ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 oktober 2013 *

„Hogere voorziening — Recht van toegang tot documenten van instellingen — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Artikel 4, lid 3, eerste alinea — Bescherming van besluitvormingsproces van instellingen — Nota van secretariaat-generaal van Raad betreffende voorstellen ingediend in kader van wetgevingsprocedure tot herziening van voornoemde verordening — Gedeeltelijke toegang — Weigering van toegang tot informatie betreffende identiteit van lidstaten die voorstellen indienden”

In zaak C-280/11 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 31 mei 2011,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Driessen en C. Fekete als gemachtigden,

rekwirant,

ondersteund door

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

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en N. Rouam als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Access Info Europe, gevestigd te Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door O. Brouwer en J. Blockx, advocaten,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door A. Caiola en M. Dean als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt in hogere voorziening,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna en K. Boskovits als gemachtigden,

* Procestaal: Engels.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de eerste kamer, A. Borg Barthet, E. Levits en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 februari 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2013,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening vordert de Raad van de Europese Unie vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad (T-233/09, Jurispr. blz. II-1073; hierna: „bestreden arrest"), houdende nietigverklaring van het besluit van de Raad van 26 februari 2009 (hierna: „litigieus besluit") om Access Info Europe (hierna: „Access Info") geen toegang te verlenen tot bepaalde informatie in een nota van 26 november 2008 van het secretariaat-generaal van de Raad aan de door de Raad ingestelde Groep voorlichting, betreffende het voorstel voor een nieuwe verordening inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: „gevraagd document").

Toepasselijke bepalingen

2 Punt 6 van de considerans van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) luidt als volgt:

„Ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, inbegrepen in het geval van gedelegeerde bevoegdheden, waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven."

3 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het [...] recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [...], en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd.

[...]”

4 Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van die verordening luidt:

„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.”

Voorgeschiedenis van het geding

5 Bij e-mail van 3 december 2008 heeft Access Info de Raad om toegang tot het gevraagde document verzocht. Dit document bevatte een overzicht van de wijzigings- en herformuleringsvoorstellen die verschillende lidstaten hadden ingediend tijdens de bijeenkomst van de in punt 1 van het onderhavige arrest genoemde Groep voorlichting op 25 november 2008.

6 De Raad heeft bij het litigieuze besluit gedeeltelijk toegang tot het gevraagde document verleend. Meer bepaald heeft deze instelling Access Info een versie van dat document verstrekt waaruit niet kon worden afgeleid welke lidstaten de genoemde voorstellen hadden ingediend.

7 Ter rechtvaardiging van de weigering om de identiteit van die lidstaten openbaar te maken, heeft de Raad zich beroepen op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, op grond dat de openbaarmaking van die identiteit zijn besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen en niet werd gerechtvaardigd door een hoger openbaar belang. Aangezien de besprekingen zich op dat tijdstip nog maar in de beginfase bevonden, zou de openbaarmaking van de identiteit van de betrokken lidstaten de manoeuvreerruimte hebben beperkt waarover de delegaties beschikken tijdens de onderhandelingen die typerend zijn voor de wetgevingsprocedure in de Raad, waardoor deze laatste moeilijker een akkoord kon bereiken.

8 Op 26 november 2008, de dag waarop het gevraagde document is opgesteld, is een volledige versie ervan openbaar toegankelijk gesteld op de website van de organisatie Statewatch, zonder dat voor die openbaarmaking toestemming was verleend (hierna: „openbaarmaking zonder toestemming”).

Bestreden arrest

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 juni 2009, heeft Access Info beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld. Dit beroep is toegewezen bij het bestreden arrest.

10 Het Gerecht heeft allereerst herinnerd aan de algemene beginselen die op het gebied van toegang tot documenten gelden. Inzonderheid heeft het in de punten 55 tot en met 58 van dat arrest erop gewezen dat het recht van toegang tot documenten van de instellingen gelieerd is met het democratische karakter van deze instellingen en dat artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 ertoe strekt het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te verlenen, zodat de uitzonderingen op dit recht strikt moeten worden uitgelegd en toegepast. Deze beginselen zijn bij uitstek relevant wanneer de Raad, zoals in casu, als wetgever optreedt.

11 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 59 en 60 van het bestreden arrest gepreciseerd dat de enkele omstandigheid dat een document een door een uitzondering op openbaarmaking beschermd belang betreft, op zich niet voldoende is om deze uitzonderingsgrond toe te passen, aangezien een dergelijke toepassing slechts gerechtvaardigd is indien de toegang tot dat document concreet en daadwerkelijk afbreuk aan het beschermde belang kan doen. Bovendien mag dit gevaar niet louter hypothetisch zijn en dient het redelijkerwijs voorzienbaar te zijn. Het staat aan de betrokken instelling

om het specifieke belang dat moet worden beschermd door een deel van het gevraagde document niet openbaar te maken, in casu de identiteit van de lidstaten die de voorstellen hebben ingediend, af te wegen tegen het algemeen belang dat dit document volledig kan worden geraadpleegd.

12 Het Gerecht heeft op basis van deze beginselen in de punten 68 tot en met 80 van het bestreden arrest de voornaamste reden onderzocht die door de Raad werd aangevoerd ter rechtvaardiging van het feit dat het gevraagde document slechts gedeeltelijk openbaar was gemaakt, namelijk de beweerde beperking van de manoeuvreerruimte van de delegaties in de Raad doordat de openbaarmaking van de identiteit van de lidstaten waarvan de voorstellen afkomstig waren, de druk van de publieke opinie op deze Staten in die mate zou verhogen dat hun delegaties niet langer een voorstel zouden kunnen indienen dat ertoe strekt de transparantie te beperken.

