ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 januari 2010 *

In zaak C-362/08 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 7 augustus 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, gevestigd te Rosbach (Duitsland), vertegenwoordigd door H. Kaltenecker en R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

rekwirante,

andere partij bij de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Costa de Oliveira, S. Fries en T. Scharf als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta en C. Toader, kamerpresidenten, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (rapporteur), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2009,

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

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt Internationaler Hilfsfonds eV (hierna: „IH") om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-141/05; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht niet-ontvankelijk heeft verklaard haar beroep tot nietigverklaring van een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 14 februari 2005 waarbij haar de toegang tot bepaalde door laatstgenoemde gehouden documenten is geweigerd (hierna: „litigieuze handeling").

De toepasselijke bepalingen

2 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), definieert de beginselen, voorwaarden en beperkingen van het in artikel 255 EG neergelegde recht van toegang tot documenten van deze instellingen.

3 Het eerste lid van artikel 2 van deze verordening, met als opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied", verleent aan iedere burger van de Unie en aan iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht van toegang tot documenten van de instellingen, „volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald".

4 Onder het kopje „uitzonderingen" bepaalt artikel 4 van dezelfde verordening in lid 3 het volgende:

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

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

5 Artikel 4, lid 7, van verordening nr.1049/2001 is geformuleerd als volgt:

„De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. […]"

6 Artikel 6 van dezelfde verordening, met het kopje „Verzoeken", bepaalt in lid 1:

„Verzoeken om toegang tot een document geschieden in schriftelijke vorm — elektronische vorm daaronder begrepen —, in één der talen van artikel [314 EG], en zijn voldoende nauwkeurig geformuleerd opdat de instelling het document kan identificeren. De verzoeker is niet verplicht de redenen voor zijn verzoek te vermelden."

7 Met betrekking tot de behandeling van initiële verzoeken bepaalt artikel 7, leden 1 en 2, van de verordening:

„1. Een verzoek om toegang tot een document wordt onmiddellijk behandeld. De verzoeker ontvangt een ontvangstbevestiging. Binnen vijftien werkdagen na registratie van het verzoek verleent de instelling de verzoeker toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, ofwel deelt zij de verzoeker

schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op zijn recht om overeenkomstig lid 2 een confirmatief verzoek in te dienen.

2. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien."

8 Artikel 8, leden 1 en 3, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt het volgende aangaande de behandeling van confirmatieve verzoeken:

„1. Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk behandeld. Binnen vijftien werkdagen te rekenen na registratie van het confirmatief verzoek verleent de instelling toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op de beroepsmogelijkheden die hem openstaan, namelijk beroep op de rechter tegen de instelling en/of een klacht bij de ombudsman, onder de voorwaarden van respectievelijk de artikelen [230 EG] en [195 EG].

[…]

3. Uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht beroep in te stellen tegen de instelling en/of een klacht in te dienen bij de ombudsman, onder de voorwaarden van het EG-Verdrag."

Het feitelijk kader

9 IH is een niet-gouvernementele organisatie die werkzaam is op het gebied van de humanitaire hulp. Op 28 april 1998 heeft zij met de Commissie „LIEN-overeenkomst 97-2011" (hierna: „overeenkomst") getekend met het oog op de medefinanciering van een programma voor medische hulp dat zij in Kazachstan organiseerde.

10 Op 1 oktober 1999 heeft de Commissie de overeenkomst eenzijdig beëindigd, waarna zij IH op 6 augustus 2001 heeft meegedeeld dat zij ten vervolge daarop had besloten een zeker bedrag dat zij ter uitvoering van de overeenkomst aan IH had uitgekeerd, terug te vorderen.

11 Op 9 maart 2002 heeft IH bij de Commissie een verzoek om toegang tot de documenten met betrekking tot de overeenkomst ingediend.

