

# Praktische handreiking Eurowob

## *Enkele opmerkingen ter introductie*

Dit document beoogt de Eurowob (Verordening 1049/2001) aan de hand van een uitleg van de concrete bepalingen van de Verordening begrijpelijk te maken voor zowel juristen als beleidsmedewerkers die te maken kunnen krijgen met de Eurowob. De meerwaarde van dit document is gelegen in de overzichtelijke wijze waarop de jurisprudentie en de uitleg van verschillende bepalingen is vormgegeven (in de vorm van 'tekst en commentaar'). Bovendien is alle (relevante) rechtspraak van het Hof tot 6 juli 2023 over de Eurowob verwerkt in dit document. Ook belangrijke zaken van het Gerecht komen aan bod onder de betreffende bepalingen van de Eurowob.

Allereerst is het van belang om te benadrukken dat dit geen vervanging is voor reeds bestaande documenten, zoals de ICER-handleiding Eurowob of de Eurowob in 60 vragen. Beide producten zijn nog steeds te vinden op de [website](#) van het ECER. Wel zijn de antwoorden op enkele vragen uit het document de Eurowob in 60 vragen hieronder compact opgenomen om het bredere systeem van de Eurowob snel en helder uiteen te zetten. Er is gekozen om deze antwoorden rechtstreeks over te nemen omdat de antwoorden de huidige stand van zaken m.b.t. de Eurowob nog steeds accuraat weergeven. De paragraaf hieronder 'Het systeem van de Eurowob' betreft dus een samenvatting van het ICER document de Eurowob in 60 vragen. De overige tekstblokken zijn geheel nieuw.

## *Het systeem van de Eurowob*

In de Eurowob wordt de toegang van het publiek tot documenten van de Raad, het Europees Parlement (EP) en de Commissie geregeld. Elke Unieburger en iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat kan een verzoek om toegang tot een document indienen. Op grond van artikel 2 lid 2 van de Eurowob kunnen de instellingen besluiten om ook aan andere natuurlijke personen of rechtspersonen toegang te verlenen. Alle drie de instellingen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit betekent dat bijvoorbeeld een verzoek uit de VS ook in behandeling wordt genomen. Uitgangspunt van de Eurowob is een zo ruim mogelijke toegang tot documenten. Toegang kan alleen worden geweigerd op grond van de in de Verordening zelf gegeven weigeringsgronden of in zeer uitzonderlijke gevallen op grond van het evenredigheidsbeginsel (door middel van een afweging van het belang van de verzoeker tegen de werklast die zou voortvloeien uit de behandeling van het verzoek om toegang). De uitzonderingen voor openbaarmaking zijn te vinden artikel 4. Volgens vaste rechtspraak moeten de uitzonderingen op het transparantiebeginsel restrictief worden uitgelegd en toegepast. Dit vloeit voort uit het algemene beginsel dat het publiek zo ruim mogelijk toegang dient te krijgen tot documenten van de instellingen. Volgens vaste rechtspraak vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten in beginsel een concreet onderzoek van elk opgevraagd document. Maar voor sommige categorieën documenten is het toegestaan dat een instelling een weigering van toegang tot een bepaald document baseert op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën van documenten. Vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen immers gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard.

De Eurowob kent in artikel 4 twee typen weigeringsgronden; de absolute en de relatieve weigeringsgronden. De absolute weigeringsgronden zijn te vinden in artikel 4 lid 1 onder a. Wanneer toegang tot een document aan het publiek de in dat lid genoemde belangen zou schaden, is een instelling verplicht om toegang tot het document te weigeren. Er hoeft niet gekeken te worden of er een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking gebiedt. Het gaat hier, in de woorden van het Hof, om belangen van een bijzonder gevoelige en wezenlijke aard. De relatieve weigeringsgronden zijn te vinden in artikel 4 lid 2 en 3. Uit de rechtspraak blijkt dat instellingen bij de toepassing van de verschillende weigeringsgronden zoals vermeld in artikel 4 lid 2 en 3 van de Eurowob een drietal stappen moeten volgen. Allereerst moet gekeken worden of het opgevraagde document inderdaad een belang omvat dat valt binnen de bescherming van één van de wettelijke weigeringsgronden van artikel 4 lid 2 of 3. In de tweede plaats moet worden onderzocht of de toegang tot het document tot gevolg zou hebben dat het beschermde belang concreet en daadwerkelijk wordt ondermijnd. Hierbij moet het gaan om een risico dat niet louter hypothetisch maar redelijkerwijs voorzienbaar is. In de derde plaats moet geverifieerd worden dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarheid gebiedt. In de zaak HvJ EG 1 juli 2008, C-39/05 P (Zweden en Turco/Raad) overweging 45, heeft het Hof aangegeven dat het aan de instelling is om het specifieke belang dat moet worden beschermd af te wegen tegen met name het algemene belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt.

## **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**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 255, lid 2,

## *De rechtsbasis*

Verordening 1049/2001 opent zoals ieder wetgevingsinstrument met het vermelden van de rechtsbasis; het oude artikel 255 lid 2 VEG vormt de rechtsbasis van de Verordening. Artikel 255 VEG is inmiddels vervangen door artikel 15(3) VWEU. Het is

belangrijk te beseffen dat de artikelen niet geheel overeenkomen. Artikel 255 VEG luidde ten tijde van de totstandkoming van de Eurowob als volgt:

#### Artikel 255 (ex artikel 191 A)

1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.
2. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.
3. Elk van bovengenoemde instellingen neemt in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten op.

Het huidige artikel 15 VWEU vereist echter verdergaande actie van de Unie op het gebied van transparantie. Artikel 15 VWEU luidt als volgt:

#### Artikel 15 (oud artikel 255 VEG)

1. Om goed bestuur te bevorderen en de deelneming van het maatschappelijk middenveld te waarborgen, werken de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid.
2. Het Europees Parlement, en de Raad wanneer hij beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling, vergaderen in het openbaar.
3. 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.

Het Europees Parlement en de Raad zorgen voor de openbaarmaking van de stukken betreffende de wetgevingsprocedures overeenkomstig de voorwaarden van de in de tweede alinea bedoelde verordeningen.

De verschillen tussen deze rechtsbasis zijn aanzienlijk. Ten eerste bevat artikel 15 VWEU een algemene bepaling over de noodzaak te opereren in een zo groot mogelijke openheid. Ten tweede vereist artikel 15 VWEU dat stemmingen over wetgeving in het openbaar plaatsvinden. Ten derde wordt het recht van toegang tot documenten van de instellingen uitgebreid naar de 'instellingen, organen en instanties van de Unie'. Artikel 255 VEG vereiste slechts dat dit recht gold voor de documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie. Zowel artikel 255 VEG als artikel 15(3) VWEU bevatten een rechtsgrondslag op basis waarvan het Europees Parlement en de Raad de beginselen en beperkingen betreffende het recht op toegang tot documenten kunnen vaststellen. Omdat op grond van artikel 15(3) VWEU is het recht op toegang tot documenten is uitgebreid naar 'de instellingen, organen en instanties van de Unie', kan op basis van de rechtsgrondslag in artikel 15(3) VWEU het toepassingsbereik van de Eurowob worden uitgebreid naar alle instellingen, organen en instanties van de Unie. Artikel 15(3) VWEU geeft het parlement en de Raad in feite dus een bevoegdheid om het toepassingsbereik van de Eurowob uit te breiden.'. De onderhandelingen over herziening van de Eurowob verkeren echter in een impasse. Dat laat onverlet dat op grond van artikel 15 lid 3 derde alinea de 'instellingen, organen en instanties van de Unie' wel reeds verplicht zijn om in hun eigen reglement van orde bepalingen op te nemen betreffende de toegang tot zijn of haar documenten overeenkomstig de Eurowob. Veel instanties, instellingen, organen en agentschappen van de Unie hebben dan ook soortgelijke regels aangaande de toegang tot documenten opgenomen in hun reglement van orde. Om de Eurowob formeel van toepassing te laten zijn is echter herziening nodig van de Eurowob. Ten vierde bevat het vierde lid een bijzondere regeling voor de toegang tot documenten van het Hof, de ECB en de EIB. Ten vijfde wordt bijzondere aandacht besteed aan de openbaarmaking van documenten betreffende wetgevingsprocedures. Dit onderscheid tussen wetgevings- en niet-wetgevingsdocumenten komt veelvuldig terug in de Eurowob en is bovendien een zeer onderscheidend element in de rechtspraak van het Hof. Ten slotte kan hier worden vermeld dat het Hof zich heeft uitgelaten over het verschil tussen artikel 255 VEG en artikel 15(3) VWEU en daarbij heeft geoordeeld dat artikel 15(3) VWEU het recht op toegang tot documenten beoogt uit te breiden ten opzichte van het oude artikel 255 VEG (HvJ EU 18 juli 2017, C-213/15 P (Commissie/Breyer) overwegingen 51-52).

### **Inwerkingtreding en toepassing van de Verordening**

De datum van de Verordening in de aanhef is 30 mei 2001. De Eurowob is echter pas van toepassing sinds 3 december 2001 (zie artikel 19). Dat betekent niet dat documenten die berusten bij de instellingen van voor 3 december 2001 niet vallen onder de werkingssfeer. Dat is namelijk wel het geval.

Gezien het voorstel van de Commissie <sup>(1)</sup>,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag <sup>(2)</sup>, Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vindt het begrip „openheid” zijn verankering: het Verdrag markeert een nieuwe etappe 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.
- (2) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (3) In de conclusies van de te Birmingham, te Edinburgh en te Kopenhagen gehouden bijeenkomsten van de Europese Raad is op de noodzaak gewezen voor een grotere transparantie in het werk van de instellingen van de Unie te zorgen. Deze verordening consolideert de initiatieven die de instellingen al hebben genomen om de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces te verbeteren.
- (4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, van het EG-Verdrag.
- (5) Aangezien het vraagstuk van de toegang tot documenten niet in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, noch in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is geregeld, dienen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, overeenkomstig Verklaring nr. 41 bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, deze verordening als leidraad te nemen voor documenten die betrekking hebben op activiteiten welke onder deze beide verdragen vallen.
- (6) 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. Dergelijke documenten dienen zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.
- (7) Overeenkomstig artikel 28, lid 1, en artikel 41, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie geldt het recht van toegang eveneens ten aanzien van documenten met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en tot de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Elke instelling dient haar eigen veiligheidsregels in acht te nemen.
- (8) Teneinde de volledige toepassing van deze verordening op alle activiteiten van de Unie te verzekeren, dienen alle door de instellingen ingestelde agentschappen de in deze verordening vervatte beginselen toe te passen.
- (9) Bepaalde documenten vereisen vanwege hun zeer gevoelige inhoud een bijzondere behandeling. Er dienen dan ook regelingen te worden getroffen, door middel van een interinstitutioneel akkoord, over het inlichten van het Europees Parlement over de inhoud van dergelijke documenten.
- (10) Teneinde de openheid van de werkzaamheden van de instellingen te verbeteren, dienen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie toegang te verlenen niet alleen tot documenten die zij zelf hebben opgesteld, maar ook tot documenten die zij ontvangen hebben. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens Verklaring nr. 35 bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam, een lidstaat de Commissie of de Raad erom kan verzoeken, een uit die lidstaat afkomstig document zonder diens voorafgaande instemming niet aan derden door te geven.
- (11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingsregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. Bij het beoordelen van de uitzonderingen dienen de instellingen rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie.
- (12) Alle regels inzake toegang tot de documenten van de instellingen dienen in overeenstemming te zijn met deze verordening.

- (13) Om ervoortezorgendathetrechtvantoeegangtenvolle wordt geëerbiedigd, dient eenadministratieve procedure in twee fasen te worden gevolgd, met de aanvullende mogelijkheid van beroep op de rechter of een klacht bij de ombudsman.
- (14) Iedere instelling dient de nodige maatregelen te nemen om het publiek van de nieuwe geldende bepalingenin kennis te stellen en om haar personeel op te leiden zodat hetde burgersdiezich ophunrechtenuitdezeverordening beroepen, kan bijstaan. Om het de burgers gemakkelijker te maken hun rechten uit te oefenen, dient iedere instelling een documentenregister open te stellen.
- (15) Deze verordening heeft weliswaar noch tot doel noch tot gevolg de nationale wetgevingen ter zake van toegang tot documenten te wijzigen, maar het spreekt vanzelf dat de lidstaten, gelet op het beginsel van loyale samenwerking dat hun betrekkingen met de instellingen regelt, erop zullen toezien dat aan de goede toepassing van deze verordening geen afbreuk wordt gedaan en dat de veiligheidsregels van de instellingen worden geëerbiedigd.
- (16) Deze verordening laat bestaande rechten inzake toegang tot documenten voor lidstaten, gerechtelijke autoriteiten of onderzoeksinstanties onverlet.
- (17) Ingevolge het EG-Verdragneemt elkeinstellingin haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten op. Besluit 93/ 731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad <sup>(1)</sup>, Besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie <sup>(2)</sup>, Besluit 97/632/EG, EGKS, Euratom van het Europees Parlementvan 10 juli 1997 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van het Europees Parlement <sup>(3)</sup> en de regels inzake de vertrouwelijkheid van documenten in verband met Schengen dienen daarom zo nodig te worden gewijzigd of ingetrokken,

### **De overwegingen**

Omdat het niet opportuun is om alle overwegingen apart te voorzien van tekst en commentaar, wordt enkel gewezen op een aantal overwegingen die geregeld terugkomen in de rechtspraak van het Hof en van belang zijn voor de interpretatie die het Hof geeft aan de Eurowob.

Uit overwegingen 1, 2 en 3 blijkt de koppeling die de Eurowob maakt tussen meer openheid in de besluitvorming van de instellingen en de betrokkenheid van de burger in de Europese Unie. Er wordt een verband gesteld waarbij openbaarheid leidt tot meer legitimiteit, doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de Unie ten opzichte van de burgers. Het Hof heeft regelmatig gerefereerd aan deze koppeling in zijn rechtspraak. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) overweging 54 en HvJ EU 22 januari 2020, C-175/18 P (PTC Therapeutics International Ltd/EMA) en C-178/18 P (MSD Animal Health Innovation en Intervet International/EMA) overweging 50. In deze overwegingen oordeelt het Hof dat uit de tweede en de derde overweging van de considerans van deze Verordening volgt dat deze de doorzichtigheid van het communautaire besluitvormingsproces beoogt te verbeteren, welke doorzichtigheid een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem waarborgt. Deze koppeling geldt des te sterker wanneer instellingen optreden in de hoedanigheid van wetgever. Dit valt onder andere op te maken uit overweging 6. Als uitgangspunt geldt dat er een ruimere toegang tot documenten moet worden gegeven waar de instellingen optreden als wetgever (HvJ EU 18 september 2018, C-57/16 (ClientEarth) overweging 84). Dat betekent overigens geenszins dat administratieve documenten zouden zijn uitgezonderd van de werkingssfeer van de Eurowob (HvJ EU 13 juli 2017, C-60/15 P (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie), overweging 85; HvJ EU 21 juli 2011, C-506/08P (Zweden/Commissie en MyTravel), overwegingen 87-88). Wat binnen de Eurowob wetgevingsdocumenten verder onderscheidt is dat op grond van artikel 12 wetgevingsdocumenten zoveel mogelijk rechtstreeks toegankelijk dienen te worden gemaakt voor het publiek.

Uit overweging 7 volgt dat niet per beleidsterrein van de EU aparte regels gelden voor de toegang tot documenten. Dit laat uiteraard onverlet dat bepaalde uitzonderingen die dienen als grondslag om de toegang tot documenten te weigeren zich beter lenen voor bepaalde beleidsterreinen. Gewezen kan worden op artikel 4 lid 1 en het belang van de bescherming van 'defensie en militaire aangelegenheden'. Dat is bij uitstek een weigeringsgrond die kan spelen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Het Hof heeft zich daar overigens ook rekenschap van gegeven en herhaaldelijk aangegeven dat voor wat betreft de weigeringsgronden in artikel 4 lid 1 onder a de instellingen een ruimere beoordelingsvrijheid bezitten voor de vraag of een document valt onder een van die uitzonderingsgronden. Ook kan hier worden opgemerkt dat voor bepaalde typen documenten in andere wetgeving van de Unie specifieke regels gelden. Dit kan van belang zijn op de wijze waarop de Eurowob wordt uitgelegd voor zulke typen documenten.

Overweging 8 stelt dat de agentschappen van de Unie de beginselen van de Verordening eveneens dienen toe te passen. Overweging 9 ziet op de toepassing van de Verordening op documenten van een bijzonder gevoelige aard; zogenaamde gerubriceerde informatie (zie hierbij de [link](#) naar het Raadsbesluit betreffende gerubriceerde informatie). De Eurowob bevat in artikel 9 een bijzondere bepaling voor de omgang met dit type documenten. Overweging 9 vereist daarnaast een interinstitutioneel akkoord voor wat betreft het inlichten van het EP over dergelijke documenten. Er zijn op dit moment twee interinstitutionele akkoorden betreffende het doorzenden aan en verwerken van gerubriceerde informatie afkomstig van de Raad door het Europees parlement. Er is een [interinstitutioneel akkoord specifiek in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid](#) en een [interinstitutioneel akkoord inzake overige gerubriceerde informatie](#).