13 In de eerste plaats heeft het Gerecht in de punten 69 tot en met 74 van het bestreden arrest om te beginnen geoordeeld dat de indieners van de in het gevraagde document opgenomen voorstellen juist op basis van het beginsel van democratische legitimiteit verantwoording voor hun handelingen moeten afleggen aan het publiek, en dat dit des te meer het geval is wanneer dat document tot de wetgevingsprocedure behoort. Vervolgens heeft het Gerecht geoordeeld dat de identificatie van de delegaties van de lidstaten die voorstellen indienen, niet belet dat deze delegaties nadien van deze voorstellen afwijken. Een voorstel is immers per definitie bedoeld om te worden besproken, ongeacht of het al dan niet anoniem is, en het is niet de bedoeling dat het na die bespreking ongewijzigd blijft indien de identiteit van de indiener ervan bekend is. De publieke opinie is zeer goed in staat te begrijpen dat de indiener van een voorstel de inhoud daarvan later in de wetgevingsprocedure mogelijkerwijs wijzigt. Bovendien kan er volgens het Gerecht niet van worden uitgegaan dat de volledige publieke opinie gekant is tegen enigerlei beperking van het transparantiebeginsel. Ten slotte heeft het Gerecht geoordeeld dat zelfs de openbaarmaking zonder toestemming geen schadelijke gevolgen voor het besluitvormingsproces van de Raad heeft gehad.

14 In de tweede plaats heeft het Gerecht in de punten 75 en 76 van het bestreden arrest het argument van de Raad verworpen volgens hetwelk bij de beoordeling van het risico dat afbreuk aan het besluitvormingsproces werd gedaan doordat de manoeuvreerruimte van de lidstaten kleiner werd, in aanmerking moest worden genomen dat de betrokken besprekingen voorbereidend van aard waren. Dat de besprekingen voorbereidend zijn, rechtvaardigt volgens het Gerecht echter op zich nog geen toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien in die bepaling immers geen onderscheid wordt gemaakt naargelang van de stand van de besprekingen.

15 In de derde plaats heeft het Gerecht in de punten 77 en 78 van dat arrest het argument verworpen volgens hetwelk rekening moest worden gehouden met het feit dat de voorstellen van de delegaties van de lidstaten in de onderhavige zaak bijzonder gevoelig lagen. Het Gerecht heeft er in dit verband op gewezen dat de wijzigingsvoorstellen deel uitmaakten van de normale werking van het wetgevingsproces. Deze voorstellen waren dan ook niet „bijzonder gevoelig" in die zin dat door de openbaarmaking van de identiteit van de indieners ervan afbreuk werd gedaan aan een wezenlijk belang van de Unie of van de lidstaten, temeer daar niet de inhoud van de voorstellen van deze delegaties in het geding was, maar alleen de identificatie van de delegaties van de lidstaten die deze hadden ingediend. Bovendien is het volgens het Gerecht eigen aan het democratisch debat dat de reacties van het publiek en in de media op een voorstel tot wijziging zowel positief als negatief kunnen zijn.

16 In de vierde plaats heeft het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest het argument verworpen volgens hetwelk de ongewoon lange duur van de procedure tot vaststelling van de nieuwe verordening inzake de toegang tot documenten te wijten was aan de moeilijkheden die de openbaarmaking zonder toestemming opleverden voor de onderhandelingen. In werkelijkheid kon de duur van het wetgevingsproces volgens het Gerecht worden verklaard door vele andere politieke en juridische oorzaken.

17 Ten slotte heeft het Gerecht in de punten 82 en 83 van het bestreden arrest het argument van de Raad verworpen volgens hetwelk de rapporten van de bijeenkomsten van zijn werkgroepen juist wegens de openbaarmaking zonder toestemming minder volledig zijn geworden, met name wat de identificatie van de delegaties betreft. Dienaangaande heeft het Gerecht erop gewezen dat die verandering evenzeer kon worden verklaard door het feit dat Access Info beroep had ingesteld tegen het litigieuze besluit. Dat er geen causaal verband bestond tussen de openbaarmaking aan het publiek van de identiteit van de delegaties en een eventuele ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces werd hoe dan ook bevestigd door een document dat dateert van ná de openbaarmaking zonder toestemming en waarin de voorstellen tot wijziging van de wettekst niet louter anoniem zijn weergegeven maar de identiteit van de delegaties is vermeld, althans in de originele versie van dit document.

18 Het Gerecht heeft het beroep onder meer op basis van die overwegingen toegewezen en het litigieuze besluit nietig verklaard.

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

19 Bij beschikking van 17 oktober 2011 zijn de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad enerzijds en is het Europees Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van Access Info anderzijds. Bij beschikking van 2 februari 2012 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

20 De Raad, de Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek verzoeken het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— een eindarrest te wijzen op de punten waartegen de onderhavige hogere voorziening is gericht;

— Access Info te verwijzen in de kosten van beide procedures.

21 Access Info en het Parlement verzoeken Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Raad te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

22 Ter onderbouwing van zijn hogere voorziening voert de Raad in wezen drie middelen aan.

Eerste middel

Argumenten van partijen

23 Met het eerste middel stelt de Raad, dienaangaande ondersteund door het Koninkrijk Spanje, schending door het Gerecht van het beginsel van een evenwichtige afweging, dat wordt opgelegd door zowel het primaire recht – artikel 207, lid 3, EG en artikel 255 EG, ratione temporis van toepassing op de feiten – als door het afgeleide recht – punt 6 van de considerans en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 –, tussen, enerzijds, het recht van ruime toegang tot documenten die betrekking hebben op de wetgevende activiteit van de instellingen en, anderzijds, de noodzaak om de doeltreffendheid van de wetgevingsprocedure te waarborgen. Inzonderheid heeft het Gerecht, met name in punt 69 van het bestreden arrest, artikel 4, lid 3, eerste alinea, aldus uitgelegd dat daardoor

onredelijk en overdreven veel belang wordt gehecht aan de transparantie van het besluitvormingsproces, zonder dat het ook maar enigszins de vereisten van de doeltreffendheid van de wetgevingsprocedure in aanmerking heeft genomen.