12 Bij brief van 8 juli 2002 heeft de Commissie IH een lijst van de in vier dossiers opgenomen documenten (hierna: „brief van 8 juli 2002") doen toekomen. Met een beroep op het bepaalde in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 heeft zij in die brief het verzoek van IH afgewezen met betrekking tot een aantal van de in de drie eerste dossiers opgenomen documenten en met betrekking tot alle in het vierde dossier opgenomen documenten.

13 Bij brief van 11 juli 2002 heeft IH de voorzitter van de Commissie verzocht om volledige toegang tot de documenten betreffende de overeenkomst.

14 Bij brief van 26 juli 2006, ondertekend door de directeur van de directie „Europa, Kaukasus en Midden-Azië" van het Bureau voor samenwerking EuropAid (hierna: „brief van 26 juli 2006"), heeft de Commissie op dit verzoek het volgende geantwoord:

„Ik verwijs naar uw brief van 11 juli 2002 aan President Prodi, waarop mij is gevraagd te antwoorden.

[…]

In de laatste brief die u van de Commissie ontvangen heeft, gedateerd 8 juli 2002, is u op uw verzoek om kennis te krijgen van de inhoud van de dossiers betreffende de overeenkomst […] een inventaris van de inhoud ter beschikking gesteld. Op basis van die inventaris is u verzocht, de diensten van de Commissie mee te delen van welke documenten u een afschrift wenste te ontvangen.

Na de indiening van een dergelijk verzoek krijgt u onmiddellijk toegang tot de documenten waarvoor geen beperkingen gelden. Over de toegang tot documenten waarvoor wel beperkingen gelden, zoals bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, wordt in de regel van geval tot geval beslist.

Ik wijs er nogmaals op, dat de diensten van de Commissie uw verzoek aandachtig en met voorrang behandelen."

15 Op 26 augustus 2002 heeft IH de documenten waartoe de Commissie haar toegang had verleend geraadpleegd.

16 Vervolgens hebben de Commissie en IH getracht tot een minnelijke schikking te komen over de inning van het door de Commissie ter zake van de overeenkomst gevorderde bedrag. Begin oktober 2003 kwamen de Commissie en IH evenwel tot het inzicht dat zij niet tot een minnelijke schikking konden komen.

17 Op 6 oktober 2003 heeft IH bij de Ombudsman een klacht ingediend over de weigering van de Commissie om haar volledige toegang te geven tot de documenten met betrekking tot de overeenkomst. Deze klacht is ingeschreven onder de referentie 1874/2003/GG (hierna: „door IH ingediende klacht").

18 Op 15 juli 2004 heeft de Ombudsman de Commissie een ontwerp-aanbeveling gezonden waarin hij vaststelde dat deze laatste het door verzoekster gedane verzoek om volledige toegang tot de documenten met betrekking tot de overeenkomst niet correct had behandeld en haar verzocht, dat verzoek opnieuw in behandeling te nemen. Bovendien gaf hij de Commissie de aanbeveling, toegang tot bedoelde documenten te verlenen tenzij zij kon aantonen dat toegang daartoe onder een van de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen viel.

19 Op 12 en 21 oktober 2004 heeft de Commissie de Ombudsman een omstandig advies, opgesteld in het Engels en gevolgd door een Duitse vertaling, doen toekomen (hierna: „omstandig advies"). In dat advies gaf zij onder meer het volgende te kennen:

„De Commissie aanvaardt de ontwerp-aanbeveling van de Europese Ombudsman en zij heeft het verzoek van [IH] om toegang tot het dossier [betreffende de overeenkomst] opnieuw onderzocht. Zij heeft zich opnieuw gebogen over de vraag of de documenten in de ordners 1, 2 en 3 waartoe de toegang was geweigerd en alle documenten in ordner 4 geheel of ten dele openbaar moesten worden gemaakt overeenkomstig de bepalingen van verordening […] 1049/2001."

20 Na dit heronderzoek heeft de Commissie ermee ingestemd, inzage te verlenen in vijf van de documenten waartoe zij IH voorheen de toegang had geweigerd, waarop zij afschriften daarvan bij het omstandig advies heeft gevoegd.