Uit overweging 10 volgt dat toegang niet alleen moet worden geboden voor wat betreft de eigen documenten maar ook de documenten ontvangen door de instellingen. In feite betekent dit dat als een document in het bezit is van een instelling, het daarmee ook valt onder de reikwijdte van de Eurowob. Bij de toelichting op artikel 2 lid 3 wordt hier nader op ingegaan. In overweging 11 wordt overwogen dat het belang van toegang tot documenten en transparantie niet absoluut is en dat bepaalde belangen zich kunnen verzetten tegen openbaarmaking. Deze belangen zijn zo goed als uitputtend te vinden in artikel 4 van de Eurowob. In uitzonderlijke gevallen kan op grond van het evenredigheidsbeginsel worden geweigerd te voldoen aan een verzoek tot openbaarmaking wanneer openbaarmaking zou leiden tot een onredelijke administratieve werklast voor de instellingen.

Overweging 13 zet zeer bondig het systeem uiteen van toegang tot documenten. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen. Dit recht kan worden uitgeoefend door het indienen van een initieel verzoek om toegang tot een document. Indien verzoeker niet tevreden is met het antwoord van een instelling op het initiële verzoek kan er een confirmatief verzoek worden ingediend. Indien ook het confirmatieve verzoek niet tot een bevredigende uitkomst leidt is er een mogelijkheid tot het indienen van beroep bij het Gerecht (en hoger beroep bij het Hof) en/of het indienen van een klacht bij de Europese Ombudsman. Artikelen 6 tot en met 8 van de Eurowob behandelen de wijze waarop het proces van een verzoek om toegang verloopt. Overweging 17 vereist dat de instellingen nadere specifieke bepalingen in hun reglement van orde opnemen betreffende de toegang tot documenten. Voor de Raad zijn bijvoorbeeld de specifieke bepalingen opgenomen in bijlage II van het [Reglement van Orde van de Raad](#).

De overwegingen samengenomen geven zeer beknopt weer hoe het systeem van toegang tot documenten in de praktijk opereert. Wanneer de instellingen een verzoek om toegang tot een document ontvangen dienen zij in beginsel dergelijke verzoeken in te willigen. Mocht het echter zo zijn dat bepaalde belangen zich verzetten tegen openbaarmaking dan kunnen de instellingen een verzoek weigeren. Om het recht van toegang ten volle te eerbiedigen bevat de Verordening ook de mogelijkheid om administratief op te komen tegen een origineel besluit om niet te openbaren. Als de administratieve procedure geen uitkomst biedt is er vervolgens nog de mogelijkheid van beroep bij het Gerecht (of hoger beroep bij het Hof) en/of het indienen van een klacht bij de Europese Ombudsman.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

Doel

Deze verordening beoogt:

- a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 van het EG-Verdrag neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna "de instellingen"), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd,
- b) de vaststelling van regels die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren, en
- c) de bevordering van goede administratieve praktijken met betrekking tot de toegang tot documenten.

#### ***Doel van de Verordening (artikel 1)***

Artikel 1 geeft onder sub a, b en c de doelstelling van de Verordening weer. Sub a spreekt over de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen betreffende het recht op toegang tot documenten. De beginselen zijn te vinden in de overwegingen van de Verordening en de rechtspraak van het Hof. Het uitgangspunt is dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt verleend. De voorwaarden voor toegang tot de documenten zijn door de Eurowob heen te vinden, bijvoorbeeld in artikel 2 (toepassingsgerechtigden en toepassingsgebied); in artikel 3 (definities, bijvoorbeeld de vraag wanneer er sprake is van een document); in artikel 5 (toegang tot documenten van de instellingen in het bezit van de lidstaten); in artikel 6 tot en met 8 (procedure voor de behandeling van verzoeken); in artikel 9 (bijzondere behandeling van gevoelige informatie); in artikel 12 (actieve openbaarmaking van informatie). De beperkingen zijn te vinden in artikel 4. In uitzonderlijke gevallen kan wegens een onredelijke werklast op grond van het evenredigheidsbeginsel worden geweigerd.

Het Hof heeft zich in meerdere zaken uitgelaten over de doelstelling van de Verordening in verhouding tot andere instrumenten van Unierecht. Bepalingen uit de Eurowob raken bijvoorbeeld ook de bescherming van persoonsgegevens (zie artikel 4 lid 1 onder b) of andere Uniewetgeving waar deze bijzondere regels geeft voor de toegang tot documenten (bijvoorbeeld toegang tot milieu-informatie of vertrouwelijke stukken in het mededingingsrecht). Wanneer een verzoek om toegang tot documenten betrekking heeft op dergelijke specifieke rechtsgebieden van de Unie moeten de uitzonderingen in artikel 4 van de Eurowob worden uitgelegd met inachtneming van de specifieke regels voor de toegang tot documenten van het specifieke rechtsgebied (zie bijvoorbeeld HvJ EU 12 februari 2014, C-365/12 P (Commissie/EnBW) overweging 83). Indien niet is bepaald welke regelgeving voorrang heeft moeten beide instrumenten van wetgeving zo worden uitgelegd dat de ene Verordening geen voorrang krijgt boven de andere. In beginsel moet de volledige toepassing van beide instrumenten worden verzekerd (HvJ EU 12 februari 2014, C-365/12 P (Commissie/EnBW) overweging 84 en HvJ EU 29 juni 2010, C-28/08 P (Commissie/Bavarian Lager, overweging 56).

*Artikel 2***Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied**

1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechts- persoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.
2. De instellingen kunnen toegang tot documenten verlenen, volgens dezelfde beginselen, en onder dezelfde voorwaarden en beperkingen, aan natuurlijke of rechtspersonen die geen verblijfplaats of geen statutaire zetel hebben in een lidstaat.
3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.
4. Onverminderd de artikelen 4 en 9 worden documenten voor het publiek toegankelijk gemaakt hetzij na een schriftelijk verzoek, hetzij direct in elektronische vorm, hetzij via een register. In het bijzonder worden documenten die in het kader van een wetgevingsprocedure zijn opgesteld of ontvangen direct toegankelijk gemaakt overeenkomstig artikel 12.
5. Voor gevoelige documenten in de zin van artikel 9, lid 1, geldt overeenkomstig dat artikel een bijzondere behandeling.
6. Deze verordening doet niet af aan een eventueel recht van toegang van het publiek tot documenten die bij de instellingen berusten, dat voortvloeit uit instrumenten van internationaal recht of besluiten van de instellingen ter uitvoering daarvan.

***Toepassingsgerechtigden en afwezigheid van aangeven van een specifiek belang (artikel 2)***

Artikel 2 lid 1 maakt duidelijk aan wie het recht op toegang tot documenten van de instellingen toekomt. Ten eerste komt dit recht toe aan Unieburgers. Artikel 20 lid 1 VWEU bepaalt dat een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit Unieburger is. Daarnaast hebben rechtspersonen met een verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht op toegang tot documenten. Het tweede lid bepaalt dat toegang kan worden verleend aan natuurlijke of rechtspersonen die niet vallen onder het eerste lid. Van deze mogelijkheid is door alle drie de instellingen gebruik gemaakt. Dit betekent dat ook niet-Unieburgers gebruik kunnen maken van het recht op toegang tot documenten.

Het Hof heeft in meerdere zaken overwogen dat de indiener van een verzoek om toegang geen specifiek belang hoeft aan te tonen voor de toegang tot het document. Het doel van de Eurovob is het publiek een regeling te geven voor toegang tot documenten ongeacht het belang (HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05 P (Sison/Raad) overwegingen 43-44 en 47). Hier kan ook worden gewezen op artikel 6 lid 1 waar duidelijk naar voren komt dat verzoekers niet verplicht zijn hun redenen te geven voor de wens om toegang te krijgen tot een bepaald document.

***Reikwijdte***

De reikwijdte van de Eurovob wordt door verschillende bepalingen bepaald. Zo kwam hierboven al naar voren wie een recht op toegang tot documenten toekomt. De temporele reikwijdte van de Eurovob is opgenomen in artikel 19. De Eurovob is van toepassing met ingang van 3 december 2001. Voor wat betreft de materiële reikwijdte van de Eurovob is artikel 2 lid 3 van belang. Artikel 2 lid 3 bepaalt dat de Verordening van toepassing is op alle bij de instellingen berustende documenten. Dit betekent dat niet alleen documenten die zijn opgesteld door de instellingen onder de reikwijdte van de Eurovob vallen, maar ook alle documenten die door de instellingen zijn ontvangen (HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) overwegingen 55 en 67). Dit betekent dat in de praktijk vrijwel ieder document dat wordt gedeeld met een instelling onder de reikwijdte van de Eurovob valt. De reikwijdte van de Eurovob wordt ten slotte nader vormgegeven door de definities in artikel 3. Zo heeft bijvoorbeeld de vraag wanneer sprake is van een document ook invloed op de reikwijdte.

In de zaak HvJ EU 18 juli 2017, C-213/15 P (Commissie/Breyer) heeft het Hof de reikwijdte van de Eurovob in algemene termen verhelderd. Aanleiding voor de zaak waren de bepalingen van artikel 15 lid 3 VWEU. Artikel 15 lid 3, vierde alinea VWEU bepaalt dat het recht op toegang tot documenten voor wat betreft het Hof van Justitie van de Europese Unie slechts geldt voor de uitoefening van hun administratieve taken. In deze zaak betoogde de Commissie, na een verzoek te hebben ontvangen om toegang tot memories van een lidstaat in een lopende procedure voor het Hof en in het bezit van de Commissie, dat artikel 15 lid 3 VWEU zo diende te worden uitgelegd dat deze documenten zouden zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de Eurovob. Het Hof haalde een streep door deze redenering en benadrukte in algemene zin dat het voor de materiële reikwijdte van de Eurovob beslissend is of een document is opgesteld door een van de instellingen of is ontvangen door een van de instellingen. Onder het toepassingsbereik van de Eurovob vallen dus niet alleen documenten die door de instellingen zelf zijn opgesteld. Hieronder vallen ook documenten die de instellingen hebben ontvangen van derden, waartoe zowel de andere instellingen van de EU als de lidstaten behoren (Commissie/Breyer) overwegingen 36-37). Het feit dat een document valt onder de reikwijdte van de Eurovob betekent uiteraard niet dat het document niet beschermd zou kunnen worden door een van de uitzonderingsgronden van artikel 4.

## Artikel 3

### Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

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

#### **Document (artikel 3 sub a)**

Het begrip ‘document’ neemt een centrale plaats in binnen de Verordening. Blijkens de doelstelling van artikel 1 beoogt de Verordening immers de ‘beginselen, voorwaarden en beperkingen’ te bepalen voor de toegang tot documenten. De Verordening gaat daarbij uit van een breed documentbegrip. Ook elektronische documenten zoals e-mails en audiovisueel materiaal worden als document aangemerkt. Er zijn meerdere procedures gevoerd voor het Hof over het documentbegrip zoals opgenomen in artikel 3 sub a. Centraal in deze procedures stond de vraag of uit de Eurovob een verplichting kan worden afgeleid om documenten op te stellen. Aanvankelijk maakte het Hof in de zaak HvJ EU 2 oktober 2014, C-127/13 P (Strack/Commissie) overwegingen 38 en 46 duidelijk dat van een verplichting om actief documenten op te stellen geen sprake kan zijn. Het Hof heeft in de zaak HvJ EU 11 januari 2017, C-491/15 P (Typke/Commissie) deze rechtspraak echter genuanceerd. Het argument daarvoor is het feit dat veel informatie door middel van elektronische gegevensbanken vrij eenvoudig op te vragen is en daarmee om te vormen is tot een document in de zin van de Eurovob. Hoewel het Hof de eerdere rechtspraak aanhaalt en stelt dat de Eurovob enkel van toepassing is op bestaande documenten (Typke/Commissie) overwegingen 30-32), overweegt het Hof vervolgens het volgende in het geval dat uit elektronische gegevensbanken zeer gemakkelijk informatie kan worden geëxtraheerd: *‘In die omstandigheden moet als bestaand document worden aangemerkt alle informatie die uit een elektronische gegevensbank in het kader van het gewone gebruik ervan kan worden geëxtraheerd met behulp van voorgeprogrammeerde zoekinstrumenten, ook indien die informatie nog niet in die vorm is getoond of indien zij nog niet eerder door de personeelsleden van de instellingen zijn gezocht.’* (Typke/Commissie) overweging 37). Concreet betekent dit dat van instellingen kan worden verlangd dat zij documenten opstellen uit elektronische gegevensbanken. Het Hof geeft echter ook aan dat deze plicht niet zo ver kan gaan dat van de instellingen kan worden verwacht dat zij wijzigingen aanbrengen in de zoekmodaliteiten van de gegevensbank. De toets die het Hof neerlegt is dat er geen substantiële investering van de instellingen mag worden verwacht om een bestand uit een elektronische gegevensbank te extraheren. Het zal dus gaan om normale en routinematige zoekacties met behulp van zoekinstrumenten die de betrokken instelling tot zijn beschikking heeft (Typke/Commissie) overweging 47). Wanneer een document met dergelijke informatie wordt opgesteld is de instelling (of agentschap) in kwestie niet gehouden om elk van de documenten waaruit de opgevraagde gegevens afkomstig zijn, afzonderlijk te onderzoeken. Essentieel is immers dat de opgevraagde informatie afzonderlijk is onderzocht (EU Gerecht 27 november 2019, T-31/18 (Izuzquiza en Semsrott/Frontex) overweging 54).

Wat verder in het kader van het documentbegrip nogmaals aandacht verdient is het onderscheid tussen wetgevingsdocumenten en niet-wetgevingsdocumenten. Voor de eerste categorie geldt over het algemeen een strenger openbaarmakingsregime (zie ook overweging 6 van de Eurovob en bijvoorbeeld HvJ EU 18 september 2018, C-57/16 (ClientEarth) overweging 84). Dat laat onverlet dat ook documenten opgesteld in een administratieve procedure gewoon onder het toepassingsbereik van de Eurovob vallen (HvJ EU 13 juli 2017, C-60/15 (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie) overweging 85; HvJ EU 21 juli 2011, C-506/08 P (Zweden/Commissie en MyTravel) overwegingen 87-88).

- 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 derdelanden.

#### **Derde (artikel 3 sub b)**

Het begrip ‘derde’ is met name van belang voor wat betreft de verplichting van de instellingen om te consulteren wanneer een document niet is opgesteld door een instelling zelf, maar afkomstig is van een derde (artikel 4 lid 4). Zoals uit de bespreking van het documentbegrip volgt is de Eurovob ook van toepassing op documenten ontvangen door de instellingen. Wanneer een document afkomstig is van een derde rust er op de instelling een plicht om de afzender van het document in kwestie te consulteren (artikel 4 lid 4). Voor lidstaten is een bijzonder privilege ingebouwd. Zij kunnen aangeven dat een document niet zonder hun toestemming openbaar mag worden gemaakt (artikel 4 lid 5). Uit de tekst van artikel 3, sub b vloeit duidelijk voort dat lidstaten ook moeten worden opgevat als derden in de zin van de Verordening (zie ook HvJ EU 21 juni 2012, C-135/11 P (IFAW/Commissie) overweging 49).

## Artikel 4

### Uitzonderingen

1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:
  - a) het openbaar belang, wat betreft:
    - de openbare veiligheid,
    - defensie en militaire aangelegenheden,
    - de internationale betrekkingen,
    - het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;
  - b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

#### **De uitzonderingsgronden (artikel 4)**

Artikel 4 bevat de uitzonderingen op het openbaar maken van documenten wanneer om toegang is verzocht. Voor een geslaagd beroep op de uitzonderingsgronden geldt een standaard toets. De instelling dient aan te tonen hoe de openbaarmaking het te beschermen belang in artikel 4 daadwerkelijk en concreet ondermijnt. Het risico op ondermijning dient bovendien redelijkerwijs voorzienbaar te zijn en niet louter hypothetisch. Deze toets is vaste rechtspraak van het Hof en vloeit voort uit het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang tot documenten. De betrokken instelling moet een beroep op een uitzonderingsgrond zodanig motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of het opgevraagde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt en of de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is (HvJ EU 1 februari 2007, C-266/05 (Sison/Raad), overweging 61; 26 maart 2020, T-646/18 (Bonnafous/Commissie) overweging 24). De instelling hoeft echter niet inlichtingen te verstrekken die verder gaan dan nodig om degene die om toegang verzoekt, in staat te stellen de redenen voor haar besluit te begrijpen en om het Gerecht in staat te stellen de rechtmatigheid van dat besluit te toetsen (Bonnafous/Commissie) overweging 25). Het Hof heeft daarnaast in bepaalde gevallen erkend dat de instelling zich mag baseren op algemene vermoedens van betrouwbaarheid die gelden voor bepaalde categorieën documenten. Het is belangrijk om voorafgaand te vermelden dat alle uitzonderingsgronden in artikel 4 restrictief moeten worden uitgelegd.