24 Meer bepaald betoogt de Raad, in dit verband ondersteund door de Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek en het Koninkrijk Spanje, dat zijn wetgevingsprocedure zeer onbestendig is en een hoge mate van flexibiliteit vereist om de lidstaten de ruimte te geven hun initiële standpunten te wijzigen, waardoor zij gemakkelijker tot een gemeenschappelijk standpunt kunnen komen. Teneinde ervoor te zorgen dat sprake is van een zekere „speelruimte" en aldus de doeltreffendheid van deze wetgevingsprocedure te behouden, dienen de lidstaten bij de besprekingen over een maximale manoeuvreerruimte te beschikken, en dit ook reeds in de eerste fase van de procedure. Deze manoeuvreerruimte wordt evenwel beperkt indien de identiteit van de delegaties te vroeg in de loop van de procedure wordt bekendgemaakt, aangezien dit pressie van de publieke opinie meebrengt waardoor de delegaties zelf de soepelheid missen die noodzakelijk is om de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de Raad te verzekeren.

25 De Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje voegen daar in dit verband aan toe dat de identiteit van de delegaties niet openbaar hoefde te worden gemaakt om de doelstelling van verordening nr. 1049/2001 te bereiken. Het verschaffen van volledige toegang tot de inhoud van het gevraagde document volstaat opdat een democratisch debat over de in dit document aan de orde gestelde aangelegenheden kan plaatsvinden. Bovendien leidt de openbaarmaking van de identiteit van de delegaties er enkel toe dat niet op de Raad maar op de lidstaten druk wordt uitgeoefend.

26 Access Info werpt hiertegen op dat de Raad met zijn eerste middel slechts drie punten van het bestreden arrest bekritiseert, te weten de punten 57 en 58 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht louter de relevante rechtspraak in herinnering heeft geroepen, en punt 69 van dat arrest, waarin het Gerecht volgens Access Info, daarin gesteund door het Parlement, de vereisten van de transparantie en die van de bescherming van het besluitvormingsproces juist heeft afgewogen en tot de slotsom is gekomen dat de openbaarmaking van de identiteit van de betrokken lidstaten het besluitvormingsproces van de Raad in casu niet kon ondermijnen.

Beoordeling door het Hof

27 Ter afdoening van dit middel moet eraan worden herinnerd dat verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig punt 1 van de considerans ervan aansluit bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU geformuleerde wens om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in punt 2 van de considerans van deze verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 34; 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 68, en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, Jurispr. blz. I-6237, punt 72).

28 Verordening nr. 1049/2001 heeft dan ook tot doel, zoals uit punt 4 van de considerans en artikel 1 ervan blijkt, het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven (reeds aangehaalde arresten Zweden en Turco/Raad, punt 33; Zweden e.a./API en Commissie, punt 69, en Zweden/MyTravel en Commissie, punt 73).

29 Stellig kunnen aan dat recht bepaalde beperkingen worden gesteld op grond van openbare of particuliere belangen. Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met punt 11 van de considerans, is in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bepaald dat de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan een van de in dat artikel beschermde belangen zou

ondermijnen (zie arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 62; arrest Zweden e.a./API en Commissie, reeds aangehaald, punten 70 en 71, en arrest Zweden/MyTravel en Commissie, reeds aangehaald, punt 74).

30 Aangezien die uitzonderingen echter afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (reeds aangehaalde arresten Sison/Raad, punt 63; Zweden en Turco/Raad, punt 36; Zweden e.a./API en Commissie, punt 73, en Zweden/MyTravel en Commissie, punt 75).

31 Bijgevolg moet een instelling enerzijds, wanneer zij besluit om de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop de instelling zich beroept. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arrest Zweden/MyTravel en Commissie, reeds aangehaald, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Anderzijds dient een instelling, wanneer zij een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 toepast, het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, af te wegen tegen met name het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, rekening houdend, zoals in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 is aangegeven, met de voordelen van een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 45).

33 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze overwegingen uiteraard bij uitstek relevant zijn wanneer de Raad optreedt als wetgever, zoals volgt uit punt 6 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 waar is gepreciseerd dat juist in dat geval ruimere toegang tot documenten moet worden verleend. De transparantie op dit gebied draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 46).

34 Het is op basis van deze beginselen dat het eerste middel, waarmee de Raad in wezen aanvoert dat het Gerecht geenszins rekening heeft gehouden met de vereisten inzake de bescherming van zijn besluitvormingsproces, moet worden onderzocht.

35 Vastgesteld moet worden dat het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest juist de in punt 30 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak in herinnering heeft geroepen volgens welke de toegang van het publiek tot de volledige inhoud van de documenten van de Raad de regel vormt, en dat de op dit beginsel gemaakte uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd en toegepast.

36 Anders dan de Raad beweert, heeft het Gerecht rekening gehouden met de vereisten inzake de bescherming van het besluitvormingsproces. In de punten 69 tot en met 83 van het bestreden arrest heeft het immers een grondig onderzoek verricht van de argumenten die de Raad had aangevoerd ter rechtvaardiging van zijn stelling dat de uitzondering op grond van de bescherming van het besluitvormingsproces van de betrokken instelling in casu kon worden toegepast.