21 Met betrekking tot de overige documenten waarop het verzoek om toegang betrekking had bleef zij echter bij haar weigering, IH inzage te verlenen.

22 De Ombudsman heeft IH op 18 respectievelijk 25 oktober 2004 afschriften van de Engelse en de Duitse versie van het omstandig advies doen toekomen met het verzoek aan deze laatste dienaangaande haar opmerkingen kenbaar te maken. Dit heeft IH op 22 oktober gedaan.

23 Op 14 december 2004 heeft de Ombudsman definitief beslist op de door IH ingediende klacht. Als eindconclusie maakte de Ombudsman in punt 3.1 van zijn beslissing een kritische opmerking over de bestuurlijke praktijk van de Commissie in het aan hem voorgelegde geval. Hij stelde vast dat de omstandigheid dat de Commissie geen geldige redenen had aangevoerd voor haar weigering om IH toegang te verlenen tot een aantal documenten met betrekking tot de overeenkomst, moest worden beschouwd als een geval van wanbeheer. Met de overweging dat het Europees Parlement geen maatregelen kon treffen die zijn standpunt en dat van IH in de onderhavige zaak konden steunen, heeft de Ombudsman het echter niet noodzakelijk geacht het Parlement een speciaal verslag te doen toekomen en in punt 3.5 van zijn beslissing de behandeling van de klacht gesloten verklaard.

24 Op 22 december 2004 heeft IH tot de voorzitter van de Commissie onder verwijzing naar de conclusies van voormelde definitieve beslissing het volgende verzoek om volledige toegang tot de documenten met betrekking tot de overeenkomst gericht:

„[…] dien ik hierbij een formeel verzoek in om [IH] onbeperkt inzage te geven in de dossiers van de Commissie betreffende [de overeenkomst], daaronder begrepen alle

documenten waarvan inzage tot op heden door uw diensten is geweigerd. Ik verzoek u de nodige aanwijzingen te geven opdat op korte termijn een datum kan worden bepaald om aan dit verzoek gevolg te geven […].

Tot staving van het onderhavige verzoek verwijs ik naar de beslissing van de […] Ombudsman van 14 december 2004 […].

Ik hoop dat een gerechtelijke procedure niet noodzakelijk zal zijn en dat u uw diensten aanwijzingen zult verschaffen om volledige toegang tot de betrokken dossiers te verzekeren. […]

Ik heb 21 januari 2005 genoteerd als datum waarop ik een antwoord van u hoop te ontvangen.

[…]"

25 Op 21 januari 2005 heeft de Commissie IH in antwoord op dit verzoek de volgende brief gestuurd:

„Ik dank u voor uw brief van 22 december 2004 […], waarin u verzoekt om toegang tot de documenten [betreffende de overeenkomst] overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 […].

De Commissie heeft nog geen definitief standpunt [over] de beslissing van de Ombudsman van 14 december 2004 ingenomen, maar zal uw verzoek zo snel mogelijk in behandeling nemen.

Ik dank u bij voorbaat voor uw begrip. […]"

26 Bij de litigieuze handeling, ondertekend door de directeur van de directie „Operationele ondersteuning" van het Bureau voor samenwerking EuropAid, heeft de Commissie op 14 februari 2005 het door IH op 22 december 2004 ingediende verzoek beantwoord als volgt:

„Ik dank u voor uw brief van 22 december 2004 […], waarin u verzoekt om toegang tot de documenten [betreffende de overeenkomst] overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 […].

Op 21 januari 2005 heb ik u ervan in kennis gesteld dat de Commissie, alvorens uw verzoek te beantwoorden, een definitief standpunt [over] de beslissing van de Ombudsman van 14 december 2004 moest innemen.