Het artikel kent een verschil tussen de absolute weigeringsgronden van artikel 4 lid 1 onder a en de relatieve weigeringsgronden van artikel 4 lid 2 en lid 3. Er wordt in het kader van lid 2 en lid 3 gesproken van relatieve uitzonderingsgronden aangezien zelfs als één van de belangen in lid 2 zich verzet tegen openbaarmaking van een document, er altijd een afweging dient plaats te vinden of er een hoger openbaar belang aanwezig is dat openbaarmaking gebiedt. Een dergelijk vereiste geldt niet voor de absolute weigeringsgronden in het eerste lid van artikel 4. De instellingen zijn verplicht om openbaarmaking te weigeren wanneer openbaarmaking van een document leidt tot de ondermijning van een belang in het eerste lid.

Tot slot is het relevant om te noemen dat de gegrondheid van de toepassing van één van de uitzonderingsgronden in artikel 4 moet worden beoordeeld op basis van feiten die bestonden ten tijde van de vaststelling van het besluit om de toegang tot documenten op basis van die uitzondering te weigeren (HvJ EU 11 mei 2017, C-562/14 P (Zweden/Commissie); HvJ EU 8 juni 2023, C-408/21 P (Pech en Zweden/Raad), overweging 71 en Gerecht EU 6 februari 2020, T-485/18 (Compañía de Tranvías de la Coruña/Commissie) overweging 36).

#### **De uitzonderingsgronden onder artikel 4 lid 1 onder a en de rechterlijke toetsing van deze gronden**

De instellingen hebben een ruime beoordelingsmarge bij de vraag of openbaarmaking van een document leidt tot ondermijning van het openbaar belang voor wat betreft een van de belangen in artikel 4 lid 1 onder a (HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05 P (Sison/Raad) overweging 34). Deze ruime beoordelingsmarge baseert het Hof op het feit dat de te beschermen belangen in artikel 4 lid 1 sub a bijzonder wezenlijk en gevoelig zijn. De instellingen zijn dan ook verplicht om openbaarmaking te weigeren wanneer zij van mening zijn dat openbaarmaking van het opgevraagde document leidt tot ondermijning van één van de belangen in artikel 4 lid 1 onder a (Sison/Raad), overweging 35). Het Hof overweegt daarnaast dat de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 1 onder a zeer algemeen geformuleerd zijn, wat de rechterlijke toetsing lastig maakt (Sison/Raad) overweging 36). Het feit dat de instellingen over een ruime beoordelingsmarge beschikken, doet echter niet af aan het feit dat – net als voor de overige uitzonderingsgronden van artikel 4 – de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 1 onder a restrictief moeten worden uitgelegd (Sison/Raad), overweging 63). Wel mag de motivering van een weigeringsbesluit soms beknopt zijn om te voorkomen dat de te beschermen belangen van artikel 4 worden aangetast (Sison/Raad) overwegingen 82-83; zie in dat verband ook artikel 9 lid 4 van de Verordening).

Het feit dat de instellingen voor wat betreft de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 1 onder a over een ruimere beoordelingsmarge beschikken heeft gevolgen voor de rechterlijke toetsing van de weigeringsbesluiten die zijn gebaseerd op artikel 4 lid 1 onder a. De rechterlijke toetsing van besluiten tot weigering die zijn gebaseerd op artikel 4 lid 1 onder a is beperkt tot de vraag of: '*[...] de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt*'. Zie in dit kader (Sison/Raad) overweging 34 en HvJ EU 3 juli 2014, C-350/12 P (Raad/in't Veld) overweging 63. De instellingen dienen echter in de motivering nog steeds aan te tonen hoe openbaarmaking daadwerkelijk en concreet het te beschermen belang ondermijnt en bovendien dient het risico daarop redelijkerwijs voorzienbaar te zijn en niet louter hypothetisch (Raad/in't Veld) overwegingen 52 en 64).



N.B. er is geen uitgebreide uitleg van het Hof over de uitzonderingsgronden betreffende de openbare veiligheid; en defensie en militaire aangelegenheden.. Daarom wordt hieronder slechts in detail ingegaan op de uitzonderingsgronden betreffende: de bescherming van de internationale betrekkingen en het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat. Uiteraard gelden de algemene overwegingen die hierboven uiteen zijn gezet voor alle uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 1 onder a.

#### ***De bescherming van de internationale betrekkingen (artikel 4 lid 1 onder a derde streepje)***

Net als voor de overige uitzonderingsgronden van artikel 4 geldt dat voor de uitzonderingsgrond van de bescherming van de internationale betrekkingen moet worden aangetoond hoe de openbaarmaking van het gevraagde document dat belang daadwerkelijk en concreet ondermijnt en dient het risico daarop redelijkerwijs voorzienbaar te zijn en niet louter hypothetisch ((Raad/in't Veld) overwegingen 43 en 52). In de zaak Raad/in't Veld betoogde de Raad dat openbaarmaking van een document (in casu een juridisch advies) waaruit een meningsverschil bleek tussen de instellingen over de juiste rechtsgrondslag voor een voorgenomen internationale overeenkomst kon leiden tot de ondermijning van de internationale betrekkingen van de Unie. Het Hof overweegt in deze zaak dat dit niet kan worden uitgesloten, maar dat de Raad niet heeft aangetoond hoe openbaarmaking van dit meningsverschil vastgelegd in een juridisch advies het belang van de internationale betrekkingen daadwerkelijk en concreet ondermijnt ((Raad/in't Veld) overwegingen 43 en 52). Het Hof overweegt vervolgens dat het feit dat een document kwalificeert als juridisch advies (waar een aparte uitzonderingsgrond voor bestaat in artikel 4 lid 2) er niet aan in de weg staat dat openbaarmaking kan leiden tot de ondermijning van de internationale betrekkingen ((Raad/in't Veld) overwegingen 49-50). Het enkele feit dat een juridisch advies betrekking heeft op de internationale betrekkingen van de Unie rechtvaardigt daarentegen als zodanig nog geen geslaagd beroep op de uitzonderingsgrond van de bescherming van juridisch advies ((Raad/in't Veld) overweging 72). Er wordt immers al rekening gehouden met de gevoelige aard van de documenten door uit te gaan van de ruimere beoordelingsmarge voor de instellingen voor zover de instellingen zich beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel 4 lid 1 onder a ((Raad/in't Veld) overweging 73). Deze gevoeligheid kan vervolgens niet worden meegenomen in het beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 2. Wel laat het Hof het oordeel van het Gerecht in stand dat de openbaarmaking van meningsverschillen over de inhoudelijke onderdelen van een internationale overeenkomst in casu het belang van de bescherming van de internationale betrekkingen kon schaden. Dat zag vooral op de gegevens in het gevraagde document die betrekking hadden op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst en onderhandelingsrichtsnoeren ((Raad/in't Veld) overwegingen 66-67). Daarentegen leidt de openbaarmaking van meningsverschillen over de juiste rechtsgrondslag voor een voorgenomen internationale overeenkomst niet tot een ondermijning van de internationale betrekkingen.

In de zaak Raad/in't Veld kwam ook de vraag naar voren hoe om te gaan met eenzelfde motivering voor verschillende uitzonderingsgronden. Het Hof oordeelde dat wanneer een instelling een beroep doet op meerdere uitzonderingsgronden, de instelling zich niet op dezelfde feiten mag baseren ter onderbouwing van het beroep op de uitzonderingsgrond, zonder nadere motivering hoe openbaarmaking van het aangezochte document ieder afzonderlijk belang concreet en daadwerkelijk ondermijnt (Raad/in't Veld) overweging 101).

In de zaak HvJ EU 19 maart 2020, C-612/18 P (ClientEarth/Commissie) heeft het Hof geoordeeld dat de Commissie openbaarmaking van de achtergrondstukken voor lopende onderhandelingen over de beslechtting van geschillen tussen investeerders en staten (Investor-State Dispute Settlement (ISDS) en het Investment Court System (ICS)) mag weigeren op grond van de bescherming van de internationale betrekkingen. Volgens het Hof zijn de opgevraagde documenten opgesteld in het kader van onderhandelingen die moesten leiden tot het sluiten van een internationale overeenkomst en materiaal vormen op basis waarvan de Commissie haar standpunt heeft bepaald in het ISDS en ICS. Openbaarmaking hiervan zou de 'juridische overwegingen die ten grondslag liggen aan de onderhandelingsvoorstellen van de Commissie in de lopende onderhandelingen' aan het licht brengen, wat de onderhandelingspositie van de Commissie zou hebben verzwakt door de onderhandelingspartners van de Commissie een insider-kijkje te geven in de strategie en de onderhandelingsmarge van de Unie. Omdat de opgevraagde documenten verband hielden met specifieke onderhandelingen die aan de gang waren en in de tijd beperkt waren, kon verondersteld worden dat het risico van de ondermijning van het openbaar belang op het gebied van internationale betrekkingen redelijkerwijze te voorzien is en niet louter hypothetisch (ClientEarth/Commissie) overweging 41 en 68).

#### ***Het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat (artikel 4 lid 1 onder a vierde streepje)***

In de zaak van 15 februari 2023, T-77/22 (Asesores/Commissie) heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie een succesvol beroep op deze uitzonderingsgrond kon doen om de volgende redenen. Allereerst was het redelijkerwijs voorzienbaar dat openbaarmaking van het voorstel van het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) dat door Spanje bij de Commissie was ingediend zou leiden tot speculaties over het financieel beleid van Spanje of tot bemoeienis en speculaties tijdens elk stadium van het onderhandelingsproces in het kader van de implementatie van het document wat zou zorgen voor ongerechtvaardigde moeilijkheden (Asesores/Commissie) overwegingen 65 en 68). Ten tweede was het redelijkerwijs voorzienbaar dat openbaarmaking van de uitwisseling tussen Spanje en de Commissie kon worden gebruikt om te analyseren of de overeengekomen mijlpalen en doelstellingen waren behaald. Hieruit volgt dat de positie van Spanje zou kunnen verslechteren in toekomstige onderhandelingen en Spanje mogelijk onderworpen zou kunnen worden aan druk van buitenaf (Asesores/Commissie) overweging 66).

### **De persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu (artikel 4 lid 1 onder b)**

Wanneer een verzoek om toegang tot een document ertoe strekt om toegang te krijgen tot persoonsgegevens wordt de EU-wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens in volle omvang van toepassing (HvJ EU 16 juli 2015, C-615/13 P (ClientEarth en PAN Europe/EFSA) overweging 44; HvJ EU 2 oktober 2014, C-127/13 P (Strack/Commissie) overweging 10; HvJ EU 29 juni 2010, C-28/08 (Commissie/Bavarian Lager) overweging 63). Dit sluit aan bij de algemene regel in de rechtspraak van het Hof dat wanneer bepaalde Uniewetgeving voorziet in specifieke regels over de toegang tot bepaalde documenten, en daarbij niet is bepaald welke regelgeving voorrang heeft, in beginsel de volledige toepassing van beide instrumenten van wetgeving moet worden verzekerd (Commissie/Bavarian Lager) overweging 56). Dit betekent dat wanneer wordt verzocht om openbaarmaking van een document, v.w.b. de persoonsgegevens in dat document, [Verordening 45/2001](#) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens volledig van toepassing is op het verzoek.

Artikel 8b van Verordening 45/2001 bepaalt dat persoonsgegevens enkel mogen worden doorgegeven als de ontvanger de noodzaak aantoonst van de doorgifte en er geen redenen zijn om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad (ClientEarth en PAN Europe/EFSA) overweging 45). Het Hof legt dit artikel zo uit dat er moet worden voldaan aan twee cumulatieve voorwaarden. Ten eerste moet de verzoeker om informatie voor wat betreft de persoonsgegevens in het document aantonen dat openbaarmaking van de informatie noodzakelijk is. Ten tweede dient de betrokken instelling na te gaan of openbaarmaking de belangen van de betrokkene kan schaden. Daarbij merkt het Hof op dat het algemene belang van transparantie niet voldoende is voor de verzoeker om aan te tonen dat de doorgifte van de persoonsgegevens noodzakelijk is (ClientEarth en PAN Europe/EFSA) overwegingen 46-47). Een verzoeker moet dus concreet kunnen maken waarom openbaarmaking noodzakelijk is. In het arrest ClientEarth en PAN Europe/EFSA oordeelde het Hof dat een klimaat van wantrouwen tegen de European Food Safety Authority (EFSA), vanwege vermeende banden met de industrie van experts die EFSA raadpleegt in de besluitvorming, een voldoende concreet belang aantoonst om de persoonsgegevens door te geven (ClientEarth en PAN Europe/EFSA) overwegingen 53-58). Het Hof oordeelde vervolgens dat de openbaarmaking van de namen van betrokken experts hun belangen niet schaadde. (ClientEarth en PAN Europe/EFSA) overwegingen 69-70). Ook voor een beroep op artikel 4 lid 1 sub b geldt namelijk dat moet worden aangetoond hoe openbaarmaking daadwerkelijk en concreet het te beschermen belang zou ondermijnen. De algemene overwegingen aangevoerd – zoals de algemene overweging dat de integriteit van de onderzoekers in het geding zou komen – door EFSA volstonden niet. Een vergelijkbare zaak – zij het met andere uitkomst – is Psara e.a./EP (Gevoegde zaken T-639/15, T-666/15, T-94/16 (Psarae.a./EP)). In deze zaak hadden journalisten uit alle destijds 28 lidstaten verzocht om inzage in documenten over de onkosten van Europarlementariërs, wat het EP had geweigerd. Het Gerecht oordeelt dat wanneer persoonlijke gegevens nauw verbonden zijn met openbare gegevens over hen, dit niet betekent dat dit geen persoonlijke gegevens zijn in de zin van het artikel 4 lid 1 sub b. Volgens het Gerecht hebben de journalisten niet aangetoond dat openbaarmaking van de informatie noodzakelijk is om de declaraties te beoordelen, aangezien de wens om een publiek debat over dit onderwerp te starten openbaarmaking niet noodzakelijk maakt. Zij hebben dus niet voldaan aan de eerste voorwaarde inhoudende dat de verzoeker aantoonst dat openbaarmaking van de informatie noodzakelijk is.

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

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,
- gerechtelijke procedures en juridisch advies,
- het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

### **De uitzonderingsgronden onder artikel 4 lid 2**

Ook voor de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 2 geldt dat de instellingen moeten aantonen hoe openbaarmaking van een document daadwerkelijk en concreet de te beschermen belangen opgenomen in lid 2 ondermijnt. Op twee wezenlijke onderdelen verschilt artikel 4 lid 2 echter ten opzichte van artikel 4 lid 1 onder a. Ten eerste worden de besluiten waarbij weigering is gebaseerd op de gronden van artikel 4 lid 2 volledig getoetst. Er is daarbij geen ruime beoordelingsmarge voor de instellingen voor wat betreft de vraag of openbaarmaking het betrokken belang kan ondermijnen. Ten tweede bevat artikel 4 lid 2 de zinsnede: *'tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.'* Dit betekent dat zelfs als een instelling van oordeel is dat openbaarmaking leidt tot de daadwerkelijke en concrete ondermijning van één van de belangen opgenomen in het artikel, de instelling moet afwegen of er toch een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking gebiedt. In de zaak HvJ EG 1 juli 2008, C-39/05 P (Zweden en Turco/Raad) heeft het Hof aangegeven dat het aan de instelling is om het specifieke belang dat moet worden beschermd af te wegen tegen met name het algemene belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt. Uiteraard kan er ook een ander hoger openbaar belang zijn die moet worden meegenomen. Het is aan de verzoeker om concrete omstandigheden aan te dragen waarmee een hoger algemeen belang wordt aangetoond (HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P en C-605/11 P (LPN en Finland/Commissie) overweging 94).

Zoals hiervoor al kort genoemd, heeft het Hof erkend dat instellingen in bepaalde gevallen zich mogen baseren op een algemene aanname/vermoeden van betrouwbaarheid voor bepaalde categorieën documenten (HvJ EU 22 januari 2020, C-178/18 P (MSD

Animal Health Innovation en Intervet International/EMA) overweging 55). Tot nu toe heeft het Hof het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid erkend voor vijf soorten documenten, te weten: i) documenten van het administratieve dossier van een procedure van toezicht op staatssteun; ii) door een instelling in een gerechtelijke procedure ingediende memories; iii) documenten die de Commissie en de aanmeldende partijen of derden in het kader van een procedure van toezicht op concentraties van ondernemingen hebben uitgewisseld; iv) documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase daarvan; en v) documenten betreffende een procedure krachtens artikel 101 VWEU (HvJ EU 16 juli 2015, C-612/13 P, (ClientEarth/Commissie), punt 77).