37 Bijgevolg heeft het Gerecht geenszins het evenwicht tussen het transparantiebeginsel en het behoud van de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de Raad geschonden, doch alle argumenten die de Raad ter rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3,

eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 in de onderhavige zaak had aangevoerd, overeenkomstig de in de punten 31 tot en met 33 van het onderhavige arrest in herinnering geroepen beginselen ten gronde onderzocht.

38 Pas nadat het Gerecht deze argumenten heeft onderzocht en heeft vastgesteld dat geen enkel van die argumenten tot de conclusie leidde dat de openbaarmaking van de informatie betreffende de identiteit van de betrokken lidstaten een concreet gevaar voor ernstige ondermijning van het door de betrokken uitzonderingen beschermde belang zou hebben opgeleverd, is het in punt 84 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de Raad artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 had geschonden door zich in het litigieuze besluit tegen de openbaarmaking van die informatie te verzetten.

39 Voor zover de kritiek van de Raad aldus zou kunnen worden opgevat dat daarmee de wijze waarop het Gerecht voornoemde argumenten heeft beoordeeld, ter discussie wordt gesteld, moet bovendien worden vastgesteld dat de Raad ter onderbouwing van het onderhavige middel geen enkel gegeven aanvoert dat kan afdoen aan de conclusie van het Gerecht dat de argumenten van de Raad in eerste aanleg niet voldoende waren onderbouwd om daaruit te kunnen afleiden dat de openbaarmaking van de informatie betreffende de identiteit van de betrokken lidstaten een concreet risico voor ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces van de Raad inhield.

40 Wat ten slotte het argument van de Tsjechische Republiek en het Koninkrijk Spanje betreft volgens hetwelk de openbaarmaking van de identiteit van de delegaties niet noodzakelijk was om de doelstelling van verordening nr. 1049/2001 te bereiken, hoeft slechts te worden opgemerkt dat, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 tot doel heeft het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven. Tegen de achtergrond van dit beginsel heeft het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest op goede gronden gepreciseerd dat verordening nr. 1049/2001 de toegang van het publiek tot de volledige inhoud van de documenten van de Raad, daaronder begrepen in casu de identiteit van de indieners van de verschillende voorstellen, beoogt te waarborgen en dat de integrale toegang van het publiek tot deze documenten slechts kan worden beperkt op basis van de in die verordening vastgestelde uitzonderingen, waaraan een concreet gevaar voor de ernstige ondermijning van de door deze uitzonderingen beschermde belangen ten grondslag moet liggen. Aangezien het Gerecht heeft uitgesloten dat in casu sprake was van een dergelijk risico, kan niet ervan worden uitgegaan dat het verlenen van gedeeltelijke toegang tot het gevraagde document volstond om het door deze verordening nagestreefde doel te bereiken.

41 In die omstandigheden moet het eerste middel van de hogere voorziening ongegrond worden verklaard.

Derde middel

Argumenten van partijen

42 Met zijn derde middel, dat vóór het tweede middel moet worden onderzocht en dat uit drie onderdelen bestaat, verwijt de Raad het Gerecht blijk te hebben gegeven van verschillende onjuiste rechtsopvattingen, waardoor het tot de onjuiste conclusie is gekomen dat deze instelling niet „rechtens en feitelijk genoegzaam" het gevaar voor ernstige ondermijning van haar besluitvormingsproces had aangetoond.

43 Met het eerste onderdeel van dit derde middel maakt de Raad, ondersteund door de Helleense Republiek en het Koninkrijk Spanje, het Gerecht het verwijt dat het in de punten 73 en 74 van het bestreden arrest heeft verlangd dat het bewijs wordt geleverd dat daadwerkelijk afbreuk is gedaan aan het door de betrokken uitzondering beschermde belang. Volgens de Raad volstaat echter voor

toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 het enkele feit dat gevaar daarvoor bestaat teneinde zich op die uitzondering te kunnen beroepen, zodat de instelling die een verzoek om toegang tot een document ontvangt, louter hoeft aan te tonen dat de openbaarmaking van dit document het besluitvormingsproces van deze instelling kán ondermijnen.

44 Access Info en het Parlement betogen hunnerzijds dat het Gerecht geenszins van de Raad heeft verlangd dat hij het bewijs zou leveren dat daadwerkelijk afbreuk aan het besluitvormingsproces is gedaan, maar dat het in de voormelde punten 73 en 74 enkel het door de Raad zelf aangevoerde argument heeft onderzocht volgens hetwelk het besluitvormingsproces van deze instelling daadwerkelijk en concreet is geschaad door de openbaarmaking zonder toestemming.

45 Met het tweede onderdeel van zijn derde middel stelt de Raad, daarin gesteund door de Helleense Republiek, dat het Gerecht in punt 76 van het bestreden arrest bij de beoordeling van het risico van ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces door de openbaarmaking van de identiteit van de delegaties niet voldoende rekening heeft gehouden met het belang van de stand van de besprekingen. Indien het publiek inzagerecht wordt verleend voor alle voorbereidende stukken gedurende het volledige besluitvormingsproces, zal dit volgens de Raad de delegaties ervan weerhouden hun standpunten reeds in de beginfase van de procedure kenbaar te maken. Gelet op de specifieke kenmerken van de werkwijze van de Raad, zijn deze opinies – zeker wanneer zij betrekking hebben op technische dossiers – vaak verkennend van aard en geven zij niet noodzakelijkerwijs het exacte en definitieve standpunt weer van de lidstaat die door deze delegaties wordt vertegenwoordigd, zodat die standpunten in de loop van de procedure nog wijzigingen kunnen ondergaan. Indien reeds in deze voorbereidende fase van de procedure inzagerecht zou worden verleend, zouden de delegaties hun standpunt enkel nog kenbaar maken nadat zij van hun respectieve nationale regeringen hebben vernomen welke onderhandelingspositie zij moeten innemen, hetgeen verstarrend op de wetgevingsprocedure zou werken.