Nu de Commissie zich met betrekking tot voormelde beslissing op het standpunt heeft gesteld dat zij het niet eens is met de uitlegging van de Ombudsman betreffende [artikel 4, leden 1, sub b, en 3, tweede alinea] van bovengenoemde verordening en betreffende verordening [(EG) nr.] 45/2001 [van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000] betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen [en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1)], heeft zij besloten geen toegang te verlenen tot de documenten die — volgens de Commissie — vallen onder de uitzonderingsregeling van genoemde verordening, zoals door de Commissie aangevoerd in haar mededeling aan de Ombudsman van 12 oktober 2004.

Ik moet u dan ook tot mijn spijt meedelen dat de Commissie, behalve de documenten waartoe inzage is verleend bij de toegang van uw cliënt tot het dossier [betreffende de overeenkomst] op 26 [augustus] 2002 en de [vijf] documenten die de Commissie aan bovenvermelde mededeling aan de Ombudsman heeft gehecht — en waarvan de inhoud is overgelegd — niet van plan is u andere documenten ter beschikking te stellen […].”

De procedure voor het Gerecht en het bestreden arrest

27 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 april 2005, heeft IH beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handeling ingesteld.

28 Bij afzonderlijke akte heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Op 26 juni 2005 heeft IH haar opmerkingen over die exceptie neergelegd.

29 Tot staving van genoemde exceptie van niet-ontvankelijkheid voerde de Commissie onder meer aan dat de litigieuze handeling slechts een bevestiging vormde van een in de maand juli van het jaar 2002 gegeven beschikking die vervat was in haar brieven van 8 en 26 juli 2002, en dat IH die beschikking niet binnen de gestelde termijn had aangevochten. Bijgevolg zou bedoelde handeling niet aanvechtbaar zijn in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG.

30 Om te beginnen heeft het Gerecht in de punten 72 tot en met 75 van het bestreden arrest de brief van 8 juli 2002 aangemerkt als het initiële antwoord op een verzoek om toegang tot de documenten betreffende de overeenkomst in de zin van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1049/2001.

31 Vervolgens heeft het Gerecht, in de punten 76 tot en met 79 van het bestreden arrest, de brief van 26 juli 2002 aangemerkt als een antwoord op een confirmatief verzoek in de zin van artikel 8 van voormelde verordening, dat IH op 11 juli 2002 bij de Commissie zou hebben ingediend.

32 Tot slot heeft het Gerecht in punt 81 van het bestreden arrest vastgesteld dat de in de brief van 26 juli 2002 vervatte beschikking niet tijdig was aangevochten en derhalve definitief was geworden op de datum waarop IH beroep heeft ingesteld.

33 Gelet op de rechtspraak volgens welke een beroep tot nietigverklaring dat gericht is tegen een beschikking die enkel een bevestiging vormt van een niet binnen de gestelde termijn aangevochten eerdere beschikking, niet-ontvankelijk is, heeft het Gerecht bijgevolg onderzocht of de litigieuze handeling een loutere bevestiging vormt van de beschikking van 26 juli 2002.

34 In dat verband heeft het Gerecht zich in punt 82 van het bestreden arrest gebaseerd op de rechtspraak die inhoudt dat een beschikking een loutere bevestiging van een eerdere beschikking vormt wanneer zij geen enkel nieuw element bevat vergeleken met een eerdere handeling en niet is voorafgegaan door een heronderzoek van de situatie van de adressaat van die eerdere handeling. Daartoe heeft het het arrest van het Hof van 10 december 1980, Grasselli/Commissie (23/80, Jurispr. blz. 3709, punt 18), de beschikking van het Gerecht van 4 mei 1998, BEUC/Commissie, (T-84/97, Jurispr. blz. II-795, punt 52), en het arrest van het Gerecht van 11 juni 2002, AICS/Parlement (T-365/00, Jurispr. blz. II-2719, punt 30), aangehaald.

