

Gevoegde zaken C-39/05 P en C-52/05 P

Koninkrijk Zweden en Maurizio Turco tegen Raad van de Europese Unie

„Hogere voorziening — Toegang tot documenten van instellingen —
Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Juridische adviezen”

Conclusie van advocaat-generaal M. Poiares Maduro van 29 november 2007 . . . I - 4726

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 1 juli 2008 I - 4747

Samenvatting van het arrest

1. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, tweede streepje)
2. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, tweede streepje)
3. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, tweede streepje)

1. Wat de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie neergelegde uitzondering voor juridische adviezen betreft, moet de instelling die om openbaarmaking van een document wordt verzocht, verifiëren of het gevraagde document inderdaad een juridisch advies is, en zo ja, bepalen welke onderdelen het betreft en welke dus eventueel onder de werking van die uitzondering zullen vallen.

Dat een document een „juridisch advies” heet, wil immers nog niet zeggen dat het automatisch onder de bescherming van artikel 4, lid 2, tweede streepje, moet vallen. Ongeacht de benaming zal de instelling moeten nagaan of het document werkelijk een dergelijk advies betreft.

(cf. punten 37-39)

2. Aangezien noch verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, noch de wetgevingsgeschiedenis daarvan opheldering verschaft over de draagwijdte van het begrip „bescherming” van juridische adviezen, moet dit begrip worden uitgelegd aan de hand van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan het een onderdeel vormt. Derhalve moet de uitzondering inzake juridische adviezen in artikel 4,

lid 2, tweede streepje, van deze verordening aldus worden uitgelegd dat zij de bescherming beoogt van het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen.

Het risico dat dit belang wordt ondermijnd moet, wil er een beroep op kunnen worden gedaan, redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn.

Een algemeen en abstract beroep op het risico dat door de openbaarmaking van juridische adviezen inzake wetgevingskwesties twijfel kan rijzen aan de rechtmatigheid van wetgevingshandelingen, volstaat niet om te concluderen dat de bescherming van juridische adviezen in de zin van deze bepaling zou worden ondermijnd, en dus evenmin om de openbaarmaking van die adviezen te weigeren. Het is immers juist de transparantie op dit punt 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 Europese burgers 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. Overigens zou het risico dat bij de Europese burgers twijfel rijst aan de rechtmatigheid van een door de communautaire wetgever aangenomen wetgevingshandeling, doordat de juridische dienst van de Raad inzake die handeling een negatief advies heeft gegeven, in de meeste gevallen geen

werkelijkheid worden indien de motivering van die handeling in die zin werd verbeterd dat daarin duidelijk de redenen worden uiteengezet waarom dit negatief advies niet is gevolgd.

(cf. punten 41-43, 59-61)

3. In het kader van de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie neergelegde uitzondering voor juridische adviezen, is het aan de instelling die om openbaarmaking van een document wordt verzocht om, indien zij van mening is dat die openbaarmaking de bescherming van juridische adviezen zou ondermijnen, te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking rechtvaardigt ondanks de ondermijning die daarvan zou uitgaan voor zijn mogelijkheid om juridische adviezen te vragen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen.

In deze context is het aan de instelling om het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, af te wegen tegen met name het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, rekening houdend, zoals aangegeven in punt 2 van de considerans van de verordening, met de voordelen van een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit, meer doelmatigheid en meer verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte

van de burgers binnen een democratisch systeem.

Deze overwegingen zijn uiteraard bij uitstek relevant wanneer de Raad optreedt als wetgever, zoals blijkt uit punt 6 van de considerans van verordening nr. 1049/2001, volgens hetwelk juist in dat geval ruimere toegang tot documenten moet worden verleend. Transparantie ter zake draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen, alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. De mogelijkheid voor de burgers om kennis te nemen van de grondslagen van wetgevingshandelingen is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten.

De verordening legt bijgevolg in beginsel een verplichting vast tot openbaarmaking van de adviezen van de juridische dienst van de Raad inzake een wetgevingsproces. Deze constatering neemt echter niet weg dat 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 worden geweigerd uit hoofde van de bescherming van juridische adviezen. In een dergelijk geval dient de betrokken instelling de weigering uitvoerig te motiveren.

(cf. punten 44-46, 68-69)