 31).

87 Op basis van deze analyse heeft het Hof geconcludeerd dat het begrip databank in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 96/9 doelt op iedere verzameling die werken, gegevens of andere elementen bevat die van elkaar kunnen worden gescheiden zonder dat de waarde van de inhoud ervan daardoor wordt aangetast, en die een methode of systeem van welke aard dan ook bevat waardoor het mogelijk is elk van de elementen waaruit zij bestaat, terug te vinden (arrest Fixtures Marketing, punt 56 hierboven, punt 32).

— Analyse van de definitie van het begrip „ document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258

88 De verschillende elementen van de definitie van het begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 moeten worden geanalyseerd. Ten eerste blijkt uit de in deze definitie gebruikte woorden „drager", „opname", „opgesteld" en „in bezit van" impliciet doch duidelijk, dat er sprake moet zijn van een inhoud die wordt bewaard en die na zijn totstandkoming kan worden geraadpleegd of gereproduceerd. Niet-bewaarde elementen zijn dus geen documenten, zelfs al zou de ECB er kennis van hebben.

89 Indien van hetgeen op een bijeenkomst van personeelsleden van de ECB is gezegd, noch een geluids- of audiovisuele opname is gemaakt, noch notulen zijn opgesteld, kan er dus geen sprake zijn van een document waarvoor een verzoek om toegang kan worden gedaan, zelfs al zouden de deelnemers aan de betrokken bijeenkomst zich

precies herinneren wat er bij die gelegenheid door hen is besproken (zie in die zin en naar analogie arrest WWF European Policy Programme/Raad, punt 81 hierboven, punten 76-78).

90 Ten tweede blijkt uit de definitie in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 dat het voor de vraag of een inhoud al dan niet een document is, irrelevant is op wat voor soort drager die inhoud is opgeslagen. Het kan dus zowel gaan om een traditioneel soort drager, zoals papier, als om meer geavanceerde soorten, zoals de verschillende soorten elektronische opslagapparatuur (harde schijf, elektronische geheugenchip, etc.) of de verschillende soorten dragers die worden gebruikt voor geluids-, beeld- of audiovisuele opnames (cd, dvd, videocassette, etc.). Elk nieuw opslag- of opnamemedium dat eventueel in de toekomst zal worden ontwikkeld, wordt in beginsel reeds door de betrokken definitie gedekt.

91 Ten derde wordt in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 gesproken van „iedere inhoud". Soort en aard van de opgeslagen inhoud zijn met andere woorden evenmin van belang. Het feit dat alle soorten dragers zijn toegestaan, impliceert immers noodzakelijkerwijze dat ook alle inhoud die op die dragers kan worden opgeslagen, onder de definitie valt. Een document in de zin van het besluit kan derhalve niet alleen woorden, cijfers en alle andere soorten symbolen bevatten, maar ook beelden, geluidsopnamen — bijvoorbeeld van een mondeling betoog — of beeldopnamen, zoals een film.

92 De enige voorwaarde waaraan een bepaalde inhoud moet voldoen om onder de definitie van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 te vallen, is dat deze inhoud betrekking moet hebben op beleidsmaatregelen, acties of besluiten van de ECB.

93 Ten vierde kan om dezelfde redenen uit de definitie van het begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 worden afgeleid dat de omvang, de lengte, het belang of de wijze van presentatie van een inhoud irrelevant is voor de vraag of deze inhoud al dan niet onder die definitie valt.

94 Derhalve moet worden geconcludeerd dat een document in de zin van besluit 2004/258 zowel een boek van enkele honderden bladzijden kan zijn, als een „stuk papier" (de formulering die de ECB in haar in punt 70 hierboven samengevatte argument heeft gebruikt) waar slechts één woord of één getal op staat, bijvoorbeeld een naam of een telefoonnummer. Ook kan een document niet alleen een tekst zijn, zoals een brief of een memorie, maar ook een tabel, een catalogus of een lijst, zoals een telefoongids, een prijslijst of een lijst met reserveonderdelen.

— Voorwerp van verzoekers toegangsverzoek

95 Zoals uit de in de punten 82 tot en met 87 hierboven uiteengezette overwegingen blijkt, ziet het begrip gegevensbank niet alleen op de verzameling daarin opgenomen gegevens, maar ook op het technische middel waarmee de gegevensbank is uitgerust en dat het mogelijk maakt de betrokken gegevens systematisch of methodisch te ordenen en gericht en afzonderlijk aan de gegevensbank te onttrekken.

96 Vastgesteld moet echter worden dat verzoeker noch in zijn initiële en zijn confirmatieve verzoek om toegang, noch in zijn memories voor het Gerecht duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen de in een gegevensbank opgenomen gegevens en die gegevensbank zelf, waaronder, zoals gezegd, veel meer dan alleen die gegevens moet worden verstaan.

97 Terwijl verzoeker in zijn initiële verzoek (zie punt 4 hierboven) sprak van de „gegevensbanken op basis waarvan de in de verslagen opgenomen statistische analyses zijn gemaakt", heeft hij immers in zijn confirmatieve verzoek (zie punt 6 hierboven) verklaard dat „het bij de gevraagde gegevens daadwerkelijk [ging] om inhoud in elektronische vorm (de „gegevensbanken"), opgesteld door de ECB". Hij heeft daarmee de indruk gewekt dat zijn verzoek om toegang uitsluitend betrekking had op de in een gegevensbank van de ECB opgenomen gegevens. Ook lijkt hij de term „gegevensbank" te gebruiken als verzamelnaam voor alle daarin opgenomen gegevens, zonder daarbij rekening te houden met de structurele elementen van de gegevensbank.

98 Verder spreekt verzoeker in het opschrift van het onderhavige middel in het verzoekschrift van „de gegevensbank als „document"", terwijl hij in de repliek enerzijds stelt dat een gegevensbank „zowel „inhoud" als „drager" is", en anderzijds verklaart dat zijn verzoek om toegang slechts „ruwe gegevens" betrof.

99 De door verzoeker in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting gegeven toelichtingen hebben de door deze terminologische onnauwkeurigheid geschapen verwarring evenmin kunnen wegnemen. In antwoord op de vraag of zijn verzoek om toegang uitsluitend de in een gegevensbank van de ECB opgenomen gegevens betrof dan wel of het moest worden geacht tevens betrekking te hebben op andere, door hem te specificeren elementen van die gegevensbank, heeft verzoeker verklaard dat hij inderdaad naar een „gegevensbank" had gevraagd omdat hij op zoek was naar „bijvoorbeeld een overzicht dat informatie zou kunnen bevatten over de aanwerving en de mobiliteit van het personeel". Hij heeft opgemerkt dat, indien die gegevensbank bestond, hij er een „fotokopie" van had willen ontvangen, en dat hij erop had gerekend „die gegevensbank, die compilatie" te zullen krijgen. Vervolgens heeft hij opgemerkt dat, indien de ECB niet over „een dergelijk overzicht, een dergelijke compilatie" beschikte, er ongetwijfeld personeelsdossiers bestonden die hij had kunnen bestuderen. Op de vraag of op basis van deze toelichtingen mocht worden geconcludeerd dat een fotokopie voor hem zou hebben volstaan en dat zijn verzoek dus niet de instrumenten van een gegevensbank betrof, heeft verzoeker geantwoord dat „in eerste instantie" een fotokopie inderdaad toereikend zou zijn geweest, maar dat hij wellicht later ook

de voor de gegevensbank beschikbare instrumenten nodig zou hebben gehad. Van al deze verklaringen is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

100 De overige partijen bij de onderhavige procedure refereren in hun argumentatie afwisselend aan de in een gegevensbank opgenomen gegevens en aan een gegevensbank „als zodanig".

101 Met inachtneming van de door verzoeker ter terechtzitting gegeven toelichtingen moet worden geoordeeld dat verzoeker op zijn minst toegang heeft willen krijgen tot alle in een of meer gegevensbanken van de ECB opgenomen gegevens, maar dat het niet zonder meer is uitgesloten dat zijn verzoek om toegang ook andere elementen van die gegevensbanken betrof. In deze omstandigheden moet om te beginnen worden nagegaan of die verzameling gegevens een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is. De vraag of een verzoek om toegang tot documenten ook betrekking kan hebben op andere elementen van een dergelijke gegevensbank, zal — indien nodig — slechts in tweede instantie hoeven te worden behandeld.

— Kwalificatie van de inhoud van een gegevensbank als document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258

102 Zoals uit de in de punten 82 tot en met 87 hierboven uiteengezette overwegingen blijkt, zijn kenmerken van een gegevensbank onder meer dat er sprake is van een inhoud, van welke aard ook (informatief, literair, artistiek, muzikaal of anderszins), en dat er een vaste drager is, van welke aard ook, waarop die inhoud is opgeslagen.

103 Vastgesteld moet dus worden dat de verzameling gegevens in een gegevensbank in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 96/9 voldoet aan de twee wezenlijke kenmerken van een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258, aangezien het hierbij gaat om inhoud die is opgeslagen op een drager. Dit geldt ook voor de gegevens in de gegevensbanken van de ECB waarom het in de onderhavige zaak gaat. Voor zover die gegevens betrekking hebben op activiteiten van de ECB, vallen zij immers, zoals reeds is opgemerkt, onder de genoemde definitie.

104 Met hun in punt 73 hierboven uiteengezette betoog stellen de ECB en de Commissie echter in wezen dat een gegevensbank geen document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is en dat het enkele feit dat gegevens in een gegevensbank zijn opgenomen, dus niet volstaat om die gegevens als documenten te kwalificeren.

105 De ECB en de Commissie hebben niet duidelijk gemaakt wat in hun ogen de kenmerken van een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 zijn, noch waarom de gegevens in een gegevensbank niet het voorwerp zouden kunnen zijn van een verzoek om toegang. Dezelfde onduidelijkheid bestaat ten aanzien van het onderscheid dat de Commissie tracht te maken tussen gegevensbanken met een documentair karakter, zoals EUR-Lex, en gegevensbanken die niet documentair van aard zijn.

106 Hoewel dit door de ECB en de Commissie niet is gezegd, lijkt hun in het voorgaande punt bedoelde argument impliciet gebaseerd te zijn op de premisse dat een gegeven, op zichzelf beschouwd, niet een „inhoud" is die qua omvang of aard toereikend is om als een document in de zin van besluit 2004/258 of verordening nr. 1049/2001 te worden aangemerkt.

107 Indien deze premisse juist was, zou, gelet op de in punt 87 hierboven genoemde kenmerken van gegevensbanken, kunnen worden verdedigd dat een gegevensbank

hooguit documenten zou kunnen bevatten die meer zijn dan loutere gegevens. De elementen waaruit een dergelijke gegevensbank bestaat, dat wil zeggen de gegevens, zijn immers onafhankelijk van elkaar. Zij worden doorgaans niet in een vaste en onveranderlijke configuratie gepresenteerd, maar kunnen juist met behulp van de beschikbare technische of andere middelen in tal van verschillende combinaties worden gepresenteerd. Indien werd erkend dat elk van die elementen niet noodzakelijkerwijze een document is, en als er bovendien geen enkele vaste combinatie van verscheidene van die elementen bestond die een document zou kunnen vormen, zou het ook logisch zijn te concluderen dat de verzameling van in een gegevensbank verzamelde gegevens als geheel geen „document" zijn.

108 Voor de in punt 106 hierboven genoemde premisse is echter geen enkele steun te vinden in de formulering van de definitie in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258, volgens welke „iedere inhoud" een document kan vormen. Zoals reeds is opgemerkt (zie de punten 93 en 94 hierboven), impliceren de in deze definitie gebruikte bewoordingen noodzakelijkerwijze dat zelfs een inhoud van minuscule omvang, bijvoorbeeld één enkel woord of een getal, indien opgeslagen (bijvoorbeeld geschreven op een stuk papier), voldoende is om een document te vormen.

109 Bovendien moet worden bedacht dat aanvaarding van bedoelde premisse de vraag zou doen rijzen welke omvang een inhoud zou moeten hebben om als een document in de zin van besluit 2004/258 te worden aangemerkt. Als bijvoorbeeld moest worden erkend dat een getal of één enkel woord daartoe niet volstaat, zou met andere woorden moeten worden nagegaan of voor de kwalificatie als document vereist is dat er sprake is van een zin, een hele paragraaf of een nog omvangrijker stuk tekst. Nu de opsteller van besluit 2004/258 ervoor heeft gekozen in artikel 3, sub a, van dit besluit geen minimale omvang van de inhoud te bepalen, kan dit ook niet door de rechter van de Unie worden gedaan.

110 Aanvaarding van de in punt 106 geformuleerde premisse zou bovendien betekenen dat elke compilatie van elementen van geringe omvang buiten de definitie van het

begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 valt, wanneer die elementen zelfstandig zijn, dat wil zeggen van elkaar kunnen worden gescheiden zonder dat de waarde ervan daardoor wordt aangetast. Dan zou dus ook een prijslijst, een lijst van reserveonderdelen of zelfs een telefoongids niet meer als een „document" moeten worden beschouwd, aangezien hierbij geen sprake is van tekst die bedoeld is om in zijn geheel te worden gelezen. Dergelijke lijsten of gidsen zijn integendeel bedoeld om gericht te worden geraadpleegd door personen die op zoek zijn naar specifieke informatie van geringe omvang, zoals de prijs van een bepaald product of het telefoonnummer van een bepaald persoon. De ECB noch de Commissie lijkt echter te beweren dat dergelijke lijsten of gidsen geen documenten in de zin van besluit 2004/258 zijn.

111 Ten slotte wordt in de in punt 106 hierboven geformuleerde premisse geen rekening gehouden met het feit dat de betekenis van een in een gegevensbank opgenomen gegeven niet enkel is gelegen in zijn omvang, die minuscuul kan zijn, maar ook in de talrijke — directe dan wel indirecte — relaties tussen dit gegeven en de overige in dezelfde gegevensbank opgenomen gegevens. Het zijn immers juist deze relaties die het mogelijk maken dat de inhoud van een gegevensbank „systematisch of methodisch geordend" wordt in de zin van het arrest Fixtures Marketing, punt 56 hierboven (punt 30). Daardoor kan zelfs een gering aantal aan een gegevensbank onttrokken gegevens een of meer nuttige inlichtingen verstrekken, terwijl een uit zijn context gehaald stuk tekst doorgaans zijn betekenis verliest.

112 Op basis van deze overweging moet ook het door de ECB en de Commissie ter terechtzitting aangevoerde argument inzake de onbegrijpelijkheid van aan een gegevensbank onttrokken gegevens van de hand worden gewezen.

113 Op de vraag of dit argument aldus moest worden opgevat dat een op een drager opgeslagen inhoud begrijpelijk moet zijn om als een document in de zin van besluit 2004/258 te kunnen worden aangemerkt, heeft de ECB geantwoord dat het hierbij niet gaat om een „op zichzelf staand criterium", maar om „iets dat moet worden gezien in de context van het document". Zij heeft hieraan toegevoegd dat een inhoud

weliswaar op zichzelf niet begrijpelijk behoeft te zijn, maar wel onderdeel moet zijn van een document dat voor de indiener van het verzoek om toegang begrijpelijk is, aangezien het niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest om een regeling in te voeren op basis waarvan onbegrijpelijke documenten kunnen worden opgevraagd.

114 In antwoord op dezelfde vraag heeft de Commissie opgemerkt dat in haar uitlegging van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 in zekere zin besloten ligt dat een in een verzoek om toegang bedoeld document begrijpelijk moet zijn, maar dat dit juridisch gezien niet het belangrijkste punt is. Het belangrijkste is in haar ogen dat de inhoud van een niet-documentaire gegevensbank niet correspondeert met het resultaat van een zoekprocedure, aangezien er sprake is van twee verschillende inhouden. Het begrip inhoud of het begrip ruwe gegevens heeft in het geval van een niet-documentaire gegevensbank geen betekenis. Om de gegevens op een bepaalde wijze te ordenen, moeten zij aan de gegevensbank worden onttrokken, als gevolg waarvan de ene inhoud overgaat in een andere. Als de ruwe inhoud onbegrijpelijk is, is het volgens de Commissie derhalve de wijziging van die inhoud en dus de creatie van een nieuw document die maken dat een verzoek om toegang als dat waarom het in de onderhavige zaak gaat, niet kan worden beschouwd als een verzoek om toegang tot een reeds bestaand en identificeerbaar document. Van deze verklaringen van de ECB en de Commissie is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

115 Dit betoog van de ECB en de Commissie faalt evenwel. Zoals deze twee partijen impliciet erkennen, is in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 op geen enkele wijze het criterium geformuleerd dat de opgeslagen inhoud begrijpelijk moet zijn. Een dergelijk criterium zou overigens betekenen dat moest worden gepreciseerd vanuit welk perspectief de begrijpelijkheid van een inhoud moet worden beoordeeld. Het is immers mogelijk dat een inhoud voor bepaalde personen een betekenis heeft, maar voor anderen onbegrijpelijk is.

116 Gelet op hetgeen in punt 111 hierboven is overwogen, is het hoe dan ook ten onrechte dat de ECB en de Commissie — impliciet doch duidelijk — stellen dat de verzameling gegevens in een gegevensbank een massa zonder enige betekenis vormt. Die gegevens zijn immers niet willekeurig en lukraak opgeslagen, maar volgens een

precies ordeningsschema dat het door zijn complexiteit mogelijk maakt om tal van relaties tussen die gegeven tot stand te brengen.

117 Anders dan de Commissie beweert, worden de gegevens dus niet pas op een bepaalde wijze geordend op het moment waarop zij aan de gegevensbank worden onttrokken. Die ordening bestaat al vanaf de oprichting van de gegevensbank en de invoering van elk afzonderlijk gegeven in die gegevensbank. Het is te allen tijde mogelijk alle in een gegevensbank opgenomen gegevens daaraan te onttrekken en op een begrijpelijke manier te presenteren. Als het ordeningsschema van de gegevensbank voldoende complex is, kunnen de daarin opgenomen gegevens zelfs op verschillende wijze worden gepresenteerd, afhankelijk van het gekozen ordeningscriterium (alfabetisch, in oplopende of aflopende volgorde, etc.). In het geval van een gegevensbank met een zeer groot aantal gegevens kan een presentatie van al die gegevens ongetwijfeld moeilijkheden opleveren bij het lokaliseren van een bepaald gegeven tussen een veelheid van vergelijkbare gegevens. Dit maakt een dergelijke presentatie echter nog niet „onbegrijpelijk".

118 Alle voorgaande overwegingen pleiten derhalve voor de conclusie dat de verzameling gegevens in een gegevensbank van de ECB een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is en dus het voorwerp kan vormen van een op dit besluit gebaseerd verzoek om toegang.

— Praktische moeilijkheden waartoe een recht van toegang tot de gegevensbanken van een instelling zou kunnen leiden

119 Nagegaan moet worden of de door de ECB en de Commissie aangevoerde praktische moeilijkheden waartoe een recht van toegang tot de gegevensbanken van een

instelling zou kunnen leiden, een reden zouden kunnen zijn om de in een gegevensbank van de ECB opgenomen gegevens juist niet onder de definitie van het begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 te laten vallen. In dit verband zal achtereenvolgens worden ingegaan op het argument dat de erkenning van een recht van toegang tot dergelijke gegevens een buitensporige werklast zou meebrengen, het argument dat de inhoud van een gegevensbank niet stabiel is, het argument dat het bij de in een dergelijke gegevensbank opgenomen gegevens om gevoelige of vertrouwelijke informatie kan gaan, en het argument dat het moeilijk is een gegevensbank op te nemen in een documentenregister als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001.

120 Met betrekking tot het eerste argument moet worden opgemerkt dat er geen enkele aanwijzing is dat toepassing van artikel 9, lid 1, van besluit 2004/258 ten aanzien van de in een gegevensbank opgenomen gegevens tot aanzienlijke problemen zou kunnen leiden. Het zou in beginsel voor de belanghebbende altijd mogelijk moeten zijn een gegevensbank van de ECB ter plekke en, indien nodig, met behulp of onder toezicht van een personeelslid van de ECB te raadplegen. Bovendien valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat de volledige inhoud van een gegevensbank in de vorm van een elektronische kopie aan de belanghebbende kan worden overhandigd, met name wanneer de gegevensbank een vrij bescheiden omvang heeft.

121 Er zij echter op gewezen dat het Gerecht met betrekking tot verordening nr. 1049/2001 reeds heeft gepreciseerd dat rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat iemand op grond van deze verordening bij een instelling een verzoek om toegang indient waarvan de behandeling een werklast meebrengt die de goede werking van die instelling aanzienlijk kan belemmeren. Het heeft geoordeeld dat in een dergelijk geval het recht van de instelling om overeenkomstig artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 met de verzoeker naar een „billijke oplossing" te zoeken, de mogelijkheid tot uitdrukking brengt om, zij het in zeer beperkte mate, rekening te houden met de eventuele noodzaak, de belangen van de verzoeker te verzoenen met die van een behoorlijk bestuur. Een instelling moet dus de mogelijkheid behouden om het belang van de toegang van het publiek tot documenten af te wegen tegen de daaruit

voortvloeiende werklast, teneinde in deze bijzondere gevallen het belang van een behoorlijk bestuur te vrijwaren (arrest Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punten 101 en 102, en arrest Williams/Commissie, punt 29 hierboven, punt 85).

122 Het Gerecht heeft echter gepreciseerd dat deze mogelijkheid de uitzondering blijft, onder meer omdat de werklast die de uitoefening van het recht van toegang meebrengt en het belang van de verzoeker in beginsel geen relevante criteria voor de aanpassing van de omvang van dat recht zijn. Aangezien het recht van toegang tot bij de instellingen berustende documenten het principiële uitgangspunt vormt, is het bovendien aan de instelling die zich beroept op een uitzondering in verband met de onredelijke belasting die de behandeling van het verzoek meebrengt, te bewijzen hoe groot die belasting is (arresten Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 121 hierboven, punten 103, 108 en 113, en Williams/Commissie, punt 29 hierboven, punt 86).

123 Deze overwegingen gelden ook voor besluit 2004/258. Ten eerste is artikel 6, lid 3, van dit besluit identiek aan artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Bovendien bepaalt artikel 7, lid 4, van dit besluit dat het eerste lid van deze bepaling, betrekking hebbend op de behandeling van initiële verzoeken, niet van toepassing is in geval van „excessieve, dan wel onredelijke" verzoeken.

124 Derhalve moet worden geconcludeerd dat de omstandigheid dat een gegevensbank een aanzienlijke omvang kan hebben, geen deugdelijk argument is om de inhoud van een gegevensbank niet als een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 te kwalificeren. In de rechtspraak is immers reeds rekening gehouden met de mogelijkheid dat een verzoek om toegang tot documenten, gelet op het aantal aangevraagde documenten, voor de betrokken instelling een aanzienlijke werklast kan meebrengen, en aangegeven hoe in een dergelijk uitzonderlijk geval moet worden gehandeld.

125 Ten tweede is ook het door de ECB en de Commissie aangevoerde argument inzake het gebrek aan stabiliteit van een gegevensbank ontoereikend om te concluderen dat de inhoud van een dergelijke gegevensbank niet als een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 kan worden beschouwd.

126 Het is juist dat een inhoud op zijn minst enigszins stabiel moet zijn om op een drager te worden opgeslagen. Een inhoud die slechts korte tijd op een technische voorziening aanwezig is, voldoet niet aan deze voorwaarde. Zo kan een telefoongesprek tussen twee personen niet als een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor door een bewakingscamera opgenomen en op een scherm geprojecteerde beelden. Dergelijke inhoud is slechts korte tijd op de betrokken technische voorziening (de telefoonlijn respectievelijk het projectiescherm) aanwezig, zodat van een op een drager opgeslagen inhoud geen sprake kan zijn.

127 Zodra een inhoud door de ECB op een geschikte drager wordt opgeslagen, vormt deze inhoud echter een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258, waarvoor een verzoek om toegang kan worden gedaan. Het feit dat die inhoud nadien kan worden gewijzigd, is in dit verband irrelevant. Om terug te komen op het voorbeeld van een bewakingscamera die beelden doorgeeft: als die camera wordt gekoppeld aan een voorziening die de gedurende de laatste 30 dagen doorgegeven beelden automatisch opneemt, is deze opname zonder twijfel een document waarvoor een verzoek om toegang kan worden gedaan. De omstandigheid dat de beelden die meer dan 30 dagen oud zijn, dagelijks uit het systeem worden verwijderd en worden vervangen door de meest recente beelden, volstaat niet om tot het tegendeel te concluderen.

128 Uiteraard kan een verzoek om toegang geen betrekking hebben op een toekomstige en dus nog niet geregistreerde inhoud, aangezien er in dat geval sprake is van een document dat ten tijde van de indiening van het verzoek nog niet bestaat, noch op een inhoud die, hoewel in het verleden geregistreerd, vóór de indiening van het verzoek is verwijderd.

129 Wat meer in het bijzonder de verwijderde inhoud betreft, moet worden geconcludeerd dat deze niet in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 in het bezit is van de ECB, indien de ECB er geen toegang toe kan krijgen in het kader van een normaal gebruik van de apparatuur waarop de betrokken inhoud was opgeslagen. Het feit dat een specialist met behulp van technische middelen die het kader van een normaal gebruik te buiten gaan, een inhoud die van een opslagmedium van de ECB is verwijderd, op dit medium zou kunnen terugplaatsen, volstaat niet om te concluderen dat de ECB die inhoud in haar bezit heeft.

130 Wanneer de ECB wordt geconfronteerd met een verzoek om toegang overeenkomstig besluit 2004/258, kan met andere woorden van haar worden verlangd dat zij de actuele inhoud van de verschillende in haar bezit zijnde opslagmedia doorzoekt teneinde het voorwerp van dat verzoek te lokaliseren. Van haar kan echter niet worden gevergd dat zij in dat kader zorgt voor terugplaatsing van een inhoud die eerder is verwijderd.

131 Zoals het Koninkrijk Zweden terecht opmerkt, moet daarentegen een inhoud die voor rekening van de ECB bij een externe dienstverlener is opgeslagen op zodanige wijze dat de ECB er te allen tijde over kan beschikken, worden geacht in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 in het bezit van de ECB te zijn.

132 De voorgaande overwegingen kunnen zonder veel problemen worden toegepast op de in gegevensbanken opgenomen gegevens. Om te beginnen is het zeer wel denkbaar dat er gegevensbanken zijn waarvan de inhoud stabiel is en op geen enkele wijze kan worden gewijzigd. Zo zou de gegevensbank van het vervoer van neergeslagen calciumcarbonaat en gemalen calciumcarbonaat tussen 2002 en 2004 door de belangrijkste leveranciers van de Europese Economische Ruimte, waarvan sprake is in het arrest van het Gerecht van 4 februari 2009, Omya/Commissie (T-145/06, Jurispr. blz. II-145, punt 2), in beginsel niet meer kunnen worden gewijzigd wanneer hij eenmaal compleet is.

133 Dit maakt het door de ECB en de Commissie aangevoerde argument inzake het gebrek aan stabiliteit van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde gegevensbanken meteen al minder overtuigend. Als de in een volstrekt stabiele gegevensbank opgenomen gegevens een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 kunnen zijn, kan immers moeilijk iets anders worden geconcludeerd met betrekking tot de gegevens van een gegevensbank waarvan de inhoud met de tijd kan variëren.

134 Bovendien kunnen de in de punten 128 tot en met 130 hierboven uiteengezette overwegingen een passende oplossing bieden voor alle problemen die de eventuele instabiliteit van de inhoud van een gegevensbank waarvoor een verzoek om toegang overeenkomstig besluit 2004/258 is gedaan, zou kunnen veroorzaken.

135 Zo spreekt het vanzelf dat een dergelijk verzoek slechts betrekking kan hebben op de inhoud van de gegevensbank ten tijde van de indiening van het verzoek en dus niet kan gelden voor de gegevens die op dat moment reeds uit de gegevensbank zijn verwijderd dan wel nog niet in de gegevensbank zijn ingevoerd.

136 De indiening van een verzoek om toegang tot een gegevensbank waarvan de inhoud kan variëren, zou voor de ECB de verplichting kunnen meebrengen om de noodzakelijke maatregelen te nemen ter voorkoming dat hangende dat verzoek gegevens uit die gegevensbank worden verwijderd.

137 Deze verplichting is echter inherent aan de uitoefening van het recht van toegang tot documenten van de ECB overeenkomstig besluit 2004/258, en eventuele problemen zullen op passende en billijke wijze kunnen worden opgelost via het door artikel 6, lid 3, van dit besluit voorgeschreven overleg tussen de ECB en de indiener van het verzoek om toegang.

138 Wat in de derde plaats het door de ECB en de Commissie aangevoerde argument betreft dat het bij bepaalde in een gegevensbank van de ECB opgenomen gegevens om gevoelige of vertrouwelijke informatie kan gaan, moet worden opgemerkt dat deze mogelijkheid in geen geval een geldig motief kan vormen om de inhoud van een dergelijke gegevensbank niet als een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 te beschouwen.

139 De verschillende in artikel 4 van besluit 2004/258 geformuleerde uitzonderingen op het recht van toegang bieden de ECB immers de mogelijkheid het vrijgeven van dergelijke gegevens te weigeren zonder daarmee de kwalificatie van de inhoud van een gegevensbank als document in de zin van artikel 3, sub a, van dat besluit ter discussie te stellen.

140 Evenmin kan worden aanvaard het door de Commissie aangevoerde argument dat het onmogelijk zou zijn alle in een gegevensbank opgenomen gegevens concreet en individueel te onderzoeken teneinde te bepalen of zij onder een van de in de relevante regeling, in casu in artikel 4 van besluit 2004/258, geformuleerde uitzonderingen op het recht van toegang vallen.

141 Nog los van het feit dat, zoals het Hof in zijn arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885, punt 54) in herinnering heeft gebracht, de betrokken gemeenschapsinstelling zich in dit verband soms op algemene aannames mag baseren, is een concreet onderzoek van een gegevensbank om er zeker van te zijn dat daarin geen enkel gegeven is opgenomen dat onder een van de betrokken uitzonderingen kan vallen, geenszins ondenkbaar.

142 Aangezien een gegevensbank erdoor wordt gekenmerkt dat elk erin opgenomen gegeven afzonderlijk toegankelijk is (zie de punten 85-87 hierboven), is het duidelijk dat wanneer in het kader van dat onderzoek ook maar één gegeven wordt geïdentificeerd dat onder een van de uitzonderingen op het recht van toegang valt, reeds kan worden geconcludeerd dat toegang tot de volledige inhoud van de gegevensbank is uitgesloten.

143 In een dergelijk geval zou de ECB vervolgens moeten nagaan of overeenkomstig artikel 4, lid 5, van besluit 2004/258 gedeeltelijke toegang kan worden verschaft.

144 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat de ECB moet nagaan of gedeeltelijke toegang tot de in een verzoek om toegang bedoelde documenten moet worden verleend door een eventuele weigering te beperken tot de gegevens die onder de genoemde uitzonderingen vallen. De ECB dient een dergelijke gedeeltelijke toegang te verschaffen wanneer het doel dat zij nastreeft door toegang tot het document te weigeren, ook kan worden bereikt indien zij zich zou beperken tot het onleesbaar maken van de passages of gegevens die schade kunnen toebrengen aan het beschermde openbaar belang (zie naar analogie arrest WWF European Policy Programme/Raad, punt 81 hierboven, punt 50).

145 Juist in een dergelijke situatie zijn de verschillende zoekinstrumenten waarmee een elektronische gegevensbank is uitgerust en, uiteindelijk, de voor de werking ervan gebruikte software van groot belang. Dankzij die instrumenten kan de ECB namelijk, eventueel na overeenkomstig artikel 6, lid 3, van besluit 2004/258 informeel met de verzoeker te hebben overlegd, de door deze verlangde gegevens identificeren en aan hem overhandigen, met achterhouding van alle gegevens die onder een van de in artikel 4 van het besluit geformuleerde uitzonderingen vallen.

146 Een verzoek waarmee van de ECB wordt verlangd dat zij haar gegevensbanken doorzoekt en het resultaat daarvan aan de verzoeker meedeelt, past in dezelfde context, aangezien dit in wezen een verzoek om gedeeltelijke toegang tot een document (namelijk de gehele inhoud van een gegevensbank) is.

147 Het is stellig juist dat de door artikel 4, lid 5, van besluit 2004/258 geboden mogelijkheid van gedeeltelijke toegang is voorzien voor het geval dat volledige inwilliging van een verzoek om toegang onmogelijk is. Aangezien de in artikel 2, lid 1, van hetzelfde besluit genoemde personen echter in beginsel een recht van volledige toegang tot alle documenten van de ECB hebben, kunnen zij a fortiori verlangen dat hun slechts gedeeltelijke toegang tot een dergelijk document wordt verleend.

148 Een dergelijk verzoek om gedeeltelijke toegang moet voldoen aan de in artikel 6, lid 1, van besluit 2004/258 geformuleerde eisen, met de aanpassingen die noodzakelijk zijn doordat het slechts een deel van een document betreft. In het verzoek moet dus niet alleen voldoende nauwkeurig worden aangegeven voor welk document in de zin van artikel 3, sub a, van het besluit het wordt gedaan, maar ook tot welk deel van het document de verzoeker toegang wenst te krijgen. De moeilijkheden die de verzoeker hierbij eventueel ondervindt, kunnen echter door toepassing van de bepalingen van artikel 6, leden 2 en 3, van het besluit worden verholpen.

149 Ofschoon een gegevensbank naar zijn aard ruime mogelijkheden biedt om gedeeltelijke toegang te verschaffen tot alleen die gegevens waarvoor de verzoeker mogelijk belangstelling heeft, moet ook rekening worden gehouden met de in punt 128 hierboven geformuleerde overweging dat een verzoek om toegang slechts betrekking kan hebben op een bestaand document en dus niet erop gericht kan zijn dat een nieuw document wordt gecreëerd (zie in die zin en naar analogie ook arrest WWF European Policy Programme/Raad, punt 81 hierboven, punt 76). Een verzoek om toegang waaraan de ECB enkel zou kunnen voldoen door een nieuw document te creëren, is geen verzoek om gedeeltelijke toegang en gaat het kader van besluit 2004/258 te buiten, ook al zou dat nieuwe document gebaseerd zijn op elementen die reeds voorkomen in bestaande documenten in het bezit van de ECB.

150 Voor gegevensbanken betekent dit dat de ECB, indien bij haar een toegangsverzoek wordt ingediend waarmee van haar wordt verlangd dat zij een van haar gegevensbanken volgens door de verzoeker gedefinieerde parameters doorzoekt, behoudens de eventuele toepassing van artikel 4 van besluit 2004/258 verplicht is aan dit verzoek te voldoen, indien het verlangde onderzoek kan worden uitgevoerd met behulp van de zoekinstrumenten die voor de betrokken gegevensbank beschikbaar zijn.

151 Zoals reeds is opgemerkt (zie punt 117 hierboven), kan immers als gevolg van de complexe relaties die binnen een gegevensbank tussen elk gegeven en verscheidene andere gegevens bestaan, de inhoud van een gegevensbank op verschillende wijze worden gepresenteerd. Ook kan ervoor worden gekozen om slechts een deel van de op een bepaalde wijze gepresenteerde gegevens te laten zien en de overige gegevens onleesbaar te maken.

152 Daarentegen kan met een op besluit 2004/258 gebaseerd verzoek om toegang tot documenten niet van de ECB worden verlangd dat zij alle in een van haar gegevensbanken opgenomen gegevens dan wel een deel daarvan voor de verzoeker openbaar maakt en daarbij die gegevens rangschikt volgens een schema waarin die gegevensbank niet voorziet. Een dergelijk verzoek is er namelijk op gericht dat een nieuw „document" wordt gecreëerd en valt dus buiten het bestek van genoemd besluit. Daarmee wordt immers niet verzocht om gedeeltelijke toegang tot een rangschikking die kan worden gerealiseerd met behulp van de instrumenten die de ECB voor de betrokken gegevensbank tot haar beschikking heeft (en die in zoverre reeds bestaat), maar om de creatie van een nieuwe rangschikking en dus van een nieuw document in de zin van artikel 3, sub a, van het besluit.

153 Op basis van deze overwegingen moet dus worden vastgesteld dat in de context van een verzoek om gedeeltelijke toegang tot een document het door het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland verdedigde standpunt (punt 59 respectievelijk punt 62 hierboven) dat al hetgeen via een gewone of routinematige zoekprocedure aan een gegevensbank kan worden onttrokken, het voorwerp kan zijn van een op besluit 2004/258 gebaseerd verzoek om toegang, correct is.

154 Ten vierde faalt ook het door de ECB en de Commissie aangevoerde argument dat een gegevensbank onmogelijk kan worden opgenomen in een documentenregister als bedoeld in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001.

155 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat besluit 2004/258, in tegenstelling tot verordening nr. 1049/2001, de ECB niet verplicht een documentenregister op te zetten. Bovendien is de in artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde verplichting om een register op te zetten, bedoeld om de rechten die de burgers aan deze verordening ontlenen, ten volle hun beslag te geven (zie in die zin arrest Williams/Commissie, punt 29 hierboven, punt 72). Het is dan ook de vraag of op basis van het enkele feit dat het moeilijk, zo niet onmogelijk is een element in dit register op te nemen, kan worden geconcludeerd dat dit element geen document in de zin van artikel 3, sub a, van genoemd besluit is.

156 Hoe dan ook lijkt de opname van een gegevensbank in een dergelijk register, met vermelding van de in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde gegevens, geen bijzondere moeilijkheden op te leveren. Deze bepaling verlangt geenszins dat telkens wanneer een gegeven aan de gegevensbank wordt toegevoegd of juist eruit wordt verwijderd, de vermelding in het register wordt aangepast. Een dergelijke aanpassing is hooguit noodzakelijk in geval van een belangrijke wijziging van de inhoud van een gegevensbank. Overigens kan de vermelding van een gegevensbank in een register met redelijke tussenpozen worden geactualiseerd om ervoor te zorgen dat de werkelijke inhoud van die gegevensbank zo goed mogelijk wordt weerspiegeld.

157 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat de kwalificatie van de inhoud van een gegevensbank als document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 geen onoverkomelijke praktische moeilijkheden oplevert, zodat het betoog in tegengestelde zin van de ECB en de Commissie van de hand moet worden gewezen.

— De argumenten ontleend aan de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1049/2001 en aan de overige door partijen aangevoerde documenten

158 Thans moet worden ingegaan op de argumenten die zijn ontleend aan de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1049/2001 en aan de overige door partijen aangevoerde documenten.

159 Ten eerste kan er geen enkele nuttige aanwijzing worden gevonden in de door de Commissie aangevoerde en overgelegde documenten betreffende de totstandkoming van verordening nr. 1049/2001. In die documenten wordt namelijk niet specifiek melding gemaakt van gegevensbanken. Bovendien wijken de daarin gegeven definities van het begrip „document" af van de definitie zoals deze uiteindelijk is opgenomen in artikel 3, sub a, van verordening nr. 1049/2001.

160 Ten tweede zou het door de Commissie in haar document COM(2008) 229 def. — COD 2008/0090 geformuleerde voorstel om de genoemde definitie uit te breiden met de precisering dat „gegevens in elektronische opslag-, verwerkings- en opvraagsystemen [...] documenten [zijn] indien zij met behulp van de instrumenten die beschikbaar zijn voor het gebruik van het systeem, daaraan kunnen worden onttrokken in de vorm van een afdruk of in elektronisch formaat", indien het was aanvaard, in wezen tot hetzelfde resultaat hebben geleid als de in de punten 146 tot en met 153 hierboven uiteengezette overwegingen. Dat voorstel kan derhalve die overwegingen niet ter discussie stellen, aangezien in redelijkheid kan worden gesteld dat de voorgestelde tekst slechts expliciet beoogt te maken wat reeds impliciet, maar onvermijdelijk voortvloeit uit de huidige formulering van de definitie van het begrip „document" in verordening nr. 1049/2001 en besluit 2004/258. Hetzelfde geldt voor het door de ECB aangehaalde groenboek van de Commissie (zie punt 79 hierboven), waarin wordt vastgesteld dat de status van informatie in gegevensbanken moet worden gepreciseerd, en daarvoor een oplossing wordt voorgesteld die in dezelfde richting gaat als het bovengenoemde Commissievoorstel.

161 Ten derde wordt in het door de ECB aangehaalde verslag van de Commissie over de toepassing van de beginselen van verordening nr. 1049/2001 ten aanzien van de vraag of een gegevensbank een „document" in de zin van deze verordening is, slechts het standpunt herhaald dat dit niet het geval is omdat een gegevensbank geen „documenten" bevat. Dit standpunt nu is reeds onderzocht en als onjuist bestempeld (zie de punten 105-118 hierboven).

162 Ten vierde moet met betrekking tot het door de ECB aangehaalde verslag van de Europese Ombudsman (zie punt 79 hierboven) worden opgemerkt dat de ECB ten onrechte beweert dat daarin met zoveel woorden zou zijn erkend dat de in een gegevensbank opgenomen gegevens niet onder de definitie van het begrip „document" in verordening nr. 1049/2001 vallen. In het betrokken verslag stelt de Ombudsman enkel vast dat dergelijke gegevens „niet duidelijk binnen de werkingssfeer vallen" van de bepalingen inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten. Hij merkt bovendien op dat het voor hem in het kader van klacht 1693/2005/PB, waaraan het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden hebben gerefereerd (zie punt 62 hierboven), niet nodig was zich over deze kwestie uit te spreken.

163 Vastgesteld moet dan ook worden dat aan de in de punten 159 tot en met 162 hierboven genoemde documenten geen enkel argument tegen de kwalificatie van de inhoud van een gegevensbank als document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 kan worden ontleend.

— Conclusies

164 Uit een en ander volgt dat op basis van een letterlijke uitlegging van de definitie van het begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 moet worden geconcludeerd dat de inhoud van een gegevensbank een document in de zin van deze

bepaling is en dat geen enkele praktische overweging en geen van de verschillende door de partijen aangevoerde documenten aan deze conclusie kunnen afdoen.

165 De conclusie dat de inhoud van een gegevensbank een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is, strookt bovendien met de in punt 3 van de considerans van dit besluit geformuleerde doelstelling volgens welke „[t]ot documenten van de ECB [...] ruimere toegang [dient] te worden verleend".

166 Anders dan de ECB beweert (zie punt 66 hierboven), staan noch het feit dat artikel 255 EG en verordening nr. 1049/2001 niet op haar van toepassing zijn, noch „de doelstellingen van het specifieke regime inzake de toegang van het publiek tot haar documenten" aan deze uitlegging van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 in de weg. Het is juist dat in het in punt 165 hierboven genoemde punt 3 van de considerans van dat besluit ook wordt gewezen op de noodzaak, „de onafhankelijkheid van de ECB en van de nationale centrale banken [...] en de vertrouwelijkheid van bepaalde aangelegenheden die specifiek zijn voor de uitvoering van de taken van de ECB" te beschermen. Deze noodzaak kan weliswaar specifieke uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten van de ECB, waaronder met name die welke in artikel 4, lid 1, sub a, eerste tot en met vierde streepje, van besluit 2004/258 worden genoemd, rechtvaardigen, maar met een beroep op deze noodzaak mag niet aan artikel 3, sub a, van hetzelfde besluit een uitlegging worden gegeven die met de bewoordingen van deze bepaling in strijd zou zijn. Met betrekking tot het argument van de ECB dat artikel 255 EG en verordening nr. 1049/2001 niet op haar van toepassing zijn, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de in punt 164 hierboven getrokken conclusie gebaseerd is op de bewoordingen van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 en geen enkele verwijzing bevat naar artikel 255 EG of verordening nr. 1049/2001. Bovendien heeft de ECB hoe dan ook in punt 2 van de considerans van besluit 2004/258 zelf gewezen op de gemeenschappelijke verklaring betreffende verordening nr. 1049/2001, waarin „de overige instellingen en organen van de Unie [wordt verzocht] interne regels vast te stellen inzake toegang van het publiek tot documenten, en daarbij rekening te houden met de beginselen en beperkingen in de verordening", en daaraan de conclusie

verbonden dat „[h]et regime inzake toegang van het publiek tot documenten van de ECB [...] dienovereenkomstig [dient] te worden herzien".

167 De conclusie dat de inhoud van een gegevensbank een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is, wettigt op zich reeds de vaststelling dat het bestreden besluit op een verkeerde rechtsopvatting berust en nietig moet worden verklaard.

168 De motivering van het bestreden besluit is immers volledig gebaseerd op de premisse dat de inhoud van een gegevensbank geen document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is.

169 Enkel indien deze premisse juist was, zou verzoekers toegangsverzoek kunnen worden afgewezen op grond dat „gedrukte versies" van de in dit verzoek bedoelde gegevensbanken van de ECB niet „als zelfstandige documenten" beschikbaar zijn. Zoals de ECB en de Commissie terecht opmerken (zie punt 73 hierboven), moet deze overweging in het bestreden besluit niet aldus worden opgevat dat in de ogen van de ECB uitsluitend papieren documenten onder de definitie van het begrip „document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 vallen, wat duidelijk met de bewoordingen van deze bepaling in strijd zou zijn. Deze overweging moet veeleer aldus worden verstaan dat de in een gegevensbank opgenomen gegevens pas het karakter van een „document" krijgen wanneer zij aan die gegevensbank worden onttrokken om te worden opgenomen in een ander — gedrukt dan wel afdrukbaar — document.

170 Diezelfde premisse ligt ook ten grondslag aan het door de ECB in het bestreden besluit tot uitdrukking gebrachte standpunt dat aan verzoekers toegangsverzoek niet kan worden voldaan door middel van „een eenvoudige onttrekking", maar dat daarvoor

een „systematisering" en een „nadere analyse" vereist zouden zijn, wat het kader van het bij besluit 2004/258 ingestelde regime inzake de toegang tot documenten van de ECB te buiten zou gaan. Deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat dit onderdeel van de motivering van het bestreden besluit begint met het woord „[b]ijgevolg".

171 Een andere uitlegging van dit onderdeel van het bestreden besluit kan niet worden aanvaard. Uit de in de punten 145 tot en met 153 hierboven uiteengezette overwegingen volgt dat de ECB een verzoek om toegang tot de in een van haar gegevensbanken opgenomen gegevens mag afwijzen indien het wegens het feit dat de voor deze gegevensbank beschikbare zoekinstrumenten ontoereikend of inadequaat zijn, voor haar onmogelijk is de gegevens waarvoor het verzoek om toegang is gedaan, aan de gegevensbank te onttrekken en aan de verzoeker te verstrekken.

172 Uit dezelfde overwegingen blijkt echter ook dat de ECB, alvorens een verzoek om toegang op een dergelijke grond af te wijzen, overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, van besluit 2004/258 met de verzoeker dient te overleggen. Daarbij dient zij de verzoeker een beknopte uiteenzetting van de verschillende voor de betrokken gegevensbank beschikbare zoekmogelijkheden te geven en hem zo nodig in staat te stellen zijn verzoek zodanig te verduidelijken dan wel te wijzigen dat het de mogelijk voor hem interessante gegevens aanwijst die via de voor die gegevensbank beschikbare zoekinstrumenten daaraan kunnen worden onttrokken.

173 Ook indien het na een dergelijk overleg nog steeds onmogelijk is de in het verzoek om toegang bedoelde gegevens met behulp van de beschikbare instrumenten te lokaliseren, moet de ECB bovendien in haar afwijzende besluit kort aangeven om welke met de technische configuratie van de betrokken gegevensbank verband houdende redenen het voor haar onmogelijk is om aan dat verzoek te voldoen. Een dergelijke toelichting ontbreekt in het bestreden besluit echter volledig.

174 De verklaring in het bestreden besluit dat aan verzoekers toegangsverzoek niet kon worden voldaan door middel van een „eenvoudige onttrekking", kan bijgevolg niet aldus worden opgevat dat de in dat verzoek bedoelde gegevens niet via een gewone zoekprocedure met de daartoe beschikbare instrumenten aan de betrokken gegevensbanken konden worden onttrokken.

175 Ten slotte is de verklaring in het bestreden besluit dat „[d]it [namelijk de systematisering en nadere analyse van de gegevens] [...] veel werk [zou] meebrengen", geen zelfstandige grond voor de afwijzing van verzoekers verzoek om toegang, maar slechts een terloopse opmerking die niet rechtstreeks met die afwijzing verband houdt.

176 Dit geldt temeer daar, zoals uit de in de punten 121 tot en met 124 hierboven uiteengezette overwegingen en de daarin aangehaalde rechtspraak blijkt, een louter beroep op de „aanzienlijke werklast" die de behandeling van een op besluit 2004/258 gebaseerd verzoek om toegang zou meebrengen, kennelijk niet volstaat om de afwijzing van dat verzoek te rechtvaardigen.

177 Volgens diezelfde overwegingen brengt een dergelijke afwijzing, die de uitzondering moet blijven, voor de betrokken instelling de verplichting mee om de omvang van de door haar aangevoerde werklast te bewijzen, wat de ECB in het bestreden besluit volstrekt niet heeft gedaan. Ook moet eerst zijn geprobeerd om met de verzoeker een „billijke oplossing" in de zin van artikel 6, lid 3, van besluit 2004/258 te vinden, wat in casu evenmin is gebeurd.

178 Hieruit volgt dat de afwijzing van verzoekers toegangsverzoek eerder gebaseerd is op het standpunt dat de systematisering en de nadere analyse van de in een gegevensbank opgenomen gegevens het kader van besluit 2004/258 te buiten gaan. Dit standpunt is op zijn beurt gebaseerd op de premisse dat die gegevens, aangezien zij zijn

opgenomen in een gegevensbank, geen document in de zin van genoemd besluit zijn. Deze premisse is echter in strijd met de in punt 164 hierboven getrokken conclusie en dus onjuist, wat betekent dat aan het bestreden besluit een verkeerde rechtsopvatting ten grondslag ligt.

179 Aangaande de vraag of een gegevensbank „als zodanig" een document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 is, zij eraan herinnerd dat verzoekers toegangsverzoek enigszins dubbelzinnig was in zoverre daarin geen duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen de inhoud van de gegevensbanken, namelijk de gegevens, en de gegevensbanken zelf (zie de punten 96 tot en met 99 hierboven). Het is dus volstrekt niet zeker dat verzoeker toegang wilde krijgen tot de gegevensbanken „als zodanig", zoals de Commissie betoogt (zie punt 74 hierboven). Hoe dan ook blijkt zowel uit de door verzoeker in repliek gemaakte opmerking dat zijn verzoek om toegang betrekking had op de „ruwe gegevens", als uit hetgeen hij ter terechtzitting heeft verklaard (zie punt 98 respectievelijk punt 99 hierboven), dat, al aangenomen dat het verzoeker niet uitsluitend om toegang tot de in de gegevensbanken van de ECB opgenomen gegevens te doen was, deze toegang toch zeker een van de doelstellingen, zo niet de belangrijkste doelstelling van het verzoek was.

180 Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat verzoeker in zijn verzoek om toegang kennelijk ervan is uitgegaan dat er gegevensbanken van de ECB bestonden die specifiek bedoeld waren om bij de opstelling van de verslagen te worden gebruikt. De ECB heeft pas tijdens de procedure voor het Gerecht aangetoond — zonder dat verzoeker haar verklaringen ook maar enigszins heeft betwist — dat deze veronderstelling onjuist was (zie de punten 32 tot en met 34 hierboven).

181 Hoewel uit de door de ECB verstrekte aanvullende toelichtingen geenszins kan worden afgeleid dat verzoeker geen belang bij een vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit heeft (zie punt 35 hierboven), moeten deze toelichtingen wel in aanmerking worden genomen om te bepalen welk gevolg aan verzoekers verzoek om toegang kon worden gegeven.

182 Ongeacht de exacte bewoordingen die verzoeker in zijn verzoek om toegang heeft gebruikt, blijkt uit de aanvullende toelichtingen van de ECB immers duidelijk dat er geen enkele zelfstandige gegevensbank bestond die „als zodanig" het voorwerp van dat verzoek om toegang had kunnen zijn. Uit die toelichtingen blijkt veeleer dat de gegevens waarvoor verzoeker belangstelling heeft, verspreid zijn over verschillende gegevensbanken van de ECB, waarin ook andere gegevens zijn opgenomen, die voor verzoeker van geen enkel belang zijn. In dit verband moet worden opgemerkt dat verzoeker in repliek heeft gepreciseerd dat hij uitsluitend geïnteresseerd was in informatie betreffende personen die daadwerkelijk bij de ECB in dienst waren getreden, en dus niet in informatie over kandidaten die uiteindelijk niet waren aangesteld.

183 Uit een en ander volgt dat in de onderhavige zaak geenszins behoeft te worden uitgemaakt of een gegevensbank van de ECB „als zodanig" het voorwerp kan zijn van een op besluit 2004/258 gebaseerd verzoek om toegang. Aangezien er niet één afzonderlijke gegevensbank van de ECB bestaat die „als zodanig" voor verzoeker toegankelijk zou kunnen worden gemaakt, volstaat de overweging dat de inhoud van een gegevensbank een document in de zin van artikel 3, sub a, van genoemd besluit is, om verzoeker in antwoord op zijn verzoek om toegang en behoudens toepassing van een van de in artikel 4 van hetzelfde besluit geformuleerde uitzonderingen op het recht van toegang in staat te stellen juist die gegevens te verkrijgen waarnaar zijn belangstelling uitgaat, en onder de in de punten 146 tot en met 153 hierboven uiteengezette voorwaarden gebruik te maken van de instrumenten die beschikbaar zijn voor de verschillende gegevensbanken van de ECB waarin die gegevens zijn opgenomen. Verzoeker zal van die instrumenten gebruik kunnen maken in die zin, dat hij de ECB kan vragen zich daarvan te bedienen om aan de hand van de door hemzelf opgestelde criteria haar gegevensbanken te doorzoeken en vervolgens de zoekresultaten aan hem mee te delen (zie punt 150 hierboven).

184 Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de overige door verzoeker voor zijn vordering tot nietigverklaring aangevoerde middelen, moet verzoekers tweede middel bijgevolg worden aanvaard, zodat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard.

3. *De schadevordering*

Argumenten van partijen

185 Verzoeker stelt dat hij als gevolg van de weigering van de ECB om hem toegang te verschaffen tot de in zijn verzoek om toegang bedoelde gegevensbanken, vertraging heeft opgelopen bij de afronding van zijn proefschrift, dat hij vóór 1 februari 2011 had moeten verdedigen. Bovendien bestrijdt hij het argument van de ECB dat de schadevordering niet-ontvankelijk is.

186 Volgens de ECB voldoet de schadevordering niet aan de in artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering geformuleerde vereisten en moet zij niet-ontvankelijk worden verklaard. In het verzoekschrift wordt geen melding gemaakt van enig causaal verband tussen het beweerde onrechtmatig gedrag van de ECB en de door verzoeker geleden schade. De schadevordering wordt bovendien door geen enkel stuk gestaafd en verzoeker heeft volstaan met te beweren dat hij door het bestreden besluit vertraging heeft opgelopen bij de afronding van zijn proefschrift.

187 De ECB voegt daaraan toe dat zij verscheidene andere door verzoeker ingediende verzoeken om toegang tot documenten wel heeft ingewilligd. In haar ogen beschikt verzoeker dan ook over voldoende gegevens voor het schrijven van zijn proefschrift en is er geen sprake van dat zijn verzoeken stelselmatig zijn afgewezen. Bovendien heeft verzoeker niet duidelijk gemaakt in hoeverre de voortgang van zijn proefschrift is vertraagd als gevolg van de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot de betrokken gegevensbanken.

Beoordeling door het Gerecht

188 Volgens artikel 288, tweede alinea, EG, dat van toepassing is op de litigieuze feiten, die hebben plaatsgevonden voordat op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking trad, moet de Europese Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen die de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt. De derde alinea van dit artikel preciseert dat de tweede alinea onder dezelfde voorwaarden van toepassing is op de schade die door de ECB of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt. Ondanks het feit dat de ECB volgens artikel 107, lid 2, EG rechtspersoonlijkheid heeft, bepaalt artikel 288, tweede en derde alinea, EG dus dat de Gemeenschap (en, vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de Europese Unie, die ingevolge artikel 1, derde alinea, derde volzin, VEU in de plaats is getreden van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is) de door de ECB veroorzaakte schade dient te vergoeden (beschikking Gerecht van 5 september 2007, Document Security Systems/ECB, T-295/05, Jurispr. blz. II-2835, punt 76).

189 Volgens vaste rechtspraak is de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap in de zin van artikel 288, tweede alinea, EG wegens onrechtmatige gedragingen van haar organen afhankelijk van een aantal voorwaarden: onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade (zie arrest Gerecht van 27 november 2007, Pitsiorlas/Raad en ECB, T-3/00 en T-337/04, Jurispr. blz. II-4779, punt 290 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

190 Wat de eerste voorwaarde betreft, stelt de rechtspraak de eis dat een voldoende gekwalificeerde schending wordt aangetoond van een rechtsregel die ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen (arrest Hof van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 42). Voor de vraag of de schending

voldoende gekwalificeerd is, geldt als criterium de kennelijke en ernstige miskenning door een gemeenschapsinstelling van de grenzen die aan haar discretionaire bevoegdheid zijn gesteld. Heeft de betrokken instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge, dan kan de loutere inbreuk op het gemeenschapsrecht volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending vast te stellen (zie arrest Pitsiorlas/Raad en ECB, punt 189 hierboven, punt 291 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

191 Wat de voorwaarde van het causaal verband betreft, kan de Unie slechts verantwoordelijk worden gehouden voor schade die een voldoende rechtstreeks gevolg is van de onrechtmatige gedraging van de betrokken instelling (zie arrest Pitsiorlas/Raad en ECB, punt 189 hierboven, punt 292 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

192 Wat de schade betreft, deze moet reëel en zeker zijn en kunnen worden begroot. Een zuiver hypothetische en onbepaalde schade geeft daarentegen geen recht op schadevergoeding. De verzoekende partij moet bewijsmateriaal overleggen om het bestaan en de omvang van haar schade te bewijzen (zie arrest Pitsiorlas/Raad en ECB, punt 189 hierboven, punten 293 en 294 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

193 Wanneer aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere voorwaarden (zie arrest Pitsiorlas/Raad en ECB, punt 189 hierboven, punt 295 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

194 Volgens artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering ten slotte moet elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting

van de aangevoerde middelen bevatten. Om aan deze vereisten te voldoen, moet een verzoekschrift strekkende tot vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade gegevens bevatten die het mogelijk maken, onder meer de schade die de verzoeker stelt te hebben geleden, alsmede de aard en de omvang van die schade te bepalen (arrest Hof van 5 oktober 1999, Apostolidis e.a./Commissie, C-327/97 P, Jurispr. blz. I-6709, punt 37).

195 In casu voert verzoeker tot staving van zijn schadevordering aan dat als gevolg van de weigering van de ECB om hem toegang te verschaffen tot de in zijn verzoek bedoelde gegevensbanken, de voortgang van zijn proefschrift is vertraagd. Hij stelt bovendien dat zijn proefschrift aan wetenschappelijke kwaliteit zal inboeten doordat de betrokken gegevensbanken niet voor hem toegankelijk zijn gemaakt.

196 Vastgesteld moet dus worden dat verzoekers schadevordering in wezen strekt tot vergoeding van de morele schade die hij als gevolg van het bestreden besluit meent te hebben geleden, en dat hij de aard en de omvang van deze schade in het verzoekschrift rechtens genoegzaam heeft bepaald. Anders dan de ECB stelt, is deze vordering bijgevolg ontvankelijk.

197 Ten gronde is de schadevordering evenwel voorbarig en moet zij om die reden worden afgewezen (zie in die zin arresten Gerecht van 18 mei 1995, Wafer Zoo/Commissie, T-478/93, Jurispr. blz. II-1479, punten 49 en 50, en 15 december 1999, Latino/Commissie, T-300/97, JurAmbt. blz. I-A-259 en II-1263, punten 95 en 101). Verzoeker heeft namelijk ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht verklaard dat de verdediging van zijn proefschrift is uitgesteld en voor september 2012 gepland staat. Hij heeft daaraan toegevoegd dat deze vertraging niet alleen te wijten is aan het ontbreken van informatie waarover hij had kunnen beschikken, maar ook aan andere factoren. Van deze verklaringen is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

198 Aangezien het bestreden besluit nietig moet worden verklaard (zie punt 184 hierboven), zal de ECB verzoekers toegangsverzoek opnieuw moeten beoordelen. Het valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat zij hem naar aanleiding daarvan toegang zal verschaffen tot de in haar gegevensbanken opgenomen gegevens die verzoeker voor het schrijven van zijn proefschrift nodig meent te hebben, en wel tijdig genoeg om de verdediging van dit proefschrift in september 2012 mogelijk te maken. Evenmin kan worden uitgesloten dat zij hem om een legitieme reden die toegang geheel dan wel ten dele zal weigeren. Bijgevolg is het Gerecht op dit moment niet in staat te beoordelen of verzoeker schade zal lijden als gevolg van de afwijzing van zijn verzoek om toegang tot de documenten bij het bestreden besluit, noch of een dergelijke hypothetische schade zal kunnen worden toegeschreven aan onrechtmatig gedrag van de ECB.

199 Hieruit volgt dat de schadevordering moet worden afgewezen.

Kosten

200 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de ECB op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig verzoekers vordering in de kosten te worden verwezen.

201 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Commissie zullen overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het bij brief van de president van de Europese Centrale Bank (ECB) van 2 september 2009 aan Julien Dufour meegedeelde besluit van de directie van de ECB wordt nietig verklaard.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De ECB zal behalve haar eigen kosten ook de door Dufour gemaakte kosten dragen.

4) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie zullen hun eigen kosten dragen.

Czúcz Labucka Gratsias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 oktober 2011.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen ..... II - 7739

Voorgeschiedenis van het geding ..... II - 7748

Procesverloop en conclusies van partijen ..... II - 7750

De vordering tot nietigverklaring ..... II - 7752

1. Ontvankelijkheid ..... II - 7752

Argumenten van partijen ..... II - 7752

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 7755

2. Ten gronde ..... II - 7758

Motivering van het bestreden besluit ..... II - 7759

Argumenten van partijen ..... II - 7759

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 7759

Tweede middel: onjuiste rechtsopvatting in zoverre de ECB zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gegevensbanken geen documenten in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 waren ..... II - 7762

Argumenten van partijen ..... II - 7762

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 7770

— Het begrip gegevensbank ..... II - 7770

— Analyse van de definitie van het begrip „ document" in artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 ..... II - 7772

— Voorwerp van verzoekers toegangsverzoek ..... II - 7774

— Kwalificatie van de inhoud van een gegevensbank als document in de zin van artikel 3, sub a, van besluit 2004/258 ..... II - 7776

— Praktische moeilijkheden waartoe een recht van toegang tot de gegevensbanken van een instelling zou kunnen leiden ..... II - 7781

— De argumenten ontleend aan de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1049/2001 en aan de overige door partijen aangevoerde documenten ..... II - 7792

— Conclusies ..... II - 7793

3. De schadevordering ..... II - 7800

Argumenten van partijen ..... II - 7800

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 7801

Kosten ..... II - 7804