35 Het Gerecht heeft in dat verband om te beginnen, in de punten 83 tot en met 92 van het bestreden arrest, onderzocht of de door IH aangevoerde elementen een „nieuw element" in de zin van die rechtspraak konden vormen. Het heeft geconcludeerd dat noch de conclusie van de Ombudsman in zijn beslissing van 14 december 2004, noch het verloop en de resultaten van het door deze in het kader van de behandeling van de klacht van IH gevoerde onderzoek nieuwe elementen waren op grond waarvan de litigieuze handeling kon worden onderscheiden van de brief van 26 juli 2002.

36 Vervolgens heeft het Gerecht onderzocht of aan de litigieuze handeling een „heronderzoek", in de zin van de in punt 34 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, van de situatie van IH was voorafgegaan. Het heeft die mogelijkheid in de punten 93 tot en met 100 van het bestreden arrest uitgesloten.

37 Het Gerecht heeft dan ook in punt 102 van het bestreden arrest het argument van de Commissie dat de litigieuze handeling zuiver bevestigend is gegrond verklaard en bijgevolg de door deze laatste opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard.

38 Tot slot heeft het Gerecht in de punten 103 tot en met 110 van het bestreden arrest volledigheidshalve verklaard dat ook ingeval de litigieuze handeling geen loutere bevestiging van de brief van 26 juli 2002 mocht vormen, zij geen aanvechtbare handeling zou vormen daar zij dan zou moeten worden aangemerkt als initieel antwoord in de zin van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, waartegen geen beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 230 EG openstaat.

39 Op grond van die overwegingen heeft het Gerecht in het bestreden arrest het beroep van IH niet-ontvankelijk verklaard.

De conclusies van partijen en de procedure voor het Hof

40 Met haar hogere voorziening verzoekt IH het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— definitief ten gronde te beslissen en de litigieuze handeling nietig te verklaren of, subsidiair, de zaak voor een nieuwe beslissing terug te verwijzen naar het Gerecht, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

41 De Commissie verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk, zoniet ongegrond te verklaren, en

— IH in de kosten te verwijzen.

42 Bij akte neergelegd ter griffie van het Hof op 21 oktober 2009, heeft IH het Hof krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat ingevolge artikel 118 van dit Reglement ook op de procedure in hogere voorziening van toepassing is, verzocht de heropening van de mondelinge behandeling te bevelen.

Het verzoek strekkende tot heropening van de mondelinge behandeling

43 Het Hof kan krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de mondelinge behandeling ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen, heropenen indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (arrest van 8 september 2009, Liga

Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie voorzien daarentegen niet in de mogelijkheid voor partijen om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal.

45 In haar verzoek geeft IH echter enkel te kennen dat de conclusie van de advocaat-generaal op een onjuiste uitlegging van verordening nr. 1049/2001 berust.

46 Het Hof, de advocaat-generaal gehoord, is van oordeel dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om in het geschil waarover het is aangezocht uitspraak te doen en dat de zaak niet hoeft te worden onderzocht op basis van een argument waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Hof.

47 Derhalve hoeft de mondelinge behandeling niet te worden heropend.

De hogere voorziening

48 In het bestreden arrest heeft het Gerecht in wezen de door de Commissie voor hem opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard met de overweging dat de litigieuze handeling geen aanvechtbare handeling is.

49 IH voert tot staving van haar hogere voorziening drie middelen aan. Volgens het eerste middel is de in de brief van 26 juli 2002 vervatte beschikking ten onrechte aangemerkt als antwoord op een confirmatief verzoek in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001. Het tweede en het derde middel, betreffende de litigieuze handeling, houden respectievelijk in dat die handeling ten onrechte is aangemerkt als een handeling die enkel genoemde beschikking bevestigt en dat die handeling ten onrechte als initieel antwoord in de zin van artikel 7, lid 1, van dezelfde verordening is aangemerkt.

50 Eerst moeten het tweede en het derde middel samen worden onderzocht.

51 Volgens vaste rechtspraak zijn slechts vatbaar voor beroep tot nietigverklaring, maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie onder meer arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie, C-131/03 P, Jurispr. blz. I-7795, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Voorts volgt uit vaste rechtspraak inzake de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring, dat voor de kwalificatie van aangevochten handelingen moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud van die handelingen en naar de bedoeling van de auteurs ervan. In dit verband vormen in beginsel aanvechtbare handelingen, maatregelen die het standpunt van de Commissie definitief vastleggen na afloop van een administratieve procedure en die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van de verzoeker aantasten, met uitsluiting van inzonderheid tussentijdse maatregelen die de voorbereiding van de eindbeschikking tot doel hebben en die dergelijke gevolgen niet hebben, en handelingen die louter een niet binnen de termijn aangevochten eerdere handeling bevestigen (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 42).

53 Met betrekking tot verordening nr. 1049/2001 moet worden opgemerkt dat de artikelen 7 en 8 van deze verordening, door in een procedure in twee etappen te voorzien, aan de ene kant een snelle en gemakkelijke behandeling van de verzoeken om toegang tot documenten van de betrokken instellingen mogelijk moeten maken, en daarnaast, als prioriteit, een minnelijke schikking van onenigheden die eventueel

ontstaan. Voor de gevallen waarin partijen een dergelijke onenigheid niet kunnen oplossen voorziet artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 in twee beroepsmogelijkheden, te weten beroep op de rechter en een klacht bij de Ombudsman.

54 Bedoelde procedure voorziet in de indiening van een confirmatief verzoek, zodat de betrokken instelling onder meer haar standpunt aan een nieuw onderzoek kan onderwerpen alvorens een definitieve afwijzende beslissing te nemen die vatbaar is voor beroep voor de rechterlijke instanties van de Unie. Dank zij een dergelijke procedure kunnen de initiële verzoeken vlotter worden behandeld en kan bijgevolg in de meeste gevallen aan de verwachtingen van de verzoeker worden voldaan, terwijl de instelling uitvoerig haar standpunt kan bepalen alvorens de toegang tot de door de verzoeker gevraagde documenten definitief te weigeren, vooral wanneer deze laatste zijn verzoek om openbaarmaking herhaalt ondanks een gemotiveerde weigering van de instelling.

55 Om uit te maken of een handeling vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, moet niet zozeer naar de formele presentatie, maar naar de inhoud ervan worden gekeken (zie arrest van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9).

56 Voor het overige moet worden beklemtoond dat verordening nr. 1049/2001 een zeer ruim recht van toegang tot de documenten van de betrokken instellingen verleent. Zo bepaalt artikel 6, lid 1, van deze verordening dat de verzoeker niet verplicht is de redenen voor zijn verzoek te vermelden, terwijl volgens artikel 4, lid 7, de uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 van dat artikel slechts van toepassing zijn gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is.

57 Hieruit volgt dat een persoon een nieuw verzoek om toegang kan indienen dat betrekking heeft op documenten waarvan inzage hem tevoren is geweigerd. Een dergelijk verzoek verplicht de betrokken instelling, na te gaan of de eerdere weigering van inzage gelet op een inmiddels ingetreden wijziging van de situatie rechtens of feitelijk nog steeds gerechtvaardigd is.

58 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de litigieuze handeling zowel naar haar inhoud, die met zoveel woorden spreekt van een „definitief standpunt" van de Commissie, als gelet op de context waarin zij tot stand is gekomen, een definitieve weigering van de Commissie vormt om in alle door IH gevraagde documenten inzage te verlenen. Die weigering heeft een einde gemaakt aan een lange reeks — in de punten 11 tot en met 26 van het onderhavige arrest uiteengezette — stappen die IH gedurende bijna drie jaar voortdurend heeft ondernomen om toegang te krijgen tot de documenten met betrekking tot de overeenkomst, daaronder begrepen verschillende daartoe door IH ingediende verzoeken.

59 Zoals in punt 57 van het onderhavige arrest is uiteengezet, stond het IH vrij, nieuwe verzoeken om toegang tot genoemde documenten in te dienen, zonder dat de Commissie haar de eerdere weigeringen van toegang kon tegenwerpen.

60 Evenzo kan de Commissie in omstandigheden als die van het onderhavige geding niet met succes beweren dat IH, nadat zij van de litigieuze handeling in kennis was gesteld, een nieuw verzoek had moeten indienen en had moeten afwachten dat deze instelling haar opnieuw toegang zou weigeren, opdat die weigering kon worden beschouwd als een definitieve, en dus aanvechtbare, handeling. Los van het feit dat de Commissie IH in de litigieuze handeling niet heeft meegedeeld dat deze een confirmatief verzoek kon indienen, zou IH daardoor immers niet het door haar gewenste resultaat hebben bereikt. Zoals blijkt uit het omstandig advies en het feit dat in het kader van de voor de Ombudsman ingeleide procedure inzage is verleend in vijf documenten, had de Commissie het door IH ingediende verzoek om toegang uitgebreid onderzocht en haar standpunt duidelijk en definitief bepaald wat de weigering van toegang tot de gevraagde documenten betreft.

61 Door dit te verlangen zou voor het overige afbreuk worden gedaan aan het doel van de procedure van verordening nr. 1049/2001, die een snelle en gemakkelijke toegang tot de documenten van de betrokken instellingen moet verzekeren.

62 Gelet op al het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat de litigieuze handeling geen aanvechtbare handeling is waartegen

beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG kan worden ingesteld. Uit bovenstaande overwegingen volgt immers dat het beroep tegen een dergelijke handeling, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, ontvankelijk is.

63 Het tweede en het derde middel dat IH ter ondersteuning van haar hogere voorziening heeft aangevoerd zijn dan ook gegrond. Bijgevolg moet de hogere voorziening gegrond worden verklaard en moet het bestreden arrest worden vernietigd, zonder dat het eerste middel hoeft te worden onderzocht.

Het beroep in eerste aanleg

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

65 Het Hof is in dit stadium van de procedure echter niet in staat om ten gronde op het door IH bij het Gerecht ingestelde beroep te beslissen. Dit aspect van het geding vereist immers een onderzoek van middelen en elementen waarover geen discussie heeft plaatsgevonden voor het Gerecht, daar dit zich heeft uitgesproken over een bij afzonderlijke akte ingediende exceptie van niet-ontvankelijkheid. Wat het geschil ten gronde betreft is de zaak dus niet in staat van wijzen. Daarentegen beschikt het Hof wel over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen over de door de Commissie tijdens de procedure in eerste aanleg opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

66 Om de redenen die zijn uiteengezet in de punten 51 tot en met 62 van het onderhavige arrest moet die exceptie van niet-ontvankelijkheid, waarmee wordt betoogd dat de litigieuze handeling niet vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring, worden verworpen.

67 Mitsdien moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht voor onderzoek van het beroep van IH strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze handeling.

Kosten

68 Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet. Volgens artikel 69, lid 2, van dat Reglement, dat krachtens artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen.

69 Aangezien de hogere voorziening gegrond is verklaard en het Hof de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft verworpen, moet deze laatste overeenkomstig de vordering van IH worden verwezen in de kosten van de hogere voorziening en de kosten van de procedure in eerste aanleg die betrekking hebben op de exceptie van niet-ontvankelijkheid, en moet de beslissing omtrent de kosten voor het overige worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-141/05), wordt vernietigd.

2) De door de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

3) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak over de conclusies van Internationaler Hilfsfonds eV strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 14 februari 2005 waarbij haar de toegang tot bepaalde door deze laatste gehouden documenten is geweigerd.

4) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten van de onderhavige procedure en de kosten van de procedure in eerste aanleg die betrekking hebben op de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

5) De beslissing omtrent de kosten wordt voor het overige aangehouden.

ondertekeningen