Het doel van dergelijke aannames ligt gelegen in de mogelijkheid voor de betrokken instelling om ervan uit te gaan dat de openbaarmaking van bepaalde categorieën documenten in beginsel het belang ondermijnt dat wordt beschermd door de uitzondering die de instelling inroept, en om zich daarbij op dergelijke overwegingen van algemene aard te baseren, zonder gehouden te zijn elk van de gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken (MSD Animal Health Innovation en Intervet International/EMA) overweging 56). De toepassing van een vermoeden van vertrouwelijkheid kan echter niet zo worden uitgelegd dat alle documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft deel uitmaken van een dossier waarvoor een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt, zonder te hoeven aanduiden om welke documenten het gaat of er een lijst van te hoeven opstellen (Gerecht 28 mei 2020, T-701/18 (Campbell/Commissie) overwegingen 41 en 44). Zonder een dergelijke aanduiding kan er namelijk geen sprake zijn van een weerlegbaar vermoeden (Campbell/Commissie) overweging 46).

Ook de erkenning en toepassing van een algemene aanname van vertrouwelijkheid moet strikt worden opgevat (HvJ EU 16 juli 2015, C-613/12 P (ClientEarth/Commissie) overweging 81). Het Hof heeft bepaalde criteria ontwikkeld voor de erkenning van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid van bepaalde categorieën documenten. Hiervoor is vereist dat de gevraagde documenten tot dezelfde categorie documenten behoren of van gelijke aard zijn (Gerecht 12 november 2015, T-515/14 P en T-516/14 P (Alexandrou/Commissie) overweging 90; Gerecht 8 december 2021, T-247/20 (JP/Commissie) overweging 60). Verder is een algemene aanname geboden wegens de dwingende noodzaak om de correcte werking van de betrokken procedures te verzekeren. Tot slot is de toepassing van specifieke voorschriften die zijn vastgesteld in een juridische handeling betreffende een procedure bij een instelling ten behoeve waarvan de gevraagde documenten zijn overgelegd een criterium (HvJ EU 5 februari 2018, T-235/15 (Pari Pharma GmbH/EMA) overwegingen 41-47). Zo mag bijvoorbeeld worden aangenomen dat openbaarmaking van meerkeuzevragen die bestemd zijn voor hergebruik in latere vergelijkende onderzoeken het besluitvormingsproces in beginsel ernstig ondermijnt met het oog op de bescherming van het geheim van de werkzaamheden van de jury (Gerecht 12 november 2015, T-515/14 P en T-516/14 P (Alexandrou/Commissie) overweging 94; Gerecht 8 december 2021, T-247/20 (JP/Commissie) overweging 61). Overigens sluit het bestaan van een algemene aanname van vertrouwelijkheid niet uit dat kan worden aangetoond dat een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, niet onder dat vermoeden valt of dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt (HvJ EU 29 juni 2010, C-139/07 P (Commissie/Technische Glaswerk Ilmenau GmbH) overweging 62); HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P en C-605/11 P (LPN en Finland/Commissie) overweging 66).

#### ***De commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom (artikel 4 tweede lid eerste streepje)***

Uit de rechtspraak van het Gerecht volgt dat het begrip 'commerciële belangen' niet zo breed kan worden uitgelegd dat: *'alle informatie met betrekking tot een vennootschap en haar zakelijke betrekkingen kan vallen onder de bescherming die aan de commerciële belangen'* (Gerecht 28 juni 2019, T-377/18 (Intercept Pharma en Intercept Pharmaceuticals/EMA) overwegingen 52-53). Dit zou namelijk afbreuk doen aan het beginsel van de ruimst mogelijke toegang tot documenten (HvJ EU 5 februari 2018, T-718/15 (PTC Therapeutics International/EMA) overweging 84). Het begrip ziet daarom vooral op gegevens die zien op *'handelsstrategieën van de betrokken ondernemingen of over hun handelsbetrekkingen, dan wel interne gegevens van de onderneming waarmee haar deskundigheid wordt vrijgegeven'* (PTC Therapeutics International/EMA) overweging 85).

Het komt veelvuldig voor dat rechtspersonen bepaalde bedrijfsgevoelige informatie delen met de instellingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan bedrijfsgevoelige informatie in het kader van een mededingingsprocedure of aanbestedingsprocedure (26 maart 2020, T-734/17 (ViaSat/Commissie) overwegingen 42, 52-53). Voor een goed verloop van dergelijke procedures is het van belang dat deze bedrijfsgevoelige informatie wordt beschermd, aangezien de bereidheid om informatie te delen met de instellingen kan afnemen wanneer deze informatie openbaar wordt. Het kan derhalve noodzakelijk zijn dat de bedrijfsgevoelige informatie voor een langere tijd wordt beschermd. Dit verklaart waarom de bepaling van artikel 4 lid 7, waarin is neergelegd dat de maximale duur van de uitzonderingsgronden dertig jaar beslaat, niet geldt voor bedrijfsgevoelige informatie. In de zaak HvJ EU 28 juni 2012, C-477/10 P (Commissie/Agrofert Holding) overweegt het Hof dat voor de uitleg van deze uitzonderingsgrond het niet relevant is of de procedure waarvoor de documenten door personen of rechtspersonen zijn gedeeld met de instellingen is afgerond. De bescherming van bijvoorbeeld gevoelige bedrijfsinformatie is nog altijd relevant na afloop van de administratieve procedures aangezien de bereidheid van de bedrijven om mee te werken afhankelijk is van de vertrouwelijkheid van de door hen gedeelde informatie (Commissie/Agrofert Holding) overweging 66; HvJ EU 28 november 2013, C-404/10 P (Commissie/SAS Odile Jacob) overweging 124). Om deze reden valt ook de offerte van de gekozen inschrijver in een aanbestedingsprocedure onder deze uitzonderingsgrond T-339/10 (Cosepuri/EFSA) overwegingen 99 en 100.

In de zaken HvJ EU 22 januari 2020, C-175/18 P (PTC Therapeutics International Ltd/EMA) en C-178/18 P (MSD Animal Health Innovation en Intervet International/EMA) heeft het Hof voor de eerste keer het recht op openbaarmaking van documenten (jn

casu toxicologische testrapporten en een klinisch onderzoeksrapport) ingediend door ondernemingen in het kader van een vergunningaanvraag voor het in handel brengen van een geneesmiddel bevestigd. In deze zaak heeft het EMA – op een aantal weglatingen na – besloten om derden toegang te verlenen tot de inhoud van voornoemde documenten. De ondernemingen waren van mening dat op de volledige documenten een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid van toepassing was vanwege de commerciële belangen en dat dit vermoeden niet facultatief is. Volgens het Hof is de EMA echter juist niet verplicht om een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid toe te passen. De instelling kan de betrokken documenten steeds concreet en individueel onderzoeken om te bepalen of deze geheel of gedeeltelijk worden beschermd door een of meer van de uitzonderingen van artikel 4 (PTC Therapeutics International Ltd/EMA) overweging 61-62). Ondernemingen die zich willen verzetten tegen openbaarmaking moeten zelf – voordat de betrokken instelling hierover een beslissing neemt – uitleg geven over de aard, het voorwerp en de strekking van de gegevens waarvan de openbaarmaking commerciële belangen concreet en daadwerkelijk zou ondermijnen (PTC Therapeutics International Ltd/EMA) overwegingen 94-96). Een eenvoudige, niet onderbouwde bewering over een algemeen risico van misbruik kan er niet toe leiden dat die gegevens moeten worden geacht onder de uitzondering betreffende de bescherming van commerciële belangen te vallen (PTC Therapeutics International Ltd/EMA) overweging 96).

### ***Het doel van gerechtelijke procedures en juridisch advies (artikel 4 tweede lid tweede streepje)***

Deze uitzonderingsgrond dient ertoe om partijen in gerechtelijke procedures te beschermen alsmede om de juridische diensten van de instellingen in staat te stellen hun juridisch adviserende rol goed uit te kunnen voeren.

### ***Gerechtelijke procedures***

In de zaak HvJ EU 29 juni 2010, C-514/07 P (Zweden/API en Commissie) ontving de Commissie een verzoek om toegang tot haar schriftelijke opmerkingen in een lopende gerechtelijke procedure. De Commissie weigerde deze schriftelijke opmerkingen openbaar te maken op de grond dat dit het openbaar belang voor wat betreft het doel van gerechtelijke procedures zou ondermijnen. Bovendien stelde de Commissie dat voor dergelijke documenten een algemene aanname van vertrouwelijkheid geldt. De centrale vraag in deze zaak draait dus om de vraag of de Commissie zich mocht baseren op een algemene aanname van vertrouwelijkheid om toegang tot de schriftelijke opmerkingen opgesteld door de Commissie in een lopende gerechtelijke procedure te weigeren (Zweden/API en Commissie) overweging 76). Het Hof overweegt dat openbaarmaking van schriftelijke opmerkingen in een lopende gerechtelijke procedure het beginsel van ‘equality of arms’ ondermijnt aangezien een verzoek om toegang tot documenten enkel bij de instellingen kan worden ingediend (Zweden/API en Commissie) overwegingen 86 en 91). Bovendien zou openbaarmaking van de opgevraagde schriftelijke opmerkingen ertoe leiden dat er druk van buitenaf kan worden uitgeoefend op partijen in de gerechtelijke procedure en deze daarmee verstoren (Zweden/API en Commissie) overweging 93). Op grond van voorgaande overwegingen neemt het Hof een algemene aanname van vertrouwelijkheid aan voor schriftelijke opmerkingen ingediend door een instelling in een (lopende) gerechtelijke procedure (Zweden/API en Commissie) overweging 94). In aanvulling overweegt het Hof dat openbaarmaking zou ingaan tegen bepalingen van het Statuut van het Hof en de reglementen van procesvoering van het Hof en het Gerecht (Zweden/API en Commissie) overwegingen 97-98). Het Hof maakt vervolgens wel een onderscheid tussen schriftelijke opmerkingen in een lopende en een afgeronde procedure. In het tweede geval kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat openbaarmaking tot ondermijning leidt van gerechtelijke procedures (Zweden/API en Commissie) overwegingen 130-131). Het Hof sluit daarbij niet uit dat openbaarmaking van schriftelijke opmerkingen in een afgeronde procedure kan leiden tot ondermijning van een andere lopende gerechtelijke procedure waarbij dezelfde argumenten worden gebruikt. Het gevaar dat dit gebeurt is echter afhankelijk van verschillende factoren, met name de mate waarin de eerdere argumenten worden herhaald (Zweden/API en Commissie) overwegingen 132-133). Er zal daarom na afloop van een gerechtelijke procedure waarvan de memories mogelijk invloed hebben op een andere gerechtelijke procedure een concreet onderzoek moeten worden verricht. Er kan in dat geval dan dus niet worden uitgegaan van een algemene aanname van vertrouwelijkheid (Zweden/API en Commissie) overweging 134). Met andere woorden, een succesvol beroep op deze uitzonderingsgrond in het geval van een afgeronde juridische procedure vereist een concreet onderzoek of openbaarmaking van de schriftelijke opmerkingen leidt tot een daadwerkelijke en concrete ondermijning van gerechtelijke procedures. Het risico op ondermijning dient bovendien redelijkerwijs voorzienbaar te zijn en niet louter hypothetisch. Vervolgens dient ook de afweging te worden gemaakt of een hoger algemeen belang openbaarmaking gebiedt.

In de zaak HvJ EU 18 juli 2017, C-213/15 P (Commissie/Breyer) stond de vraag centraal of schriftelijke opmerkingen ontvangen door de Commissie (maar dus niet opgesteld door de Commissie) in een lopende procedure voor het Hof zouden zijn uitgezonderd van de werkingsfeer van de Eurovob. Het Hof was duidelijk in deze zaak dat daarvan geen sprake kon zijn (zie ook uitleg onder artikel 2 lid 3). Echter neemt het Hof in deze zaak ook voor de ontvangen schriftelijke opmerkingen in lopende zaken een algemene aanname van vertrouwelijkheid aan (Commissie/Breyer) overweging 41).

### ***Juridisch advies***

De bescherming van juridisch advies dient ertoe om ‘het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen’ te waarborgen (HvJ EG 1 juli 2008, C-39/05 P (Zweden & Turco/Raad) overweging 42). Ten aanzien van adviezen van de juridische dienst inzake een wetgevingsproces heeft het Hof geoordeeld dat deze in beginsel openbaar gemaakt dienen te worden (HvJ EU 8 juni 2023, C-408/21 P (Pech en Zweden/Raad). De openbaarmaking van een specifiek juridisch advies, dat is gegeven in de context van een wetgevingsproces, maar een ‘bijzonder gevoelig karakter’ heeft of ‘een bijzonder ruime strekking’ die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces, kan echter worden geweigerd. In de zaak van HvJ EU 8 juni 2023, C-408/21 P (Pech en Zweden/Raad) heeft het Hof geoordeeld dat er geen

sprake is van een 'bijzonder gevoelig karakter' wanneer het wetgevingsproces op zichzelf gevoelig is. Het is bepalend dat de inhoud van het betreffende juridische advies een bijzonder gevoelig karakter heeft. Het feit dat de juridische vraagstukken die in het kader van een dergelijk proces aan de orde worden gesteld controversieel kunnen zijn en voorwerp van onenigheid kunnen zijn brengt daar geen verandering in (Pech en Zweden/Raad) overwegingen 60 en 69). Daarnaast maakt het feit dat een juridisch advies ingaat op bijvoorbeeld de geschiktheid van een rechtsbasis en op de stemprocedures voor de voorgestelde uitvoeringshandelingen door de Raad niet dat een advies een 'bijzonder ruime strekking' heeft (Pech en Zweden/Raad) overwegingen 47 en 57). Het gegeven dat elk juridisch advies in het kader van een specifiek wetgevingsproces relevant kan zijn in andere wetgevingsprocessen rechtvaardigt volgens het Hof dan ook niet een weigering tot openbaarmaking (Pech en Zweden/Raad) overweging 56).

Een geslaagd beroep op deze uitzonderingsgrond vereist een onderzoek in drie fasen. Ten eerste moet worden bepaald of het document in kwestie inderdaad een juridisch advies betreft. Het enkele feit dat iets een juridisch advies wordt genoemd volstaat niet om dat aan te nemen; ongeacht de benaming zal een instelling moeten nagaan of iets daadwerkelijk een juridisch advies betreft (Zweden & Turco/Raad) overwegingen 38-39). Het Hof schrijft daarmee een materiële toets voor.

Ten tweede moet de instelling nagaan of de openbaarmaking van delen van het document waarvan vaststaat dat die juridische adviezen bevatten zou leiden tot ondermijning van de bescherming van die adviezen (Zweden & Turco/Raad) overweging 40). De bescherming van het belang van juridische adviezen wordt door het Hof uitgelegd als 'het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen' (Zweden & Turco/Raad) overweging 42). Ook hier geldt het standaard vereiste dat moet worden aangetoond dat het belang daadwerkelijk en concreet zou worden ondermijnd en dit moet redelijkerwijs voorzienbaar zijn en niet louter hypothetisch (Zweden & Turco/Raad) overweging 43). Voor wat betreft de mate van concreetheid die is vereist voor een geslaagd beroep op de uitzonderingsgrond van de bescherming van juridisch advies overweegt het Hof dat een algemene overweging dat het voor de Raad moeilijker kan zijn om tijdens een eventuele gerechtelijke procedure een standpunt te verdedigen waarover eerder een negatief juridisch advies is gegeven niet volstaat als rechtvaardiging voor een beroep op deze uitzonderingsgrond (HvJ EU 3 juli 2014, C-350/12 P (Raad/in't Veld) overweging 74; HvJ EU 21 juli 2011, C-506/08 P (Zweden/MyTravel & Commissie) overweging 116). Het is vereist dat de Raad aantoonde dat openbaarmaking het vermogen van de Raad om zijn standpunt in gerechtelijke procedures te verdedigen zou ondermijnen, aangezien de mogelijkheid van toekomstige gerechtelijke procedures immers slechts hypothetisch is. Het feit dat er uiteindelijk een zaak is ingesteld maakt dit niet anders volgens het Hof, omdat moet worden uitgegaan van de situatie ten tijde van het besluit om niet te openbaren (8 juni 2023, C-408/21 P (Pech en Zweden/Raad) overwegingen 70-71). In de zaak HvJ EU van 7 september 2022, C-651/21 (Saure/Commissie) overweging 63 heeft het Hof geoordeeld dat openbaarmaking van ontwerpbepalingen die tijdens overleg tussen de diensten en met nationale deskundigen zijn uitgewisseld en zijn opgesteld met het oog op de onderhandelingen tussen de Commissie, namens lidstaten, en de producenten van COVID-29 vaccins, daadwerkelijk afbreuk zou hebben gedaan aan het belang van de Commissie om eerlijk, objectief en volledig juridisch advies van haar juridische dienst te ontvangen teneinde voorbereid en met kennis van zaken te kunnen onderhandelen. Bovendien is er sprake van een gevoelige politieke context waarin spoed vereist is om een delicate gezondheidssituatie te verhelpen.

Ten derde moet een instelling nagaan of ondanks de ondermijning die het gevolg zou zijn van openbaarmaking een hoger algemeen belang openbaarmaking gebiedt (Zweden & Turco/Raad) overweging 44). Het Hof achtte in dit verband het onvoldoende dat de verzoeker in Saure/Commissie – wat ging over COVID-19 vaccins – aanvoerde dat dit onderwerp uitgebreide media-aandacht heeft gekregen waardoor het publiek belang heeft bij het verkrijgen van opheldering, en waarbij bovendien een gebrek aan transparantie bij burgers twijfel kan doen rijzen over de rechtmatigheid van het besluitvormingsproces, om aan te nemen dat er sprake was van een hoger algemeen belang dat openbaar making gebod (Saure/Commissie) overweging 67).

In de zaak Zweden/Mytravel & Commissie (overweging 113) overweegt het Hof dat openbaarmaking van juridische adviezen over een ontwerpbeschikking geen twijfel kan geven over de rechtmatigheid van een later vastgestelde beschikking. Het is aldus het Hof: *'juist de transparantie op dit punt is die, doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de burgers van de Unie en het vertrouwen van deze burgers te vergroten. In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen aan de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces (arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 59).'* Het Hof overweegt verder dat in geval van twijfel aan de rechtmatigheid van een bepaald besluit van een instelling dit door de instelling kan worden verholpen door naar aanleiding van een kritisch juridisch advies de nodige aanpassingen te doen (Zweden/MyTravel & Commissie) overweging 114; (Zweden & Turco/Raad) overweging 65). In de zaak Raad/in't Veld heeft het Hof aandacht besteed aan een juridisch advies opgesteld in het kader van een internationale overeenkomst. Het Hof overweegt dat het feit dat het juridisch advies is opgesteld in het kader van de internationale betrekkingen en een gevoelig terrein betreft niet automatisch rechtvaardigt dat het advies wordt geacht te worden beschermd door artikel 4 lid 2 (Raad/in't Veld) overweging 72).

In de zaak HvJ EU 28 juni 2012, C-477/10 P (Commissie/Agrofert Holding) overweging 78 overweegt het Hof dat wanneer een beroep wordt gedaan op de bescherming van juridisch advies de motivering van het weigeringsbesluit moet aangeven waarom, in het geval dat de handeling waar het advies op ziet is aangenomen en er geen beroep mogelijk is voor het Hof, er nog steeds sprake is van een risico op ondermijning van het belang van de bescherming van juridisch advies (Commissie/Agrofert Holding) overweging 78).

***Het doel van inspecties, onderzoeken en audits (artikel 4 tweede lid derde streepje)***

De begrippen ‘inspecties’, ‘onderzoeken’ en ‘audits’ worden niet gedefinieerd in de Verordening. Dit is waarschijnlijk ook de aanleiding voor de levendige rechtspraak aangaande deze begrippen. Het begrip ‘onderzoek’ is door het Hof in de zaak HvJ EU 7 september 2017, C-331/15 P (Frankrijk/Schlyter) aangemerkt als autonoom begrip van Unierecht. Het is dus niet aan de individuele lidstaten en instellingen om te bepalen wanneer er sprake is van een onderzoek. In deze zaak geeft het Hof een uitleg van het begrip onderzoek dat niet is beperkt tot een onderzoek dat noodzakelijk leidt tot een formeel besluit in de zin van artikel 288 VWEU (Frankrijk/Schlyter) overweging 48). Hoewel het Hof expliciteert dat het geen uitputtende definitie geeft van het begrip ‘onderzoek’ gaat het daarbij wel uit van een breder onderzoeksbegrip. Met name in overweging 46 komt dit duidelijk naar voren: ‘[...] moet een gestructureerde en geformaliseerde procedure van de Commissie die tot doel heeft informatie te verzamelen en te analyseren opdat die instelling een standpunt kan innemen in de uitoefening van haar functies uit hoofde van het VEU en het VWEU, als een onderzoek worden aangemerkt.’ Deze rechtspraak geeft dus aanwijzingen wanneer men van een onderzoek kan spreken, namelijk wanneer er sprake is van een gestructureerde en geformaliseerde procedure van een instelling die tot doel heeft informatie te verzamelen en te analyseren zodat de instelling een standpunt kan innemen ter vervulling van een taak in de verdragen. In casu werd op grond van voorgaande analyse een uitvoerig gemotiveerde mening van de Commissie opgesteld in het kader van de notificatierichtlijn (oud) aangemerkt als ‘onderzoek’ in de zin van de Eurowob (Frankrijk/Schlyter) overwegingen 49-53). In de zaak HvJ EU 16 juli 2015, C-612/13 P (ClientEarth/Commissie) overwegingen 61-62 overweegt het Hof dat studies om de stand van zaken m.b.t. de implementatie van richtlijnen te onderzoeken vallen onder het begrip ‘onderzoek’. Daarbij was niet relevant dat de studies werden uitgevoerd door een externe partij (ClientEarth/Commissie) overwegingen 63 en 73).

In het geval van een audit bestaat het belang dat wordt beschermd door deze uitzonderingsgrond erin dat audits onafhankelijk en zonder druk van de gecontroleerde entiteit, andere belanghebbende entiteiten of het publiek algemeen kunnen worden uitgevoerd (12 mei 2015, T-480/11 (Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie) overweging 63; 28 september 2022, T-174/21 (Agrofert/Parlement) overweging 119).

Het is belangrijk om hier te noemen dat het Hof voor sommige typen onderzoek een algemene aanname van vertrouwelijkheid heeft aangenomen (zie de volgende paragrafen). De reden hiervoor is dat bepaalde verzoeken om toegang niet zien op een enkel document maar op een geheel van documenten opgesteld en ontvangen in het kader van een specifieke procedure (HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P (LPN en Finland/Commissie) overweging 47). Dergelijke algemene aannames kunnen worden weerlegd door de verzoeker. De instellingen hoeven echter niet, wanneer zij uitgaan van een algemene aanname van vertrouwelijkheid, voor ieder document in het betrokken dossier aan te tonen welk belang daadwerkelijk en concreet zou worden ondermijnd door openbaarmaking (HvJ EU 4 september 2018, C-57/16 P (ClientEarth/Commissie) overweging 52; 29 Gerecht september 2021, T-579/19 (AlzChem/Commissie) overweging 41). Ook hoeven de instellingen niet te onderzoeken of een hoger algemeen belang openbaarmaking gebiedt. De instelling kan zijn motivering in dat geval dus baseren op de algemene aanname van vertrouwelijkheid.

### **Onderzoek in het kader van het mededingingsrecht (artikel 101/102 VWEU)**

In de zaken HvJ EU 28 juni 2012, C-477/10 P (Commissie/Agrofert Holding); HvJ EU 28 juni 2012, C-404/10 P Commissie/SAS (Odile Jacob) en HvJ EU 27 februari 2014, C-365/12 P (Commissie/EnBW) heeft het Hof een algemene aanname van vertrouwelijkheid aangenomen voor documenten in het kader van mededingingszaken. In de zaak Commissie/Agrofert Holding overweegt het Hof allereerst dat niet openbare documenten in het kader van concentratiecontrole vallen onder het onderzoeksbegrip (Commissie/Agrofert Holding) overwegingen 54-56). Het Hof overweegt vervolgens dat de algemene aanname van vertrouwelijkheid is gestoeld op zowel de algemene aanname dat openbaarmaking van deze documenten afbreuk doet aan het doel van onderzoek als aan de commerciële belangen van een bij de concentratie betrokken rechtspersoon (Commissie/Agrofert Holding) overweging 64). Het Hof overweegt ook dat wanneer een verzoek om toegang tot documenten betrekking heeft op documenten in het kader van mededingingsprocedures de specifieke regels voor de toegang van documenten in deze procedures moeten worden meegenomen in de uitleg van de uitzonderingsgronden van artikel 4 van de Eurowob (Commissie/SAS (Odile Jacob) overwegingen 109-110). Aangezien het opsporen van kartels kan meebrengen dat bepaalde gevoelige bedrijfsinformatie moet worden gedeeld met de Commissie zou toegang tot deze documenten op grond van de Eurowob de werking van het mededingingsrecht in gevaar brengen (Commissie/EnBW) overweging 90). Er kan daarom een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid worden aangenomen voor documenten opgesteld en ontvangen in het kader van mededingingsprocedures aangezien openbaarmaking het belang van onderzoek en het belang van de commerciële belangen van een bij een dergelijk onderzoek betrokken onderneming zou ondermijnen (Commissie/EnBW) overwegingen 92-93; Commissie/SAS (Odile Jacob) overweging 123). In het kader van mededingingsprocedures heeft het Hof in Commissie/Agrofert Holding wel een onderscheid gemaakt tussen documenten die zijn opgesteld en gedeeld door de Commissie met de betrokken partijen waarvoor een algemene aanname geldt en documenten opgesteld door de Commissie puur voor intern gebruik. Voor de laatste categorie documenten geldt de algemene aanname niet wanneer de procedure is afgerond (Commissie/Agrofert Holding) overwegingen 71-80).

Het Hof gaat in de zaak Commissie/SAS (Odile Jacob) ook in op de vraag of er, wanneer er nog een mogelijkheid tot beroep openstaat bij het Gerecht/Hof in het kader van een mededingingsprocedure, kan worden geweigerd de relevante documenten te openbaren op grond van de bescherming van het besluitvormingsproces (artikel 4 lid 3). Het Hof overweegt dat: *‘In een situatie als de onderhavige, waarin de betrokken instelling, afhankelijk van het resultaat van de gerechtelijke procedure, ertoe kan worden gebracht haar onderzoek te heropenen teneinde mogelijkerwijs een nieuwe beschikking inzake de betrokken concentratie vast te stellen, moet worden uitgegaan van een algemeen vermoeden dat het besluitvormingsproces van deze instelling ernstig zou worden geschaad indien zij verplicht was om tijdens deze procedure interne nota’s — zoals de in punt 127 van het onderhavige arrest bedoelde*

*nota's — openbaar te maken (C-404/10P Commissie v SAS (Odile Jacob) overweging 130).*' Dit betekent dat wanneer er tegen beschikkingen genomen in het kader van mededingingsprocedures beroepsprocedures lopen eveneens een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid kan worden aangenomen op grond van artikel 4 lid 3 aangezien het mogelijk kan zijn dat na afloop van de gerechtelijke procedure een nieuw onderzoek wordt geopend (Commissie/EnBW overweging 114).

#### **Onderzoek in het kader van de EU-pilotprocedure**

In de zaak HvJ EU 11 mei 2017, C-562/14 P (Zweden/Commissie) overweegt het Hof dat openbaarmaking van documenten die zijn opgesteld of ontvangen in het kader van een EU-pilotprocedure kan leiden tot de ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4 lid 2. De EU-pilot procedure is een informele procedure voorafgaand aan een formele inbreukprocedure waarbij de Commissie met de lidstaten in overleg treedt zodat kan worden nagegaan of het Unierecht correct wordt toegepast en nageleefd (Zweden/Commissie) overweging 38). Op grond hiervan accepteert het Hof een algemene aanname van vertrouwelijkheid voor documenten die tussen de lidstaten en de Commissie worden overlegd in een EU-pilotprocedure (Zweden/Commissie) overweging 45; HvJ EU 4 september 2018, C-57/16 P (ClientEarth/Commissie) overweging 81; HvJ EU 30 april 2020, C-576/19 P (Intercept Pharma en Intercept Pharmaceuticals/EMA) overweging 45; Gerecht 15 December 2021, T-569/20 (Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt/Commissie) overweging 40). Het Hof overweegt dat een beroep op deze uitzonderingsgrond gerechtvaardigd is tot het moment dat de EU-pilotprocedure wordt afgerond en wordt afgezien van de mogelijkheid om een formele inbreukprocedure te starten (Zweden/Commissie) overweging 45). Wanneer er wordt overgegaan tot het instellen van een inbreukprocedure zal het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid blijven bestaan. Dit vloeit voort uit de algemene aanname van vertrouwelijkheid die geldt in het kader van onderzoeken bij inbreukprocedures (HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P (LPN en Finland/Commissie). Net als voor de algemene aanname van vertrouwelijkheid in andere gevallen geldt dat kan worden aangetoond dat een document niet onder de aanname valt of dat een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt (Zweden/Commissie) overweging 46). Dat is aan de verzoeker om aan te tonen (Zweden/Commissie) overweging 56); 29 september 2021, T-569/19 (AlzChem/Commissie) overweging 124; (Agrofert/Parlement) overweging 127) .

#### **Onderzoek in het kader van een inbreukprocedure (258 VWEU)**

Het Hof overweegt in de zaak HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P (LPN en Finland/Commissie) dat de inbreukprocedure kenmerken vertoont die zich verzetten tegen volledige transparantie. Zo hebben particulieren in het geval van een inbreukprocedure geen recht op toegang tot documenten. Klagers over een mogelijke schending van het Unierecht hebben slechts het recht op de hoogte te worden gesteld van besluiten die de Commissie neemt en voorstellen tot seponering van het dossier (LPN en Finland/Commissie) overweging 59). Daarnaast kunnen klagers niet een bepaald standpunt van de Commissie eisen voor wat betreft de inbreuk noch opkomen tegen een weigering van de Commissie een inbreukprocedure te starten (LPN en Finland/Commissie) overweging 60). Bovendien heeft de precontentieuze fase van een inbreukprocedure tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de bestaande Unierechtelijke verplichting na te komen of zich te verweren tegen de grieven van de Commissie (LPN en Finland/Commissie) overweging 62). Openbaarmaking van de documenten in de precontentieuze fase zou het moeilijker kunnen maken te komen tot een minnelijke schikking (LPN en Finland/Commissie) overweging 63). Het Hof stelt daarnaast dat documenten in de precontentieuze fase van een inbreukprocedure een unieke set documenten vormen die als geheel kunnen worden gezien (LPN en Finland/Commissie) overweging 64). Op grond van deze overwegingen overweegt het Hof dat een algemene aanname van vertrouwelijkheid is gerechtvaardigd voor documenten in de precontentieuze fase van een inbreukprocedure.

In de zaak HvJ EU 16 juli 2015, C-612/13 P (ClientEarth/Commissie) overweegt het Hof dat studies – uitgevoerd door een externe partij om de stand van zaken m.b.t. de implementatie van richtlijnen te onderzoeken – die zijn toegevoegd aan het onderzoeks dossier in het kader van de precontentieuze fase in een inbreukprocedure ook onder een algemene aanname van vertrouwelijkheid vallen (overweging 72). Een dergelijk algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt echter niet voor studies die niet hebben geleid tot de inleiding van de inbreukprocedure (ClientEarth/Commissie) overweging 79). Voor dergelijke studies geldt het algemene vereiste dat een instelling moet aangeven hoe openbaarmaking concreet en daadwerkelijk afbreuk doet aan het te beschermen belang (in casu onderzoek) en of een hoger algemeen belang openbaarmaking gebiedt (ClientEarth/Commissie) overweging 101).

#### **Onderzoek in het kader van een staatssteunprocedure**

In de zaak HvJ EU 29 juni 2010, C-139/07 P (Commissie/Technische Glaswerk Ilmenau GmbH) overweegt het Hof ten eerste dat documenten opgesteld in een staatssteunprocedure vallen onder de bescherming van het openbaar belang wat betreft onderzoek in de zin van artikel 4 lid 2 (Commissie/Technische Glaswerk Ilmenau GmbH) overweging 52). Het Hof neemt vervolgens voor documenten opgesteld in een staatssteunprocedure een algemene aanname van vertrouwelijkheid aan. Deze algemene aanname wordt gebaseerd op de specifieke Unieregels op het gebied van staatssteun waarin belanghebbenden (m.u.v. de betrokken lidstaat) in een procedure geen toegang krijgen tot de documenten (Commissie/Technische Glaswerk Ilmenau GmbH) overweging 61; Gerecht 5 oktober 2022, T-214/21 (Múka/Commissie) overweging 44). Het Hof overweegt dat het verlenen van toegang tot deze documenten in beginsel het controlemechanisme op staatssteun zou ondermijnen (Commissie/Technische Glaswerk Ilmenau GmbH) overweging 58). In de zaak van 13 maart 2019, C-666/17 P (AlzChem/Commissie) overweging 34 is bovendien bepaald dat het feit dat de documenten al bestonden voor de ingang van de staatssteunprocedure niet afdoet aan de algemene aanname van vertrouwelijkheid, omdat deze documenten onderdeel zijn van een administratief dossier in het kader van een

## staatssteunprocedure.

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

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

### **De uitzonderingsgrond van artikel 4 lid 3**

Voor de bescherming van het besluitvormingsproces is een aparte uitzonderingsgrond opgenomen. Ook deze bepaling heeft aanleiding gegeven tot een aantal zaken en is een vaak ingeroepen uitzonderingsgrond in de Eurovob. Een eerste vraag die men bij de uitleg van deze bepaling kan stellen is wat moet worden verstaan onder het begrip 'besluitvormingsproces'. Met andere woorden, hoe breed dient het proces van besluitvorming te worden uitgelegd? In de zaak HvJ EU 13 juli 2017, C-60/15 P (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie) heeft het Hof duidelijk gemaakt dat het begrip besluitvormingsproces niet zo kan worden uitgelegd dat het de hele administratieve procedure omvat die tot het nemen van een bepaald besluit heeft geleid (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie) overweging 76). Het begrip heeft alleen betrekking op het nemen van het besluit zelf (en dus de daarbij horende documenten). Deze uitleg sluit aan bij het beginsel dat de uitzonderingsgronden op de toegang tot documenten restrictief worden uitgelegd (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie) overweging 78). Het al dan niet technische karakter van een document in een lopend wetgevingsproces is bovendien geen relevant criterium voor de toepassing van de uitzonderingsgrond (Gerecht 25 januari 2023, (De Capitani/Raad) overweging 95). In de zaak De Capitani/Raad oordeelde het Gerecht bovendien dat de opgevraagde Raadswerkgroepdocumenten (zogeheten WK-documenten) voorstellen bevatten voor wetgevingsteksten en onderdeel uitmaakten van een wetgevingsproces waardoor zij geen technisch karakter hebben. Dat een Raadswerkgroep niet bevoegd is om het definitieve standpunt van de Raad te bepalen doet hier niets aan af.

In de zaak HvJ EU 17 oktober 2013, C-280/11 (Raad/Access Info Europe) weigerde de Raad de individuele posities van de lidstaten over een wetgevingsvoorstel opgenomen in een document vrij te geven met het argument dat dit het besluitvormingsproces over het wetgevingsvoorstel ernstig zou ondermijnen. Het Hof overweegt in deze zaak dat deze praktijk in strijd is met de Eurovob. Allereerst overweegt het Hof dat, voor wat betreft het hoger algemeen belang dat openbaarmaking kan gebieden, rekening moet worden gehouden met de voordelen van 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)* (Raad/Access Info Europe) overweging 32). Bovendien is dat belang bij uitstek relevant wanneer het gaat om documenten tijdens een wetgevingsprocedure, aangezien transparantie in een wetgevingsproces bijdraagt aan het democratisch gehalte van de Unie (Raad/Access Info Europe) overweging 33). Het Hof overweegt vervolgens dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat openbaarmaking van lidstaatposities in lopende wetgevingsdossier niet leidt tot de ondermijning van het besluitvormingsproces (Raad/Access Info Europe) overweging 38). Het Hof geeft ook aan dat een verzoek om toegang tot een document ziet op het geheel van het document. Dat betekent dat wanneer lidstaatposities zijn opgenomen in het document het verzoek ook daarop betrekking heeft (Raad/Access Info Europe) overweging 40). Het Hof overweegt ten slotte dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de enkele openbaarmaking van lidstaatposities niet voldoende is om aan te tonen dat dit zou leiden tot druk op de lidstaten waardoor het besluitvormingsproces zou worden ondermijnd (Raad/Access Info Europe) overweging 55). In bredere zin geldt dat de mogelijkheid van ondermijning van het besluitvormingsproces niet kan worden aangenomen op grond van het enkele feit dat er mogelijk druk zou worden uitgeoefend door derden op de instellingen (HvJ EU 13 juli 2017, C-60/15 P (Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie) overweging 83). Druk van derden op het onderhandelingsproces kan als zodanig wel een beroep op artikel 4 lid 3 rechtvaardigen, maar de toets is zeer strikt: *'de rechtspraak erkent weliswaar dat het risico van druk van buitenaf een legitieme reden kan vormen om de toegang tot documenten betreffende het besluitvormingsproces te beperken, doch daarvoor moet de echtheid van die druk van buitenaf met zekerheid vaststaan en moet het bewijs worden geleverd dat het risico dat het te nemen besluit als gevolg van die druk wezenlijk wordt beïnvloed, redelijkerwijs voorzienbaar is'* (HvJ EU 22 maart 2018, T-540/15 (De Capitani/Parlement) overweging 99; (De Capitani/Raad) overweging 85).

Artikel 4 lid 3 maakt een onderscheid tussen twee fasen van besluitvorming. De eerste alinea ziet op ieder document opgesteld voor intern gebruik of ontvangen door een instelling waarover nog geen besluit is genomen. De tweede alinea ziet uitsluitend op documenten met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling waarover reeds een besluit is genomen (HvJ EU 21 juli 2011, C-506/08 P (Zweden (Mytravel)/Commissie) overwegingen 78-79; Gerecht 14 september 2022, T-371/20 (Pollinis France/Commissie) overweging 60). Niet alleen is de categorie documenten waar artikel 4 lid 3 tweede alinea op ziet beperkter, tevens geldt er voor deze categorie documenten een strenger regime aangaande openbaarmaking waarin terdege rekening moet worden gehouden met het feit dat een besluit is genomen (Zweden (Mytravel)/Commissie) overwegingen 80-81; (Pollinis France/Commissie) overweging 60). Dat betekent uiteraard niet dat als de besluitvorming nog gaande is een instelling zich ook automatisch kan beroepen op de bescherming van het besluitvormingsproces (Raad/Access Info Europe) overweging 60).



In de zaak HvJ EU 22 maart 2018, T-540/15 (De Capitani/Parlement) heeft het Gerecht de mogelijkheden om openbaarmaking van wetgevingsdocumenten te weigeren op grond van artikel 4 lid 3 zeer restrictief uitgelegd. Hoewel het Gerecht in deze zaak de mogelijkheid als zodanig niet uitsluit (De Capitani/Parlement) overweging 112), worden verschillende aangevoerde gronden door het Europees Parlement niet voldoende geacht om aan te nemen dat openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instellingen zou ondermijnen. Het Gerecht verwerpt onder meer een beroep op: de mogelijke druk van externe partijen op de instellingen in het onderhandelingsproces (hoewel ook dit als zodanig niet wordt uitgesloten als rechtvaardiging); het feit dat het voorlopige informatie betreft die nog kan veranderen; het feit dat openbaarmaking van posities van de andere instellingen de loyale samenwerking in gevaar brengt; de noodzaak van een 'space to think' in het onderhandelingsproces; het feit dat de betreffende tabellen later openbaar worden gemaakt; en het feit dat er notulen worden verspreid van de onderhandelingen (De Capitani/Parlement) overwegingen 98-111).

In de zaak van 4 september 2018, C-57/16 P (ClientEarth/Commissie) heeft het Hof het verband gelegd tussen het recht op toegang tot informatie, transparante besluitvorming en de goede werking van een democratische samenleving. In deze zaak had de Commissie openbaarmaking geweigerd van een effectbeoordelingsverslag, adviezen van het effectbeoordelingscomité en een ontwerp van een effectbeoordelingsverslag. Openbaarmaking zou namelijk het besluitvormingsproces ernstig ondermijnen. Het Hof overwoog echter dat transparantie juist de legitimiteit van het besluitvormingsproces van de Commissie versterkt. Dit is onder meer van belang daar de Commissie het recht van initiatief heeft in het EU-wetgevingsproces. Het Hof erkent dat er ruimte moet bestaan om te kunnen nadenken en beslissen over de te maken beleidskeuzen maar dit betekent niet dat er een algemene aanname moet gelden van vertrouwelijkheid voor de genoemde documenten. De Commissie mag dus niet aannemen dat de openbaarmaking van de genoemde documenten het besluitvormingsproces ernstig ondermijnt.

In de zaak van HvJ EU 8 juni 2023, C-408/21 P (Pech en Zweden/Raad) heeft het Hof herhaalt dat de mogelijkheden om openbaarmaking van wetgevingsdocumenten te weigeren op grond van artikel 4 lid 3 zeer restrictief moet worden uitgelegd. Hierbij moet de betreffende EU-instelling uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou kunnen vormen van het belang dat door die uitzonderingsgrond wordt beschermd. Het risico van een dergelijke ondermijning moet redelijkerwijs voorzienbaar zijn en niet louter hypothetisch. Allereerst is het enkele feit dat een advies is opgesteld in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces te algemeen en rechtvaardigt niet een beroep op de uitzonderingsgrond (Pech en Zweden/Raad) overweging 88). Het Hof stelt in deze zaak voorop dat een Commissievoorstel bedoeld is om te worden bediscussieerd en transparantie over bijvoorbeeld de keuze voor een rechtsgrondslag het besluitvormingsproces juist zal versterken in plaats van bemoeilijken (Pech en Zweden/Raad) overweging 91). Verschillende door de Raad aangevoerde gronden worden vervolgens door het Hof niet voldoende geacht om aan te nemen dat de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instellingen zou ondermijnen. Het Hof verwerpt het beroep van de Raad op: de complexiteit van de besprekingen in de Raad; de uiteenlopende standpunten van de lidstaten; en de gevoeligheid en het controversiële karakter van de juridische kwesties waarop het advies betrekking heeft. Bovendien overweegt het Hof dat een gevoelige kwestie niet verward dient te worden met een gevoelig document en stelt dat het desbetreffende advies juist ingaat op kwesties die regelmatig aan de orde komen tijdens een wetgevingsprocedure, zoals de keuze voor de rechtsgrondslag (Pech en Zweden/Raad) overwegingen 89-90). Tot slot kan er voor wat betreft de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt tussen politieke besluitvormers enerzijds en technische diensten – zoals de JDR, die het advies inzake het Commissievoorstel voor de MFK-rechtstaatverordening heeft opgesteld in onderhavige zaak – anderzijds (Pech en Zweden/Raad) overwegingen 92-93).

De zaak van 25 januari 2023, T-163/21 (De Capitani/Raad) past binnen de hiervoor aangehaalde jurisprudentie waarin het belang van transparantie in het besluitvormingsproces wordt benadrukt. Hoewel er een nauw principiële verband is tussen de wetgevingsprocedure en de beginselen van openbaarheid en transparantie, kennen deze beginselen echter geen onvoorwaardelijk recht van toegang tot wetgevingsdocument toe (De Capitani/Raad) overwegingen 36 en 39). Het Gerecht herhaalt vervolgens wederom dat de mogelijkheden om openbaarmaking van wetgevingsdocumenten te weigeren op grond van artikel 4 lid 3 zeer restrictief moet worden uitgelegd (De Capitani/Raad) overweging 68). Verschillende door de Raad aangevoerde gronden worden door het Gerecht niet voldoende geacht om aan te nemen dat openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instellingen zou ondermijnen. Het Gerecht verwerpt een beroep op: het feit dat een vraagstuk politiek zeer gevoelig ligt zonder dat uit het bestreden besluit blijkt dat door openbaarmaking een fundamenteel belang van de Unie of lidstaten zou worden geschaad (De Capitani/Raad) overweging 97); het feit dat de Raadswerkgroep niet bevoegd is het definitieve standpunt van de Raad te bepalen, de documenten niet noodzakelijkerwijs de definitieve standpunten van de lidstaten weergeven en er nog geen compromis in de Raad is gevonden over het wetgevingsvoorstel (De Capitani/Raad) overweging 78); en het feit dat openbaarmaking in dit stadium het wederzijds vertrouwen binnen de Raadswerkgroepen zal ondermijnen zonder dat hiervoor concreet bewijs wordt aangevoerd waaruit dit blijkt.

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

#### **Consultatie van derden (artikel 4 lid 4)**

Het Hof heeft in de zaak HvJ EU 21 juni 2012, C-135/11 P (IFAW/Commissie), overweging 54, deze bepaling uitgelegd als een procedurele bepaling die slechts een recht behelst om te worden geconsulteerd. Dit betekent dat het bij documenten die van een derde afkomstig zijn het weliswaar verplicht is om die derde te raadplegen, maar dit betekent niet dat de instelling niet zelfstandig

tot een ander besluit kan komen. De in artikel 4, lid 4 bedoelde raadpleging bindt de instelling niet, maar moet het mogelijk maken voor de instelling om te beoordelen of een van de uitzonderingsgronden uit de Eurowob van toepassing is. Het blijft aan de instelling om de risico's te beoordelen die voortvloeien uit de openbaarmaking van de documenten (Gerecht 25 november 2020, T-166/19 (Bronkers/Commissie) overwegingen 45-46). Daarnaast is de raadpleging niet verplicht als het duidelijk is dat wel of niet geopenbaard dient te worden (HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) overweging 68).

In de zaak van 3 mei 2018, T-653/16 (Malta/Commissie), overweging 107, overweegt het Gerecht dat bij de consultatieplichten van artikel 4 lid 4 en artikel 4 lid 5 de instellingen de nodige voortvarendheid aan de dag moeten leggen om te zorgen dat zij zelf een besluit kunnen nemen binnen de termijnen van artikelen 7 en 8.

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

#### **Toestemmingsvereiste lidstaten (artikel 4 lid 5)**

Op grond van deze bepaling kan een lidstaat een instelling verzoeken om een van de lidstaat afkomstig document niet te openbaren zonder voorafgaande toestemming. 'Afkomstig' in de zin van deze bepaling wordt breed uitgelegd door het Hof. Het kan gaan om elk document afkomstig van een lidstaat en de lidstaat hoeft niet zelf de auteur van het stuk te zijn (HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) overweging 61). Wanneer een instelling een verzoek ontvangt tot openbaarmaking van een document afkomstig van een lidstaat dienen de instellingen de lidstaat te consulteren. De lidstaat wordt dan in de gelegenheid gesteld zienswijze te geven over openbaarmaking. Artikel 4 lid 5 is door het Hof uitgelegd als zijnde een procedurele bepaling die enkel vereist dat lidstaten worden geraadpleegd wanneer een instelling een verzoek ontvangt om toegang tot een document waarvan de lidstaat heeft verzocht deze niet te openbaren (HvJ EU 21 juni 2012, C-135/11 P (IFAW/Commissie) overweging 53; (Zweden/Commissie) overwegingen 78-81). De voorafgaande toestemming van de lidstaat is een noodzakelijke voorwaarde om tot openbaarmaking over te gaan (IFAW/Commissie) overweging 54). Het is dus aan de instelling om, in het geval deze wenst te openbaren, toestemming te verkrijgen van de betrokken lidstaat (IFAW/Commissie) overweging 50; (Zweden/Commissie) overweging 50). Deze voorwaarde gaat echter niet zo ver dat dit een vetorecht geeft aan de lidstaat om de instelling te dwingen niet te openbaren. De lidstaat moet motiveren waarom in een concreet geval openbaarmaking moet worden geweigerd (Zweden/Commissie) overweging 75). De bevoegdheid van de lidstaat om openbaarmaking te weigeren moet bovendien zijn gebaseerd op de uitzonderingsgronden in de Eurowob ((IFAW/Commissie) overweging 59; (Zweden/Commissie) overweging 83; 25 september 2014, T-669/11 (Spirlea/Commissie) overweging 50. Het uiteindelijke besluit tot niet openbaarmaking van een document blijft, ook na de consultatie en de gegeven motivering van een lidstaat, een besluit van de instelling (IFAW/Commissie) overweging 60; (Zweden/Commissie) overweging 94). Hieruit vloeit voort dat wanneer een lidstaat op geen enkele wijze motiveert waarom openbaarmaking dient te worden geweigerd of indien de redenen die door de lidstaat worden aangevoerd om toegang tot het betrokken document te weigeren niet verwijzen naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3 genoemde uitzonderingsgronden, de instelling geen gevolg kan geven aan het verzoek tot weigering van de lidstaat. De instelling blijft namelijk uiteindelijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het besluit ((IFAW/Commissie) overwegingen 61-62; (Zweden/Commissie) overwegingen 88 en 99; (Spirlea/Commissie) overweging 52). Dit betekent echter niet dat de instelling de motivering van de lidstaat in volle omvang moet toetsen alvorens deze over te nemen ((IFAW/Commissie) overweging 63). Het Gerecht heeft namelijk geoordeeld dat de instellingen prima facie moeten beoordelen of de aangevoerde argumenten het besluit tot weigering kunnen dragen ((HvJ EU 5 april 2017, T-344/15 (Frankrijk/Commissie) overweging 45).

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

#### **Artikel 4 lid 6 en lid 7**

Artikel 4 lid 6 bepaalt dat de instellingen verplicht zijn om na te gaan, wanneer een document valt onder een van de uitzonderingsgronden, of onderdelen van het document kunnen worden vrijgegeven omdat deze onderdelen niet vallen onder de uitzonderingsgrond in kwestie. Volgens de rechtspraak moet het onderzoek van de gedeeltelijke toegang tot een document van de instellingen worden verricht in het licht van het evenredigheidsbeginsel, dat verlangt dat afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel (Gerecht 25 april 2007, T-264/04 (WWF European Policy Programme/Raad) overweging 50; Gerecht 1 december 2021, T-265/20 (JR/Commissie) overweging 133). Artikel 4 lid 7 beperkt de duur van de uitzonderingsgronden, maar met uitzondering van documenten die zien op de persoonlijke levenssfeer, commerciële belangen, of wanneer het gaat om gevoelige documenten in de zin van artikel 9.

#### **Bijzonder regime voor uitleg van de uitzonderingsgronden in geval van toegang tot milieu-informatie**

Een beroep op de uitzonderingsgronden van de Eurowob is beperkt mogelijk wanneer er wordt verzocht om de openbaarmaking van documenten die milieu-informatie bevatten. Dit bijzondere regime komt voort uit het Verdrag van Aarhus, waar de Unie partij bij is. Het Verdrag van Aarhus is door de Unie voor wat betreft de toegang tot milieu-informatie geïmplementeerd d.m.v. Verordening [1367/2006](#). Het doel van deze verordening is 'ervoor te zorgen dat milieu-informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt en wordt verspreid' (HvJ EU 13 juli 2017, C-60/16 P (Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH/Commissie) overweging 64; zie ook artikel 1 van Verordening [1367/2006](#)). Artikel 3 van de Verordening bepaalt dat de Eurowob volledig van toepassing is op verzoeken om toegang tot milieu-

informatie. Wel bevat Verordening 1367/2006 specifieke regels voor de toegang tot milieu-informatie.

Ten eerste is de personele werkingssfeer van de Verordening ruimer dan die van de Eurowob voor wat betreft de toegang tot documenten. Artikel 3 bepaalt namelijk dat iedere natuurlijke of rechtspersoon een verzoek om milieu-informatie kan indienen zonder onderscheid op basis van staatsburgerschap, nationaliteit, woonplaats of plaats van statutaire zetel of middelpunt van feitelijke activiteiten wanneer het gaat om ondernemingen. In de praktijk maakt dit desalniettemin niet veel verschil nu de instellingen hebben gekozen om de werkingssfeer van de Eurowob uit te breiden naar niet-Unieburgers en -bedrijven. Ten tweede beperkt artikel 6 van Verordening 1367/2006 de mogelijkheden voor de instellingen om op grond van artikel 4 lid 2 Eurowob te weigeren toegang te verlenen tot bepaalde documenten. Wanneer de informatie waar toegang tot is verzocht betrekking heeft op milieu-informatie die ziet op 'uitstoot in het milieu', wordt een hoger algemeen belang geacht aanwezig te zijn dat dwingt tot openbaarmaking. Dit betekent dat een beroep op de uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 2 Eurowob niet mogelijk is wanneer een verzoek om openbaarmaking ziet op de toegang tot milieu-informatie (zie in dit verband bijvoorbeeld HvJ EU 23 november 2016, C-673/13 P (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 54). Alleen voor de uitzonderingsgrond van 'onderzoek' in artikel 4 lid 2 geldt op deze algemene regel in de Aarhus Verordening een uitzondering en kan er toch een afweging in concreto worden gemaakt.

Aangezien de werkingssfeer van artikel 6 van Verordening 1367/2006 is beperkt tot informatie die ziet op 'uitstoot in het milieu' is de uitleg van deze zinsnede bepalend voor de werkingssfeer van artikel 6. Het Hof heeft een ruime uitleg gegeven van de zinsnede 'uitstoot in het milieu' (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 60). Zo is het begrip niet beperkt tot emissies van bijvoorbeeld industriële installaties of fabrieken. Daarnaast maakt het Hof geen onderscheid tussen de begrippen 'uitstoot in het milieu', 'emissies', 'lozingen' of 'vrijkomen in het milieu' (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 69). Daarentegen geeft het Hof aan dat hypothetische emissies niet onder het begrip vallen. Uiteindelijk legt het Hof het begrip uit als dat 'het met name de gegevens omvat die het publiek in staat stellen te weten wat daadwerkelijk in het milieu wordt uitgestoten, dan wel voorzienbaar in het milieu zal worden uitgestoten bij normaal of realistisch gebruik van het betrokken product, of de betrokken stof in overeenstemming met de toelating voor het op de markt brengen die voor het product of de stof in kwestie is afgegeven en overeenkomstig de omstandigheden in het gebied waarvoor het product of de stof is bestemd'. Het begrip moet aldus worden uitgelegd dat het met name de inlichtingen omvat betreffende de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies in dergelijke omstandigheden, van het product of de stof in kwestie (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 79). Dat betekent echter niet dat iedere vorm van informatie die enig verband houdt met emissies in het milieu daaronder valt (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 81). Het gaat met name om het type informatie over de aard, samenstelling, hoeveelheid, datum en plaats van daadwerkelijke of voorzienbare emissies in het milieu. Alsmede informatie die het publiek in staat stelt om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 80).

Artikel 6 lid 1 van de Aarhus Verordening bepaalt verder dat de overige uitzonderingsgronden in artikel 4 van de Eurowob beperkt moeten worden uitgelegd wanneer een verzoek ziet op milieu-informatie. Dit lijkt daarmee breder te zijn dan enkel informatie die ziet op 'uitstoot in het milieu'. Deze bredere uitleg sluit aan bij de uitleg die het Hof heeft gegeven aan de Aarhus Verordening: *'Verordening nr. 1367/2006 heeft tot doel, zoals artikel 1 ervan aangeeft, ervoor te zorgen dat milieu-informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt en wordt verspreid'* (Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe) overweging 52). Desalniettemin geeft het Hof in de zaak HvJ EU 14 november 2013, C-514/11 P (LPN en Finland/Commissie) overwegingen 81-85, aan dat de algemene regel van beperkte uitleg van de uitzonderingsgronden in het geval van milieu-informatie niet geldt voor onderzoeken, omdat er voor onderzoeken een uitzondering is gemaakt. In de zaken van 7 maart 2019, T-716/14 en T-239/17 heeft het Gerecht geoordeeld dat op grond van artikel 6 lid 1 van de Aarhus Verordening 'informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu' - in casu zijn dit documenten die studies bevatten die de invloed van de uitstoot van glyfosaat op de menselijke gezondheid onderzoeken - niet mag worden geweigerd om de commerciële en financiële belangen van ondernemingen te beschermen (overweging 127). Dit geldt ook voor informatie over de gevolgen van uitstoot op kortere of langere termijn - echter moet het niet gaan om zuiver hypothetische uitstoot - bij normaal of realistisch gebruik van een product voor de toestand van het milieu (overweging 81). Het belang van het publiek is er immers niet alleen in gelegen dat bekend wordt wat er in het milieu vrijkomt, maar ook om te begrijpen hoe het milieu door de uitstoot wordt aangetast (overweging 91). Omdat de gevraagde studies moeten worden beschouwd als informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu kon de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) in onderhavig geval geen gebruik maken van deze weigeringsgrond. Artikel 6 lid 2 van de Aarhus Verordening voegt ten slotte een extra weigeringsgrond toe aan de Eurowob wanneer 'de openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals bijvoorbeeld de broedplaatsen van zeldzame soorten.'

#### Artikel 5

#### Documenten in het bezit van de lidstaten

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

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

### **Documenten van de instellingen in het bezit van een lidstaat (artikel 5)**

In de zaak HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) overweging 49, overweegt het Hof dat deze bepaling letterlijk dient te worden geïnterpreteerd en dat een lidstaat kan volstaan met raadpleging van de instellingen. Er is dus geen verkapt vetorecht voor de instellingen opgenomen in de bepaling.

NB. In de ICER notitie wob-verzoeken wordt toegelicht hoe in Nederland wordt omgegaan met het advies van de EU-instelling (zie p. 6-7 van die notitie). De beginselen van loyale samenwerking en Unietrouw brengen in de regel mee dat een advies van de Europese instelling ter zake van openbaarmaking van documenten door het Nederlandse bestuursorgaan wordt gevolgd. Ook volgt uit de rechtspraak (ABRvS 23 november 2005, nr. 200500902/1) dat, gelet op het standpunt van een instelling om een document niet vrij te geven, een bestuursorgaan mag concluderen dat het belang van openbaarmaking van een opgevraagd document niet opweegt tegen de belangen van de betrekkingen tussen Nederland en de instelling, zodat verstrekking van de documenten met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob kan worden geweigerd. De Wob is inmiddels gewijzigd naar de Woo. Artikel 10 lid 2 sub a Wob is overgegaan in artikel 5.1 lid 2 sub a (de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties).

### *Artikel 6*

#### **Verzoeken**

1. Verzoeken om toegang tot een document geschieden in schriftelijke vorm — elektronische vorm daaronder begrepen —, in één der talen van artikel 314 van het EG-Verdrag, en zijn voldoende nauwkeurig geformuleerd opdat de instelling het document kan identificeren. De verzoeker is niet verplicht de redenen voor zijn verzoek te vermelden.
2. Is een verzoek niet nauwkeurig genoeg, dan vraagt de instelling de verzoeker om nadere precisering en is zij hem hierbij behulpzaam, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over het gebruik van de openbare documentenregisters.
3. In geval van verzoeken om omvangrijke documenten of om een zeer groot aantal documenten, kan de betrokken instelling informeel met de aanvrager overleggen om een billijke oplossing te vinden.
4. De instellingen voorzien in voorlichting van de burger over hoe en waar verzoeken om toegang tot documenten kunnen worden ingediend en in bijstand terzake.

### **De voorwaarden voor een verzoek (artikel 6)**

In artikel 6 zijn de voorwaarden voor een verzoek onder de Eurowob neergelegd. Een verzoek moet schriftelijk (met inbegrip van elektronische vorm) worden ingediend in een van de talen van de EU en voldoende nauwkeurig te zijn. Een belang hoeft uitdrukkelijk niet te worden aangetoond (HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05 P (Sison/Raad) overwegingen 43-44 en 47).

Wanneer een verzoek niet voldoende nauwkeurig is geformuleerd, mag een instelling dit verzoek niet afwijzen zonder de verzoeker eerst te vragen zijn verzoek te specificeren. Wanneer de instelling dit nalaat kan de instelling niet met succes aanvoeren dat het verzoek niet nauwkeurig is. Wanneer een instelling van mening is dat zij in staat is zelf, zonder een onevenredige werklast, de documenten te identificeren waarop een verzoek betrekking heeft – ook al is dit verzoek in algemene bewoordingen geformuleerd en betreft het een groot aantal documenten – mag deze instelling over dat verzoek beslissen zonder de verzoeker voorafgaand te vragen zijn verzoek te specificeren. Vervolgens kan de instelling toegang verlenen tot alle geïdentificeerde documenten, mits die documenten niet vallen onder een van de uitzonderingsgronden (HvJ EU 3 mei 2018, T-653/16 (Malta/Commissie) overweging 82).

Wanneer een verzoek zeer omvangrijk is kunnen de instellingen in contact treden met de verzoeker om een billijke oplossing te vinden. Uit de zaak HvJ EU 2 oktober 2014, C-127/13 P (Strack/Commissie) volgt dat de billijke oplossing in het kader van dit artikel enkel mag zien op de inhoud of het aantal gevraagde documenten (en dus niet op de termijn voor de behandeling van het verzoek) ((Strack/Commissie) overweging 26). In het geval het een zeer omvangrijk verzoek betreft kan een weigering worden gerechtvaardigd op grond van het evenredigheidsbeginsel. Uit het evenredigheidsbeginsel vloeit namelijk voort dat de instellingen in specifieke gevallen waarin het aantal documenten waarvan om toegang wordt verzocht of het aantal onleesbaar te maken passages een onredelijke administratieve last zou opleveren, het belang van de aanvrager mogen afwegen tegen de werklast die zou voortvloeien uit de behandeling van het verzoek om toegang, ter verzekering van het belang van een behoorlijk bestuur ((Strack/Commissie) overweging 27-28). Een weigering op grond van het evenredigheidsbeginsel wordt echter enkel in uitzonderlijke gevallen toegestaan ((HvJ EU 14 december 2017, T-136/15 (Evropaïki Dynamiki/Parlement) overweging 79; Gerecht EU 15 maart 2023, T-597/21 (Basaglia/Commissie) overweging 53). Voor een geslaagd beroep op het evenredigheidsbeginsel is een toets, bestaande uit drie cumulatieve voorwaarden geformuleerd door het Gerecht 'Nagegaan moet worden of: ten eerste de werklast die met het concrete en individuele onderzoek van de gevraagde documenten samenhangt onredelijk is, ten tweede of de instelling heeft getracht om met verzoekster in overleg te treden en ten derde of het concreet alternatieven voor een concreet en individueel onderzoek van de gevraagde documenten heeft overwogen' ((Evropaïki Dynamiki/Parlement) overweging 79). Het Gerecht legt de toets zo uit dat op de instellingen een plicht rust om daadwerkelijk alle andere alternatieven te onderzoeken voordat wordt geconcludeerd inclusief uitvoerige toelichting dat de

werklust onredelijk is ((Evropaiki Dynamiki/Parlement) overweging 82; (Basaglia/Commissie) overweging 56).

Het Gerecht heeft een uitleg gegeven aan de bepalingen in artikelen 6 tot en met 8. De bepalingen van artikelen 6 tot en met 8 zien uitsluitend op de betrekkingen tussen de verzoeker en de instelling (HvJ EU 3 mei 2018, T-653/16 (Malta/Commissie) overweging 76). De bepalingen beogen niet de belangen te beschermen van de lidstaten van wie de documenten mogelijk afkomstig zijn. Hieruit volgt dat een schending van de bepalingen in artikelen 6 tot en met 8 de rechtmatigheid van een weigeringsbesluit kan aantasten, maar niet de rechtmatigheid van een besluit tot openbaarmaking ((Malta/Commissie) overweging 81).

### *Artikel 7*

#### **Behandeling van initiële verzoeken**

1. Een verzoek om toegang tot een document wordt onmiddellijk behandeld. De verzoeker ontvangt een ontvangstbevestiging. Binnen vijftien werkdagen na registratie van het verzoek verleent de instelling de verzoeker toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, ofwel deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op zijn recht om overeenkomstig lid 2 een confirmatief verzoek in te dienen.
2. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien.
3. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten, kan de in lid 1 genoemde termijn met vijftien werkdagen worden verlengd, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met nauwkeurige vermelding van de redenen daarvoor.
4. Bij uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn, heeft de verzoeker het recht een confirmatief verzoek in te dienen.

#### ***Behandeling van een initieel verzoek (artikel 7)***

Wanneer een verzoeker toegang tot een document van de instellingen wenst te verkrijgen dient hij een verzoek daartoe in te dienen. Op dit initiële verzoek moet binnen 15 werkdagen worden gereageerd door de instelling door (gedeeltelijk) te openbaren of te weigeren. In geval van een (gedeeltelijke) weigering kan de verzoeker een confirmatief verzoek indienen (artikel 8). Het confirmatieve verzoek dient binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling te worden ingediend. In uitzonderlijke gevallen kan de termijn in lid 1 worden verlengd (artikel 7 lid 3). Als de instelling niet reageert op een verzoek binnen de voorgeschreven termijn heeft verzoeker eveneens het recht een confirmatief verzoek in te dienen.

Het Hof heeft in de zaak HvJ EU 26 januari 2010, C-362/08 P (Internationaler Hilfsfonds/Commissie) overweging 53, de doelstelling van het tweetrapsstelsel van een initieel verzoek en confirmatief verzoek uitgelegd. Het doel van dit stelsel is het voorzien in een snelle en gemakkelijke behandeling van verzoeken en waar nodig te kunnen voorzien in een minnelijke schikking waar onenigheden tussen verzoeker en de betrokken instelling ontstaan. Het Hof heeft in dezelfde zaak ook overwogen dat, aangezien de Eurovob een zeer ruime mogelijkheid van toegang tot documenten voorstaat en weigeringen beperkt zijn in de tijd (zie artikel 4 lid 7), een verzoeker een nieuw verzoek om toegang mag indienen tot documenten die hem in een eerder stadium zijn geweigerd ((Internationaler Hilfsfonds/Commissie) overwegingen 56-57).

Het besluit op een oorspronkelijk verzoek om toegang tot documenten is in beginsel niet vatbaar voor beroep aangezien er nog een confirmatieve procedure openstaat (artikel 8). Wanneer een instelling echter een definitieve stelling inneemt in de initiële fase kan wel beroep worden ingesteld (HvJ EU 2 oktober 2014, C-127/13 P (Strack/Commissie); (Internationaler Hilfsfonds/Commissie) overweging 62).

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de termijnen in artikel 7 hard zijn. Er kan bij een omvangrijk verzoek worden gekeken naar een billijke oplossing (artikel 6 lid 3), maar van de termijnen in artikel 7 en 8 kan niet worden afgeweken met het oog op de rechtszekerheid ((Strack/Commissie) overwegingen 26-28).

### *Artikel 8*

#### **Behandeling van confirmatieve verzoeken**

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

ombudsman, onder de voorwaarden van respectievelijk de artikelen 230 en 195 van het EG- Verdrag.

2. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of een zeer groot aantal documenten, kan de in lid 1 genoemde termijn met vijftien werkdagen worden verlengd, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met uitvoerige vermelding van de redenen daarvoor.
3. Uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht beroep in te stellen tegen de instellingen/of een klacht in te dienen bij de ombudsman, onder de voorwaarden van het EG-Verdrag.

### **Behandeling van een confirmatief verzoek (artikel 8)**

De behandeling van een confirmatief verzoek verloopt grotendeels via dezelfde lijnen als de behandeling van een initieel verzoek. Een confirmatief verzoek wordt eveneens onmiddellijk behandeld en een reactie van de instelling moet binnen vijftien werkdagen na registratie worden gegeven. Deze termijn kan in uitzonderlijke gevallen met vijftien dagen worden verlengd. Wanneer een confirmatief bij besluit wordt afgewezen staat er beroep tegen het besluit open bij het Gerecht. In de zaak HvJ EU 26 januari 2010, C-362/08 P (Internationaler Hilfsfonds/Commissie overweging 54, legt het Hof de doelstelling van de confirmatieve fase uit. De confirmatieve fase dient ertoe om de betrokken instelling een kans te geven het oorspronkelijke standpunt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen voordat een eventueel definitief besluit tot weigering wordt genomen waartegen beroep openstaat. Hierdoor worden de instellingen tegelijkertijd in staat gesteld oorspronkelijke verzoeken in de zin van artikel 7 sneller te behandelen.

In de zaak HvJ EU 2 oktober 2014, C-127/13 P (Strack/Commissie) heeft het Hof artikel 8 lid 3 uitgelegd. Ten eerste onderstreept het Hof dat het uitblijven van een antwoord moet worden opgevat als afwijzing van het verzoek tot openbaarmaking. Daarnaast zijn de termijnen in het artikel van openbare orde en staan deze niet ter beschikking van de partijen, aangezien vanaf dat moment de termijn gaat lopen voor een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU ((Strack/Commissie) overwegingen 24-25). Artikel 8 lid 1 staat bij zeer omvangrijke verzoeken een eenmalige verlenging van de termijn toe, maar enkel bij wijze van uitzondering ((Strack/Commissie) overweging 26). Bij zeer omvangrijke verzoeken is het de instelling toegestaan om te zoeken naar een billijke oplossing, maar deze oplossing kan niet zien op de termijnen en slechts op de inhoud van de verzochte stukken of het aantal documenten ((Strack/Commissie) overweging 26). In het geval dat een verzoek zodanig omvangrijk is dat de behandeling van het verzoek niet in verhouding staat tot de doelstellingen die worden nagestreefd met het verzoek kan op grond van het evenredigheidsbeginsel worden geweigerd, maar de termijnen zijn hard ((Strack/Commissie) overweging 28). Ten tweede maakt het Hof duidelijk dat de beroepsmogelijkheid van artikel 8 bestaat bij weigering, ongeacht de grond van de weigering ((Strack/Commissie) overwegingen 39-40). Ten slotte is van belang dat een stilzwijgend weigeringsbesluit in de zin van artikel 8 lid 3 kan worden ingetrokken door een inhoudelijk besluit te nemen op het verzoek om toegang ((Strack/Commissie) overwegingen 88-89).

Interessant is de vraag of in een beroepsprocedure het Gerecht of het Hof verplicht zijn om de documenten waar toegang tot is verzocht te raadplegen. In de zaak HvJ EU 21 juni 2012, C-135/11 P (IFAW/Commissie) overwegingen 72-77, lijkt het Hof aan te nemen dat een concreet onderzoek naar een weigeringsgrond vereist dat het document wordt geraadpleegd. In de latere zaak HvJ EU 28 november 2013, C-576/12 P (Jurašnović/Raad) overweging 26, overweegt het Hof echter dat de rechtmatigheid van een besluit om toegang te weigeren in beginsel moet worden beoordeeld aan de hand van de gronden waarop het besluit is genomen en niet op grond van de inhoud van het gevraagde document. Het is aan het Gerecht of het Hof om te oordelen of - gelet op de aangevoerde middelen door verzoeker - het noodzakelijk is om het betreffende document daadwerkelijk te raadplegen ((Jurašnović/Raad) overweging 30).

## *Artikel 9*

### **Behandeling van gevoelige documenten**

1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derdelanden of van internationale organisaties, en die op grond van de regels van de betrokken instelling ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, onder a) — in het bijzonder openbare veiligheid —, defensie en militaire aangelegenheden, als „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, „SECRET” of „CONFIDENTIEL” zijn gerubriceerd.
2. Verzoeken om toegang tot gevoelige documenten volgens de procedures van de artikelen 7 en 8 worden uitsluitend behandeld door personen die het recht hebben zelf van deze documenten kennis te nemen. Deze personen beoordelen eveneens, onverminderd artikel 11, lid 2, welke verwijzingen naar gevoelige documenten in het openbaar register kunnen worden opgenomen.
3. Gevoelige documenten worden uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register vermeld of vrijgegeven.
4. Het besluit van een instelling om de toegang tot een gevoelig document te weigeren wordt zodanig met redenen omkleed,

dat de door artikel 4 beschermde belangen niet worden geschaad.

5. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat de beginselen van dit artikel en van artikel 4 bij de behandeling van verzoeken om toegang tot gevoelige documenten worden geëerbiedigd.
6. De regels van de instellingen betreffende gevoelige documenten worden openbaar gemaakt.
7. De Commissie en de Raad informeren het Europees Parlement over gevoelige documenten overeenkomstig de door de instellingen overeengekomen regelingen.

### **Gevoelige informatie (artikel 9)**

In de zaak HvJ EU 28 november 2013, C-576/12 P (Jurašinović/Raad) maakt het Hof zonder meer duidelijk dat het aanmerken van een document als gevoelig in de zin van artikel 9 niet is vereist om een beroep te kunnen doen op een van de uitzonderingsgronden van artikel 4 ((Jurašinović/Raad) overwegingen 41 en 47). Andersom geldt dat als een document is gerubriceerd dit niet automatisch rechtvaardigt dat (één van) de uitzonderingen van artikel 4 op het document worden toegepast ((Jurašinović/Raad) overweging 46). De bepalingen hebben namelijk verschillende doelstellingen. Artikel 9 beoogt slechts een bijzondere regeling te geven voor de behandeling van gerubriceerde documenten ((Jurašinović/Raad) overweging 43).

In de zaak HvJ EG 18 december 2007, C-64/05 P (Zweden/Commissie) heeft het Hof het toestemmingsvereiste in artikel 9 lid 3 uitgelegd ten opzichte van het toestemmingsvereiste in artikel 4 lid 5. Het Hof overweegt dat het toestemmingsvereiste van artikel 9 lid 3 een absoluut vereiste is voor openbaarmaking in tegenstelling tot artikel 4 lid 5 ((Zweden/Commissie) overweging 47). In de zaak HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05 P (Sison/Raad) overweging 75, overweegt het Hof dat voor de toepassing van artikel 9 lid 3 het niet relevant is of het gaat om documenten afkomstig van een derde land of een lidstaat. Bovendien legt het Hof artikel 9 lid 3 zo uit dat het opstellers van gevoelige documenten in staat stelt om zich te verzetten tegen openbaarmaking inclusief bekendmaking van het bestaan van het document zelf ((Sison/Raad) overweging 101).

### *Artikel 10*

#### **Toegang in aansluiting op een verzoek**

1. De toegang tot de documenten wordt gegeven, volgens de voorkeur van de verzoeker, door hetzij inzage ter plaatse, hetzij afgifte van een kopie, eventueel een elektronische kopie indien deze beschikbaar is. De kosten van vervaardiging en verzending van kopieën kunnen ten laste van de aanvrager worden gebracht. Deze kosten mogen de werkelijke kosten van het vervaardigen en verzenden van de kopieën niet overschrijden. Inzage ter plekke, kopieën van minder dan twintig bladzijden A4 en rechtstreekse toegang in elektronische vorm of via het register, zijn kosteloos.
2. Indien een document door de betrokken instelling reeds vrijgegeven is en voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijk is, kan de instelling aan haar verplichting tot het verschaffen van toegang tot documenten voldoen door de verzoeker mee te delen hoe het gewenste document kan worden verkregen.
3. De documenten worden geleverd in een bestaande versie en een bestaand formaat (inbegrepen in elektronische vorm of in een alternatieve vorm, zoals braille, grootgedrukt of op band), ten volle rekening houdend met de door de aanvrager te kennen gegeven voorkeur.

### **Toegang (artikel 10)**

In de zaak HvJ EU 21 januari 2021, C-761/18 P (Leino-Sandberg/EP) legt het Hof artikel 10 lid 2 uit. Voorwaarde hierbij is dat het document door de betrokken instelling reeds is vrijgegeven en voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijk is. Hier is niet aan voldaan wanneer het document door een derde openbaar is gemaakt (bijvoorbeeld op een blog) en de aanvrager er kennis van heeft genomen ((Leino-Sandberg/EP) overweging 45). In dat geval heeft de aanvrager immers geen zekerheid over het uitputtende karakter en de integriteit van het document ((Leino-Sandberg/EP) overweging 46). Bovendien zou de instelling op deze manier van haar verplichting worden ontheven om toegang tot het gevraagde document te verlenen (Leino-Sandberg/EP) overweging 47).

### *Artikel 11*

#### **Registers**

1. Teneinde de rechten van de burgers uit deze verordening ten volle hun beslag te geven, voorziet elke instelling in toegang van het publiek tot een documentenregister. Deze toegang dient in elektronische vorm te worden verschaft. Verwijzingen naar documenten worden onverwijld in het register opgenomen.
2. Het register bevat voor ieder document een referentienummer (en, indien van toepassing, de interinstitutionele referentie),

het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud van het document en de datum waarop het document werd ontvangen of opgesteld en in het register werd opgenomen. Verwijzingen worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in artikel 4 bedoelde belangen niet schaadt.

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

### **Registers (artikel 11)**

Op grond van artikel 11 moet elke instelling in een documentenregister voorzien. In dit register worden alle documenten geregistreerd. In zaak HvJ EU 2 oktober 2014, C127/13 P (Strack/Commissie) overweging 44, geeft het Hof echter aan dat het onmogelijk is om nakoming van de registratieplicht af te dwingen met een verzoek om toegang tot een document.

### *Artikel 12*

#### **Rechtstreekse toegang in elektronische vorm of via een register**

1. Voor zover mogelijk maken de instellingen de documenten rechtstreeks toegankelijk voor het publiek, in elektronische vorm of via een register, overeenkomstig de regels van de betrokken instelling.
2. In het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.
3. Indien mogelijk dienen andere documenten, met name documenten die verband houden met de ontwikkeling van beleid of strategie, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.
4. Biedt het register geen rechtstreekse toegang, dan dient het aan te geven waar het document gelokaliseerd is.

### **Rechtstreekse toegang tot documenten (artikel 12)**

Artikel 12 vereist dat de instellingen documenten zoveel mogelijk rechtstreeks toegankelijk maken. Artikel 12 lid 2 vereist dat wetgevingsdocumenten rechtstreeks toegankelijk worden gemaakt. Onder wetgevingsdocumenten vallen ook documenten die zijn opgesteld in het kader van de effectbeoordelingsprocedure, met het oog op de eventuele vaststelling van wetgevingsinitiatieven door de Commissie HvJ EU 4 september 2018, C-57/16P ((ClientEarth/Commissie) overweging 95), vierkolomdocumenten die worden gebruikt tijdens triloggen ((De Capitani/Parlement) overweging 75) en WK documenten met voorstellen voor wetgevingsteksten ((De Capitani/Raad) overweging 95). Daarbij moeten uiteraard de uitzonderingsgronden van artikel 4 in acht worden genomen (HvJ EG 1 februari 2007, C-266/05 P (Sison/Raad) overweging 41). Dit betekent bijvoorbeeld dat als wetgevingsdocumenten vallen onder een te beschermen belang van artikel 4 lid 1 onder a de instellingen verplicht zijn om niet te openbaren ((Sison/Raad) overweging 41).

### *Artikel 13*

#### **Bekendmaking in het Publicatieblad**

1. Naast de besluiten van artikel 254, leden 1 en 2, van het EG-Verdrag en van artikel 163 van het Euratom-Verdrag worden de volgende documenten, met inachtneming van de artikelen 4 en 9 van deze verordening, in het Publicatieblad bekendgemaakt:
  - a) commissievoorstellen;
  - b) gemeenschappelijke standpunten van de Raad overeenkomstig de artikelen 251 en 252 van het EG-Verdrag, tezamen met de motivering, almede de standpunten van het Europees Parlement in deze procedures;
  - c) kaderbesluiten en besluiten in de zin van artikel 34, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
  - d) overeenkomsten vastgesteld door de Raad overeenkomstig artikel 34, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
  - e) overeenkomsten tussen de lidstaten overeenkomstig artikel 293 van het EG-Verdrag;
  - f) internationale overeenkomsten gesloten door de Gemeenschap of overeenkomstig artikel 24 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
2. Voorzover mogelijk worden de volgende documenten in het Publicatieblad bekendgemaakt:



- a) initiatieven door een lidstaat aan de Raad voorgelegd overeenkomstig artikel 67, lid 1, van het EG-Verdrag of artikel 34, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
  - b) gemeenschappelijke standpunten in de zin van artikel 34, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
  - c) richtlijnen die niet vallen onder artikel 254, leden 1 en 2, van het EG-Verdrag, en besluiten, aanbevelingen en adviezen die niet vallen onder artikel 254, lid 1, van het EG-Verdrag.
3. Elke instelling kan in haar reglement van orde bepalen welke andere documenten in het Publicatieblad worden gepubliceerd.

#### *Artikel 14*

#### **Voorlichting**

1. Iedere instelling neemt de maatregelen die nodig zijn om de burgers voor te lichten over de rechten die zij op grond van deze verordening genieten.
2. De lidstaten werken met de instellingen samen bij de voorlichting van de burgers.

#### *Artikel 15*

#### **Administratieve praktijken in de instellingen**

1. De instellingen werken goede administratieve praktijken uit, om de uitoefening van het door deze verordening gewaarborgde recht van toegang te vergemakkelijken.
2. De instellingen richten een interinstitutioneel comité op dat nagaat welke de beste praktijk is, eventuele geschillen behandelt en toekomstige ontwikkelingen van de toegang van het publiek tot documenten bespreekt.

#### *Artikel 16*

#### **Reproductie van documenten**

Deze verordening doet niet af aan bestaande regelingen inzake copyright die een beperking kunnen inhouden voor derden om vrijgegeven documenten te reproduceren of te gebruiken.

#### **Reproductie van documenten (artikel 16)**

Artikel 16 ziet op het voorkomen van mogelijke schendingen van copyright veroorzaakt door het vrijgeven van documenten. In HvJ EU 13 januari 2017, T-189/14 (Deza/ECHA) overweging 120, verduidelijkt het Gerecht dat artikel 16 de houder van een document beschermt tegen inbreuken op zijn auteursrecht en ondermijning van de commerciële waarde van het betrokken document wanneer de daarin opgenomen gegevens openbaar zouden worden gemaakt na een verzoek om toegang daartoe. Dit artikel belet derhalve dat informatie door concurrenten zou worden gebruikt voor commerciële doeleinden en hen een concurrentievoordeel zou verschaffen.

#### *Artikel 17*

#### **Verslagen**

1. Elke instelling publiceert jaarlijks een verslag over het voorgaande jaar met vermelding van het aantal gevallen waarin zij toegang tot documenten heeft geweigerd, de redenen voor die weigering en het aantal niet in het register vermelde gevoelige documenten.
2. Uiterlijk op 31 januari 2004 publiceert de Commissie een verslag over de toepassing van de beginselen van deze verordening door de instellingen en doet zij aanbevelingen die, indien noodzakelijk, ook voorstellen bevatten voor de herziening van deze verordening en voor een actieprogramma van door de instellingen te treffen maatregelen.

#### *Artikel 18*

#### **Uitvoeringsbepalingen**

1. Elke instelling past haar reglement van orde aan de bepalingen van deze verordening aan. Deze aanpassingen worden van

kracht op 3 december 2001.

2. Binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening onderzoekt de Commissie of Verordening (EEG, Euratom) nr. 354/83 van de Raad van 1 februari 1983 inzake het voor het publiek toegankelijk maken van de historische archieven van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie <sup>(1)</sup> conform is met deze verordening, teneinde te verzekeren dat de documenten zo volledig mogelijk worden bewaard en gearchiveerd.

3. Binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening onderzoekt de Commissie of de bestaande regels inzake de toegang tot documenten conform zijn met deze verordening.

#### *Artikel 19*

#### **Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Zij is van toepassing met ingang van 3 december 2001.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 30 mei 2001.

*Voor de Europese Parlement De voorzitter*

N. FONTAINE

*Voor de Raad De voorzitter*

B. LEJON

---