46 Ter weerlegging van deze argumenten betoogt Access Info allereerst dat de Raad niet heeft gepreciseerd welke de beweerde specifieke kenmerken van zijn besluitvormingsproces precies zijn. Voorts heeft de Raad het argument dat beweerdelijk afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid voor de delegaties van de lidstaten om hun standpunt in de loop van de procedure nog te wijzigen, pas in het stadium van de hogere voorziening aangevoerd. Hoe dan ook gewaagt artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, zoals het Gerecht in punt 76 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, niet van de stand van de besprekingen als een criterium dat kan worden gehanteerd om de toepassing van de uitzondering op het recht van toegang te rechtvaardigen. Het is juist dat daarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een risico dat afbreuk wordt gedaan aan een door deze bepaling beschermd belang. Dat de delegaties die voorstellen indienen in de beginfase van de besprekingen worden geïdentificeerd, staat er evenwel niet aan in de weg dat zij hun standpunt nadien wijzigen. Ten slotte merkt Access Info op dat juist in de beginfase van de procedure een zo ruim mogelijke transparantie moet worden geboden. In een stadium waarin de besprekingen reeds hebben plaatsgevonden of waarin reeds compromissen zijn gesloten, hebben de transparantie en het openbare debat immers geen nut meer.

47 Met het derde onderdeel van zijn derde middel voert de Raad in wezen aan dat het Gerecht – in strijd met de in punt 69 van het reeds aangehaalde arrest Zweden en Turco/Raad gestelde vereisten – in de punten 72 en 79 tot en met 83 van het bestreden arrest bij de beoordeling van de vraag of de volledige openbaarmaking van het gevraagde document een risico voor ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces meebracht, niet naar behoren rekening heeft gehouden met het gevoelige karakter van dat document. Volgens de Raad hield het gevoelige karakter van dit document verband met het feit dat de betrokken voorstellen in casu betrekking hadden op de uitzonderingen op het beginsel van transparantie waarin de nieuwe verordening betreffende de toegang tot documenten voorzag. Het gevoelige karakter van deze vragen wordt overigens bevestigd door het feit dat de rechterlijke instanties van de Unie zich recentelijk over de uitlegging van deze uitzonderingen hebben uitgesproken, alsook door het debat en de druk van de publieke opinie waartoe die kwestie leidt.

48 De Raad voert ter onderbouwing van dit onderdeel verschillende argumenten aan. Om te beginnen stelt hij dat de instelling zich volgens het voornoemde arrest Zweden en Turco/Raad op de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 kan beroepen wanneer het gevraagde stuk bijzonder gevoelig is. Het Gerecht heeft deze bepaling echter aldus uitgelegd dat deze slechts van toepassing is wanneer afbreuk wordt gedaan aan een wezenlijk belang van de Unie of van de lidstaten. Een dergelijke uitlegging wordt noch door de bewoordingen van deze bepaling of door andere delen van de verordening, noch door het voormelde arrest Zweden en Turco/Raad zelf gerechtvaardigd. Bovendien zou deze bepaling volgens die uitlegging ervan, gekoppeld aan de door het Gerecht met betrekking tot de ondermijning gehanteerde strikte bewijslast, vrijwel nooit kunnen worden ingeroepen.

49 Teneinde nogmaals het gevoelige karakter van de aan de orde zijnde aangelegenheden te benadrukken, verwijt de Raad het Gerecht ook blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 79 van het bestreden arrest te oordelen dat de ongewoon lange duur van het betrokken wetgevingsproces een aantal politieke en juridische oorzaken had die verband hielden met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de verkiezingen van het Parlement en het aantreden van de nieuwe Commissie. De Raad verwijst naar bepaalde wijzigingen die vanaf het tweede semester van 2008 – dus ná de openbaarmaking zonder toestemming – met betrekking tot de opstelling van de documenten van zijn werkgroepen zijn aangebracht en stelt dat die vertraging in werkelijkheid minstens gedeeltelijk te wijten is aan het feit dat de besprekingen na de openbaarmaking zonder toestemming minder omvattend zijn geworden en minder openhartig zijn verlopen, hetgeen de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling heeft aangetast.

50 Ten slotte is de blokkering van het betrokken wetgevingsdossier ook op zijn minst gedeeltelijk toe te schrijven aan het feit dat de lidstaten juist door de openbaarmaking zonder toestemming grote moeilijkheden hebben ondervonden om af te wijken van hun aanvankelijke onderhandelingsposities. Inzonderheid zijn de delegaties van de lidstaten die voornemens waren wijzigingen voor te stellen die door de publieke opinie als beperkingen van het recht van toegang van het publiek konden worden opgevat, ervan afgeschrikt om dat te doen. De Raad stelt dat het Gerecht ten onrechte niet heeft erkend dat de openbaarmaking zonder toestemming dergelijke negatieve effecten op het besluitvormingsproces van de Raad heeft gehad. Ten eerste heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste opvatting door dat argument in punt 72 van het bestreden arrest ongegrond te verklaren op grond dat een van de na de openbaarmaking zonder toestemming ingediende voorstellen het recht van toegang van het publiek beperkte, terwijl dit voorstel, anders dan het Gerecht meende, niet door de delegatie van een lidstaat maar door de Commissie zelf was ingediend. Ten tweede heeft het Gerecht in de punten 82 en 83 van het bestreden arrest ten onrechte de gegevens verworpen die de Raad had verstrekt als uitleg voor het feit dat de rapporten betreffende het betrokken dossier en de aanduiding van de namen van de in de werkgroepen vertegenwoordigde delegaties minder volledig waren geworden. Terwijl het Gerecht als verklaring hiervoor heeft gegeven dat beroep bij hem was ingesteld, was die veranderde handelwijze volgens de Raad, gelet op het gevoelige karakter van de betrokken kwesties, juist te wijten aan de openbaarmaking zonder toestemming. De Raad verwijst als voorbeeld van die minder grote detaillering naar een van juli 2009 daterend rapport van de betrokken werkgroep waarin de identiteit van de delegaties niet langer is vermeld en waarvoor daarna gebruik is gemaakt van aanduidingen zoals „een aantal delegaties” en „andere delegaties”.

51 Access Info betwist dit en stelt om te beginnen dat het Gerecht enkel naar een situatie waarin afbreuk wordt gedaan aan een „wezenlijk belang van de Unie of van de lidstaten” heeft verwezen als voorbeeld van een situatie waarin een bepaalde kwestie als „bijzonder gevoelig” kan worden beschouwd, zonder dat het als voorwaarde heeft gesteld dat alleen dergelijke situaties als gevoelig kunnen worden aangemerkt. Verder bevat het gevraagde document, anders dan het document dat aan de orde was in de zaak die tot het voornoemde arrest Zweden en Turco/Raad heeft geleid, geen juridische adviezen maar simpelweg voorstellen tot wijziging van een wetgevingsvoorstel. Access Info voegt daar ten slotte aan toe dat de Raad zijn weigering niet omstandig heeft gemotiveerd, hoewel het voormelde arrest Zweden en Turco/Raad dat verlangt.

52 Bovendien stelt Access Info dat het derde onderdeel van het derde middel van de Raad niet-ontvankelijk moet worden verklaard, aangezien daarmee wordt opgekomen tegen de beoordeling door het Gerecht van het gevoelige karakter van het gevraagde document en van de redenen die de ongewoon lange duur van de betrokken wetgevingsprocedure rechtvaardigden. Hoe dan ook is Access Info, daarin in wezen gesteund door het Parlement, van mening dat, ten eerste, de Raad zich met betrekking tot het gevoelige karakter van de in het gevraagde document aan de orde gestelde aangelegenheden beroept op de omstandigheid dat deze kwesties tot een openbaar debat leiden en daarover rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie bestaat. Volgens Access Info heeft de Raad zijn beweringen dienaangaande evenwel niet onderbouwd. Bovendien heeft een groot gedeelte van de wetgevingsprocedures betrekking op aangelegenheden die aanleiding kunnen geven tot druk van belangenverenigingen of tot een debat in de media. Dat is echter juist hetgeen waartoe transparantie en democratie leiden, en daaruit kan niet worden afgeleid dat het om een gevoelige kwestie gaat waarvoor de vertrouwelijke behandeling van een document – zoals het gevraagde document – gerechtvaardigd is. Overigens, indien de onderzochte aangelegenheden dermate gevoelig waren, had niet alleen de identiteit van de lidstaten maar evenmin de inhoud van de voorstellen openbaar mogen worden gemaakt. Ten tweede bestrijdt Access Info het argument van de Raad dat de ongewoon lange duur van de betrokken wetgevingsprocedure is veroorzaakt door de openbaarmaking zonder toestemming. De vertraging kan in werkelijkheid evenzeer te wijten zijn aan het ontbreken van een politiek akkoord tussen de Raad en het Parlement betreffende de herziening van de verordening. Ten derde betwist Access Info het feit dat de openbaarmaking zonder toestemming tot wijzigingen in de mate van detaillering van de rapporten van de werkgroep heeft geleid.

Beoordeling door het Hof

53 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het derde middel van de Raad moet worden geconstateerd dat dit onderdeel is gebaseerd op een onjuiste lezing van het bestreden arrest.

54 Het Gerecht heeft in punt 59 van dat arrest immers op goede gronden verklaard dat de toepassing van de uitzonderingen op het recht van toegang gerechtvaardigd is indien het gevaar bestaat dat de toegang tot het document afbreuk doet aan een van de beschermde belangen en indien dat gevaar redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch is.

55 Om te verifiëren of in casu sprake is van een dergelijk gevaar heeft het Gerecht in de punten 70 tot en met 72 van het bestreden arrest allereerst vastgesteld dat de Raad niet het bewijs had geleverd van de premisse waarop hij zijn argumenten baseerde, namelijk dat de bekendmaking van de identiteit van de delegaties ertoe zou hebben geleid dat het publiek zoveel druk uitoefende dat de delegaties geen voorstellen voor een beperking van de transparantie meer konden indienen. Aangezien dit bewijs ontbrak, heeft het Gerecht op goede gronden geoordeeld dat de openbaarmaking van de identiteit van de delegaties die voornemens waren dergelijke voorstellen in te dienen, geen schade aan het besluitvormingsproces van de Raad kon toebrengen.

56 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 73 en 74 van het bestreden arrest het argument onderzocht – zoals dat in punt 50 van dat arrest is samengevat en waartegen de Raad niet is opgekomen – volgens hetwelk de openbaarmaking zonder toestemming „een negatief effect heeft gehad op de openheid en volledigheid van de besprekingen in de werkgroep van de Raad en heeft verhinderd dat de delegaties andere oplossingen en wijzigingen in overweging hebben genomen om tot overeenstemming te komen over de meest controversiële onderwerpen”.

57 In die punten 73 en 74 heeft het Gerecht echter louter daarop geantwoord en verklaard dat, anders dan de Raad stelde, die openbaarmaking het besluitvormingsproces van deze instelling niet had kunnen ondermijnen.

58 In die omstandigheden moet het eerste onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

59 Wat het tweede onderdeel van dit middel betreft, waarmee wordt aangevoerd dat het Gerecht bij de beoordeling van het risico van ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces waartoe de volledige openbaarmaking van de standpunten van de delegaties kon leiden, geen rekening heeft gehouden met het belang van de stand van de besprekingen, moet worden opgemerkt dat dit onderdeel eveneens op een onjuiste opvatting van het bestreden arrest berust.

60 In punt 76 van dat arrest heeft het Gerecht namelijk gepreciseerd dat het feit dat de besprekingen voorbereidend zijn, op zich nog geen toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 rechtvaardigt. Aldus heeft het Gerecht, aangezien het heeft uitgesloten dat uit de andere argumenten van de Raad kon worden afgeleid dat sprake was van gevaar voor ondermijning van zijn besluitvormingsproces, op goede gronden geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat de aanvraag voor bekendmaking in een zeer vroeg stadium van de wetgevingsprocedure was ingediend, niet volstond om die uitzondering te kunnen toepassen.

61 Bijgevolg is het tweede onderdeel ongegrond.

62 Wat ten slotte het derde onderdeel van het door de Raad aangevoerde derde middel betreft, moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat, waar het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de in het gevraagde document besproken onderwerpen niet bijzonder gevoelig lagen, het terecht niet naar het voormelde arrest Zweden en Turco/Raad heeft verwezen, aangezien punt 69 van dat arrest, waarop dit onderdeel is gebaseerd, enkel specifieke documenten betreft, te weten juridische adviezen. In casu is het gevraagde document niet alleen in het kader van een wetgevingsprocedure opgesteld, maar behoort het tevens niet tot een categorie documenten waaraan verordening nr. 1049/2001 een specifiek te beschermen belang toekent, zoals de categorie van juridische adviezen.

63 Hoe dan ook, gesteld al dat het Gerecht ten onrechte zou hebben geoordeeld dat het criterium op basis waarvan kan worden vastgesteld of een document bijzonder gevoelig is, bestaat uit het gevaar dat de openbaring van dit document afbreuk doet aan een wezenlijk belang van de Unie of van de lidstaten, moet worden geconstateerd dat het Gerecht in casu, in punt 77 van het bestreden arrest, niet op basis van dat criterium heeft uitgesloten dat het gevraagde document bijzonder gevoelig lag. Het heeft die conclusie immers gebaseerd op de vaststelling dat de verschillende door de vier delegaties van de lidstaten geformuleerde wijzigings- en herformuleringsvoorstellen welke in het gevraagde document werden weergegeven, deel uitmaakten van de normale werking van het wetgevingsproces, zodat deze voorstellen niet alleen op basis van het criterium betreffende gevaar voor afbreuk aan een wezenlijk belang van de Unie of van de lidstaten niet als gevoelig konden worden aangemerkt, maar dit volgens geen enkel criterium het geval was.

64 Bijgevolg verwijt de Raad het Gerecht ten onrechte het bijzonder gevoelige karakter van het gevraagde document te hebben miskend.

65 Wat in de tweede plaats de andere door de Raad ter onderbouwing van het derde onderdeel van het derde middel aangevoerde argumenten betreft, dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke uit artikel 256 VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten vast te stellen, behoudens het geval waarin de feitelijke onjuistheid van zijn vaststellingen blijkt uit de hem overgelegde processtukken, en om deze feiten te beoordelen. Wanneer het Gerecht de feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, is het Hof krachtens artikel 256 VWEU bevoegd om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop het Gerecht de feiten juridisch heeft gekwalificeerd en op de rechtsgevolgen die het daaraan heeft verbonden. Het Hof is dus niet bevoegd om de feiten vast te stellen, noch in beginsel om de bewijzen te onderzoeken die het Gerecht daarvoor in aanmerking heeft genomen. Deze beoordeling levert dus geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van deze bewijzen (zie met name

arrest van 19 maart 2009, Archer Daniels Midland/Commissie, C-510/06 P, Jurispr. blz. I-1843, punt 105, alsook beschikking van 10 november 2011, Agapiou Joséphidès/Commissie en EACEA, C-626/10 P, punt 107).

66 Met het argument dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat er voor de ongewoon lange duur van de betrokken procedure een aantal politieke en juridische oorzaken waren die verband hielden met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de verkiezingen van het Parlement en het aantreden van de nieuwe Commissie, komt de Raad, zonder dat hij aanvoert dat de bewijzen onjuist zijn opgevat, op tegen de vaststelling van het Gerecht dat de ongewoon lange duur van de wetgevingsprocedure niet te wijten was aan de moeilijkheden waartoe de openbaarmaking van informatie betreffende de identiteit van de indieners van de voorstellen zou leiden maar wel aan die juridische en politieke oorzaken, zoals de Raad overigens zelf stelt, zoals uit punt 46 van het bestreden arrest blijkt.

67 Evenzo betwist de Raad, wat de vermeende effecten van de openbaarmaking zonder toestemming op het besluitvormingsproces van deze instelling betreft, enerzijds louter – zonder duidelijk te stellen dat de bewijzen onjuist zijn opgevat – de door het Gerecht in punt 72 van het bestreden arrest verrichte beoordeling van een bewijselement – namelijk de openbare versie van een document houdende de door de delegaties met betrekking tot de wetgevingsprocedure geformuleerde schriftelijke voorstellen, te weten document nr. 9716/09 van 11 mei 2009 – en de daaruit door het Gerecht getrokken conclusie dat die openbaarmaking, anders dan de Raad in eerste aanleg betoogde, de delegaties er niet van heeft weerhouden voorstellen in te dienen die de transparantie beperkten. De Raad stelt anderzijds de wijze ter discussie waarop het Gerecht in de punten 82 en 83 van het bestreden arrest een ander bewijselement heeft beoordeeld – te weten document 10859/1/09 REV 1 – waaruit het Gerecht heeft afgeleid dat de gebruikelijke handelwijze van de Raad als gevolg van de openbaarmaking zonder toestemming is gewijzigd, aangezien de identificatiegegevens van de lidstaten die opmerkingen en suggesties met betrekking tot het voorstel van de Commissie hadden ingediend voortaan werden weggelaten, maar dat die veranderde handelwijze kon worden verklaard door het feit dat Access Info beroep had ingesteld om de rechtmatigheid van het litigieuze besluit te betwisten.

68 Aangezien laatstgenoemde argumenten niet-ontvankelijk zijn, moet het derde middel dan ook gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond worden verklaard.

Tweede middel

Argumenten van partijen

69 Met zijn tweede middel betoogt de Raad in wezen dat de redenering van het Gerecht indruist tegen de rechtspraak van het Hof volgens welke de instellingen zich op overwegingen van algemene aard kunnen beroepen om de openbaarmaking van bepaalde categorieën documenten te weigeren. Zoals ook de Helleense Republiek aanvoert, geeft het litigieuze besluit immers de overwegingen van algemene aard aan die rechtvaardigden waarom het gevraagde document niet openbaar kon worden gemaakt, alsook de redenen waarom deze overwegingen daadwerkelijk golden voor het gevraagde document. Aldus heeft de Raad zijn onderzoek niet beperkt tot de aard van het document maar zijn weigering omkleed met omstandig geformuleerde redenen die verband hielden met het gevoelige karakter van de behandelde kwesties en met het feit dat daarover werd gesproken in het kader van besprekingen die voorafgingen aan de eigenlijke wetgevingsprocedure.

70 Access Info merkt om te beginnen op dat het tweede middel niet uitdrukkelijk naar een bepaald punt van het bestreden arrest verwijst en derhalve niet-ontvankelijk is en geen doel dient. Hoe dan ook heeft de Raad volgens Access Info, daarin gesteund door het Parlement, noch in zijn hogere voorziening noch in het litigieuze besluit nergens gepreciseerd op welke algemene aanname de weigering van toegang in casu is gebaseerd. Bovendien kan niet in strijd met de vereisten van de rechtspraak op dit

gebied voor documenten zoals het gevraagde document een vermoeden van vertrouwelijkheid worden gebaseerd op een Unierechtelijke bepaling of op een algemeen rechtsbeginsel, te minder daar dat document deel uitmaakt van een wetgevingsprocedure.

Beoordeling door het Hof

71 Meteen moet worden opgemerkt dat het onderhavige middel, anders dan Access Info stelt, ontvankelijk is. De Raad duidt weliswaar geen specifiek punt van het bestreden arrest aan waaruit een onjuiste rechtsopvatting blijkt, maar uit het ter onderbouwing van dit middel ontwikkelde betoog blijkt duidelijk dat de Raad het Gerecht verwijt, niet te hebben verklaard dat het hem vrij stond de weigering van toegang tot het gevraagde document te rechtvaardigen met een op overwegingen van algemene aard gebaseerd vermoeden van vertrouwelijkheid.

72 Ten gronde zij eraan herinnerd dat, ook al volstaat het volgens vaste rechtspraak ter rechtvaardiging van de weigering om toegang tot een document te verlenen in beginsel niet dat het document een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit of een aldaar genoemd belang betreft en moet de betrokken instelling tevens uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in dat artikel neergelegde uitzonderingen, die instelling zich in dit verband mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 50; arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885, punt 54, en 28 juni 2012, Commissie/Agrofert Holding, C-477/10 P, punt 57).

73 De betrokken instelling moet in dat geval evenwel preciseren op welke overwegingen van algemene aard zij het vermoeden baseert dat de openbaarmaking van deze documenten afbreuk doet aan een van de door de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, zonder dat zij daarbij gehouden is de inhoud van elk van deze documenten concreet te beoordelen (zie in die zin arrest Zweden e.a./API en Commissie, reeds aangehaald, punt 76).

74 Gesteld al dat de Raad in eerste aanleg heeft aangevoerd dat het hem vrij stond toegang tot een document zoals het gevraagde document te weigeren krachtens een vermoeden dat is gebaseerd op de in punt 43 van het bestreden arrest samengevatte overwegingen van algemene aard betreffende de noodzaak om tijdens de voorafgaande discussies over het wetgevingsvoorstel van de Commissie de manoeuvreerruimte van de delegaties te behouden, moet in casu echter worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 70 tot en met 79 van het bestreden arrest deze overwegingen heeft onderzocht en in punt 80 van dat arrest heeft geoordeeld dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 niet op basis daarvan alleen kon worden toegepast. Daarnaast heeft de Raad met het derde in de onderhavige hogere voorziening aangevoerde middel tevergeefs geprobeerd om deze beoordeling ter discussie te stellen, aangezien dat middel heeft gefaald.

75 Bijgevolg kan de Raad niet geldig stellen dat het hem vrij stond de toegang tot het gevraagde document te weigeren op grond van een vermoeden dat op dergelijke overwegingen was gebaseerd.

76 Gelet op een en ander zijn de argumenten waarmee wordt betoogd dat het Gerecht geen rekening heeft gehouden met de redenen waarom de Raad van oordeel was dat die overwegingen van algemene aard in casu voor het gevraagde document golden, irrelevant.

77 Hieruit volgt dat het tweede middel ongegrond dient te worden verklaard.

78 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

79 Artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat wanneer de hogere voorziening ongegrond is, het Hof over de kosten beslist. Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

80 Aangezien de hogere voorziening van de Raad is afgewezen, dient hij overeenkomstig de conclusies van Access Info, behalve in zijn eigen kosten, te worden verwezen in de kosten van Access Info.

81 De Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Parlement dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten van Access Info Europe.

3) De Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Europees Parlement dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen