ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 juli 2017*

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten van de instellingen – Artikel 15, lid 3, VWEU – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Werkingssfeer – Verzoek om toegang tot de memories die de Republiek Oostenrijk heeft ingediend in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 29 juli 2010, Commissie/Oostenrijk (C-189/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:455) – Documenten die zich in het bezit van de Europese Commissie bevinden – Bescherming van gerechtelijke procedures"

In zaak C-213/15 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 8 mei 2015,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Van Nuffel en H. Krämer als gemachtigden,

rekwirante,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. J. García-Valdecasas Dorrego en S. Centeno Huerta als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme en F. Fize als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Patrick Breyer, wonende te Wald-Michelbach (Duitsland), vertegenwoordigd door M. Starostik, Rechtsanwalt,

verzoeker in eerste aanleg,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

interveniënten in eerste aanleg,

* Procestaal: Duits.

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal en M. Vilaras, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), A. Borg Barthet, D. Šváby en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: T. Millett, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 september 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 december 2016,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening vordert de Europese Commissie vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 27 februari 2015, Breyer/Commissie (T-188/12, EU:T:2015:124; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het besluit van de Commissie van 3 april 2012 houdende weigering aan Patrick Breyer van de volledige toegang tot de documenten betreffende de uitvoering door de Republiek Oostenrijk van richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB 2006, L 105, blz. 54), en tot de documenten betreffende de zaak die heeft geleid tot het arrest van 29 juli 2010, Commissie/Oostenrijk (C-189/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:455), door het Gerecht nietig is verklaard, voor zover bij dat besluit de toegang wordt geweigerd tot de memories die de Republiek Oostenrijk in die zaak heeft ingediend.

Toepasselijke bepalingen

2 Het vijfde deel van het EG-Verdrag, dat betrekking had op „De instellingen van de Gemeenschap", bevatte een titel I met als opschrift „Bepalingen inzake de instellingen". In hoofdstuk 2 van deze titel, met als opschrift „Bepalingen welke verscheidene instellingen gemeen hebben", was artikel 255, lid 2, EG opgenomen. Deze bepaling luidde:

„Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de [medebeslissings]procedure van artikel 251 [EG] de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende [het] recht op toegang tot documenten [van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie]."

3 Het eerste deel van het VWEU, dat betrekking heeft op „De beginselen", bevat een titel II, met als opschrift „Algemeen toepasselijke bepalingen", die bestaat uit de artikelen 7 tot en met 17 VWEU. In artikel 15, lid 3, eerste tot en met vierde alinea, VWEU is bepaald:

„Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht de informatiedrager waarop zij zijn vastgelegd, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig het huidige lid worden bepaald.

Het Europees Parlement en de Raad bepalen bij verordeningen volgens de gewone wetgevingsprocedure de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.

Elke instelling, elk orgaan of elke instantie zorgt voor transparantie in zijn of haar werkzaamheden en neemt in zijn of haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot zijn of haar documenten op, overeenkomstig de in de tweede alinea bedoelde verordeningen.

Ten aanzien van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank, geldt het onderhavige lid alleen voor de uitoefening van hun administratieve taken."

4 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) is vastgesteld op de grondslag van artikel 255, lid 2, EG.

5 Artikel 1, onder a), van deze verordening luidt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 [EG] neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: ‚de instellingen'), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd".

6 Artikel 2 van dezelfde verordening, met als opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied", bepaalt in lid 3:

„Deze verordening is van toepassing op alle bij [het Europees Parlement, de Raad of de Commissie] berustende documenten, dit wil zeggen, documenten die door [deze instellingen] zijn opgesteld of ontvangen en zich in [hun] bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie."

7 Artikel 3 van verordening nr. 1049/2001, met als opschrift „Definities", luidt:

„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;

b) ‚derde': natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten buiten de betrokken instelling, met inbegrip van de lidstaten, andere communautaire of niet-communautaire instellingen en organen, alsmede derde landen."

8 In artikel 4 van deze verordening, met als opschrift „Uitzonderingen", wordt bepaald:

„[...]

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

– [...]

– gerechtelijke procedures en juridisch advies,

– [...]

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

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

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

[...]

7. De uitzonderingen van [lid 2] zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. [...]"

9 Artikel 6 van verordening nr. 1049/2001, dat betrekking heeft op de „Verzoeken", regelt op welke wijze verzoeken om toegang tot documenten op grond van deze verordening worden ingediend.

10 Artikel 7 van deze verordening, met als opschrift „Behandeling van initiële verzoeken", bepaalt in lid 2 dat „[de verzoeker in] geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing [...] binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek [kan] indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien."

Voorgeschiedenis van het geding

11 De punten 6 tot en met 10 en 15 van het bestreden arrest bevatten de volgende uiteenzetting over de voorgeschiedenis van het geding:

„6 Bij brief van 30 maart 2011 heeft [...] P. Breyer [...] bij de [...] Commissie overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1049/2001 een verzoek om toegang tot documenten ingediend.

7 De gevraagde documenten hadden betrekking op niet-nakomingsprocedures die de Commissie in 2007 tegen de Bondsrepubliek Duitsland en de Republiek Oostenrijk was gestart over de uitvoering van richtlijn [2006/24]. Meer bepaald heeft [Breyer] verzocht om toegang tot alle documenten betreffende de door de Commissie gevoerde administratieve procedures, alsook tot alle documenten betreffende de gerechtelijke procedure die heeft geleid tot het arrest van 29 juli 2010, Commissie/Oostenrijk (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 Op 11 juli 2011 heeft de Commissie het door [Breyer] op 30 maart 2011 ingediende verzoek afgewezen.

9 Op 13 juli 2011 heeft [Breyer] overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een confirmatief verzoek ingediend.

10 Bij besluiten van 5 oktober en 12 december 2011 heeft de Commissie, wat de niet-nakomingsprocedures tegen de Bondsrepubliek Duitsland betreft, [Breyer] toegang verleend tot een gedeelte van de gevraagde documenten. In deze besluiten heeft de Commissie [Breyer] bovendien in kennis gesteld van haar voornemen een afzonderlijk besluit te nemen over de documenten betreffende de zaak die heeft geleid tot het arrest [van 29 juli 2010,] Commissie/Oostenrijk [...] (EU:C:2010:455).

[...]

15 Op 3 april 2012 heeft de Commissie, in antwoord op [Breyers] confirmatieve verzoek van 13 juli 2011, het besluit met referentienummer Ares (2012) 399467 (hierna: ‚besluit van 3 april 2012') vastgesteld. Bij dit besluit heeft de Commissie zich uitgesproken over [Breyers] toegang tot, ten eerste, de documenten van het administratieve dossier betreffende de in punt 7 supra bedoelde niet-nakomingsprocedure tegen de Republiek Oostenrijk en, ten tweede, de documenten betreffende de gerechtelijke procedure in de zaak die heeft geleid tot het arrest [van 29 juli 2010,] Commissie/Oostenrijk [...] (EU:C:2010:455). Wat laatstbedoelde documenten aangaat, heeft de Commissie met name toegang geweigerd tot de door de Republiek Oostenrijk in deze gerechtelijke procedure ingediende memories (hierna: ‚litigieuze memories') omdat deze memories niet onder het toepassingsgebied van verordening nr. 1049/2001 vielen. In de eerste plaats gelden, aldus de Commissie, de regels inzake de toegang tot documenten ingevolge artikel 15, lid 3, VWEU ten aanzien van het Hof van Justitie van de Europese Unie als instelling immers alleen voor de uitoefening van zijn administratieve taken. In de tweede plaats verklaart de Commissie dat de litigieuze memories tot het Hof waren gericht, terwijl de Commissie, als partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest [van 29 juli 2010,] Commissie/Oostenrijk [...] (EU:C:2010:455), daarvan slechts afschriften heeft ontvangen. In de derde plaats is de Commissie van mening dat artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie weliswaar voorziet in het toezenden van de akten betreffende een gerechtelijke procedure, maar enkel aan de partijen in deze procedure en aan de instellingen waarvan de beslissingen in het geding zijn. In de vierde plaats is het Hof in zijn arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, [...] EU:C:2010:541), volgens de Commissie niet ingegaan op de vraag of de instellingen toegang moesten verlenen tot memories van een andere partij in een gerechtelijke procedure. Van de in een gerechtelijke procedure ingediende memories vallen derhalve enkel de memories van de instellingen, met uitzondering van de door andere partijen ingediende memories, onder het toepassingsgebied van verordening nr. 1049/2001, aangezien de bepalingen van artikel 15 VWEU en van de specifieke voorschriften van het Statuut van het Hof [van Justitie van de Europese Unie] en van het Reglement voor de procesvoering van het Hof zouden worden omzeild mocht een andere uitlegging worden aanvaard."

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

12 Bij een op 30 april 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Breyer een beroep ingesteld dat met name strekte tot nietigverklaring van het besluit van 3 april 2012 voor zover de Commissie hem bij dit besluit de toegang tot de litigieuze memories had geweigerd. Ter ondersteuning van zijn beroep heeft hij één middel aangevoerd, te weten dat de Commissie artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden. Volgens hem was de in het besluit vermelde weigeringsgrond volgens welke de litigieuze memories niet binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, onjuist.

13 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht dit middel aanvaard en het besluit van 3 april 2012 bijgevolg nietig verklaard.

14 In de eerste plaats heeft het Gerecht – in de punten 35 tot en met 61 van het bestreden arrest – onderzocht of de litigieuze memories „bij een instelling berustende" documenten waren in de zin van artikel 2, lid 3, juncto artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001.

15 In dit verband heeft het Gerecht – in de punten 40 tot en met 48 van het bestreden arrest – overwogen dat het recht op toegang tot documenten die bij een instelling van de Unie berusten, volgens artikel 2, lid 3, en artikel 3, onder b), van verordening nr. 1049/2001 geldt voor documenten die ontvangen zijn van – onder meer – de lidstaten, en dat de ruime definitie van het begrip „document" in artikel 3, onder a), van die verordening „is gebaseerd op het bestaan van een inhoud

die wordt bewaard en na zijn totstandkoming kan worden geraadpleegd of gereproduceerd, waarbij [met name] dient te worden opgemerkt dat [...] deze inhoud betrekking [moet hebben] op een aangelegenheid die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties of besluiten op een gebied waarop de betrokken instelling bevoegd is". Na te hebben vastgesteld dat de Commissie in casu niet heeft betwist dat zij in het bezit is van afschriften van de litigieuze memories, en na te hebben opgemerkt dat die instelling deze memories heeft ontvangen in de uitoefening van haar bevoegdheden met het oog op haar contentieuze activiteit, heeft het Gerecht geoordeeld dat die memories moeten worden aangemerkt als bij een instelling berustende documenten in de zin van artikel 2, lid 3, juncto artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001.

16 Vervolgens heeft het Gerecht – in de punten 50 tot en met 61 van het bestreden arrest – de verschillende argumenten van de Commissie waarmee deze betwistte dat de litigieuze memories dienen te worden aangemerkt als bij haar berustende documenten in de zin van artikel 2, lid 3, juncto artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001, afgewezen. Deze argumenten hielden in dat die memories tot het Hof waren gericht, aan de Commissie slechts in de vorm van afschriften waren toegezonden en als gerechtelijke documenten niet behoren tot de bestuurlijke activiteit van de Commissie, zodat zij evenmin onder haar bevoegdheid vallen, daar verordening nr. 1049/2001 niet ziet op de contentieuze activiteit van deze instelling.

17 In dit verband heeft het Gerecht om te beginnen – in punt 51 van het bestreden arrest – vastgesteld dat de toepassing van verordening nr. 1049/2001 volgens artikel 2, lid 3, ervan niet afhankelijk is van de voorwaarde dat het door de betrokken instelling „ontvangen" document tot deze instelling is gericht en haar rechtstreeks is toegezonden door de auteur ervan. Daarna heeft het Gerecht – in de punten 53 en 54 van dat arrest – in herinnering gebracht dat het begrip „document" in de zin van artikel 3, onder a), van die verordening in ruime zin wordt gedefinieerd, en geoordeeld dat het daarbij irrelevant is dat de litigieuze memories de Commissie niet zijn toegezonden in de vorm van originelen maar van afschriften. Voorts heeft het Gerecht – in punt 57 van het bestreden arrest – vastgesteld dat uit de doelstellingen van verordening nr. 1049/2001 op het gebied van openheid, zoals die met name blijken uit overweging 2 van de verordening, uit de ruime definitie van het begrip „document" in de zin van artikel 3, onder a), van die verordening alsook uit de formulering en het bestaan zelf – in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van die verordening – van een uitzondering inzake de bescherming van gerechtelijke procedures, voortvloeit dat de Uniewetgever de contentieuze activiteit van de instellingen niet heeft willen uitsluiten van de werkingssfeer van het recht op toegang tot documenten die bij deze instellingen berusten.

18 Ten slotte heeft het Gerecht – in de punten 60 en 61 van het bestreden arrest – overwogen dat de litigieuze memories de Commissie zijn toegezonden in het kader van een beroep wegens niet-nakoming dat zij in de uitoefening van haar bevoegdheden krachtens artikel 226 EG (thans artikel 258 VWEU) had ingesteld, en dat de Commissie bijgevolg ten onrechte stelde dat zij die memories niet had ontvangen in de uitoefening van haar bevoegdheden.

19 In de tweede plaats heeft het Gerecht – in de punten 63 tot en met 112 van het bestreden arrest – onderzocht welke invloed artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU heeft op de toepassing van verordening nr. 1049/2001.

20 In dit verband heeft het Gerecht – in de punten 67 tot en met 73 van dat arrest – in herinnering gebracht dat zowel uit artikel 15 VWEU als uit de opzet van verordening nr. 1049/2001 en de doelstellingen van de desbetreffende Unieregeling blijkt dat de rechterlijke activiteit als zodanig niet onder het in deze regeling vastgestelde recht op toegang tot documenten valt. Voorts heeft het Gerecht geoordeeld dat memories die door de Commissie bij de rechterlijke instanties van de Unie worden ingediend in een gerechtelijke procedure, alsmede memories die door een lidstaat worden ingediend in het kader van een beroep wegens niet-nakoming, naar hun aard deel uitmaken van de rechterlijke activiteit van die rechterlijke instanties.

21 In de punten 75 tot en met 80 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zowel uit zijn eigen rechtspraak (arresten van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punten 88-90; 12 september 2007, API/Commissie, T-36/04, EU:T:2007:258, punt 60, en 3 oktober 2012, Jurašinović/Raad, T-63/10, EU:T:2012:516, punten 66 en 67) als uit de rechtspraak van het Hof (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 94) echter afgeleid dat die memories weliswaar deel uitmaken van de rechterlijke activiteit van de rechterlijke instanties van de Unie, maar niet op grond van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU zijn uitgesloten van het recht op toegang tot documenten. In dit verband heeft het Gerecht – in punt 82 van het bestreden arrest – geoordeeld dat „een onderscheid [dient] te worden gemaakt tussen enerzijds de uitsluiting, krachtens artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU, van de rechterlijke activiteit van het Hof van Justitie van het toepassingsgebied van het recht van toegang tot documenten, en anderzijds memories die met het oog op een [gerechtelijke procedure] zijn opgesteld en, ofschoon zij van deze rechterlijke activiteit deel uitmaken, als zodanig niet onder de uitsluiting van die bepaling vallen, maar integendeel aan het recht van toegang tot documenten onderworpen zijn."

22 Het Gerecht heeft dan ook – in punt 83 van het bestreden arrest – geoordeeld dat „artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU zich [er] niet [tegen verzet] dat verordening nr. 1049/2001 op de litigieuze memories toepassing vindt", en daarna de verschillende argumenten van de Commissie afgewezen volgens welke bij dit onderzoek een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de memories van de Commissie en die van de lidstaten, en volgens welke de specifieke voorschriften voor de toegang tot gerechtelijke documenten hun betekenis zouden verliezen en zouden worden omzeild indien de toegang tot memories die door een lidstaat zijn opgesteld met het oog op een gerechtelijke procedure, op grond van die verordening zou worden toegestaan.

23 Wat deze argumenten betreft, heeft het Gerecht ten eerste in punt 92 van het bestreden arrest geoordeeld dat – gelet op de verschillen tussen de context van de onderhavige zaak en die van de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541), dat is gewezen naar aanleiding van een geschil over de openbaarmaking van memories van de Commissie met betrekking tot aanhangige gerechtelijke procedures – de overwegingen in de punten 86 en 87 van laatstgenoemd arrest betreffende de „equality of arms" in casu niet relevant zijn.

24 Ten tweede heeft het Gerecht in punt 102 van het bestreden arrest opgemerkt dat het Hof in zijn arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541) bij de uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van gerechtelijke procedures impliciet heeft erkend dat deze verordening van toepassing is op memories van de Commissie. Tevens heeft het Gerecht – in de punten 103 tot en met 105 van het bestreden arrest – beklemtoond dat de toepasselijkheid van verordening nr. 1049/2001 op de litigieuze memories geen afbreuk doet aan de doelstelling van de specifieke voorschriften voor de toegang tot documenten betreffende gerechtelijke procedures, aangezien de bescherming van dergelijke procedures in voorkomend geval kan worden gewaarborgd door toepassing van de uitzondering op de toegang waarin artikel 4, lid 2, tweede streepje, van dezelfde verordening voorziet.

25 Wat ten slotte de kosten betreft, heeft het Gerecht geoordeeld dat het feit dat Breyer het verweerschrift van de Commissie op internet had gepubliceerd en hetzelfde had gedaan met de briefwisseling tussen hem en de Commissie over deze publicatie, een oneigenlijk gebruik van de processtukken vormde op grond waarvan het gerechtvaardigd was Breyer en de Commissie elk de helft van Breyers kosten te laten dragen.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

26 Bij beslissingen van respectievelijk 3 september en 6 oktober 2015 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

27 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof het bestreden arrest te vernietigen, de zaak af te doen door Breyers beroep te verwerpen, en Breyer te verwijzen in de kosten.

28 Breyer, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Argumenten van partijen

29 Met haar enige middel betoogt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU zich er niet tegen verzet dat verordening nr. 1049/2001 toepassing vindt op een verzoek om toegang tot documenten die – zoals de litigieuze memories – door een lidstaat zijn opgesteld met het oog op een gerechtelijke procedure en zich in het bezit bevinden van de Commissie, gelet op de bijzondere aard van dergelijke documenten.

30 De Commissie stelt dat een memorie die door een instelling van de Unie wordt ingediend bij de rechterlijke instanties van de Unie, een „tweeledig karakter" heeft, in die zin dat zij zowel onder het in artikel 15, lid 3, eerste alinea, VWEU erkende algemene recht op toegang tot documenten van de instellingen valt als onder de uitzondering van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU betreffende documenten die verband houden met de rechterlijke activiteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens de Commissie heeft het Hof met dit „tweeledig karakter" rekening gehouden toen het zich in het licht van verordening nr. 1049/2001 uitsprak over de toegang tot de memories van de Commissie die aan de orde waren in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541). De Commissie is van mening dat de documenten die verband houden met de rechterlijke activiteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie en die niet zijn opgesteld door een instelling, daarentegen niet een dergelijk „tweeledig karakter" hebben, en dat de context van de onderhavige zaak zowel in feitelijk opzicht – aangezien deze zaak betrekking heeft op memories die door een lidstaat zijn opgesteld – als in juridisch opzicht – aangezien het rechtskader is gewijzigd bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – verschilt van de context van de zaak die heeft geleid tot dat arrest.

31 Wat dit laatste betreft, onderstreept de Commissie dat artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU eraan in de weg staat dat de Uniewetgever het recht op toegang tot documenten van de instellingen – door middel van een verordening op de grondslag van artikel 15, lid 3, tweede alinea, VWEU – uitbreidt tot documenten die verband houden met de rechterlijke activiteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Hoewel de Commissie niet betoogt dat verordening nr. 1049/2001 ongeldig is en zij erkent dat de geldigheid van handelingen van de Unie moet worden beoordeeld in het licht van de feitelijke en juridische situatie ten tijde van de vaststelling van deze handelingen, is de Commissie van mening dat het Gerecht artikel 2, lid 3, van die verordening – gelet op artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU – restrictief had moeten uitleggen. Het Gerecht had volgens de Commissie dan ook moeten oordelen dat verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing is op documenten die verband houden met de bovengenoemde rechterlijke activiteit, voor zover deze documenten niet zijn opgesteld door een instelling.

32 Het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek ondersteunen het betoog van de Commissie, terwijl Breyer het tegenovergestelde standpunt verdedigt, daarin ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, interveniënten in eerste aanleg.

Beoordeling door het Hof

33 Vooraf dient te worden vastgesteld dat de Commissie met haar enige middel opkomt tegen het oordeel van het Gerecht over de vraag of verordening nr. 1049/2001 eigenlijk wel van toepassing is op het door Breyer bij die instelling ingediende verzoek om toegang tot de litigieuze memories, zonder de – van deze vraag verschillende en in het kader van de onderhavige hogere voorziening niet aan het Hof voorgelegde – vraag op te werpen of toegang tot die memories moet worden verleend dan wel in voorkomend geval moet worden geweigerd op grond van de bepalingen van die verordening.

34 Dit enige middel betreft de betekenis van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU voor de uitlegging van de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001. Voordat wordt beoordeeld of de ter zake door de Commissie aangevoerde argumenten gegrond zijn, dient in de eerste plaats de werkingssfeer van deze verordening – zoals die uit de bewoordingen ervan voortvloeit – te worden onderzocht.

35 Volgens artikel 2, lid 3, juncto artikel 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 is deze van toepassing op alle documenten die berusten bij het Parlement, de Raad en de Commissie, dat wil zeggen op documenten die door deze instellingen zijn opgesteld of ontvangen en zich in hun bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie. Volgens artikel 3, onder a), van die verordening moet onder „document” worden verstaan „iedere inhoud, ongeacht de drager ervan [...], betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren”.

36 Hieraan dient te worden toegevoegd dat artikel 3, onder b), van verordening nr. 1049/2001 uitdrukkelijk bepaalt dat het recht op toegang tot documenten die bij het Parlement, de Raad en de Commissie berusten, niet alleen geldt voor documenten die door deze instellingen zelf zijn opgesteld, maar ook voor documenten die zij hebben ontvangen van derden, waartoe zowel de andere instellingen van de Unie als de lidstaten behoren (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 55).

37 De werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 wordt dus omschreven onder verwijzing naar de in deze verordening genoemde instellingen, en niet onder verwijzing naar categorieën van specifieke documenten of – zoals het Hof reeds heeft opgemerkt (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 56) – naar de auteur van het bij een van die instellingen berustende document.

38 In dit verband zijn documenten die berusten bij een van de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde instellingen, niet van de werkingssfeer van deze verordening uitgesloten op grond van de omstandigheid dat die documenten zijn opgesteld door een lidstaat en verband houden met gerechtelijke procedures. Dat verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing is op verzoeken om toegang tot documenten die zich in het bezit bevinden van het Hof van Justitie van de Europese Unie, betekent namelijk niet dat documenten die verband houden met de rechterlijke activiteit van deze instelling, principieel buiten de werkingssfeer van deze verordening vallen wanneer zij zich in het bezit bevinden van de in die verordening genoemde instellingen van de Unie, zoals de Commissie.

39 Daarbij komt dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om te oordelen dat de bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de lidstaten met betrekking tot dergelijke documenten kan worden gewaarborgd door de in verordening nr. 1049/2001 opgenomen uitzonderingen op het principiële recht op toegang tot documenten (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 83).

40 Verordening nr. 1049/2001 bevat bepalingen die ertoe strekken de objectieve beperkingen van openbaar of particulier belang te definiëren die een weigering tot openbaarmaking van documenten kunnen rechtvaardigen (arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 57). Tot deze bepalingen behoort met name artikel 4, lid 2, tweede streepje, van die verordening, volgens hetwelk de instellingen de toegang tot een document onder meer weigeren wanneer de openbaarmaking ervan afbreuk zou doen aan de bescherming van gerechtelijke procedures, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

41 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541), heeft erkend dat er een algemeen vermoeden geldt dat de openbaarmaking van memories die een instelling heeft ingediend in een gerechtelijke procedure, afbreuk doet aan de bescherming van die procedure in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 zolang die procedure aanhangig is. Dit algemene vermoeden van vertrouwelijkheid geldt ook voor memories die een lidstaat in een dergelijke procedure heeft ingediend.

42 Zoals het Hof heeft gepreciseerd, doet het bestaan van een dergelijk vermoeden echter niet af aan het recht van de belanghebbende om aan te tonen dat dit vermoeden zich niet uitstrekt tot een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 103).

43 Wat voorts memories betreft die door een lidstaat zijn opgesteld, zij eraan herinnerd – zoals het Gerecht in punt 97 van het bestreden arrest heeft gedaan onder verwijzing naar de relevante rechtspraak ter zake – dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, volgens hetwelk een lidstaat de instelling kan verzoeken een van hem afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken, deze lidstaat de mogelijkheid biedt om betrokken te worden bij het door de instelling vast te stellen besluit, en daartoe een besluitvormingsproces invoert om uit te maken of de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening genoemde materiële uitzonderingen eraan in de weg staan dat toegang wordt verleend tot het document in kwestie, ook wanneer het gaat om memories die zijn opgesteld met het oog op een gerechtelijke procedure. Artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 kent aan die lidstaat evenwel geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht toe op grond waarvan hij zich naar eigen goeddunken zou kunnen verzetten tegen de openbaarmaking van documenten die van hem afkomstig zijn en bij een instelling berusten.

44 In casu is niet in geschil dat de litigieuze memories zich in het bezit bevinden van de Commissie. Bovendien is – zoals het Gerecht in de punten 51 en 52 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld – de omstandigheid dat de Commissie deze memories heeft ontvangen van het Hof van Justitie van de Europese Unie en niet van de betrokken lidstaat, niet van invloed op de vaststelling of verordening nr. 1049/2001 eigenlijk wel van toepassing is.

45 Het door de Commissie aangevoerde feit dat derden noch krachtens het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie noch krachtens de Reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie recht hebben op toegang tot memories die zijn ingediend in gerechtelijke procedures, moet weliswaar in aanmerking worden genomen bij de uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 (zie arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 100), maar kan niet tot gevolg hebben dat deze verordening niet van toepassing is op verzoeken om toegang tot memories die door een lidstaat met het oog op een gerechtelijke procedure voor de Unierechter zijn opgesteld en die zich in het bezit van de Commissie bevinden.

46 De litigieuze memories vallen volgens verordening nr. 1049/2001 dan ook binnen de werkingssfeer van deze verordening, aangezien zij „bij een instelling berustende documenten” zijn in de zin van artikel 2, lid 3, van die verordening.

47 Wat in de tweede plaats het argument van de Commissie betreft dat het ten gevolge van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in het primaire recht opgenomen artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU eraan in de weg staat dat de Uniewetgever voorziet in een recht op toegang tot documenten die verband houden met de rechterlijke activiteit van het Hof van Justitie van de Europese Unie en die niet zijn opgesteld door een instelling – zodat de enige aanvaardbare uitlegging van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 zou inhouden dat deze documenten niet binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen – moeten de algemene opzet en de doelstellingen van artikel 15, lid 3, VWEU worden onderzocht.

48 Op grond van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU is het Hof van Justitie van de Europese Unie alleen voor de uitoefening van zijn administratieve taken onderworpen aan de in de eerste alinea van hetzelfde artikellid bedoelde regeling inzake toegang tot documenten van de instellingen. Bijgevolg kunnen de voorwaarden voor de toegang tot documenten die bij deze instelling berusten en die verband houden met haar rechterlijke activiteit, niet worden geformuleerd in verordeningen die worden vastgesteld op de grondslag van artikel 15, lid 3, tweede alinea, VWEU. Bovendien wordt de toegang tot administratieve documenten van die instelling geregeld door haar besluit van 11 december 2012 inzake de toegang van het publiek tot documenten die door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gehouden in de uitoefening van zijn administratieve taken (PB 2013, C 38, blz. 2), vervangen bij een besluit van 11 oktober 2016 (PB 2016, C 445, blz. 3).

49 Dat de in artikel 15, lid 3, eerste alinea, VWEU bedoelde regeling inzake toegang tot documenten niet van toepassing is op het Hof van Justitie van de Europese Unie wanneer het rechterlijke taken uitoefent, staat er evenwel niet aan in de weg dat deze regeling wordt toegepast op een instelling waarvoor de bepalingen van artikel 15, lid 3, VWEU en van verordening nr. 1049/2001 ten volle gelden, zoals de Commissie, wanneer deze instelling in het bezit is van documenten die – zoals de litigieuze memories – door een lidstaat zijn opgesteld in verband met gerechtelijke procedures.

50 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft gepreciseerd dat de werkingssfeer van het Unierechtelijke transparantiebeginsel is uitgebreid door de invoering van artikel 15 VWEU, dat in de plaats is gekomen van artikel 255 EG (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 81).

51 Anders dan artikel 255 EG – waarvan de werkingssfeer was beperkt tot documenten van het Parlement, de Raad en de Commissie – voorziet artikel 15, lid 3, VWEU thans namelijk in een recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, daaronder begrepen het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank wanneer zij administratieve taken uitoefenen. In tegenstelling tot wat de Commissie in wezen betoogt, wijst niets erop dat bij de uitbreiding van dat recht tot de administratieve activiteiten van laatstgenoemde instellingen en organen de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 op enigerlei wijze is beperkt voor documenten die – zoals de litigieuze memories – afkomstig zijn van een lidstaat en bij de Commissie berusten in verband met een gerechtelijke procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

52 De ruime uitlegging van het beginsel van toegang tot documenten van de instellingen van de Unie vindt tevens steun in artikel 15, lid 1, VWEU – dat met name bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid werken, welk beginsel eveneens wordt vermeld in artikel 1, tweede alinea, VEU en in artikel 298 VWEU – en in de erkenning van het recht op toegang tot documenten in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het licht van deze bepalingen van het primaire recht waarin de doelstelling van een open Europees bestuur is geformuleerd, kan artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU – anders dan de Commissie stelt – niet aldus worden uitgelegd dat het noopt tot een restrictieve opvatting van de

werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 waardoor documenten die – zoals de litigieuze memories – zijn opgesteld door een lidstaat, niet binnen de werkingssfeer van deze verordening zouden vallen wanneer zij berusten bij de Commissie.

53 Wat betreft het door de Commissie onder de aandacht gebrachte risico dat de in punt 45 van dit arrest bedoelde procedurele voorschriften worden omzeild, zij eraan herinnerd dat met de beperkingen van de toegang tot gerechtelijke documenten – ongeacht of in deze beperkingen wordt voorzien bij artikel 255 EG, waarvoor artikel 15 VWEU in de plaats is gekomen, dan wel bij verordening nr. 1049/2001 – dezelfde doelstelling wordt nagestreefd, namelijk waarborgen dat aan de bescherming van gerechtelijke procedures geen afbreuk wordt gedaan doordat het recht op toegang tot documenten van de instellingen wordt uitgeoefend. Deze bescherming houdt met name in dat de beginselen van „equality of arms" en van een goede rechtsbedeling worden geëerbiedigd (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 84 en 85).

54 Gelet op het feit dat verordening nr. 1049/2001 het – zoals blijkt uit de punten 40 tot en met 42 van het onderhavige arrest – mogelijk maakt om in voorkomend geval de openbaarmaking te weigeren van documenten die verband houden met procedures voor de rechterlijke instanties van de Unie, en zo de bescherming van dergelijke gerechtelijke procedures te waarborgen, dient te worden geoordeeld dat artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU – anders dan de Commissie in wezen stelt – niet noopt tot de uitlegging dat door een lidstaat opgestelde memories die berusten bij de Commissie, zoals de litigieuze memories, per se moeten worden uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening. Voor zover de bescherming van gerechtelijke procedures aldus in overeenstemming met de doelstelling van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU wordt gewaarborgd, kan immers geen afbreuk worden gedaan aan het nuttige effect van deze bepaling.

55 Het Gerecht heeft dan ook – met name in punt 80 van het bestreden arrest – op goede gronden geoordeeld dat de in artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU bedoelde uitsluiting van het recht op toegang tot documenten net zomin geldt voor de litigieuze memories als voor de memories die de Commissie zelf heeft opgesteld.

56 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 113 van het bestreden arrest vast te stellen dat de litigieuze memories binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 vallen, en op grond van deze vaststelling het besluit van de Commissie van 3 april 2012 waarbij Breyer de toegang tot die memories is geweigerd, nietig te verklaren.

57 Hieruit volgt dat de hogere voorziening van de Commissie moet worden afgewezen.

Kosten

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

59 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

60 Overeenkomstig artikel 138, lid 3, van dat Reglement draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Hof evenwel beslissen dat een partij behalve in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.

61 In casu is de hogere voorziening van de Commissie weliswaar niet toegewezen, maar staat het vast dat Breyer – die heeft gevorderd dat de Commissie wordt verwezen in de kosten – op internet geanonimiseerde versies heeft gepubliceerd van de memories die in het kader van de onderhavige procedure in hogere voorziening zijn uitgewisseld.

62 Zoals blijkt uit artikel 171, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, wordt de hogere voorziening betekend aan de andere partijen in de desbetreffende zaak voor het Gerecht. De processtukken die aldus worden toegezonden aan de partijen in het geding voor het Hof, zijn niet toegankelijk voor het publiek. Bijgevolg vormt het feit dat Breyer de memories betreffende de onderhavige procedure zonder toestemming heeft gepubliceerd op internet, een oneigenlijk gebruik van de processtukken dat afbreuk kan doen aan een goede rechtsbedeling en dat in aanmerking dient te worden genomen bij de verdeling van de kosten van de onderhavige procedure (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 92, 93 en 97-99).

63 In deze omstandigheden moet de Commissie behalve in haar eigen kosten worden verwezen in de helft van de kosten die Breyer in verband met de onderhavige hogere voorziening heeft gemaakt, terwijl de andere helft voor rekening van Breyer behoort te blijven.

64 Voor zover Breyer in zijn memorie van antwoord op de hogere voorziening opkomt tegen de redenering die het Gerecht in punt 119 van het bestreden arrest heeft ontvouwd met betrekking tot de verdeling van de in eerste aanleg gemaakte kosten – met name omdat deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat een partij die toegang heeft tot de processtukken van de andere partijen, dit recht alleen mag gebruiken om haar eigen zaak te verdedigen en niet voor andere doeleinden, zoals het uitlokken van kritiek bij het publiek op de argumenten van de andere procespartijen – kan er voorts mee worden volstaan in herinnering te brengen dat de conclusies van de memorie van antwoord volgens artikel 174 van het Reglement voor de procesvoering strekken tot gehele of gedeeltelijke toewijzing of afwijzing van de hogere voorziening.

65 Aangezien de conclusies van de door de Commissie ingestelde hogere voorziening geen betrekking hebben op de kwestie van de verdeling van de kosten in het bestreden arrest, is dit onderdeel van Breyers conclusies niet-ontvankelijk.

66 Ten slotte bepaalt artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering – dat krachtens artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening – dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. In casu dient te worden beslist dat het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten zullen dragen die verband houden met de onderhavige hogere voorziening.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Europese Commissie wordt behalve in haar eigen kosten verwezen in de helft van de kosten van Patrick Breyer.

3) Het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen