

# Gevoegde zaken T-109/05 en T-444/05

## Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG)

tegen

## Europese Commissie

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten betreffende uit openbaredienstverplichtingen voortvloeiende kostenelementen inzake staatssteun — Weigering van toegang — Uitzondering betreffende bescherming van commerciële belangen van derde — Geheimhoudingsplicht — Motiveringsplicht — Gelijke behandeling — Van lidstaat afkomstige documenten”

Arrest van het Gerecht (Vierde kamer) van 24 mei 2011 . . . . . II - 2487

### Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Procesbelang — Verzoeker die beschikking betwist waarbij hem toegang tot documenten van instelling is geweigerd*  
(Art. 230 EG)
2. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Motiveringsplicht — Omvang*  
(Art. 253 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad)

3. *Beroep tot nietigverklaring — Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren — Voorbereidende handelingen — Daarvan uitgesloten*  
(Art. 230 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad)
4. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Strikte uitlegging en toepassing*  
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, leden 2 en 3)
5. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van commerciële belangen van derde — Mogelijkheid om zich te baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten*  
(Art. 255 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, eerste streepje; verordening nr. 659/1999 van de Raad)
6. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van commerciële belangen van derde — Begrip zakengeheim*  
(Art. 287 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, eerste streepje)
7. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Hoger openbaar belang dat openbaarmaking van documenten gebiedt*  
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, leden 2 en 3)
8. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Documenten afkomstig van lidstaat*  
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 5)
9. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten —*

*Documenten afkomstig van lidstaat — Mogelijkheid voor lidstaat om instelling te verzoeken documenten niet openbaar te maken*

*(Art. 10 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, leden 1-3 en 5, en art. 7 en 8)*

10. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Regularisering van motiveringsgebrek tijdens gerechtelijke procedure — Ontoelaatbaarheid*  
(Art. 253 EG)

1. Eenieder kan om toegang tot eender welk document van de instellingen verzoeken zonder dat een bijzondere rechtvaardiging voor de toegang tot die documenten wordt gevraagd. Wie de toegang tot een document is geweigerd, heeft bijgevolg alleen al op grond daarvan belang bij nietigverklaring van de afwijzing. Ondanks de nietigverklaring van de beschikking die het verzoek om toegang tot de documenten motiveerde, behoudt de belanghebbende een belang om op te komen tegen een beschikking tot weigering van toegang tot documenten, wanneer de gevraagde documenten niet openbaar zijn gemaakt en de beschikking tot weigering van toegang nog steeds van kracht is.

(cf. punten 62-63)

2. Met betrekking tot een verzoek om toegang tot documenten moet de betrokken instelling die een dergelijk verzoek

afwijst, aan de hand van de informatie waarover zij beschikt, in elk concreet geval aantonen dat de documenten waarvoor toegang wordt gevraagd, werkelijk onder de in verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie genoemde uitzonderingen vallen. Het is evenwel mogelijk dat de redenen die geheimhouding van een document rechtvaardigen, niet kunnen worden vermeld, omdat anders de inhoud ervan zou worden onthuld en de uitzondering aldus elk nut zou verliezen.

Het staat dus aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd, om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is enerzijds of het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en anderzijds of de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is. De motivering van een beschikking tot weigering van toegang tot documenten moet dus, althans voor elke betrokken categorie documenten, de specifieke redenen geven waarom

de openbaarmaking van de gevraagde documenten volgens de betrokken instelling onder een van de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 valt.

Het is dus niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van verordening nr. 1049/2001 voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.

Bijgevolg kan enkel de maatregel van de secretaris-generaal van de Commissie, die de aard van een besluit heeft en het voorgaande standpunt volledig vervangt, rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker aantasten en derhalve vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring. Het antwoord op het initiële verzoek roept dus geen rechtsgevolgen in het leven en kan niet worden beschouwd als een voor beroep vatbare handeling.

(cf. punten 101-102)

(cf. punten 82-84, 88)

3. In het kader van de procedure van toegang van het publiek tot documenten van de Commissie volgt uit artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, dat het antwoord op het initiële verzoek slechts een eerste standpuntbepaling is, waarna de verzoeker de mogelijkheid heeft om de secretaris-generaal van de Commissie om herziening daarvan te verzoeken.
  4. De uitzonderingen op de toegang tot documenten moeten eng worden uitgelegd en toegepast, zodat het algemene beginsel van zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten in het bezit van de instellingen onverminderd toepassing vindt.
- De behandeling van een verzoek om toegang tot documenten vereist een concreet onderzoek. Dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, volstaat op zich niet om deze uitzonderingsgrond toe te passen. Een dergelijke toepassing is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld of, ten eerste, toegang tot het document concreet en daadwerkelijk afbreuk kan doen aan

het beschermde belang en, ten tweede, in de gevallen bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, er geen hoger openbaar belang bestaat dat openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. Bovendien moet het gevaar van afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijze voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn.

Het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen heeft voorts enkel betrekking op documenten en niet op informatie in de bredere zin van het woord, en houdt voor de instellingen geen verplichting in om op elk verzoek om inlichtingen door een particulier in te gaan.

(cf. punten 123-125, 129)

5. Voor een concrete en individuele beoordeling van de inhoud van de in een verzoek om toegang tot documenten bedoelde documenten mag de betrokken instelling zich baseren op algemene vermoedens die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard. Voor controleprocedures inzake staatssteun kunnen dergelijke algemene aannames voortvloeien uit

verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] alsmede uit de rechtspraak betreffende het recht om de documenten van het administratieve dossier van de Commissie in te zien.

Voor de uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, ook al behoren deze documenten tot het administratieve dossier van de Commissie in het kader van staatssteuncontrole, kan evenwel niet worden vermoed dat de openbaarmaking van alle elementen van dit dossier, de bescherming van de commerciële belangen van de betrokkene zou ondermijnen. Een dergelijk algemeen vermoeden gaat in tegen punt 17 van de considerans van de mededeling over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, waarin het heet dat informatie over de organisatie en de kosten van openbare dienstverlening normaliter niet kan worden beschouwd als andere vertrouwelijke informatie.

(cf. punten 131-132, 135-136)

6. In het kader van de beoordeling van de Commissie van een verzoek om toegang tot documenten is zij ingevolge

artikel 287 EG gehouden, inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen, zoals met name gegevens over de interne werking van een begunstigde onderneming, niet ter kennis van de belanghebbenden te brengen.

gebruik ervan andere ondernemingen economisch voordeel kan opleveren.

(cf. punten 140, 143-144)

Zakengeheimen zijn inlichtingen waarvan niet enkel de openbaarmaking aan het publiek, maar ook de enkele overlegging aan een ander rechtssubject dan dat waarvan de inlichting afkomstig is, de belangen van laatstbedoeld subject ernstig kan schaden. Vereist is evenwel dat de belangen die door de openbaarmaking van de inlichtingen kunnen worden aangetast, objectief gesproken bescherming verdienen. Voor de beoordeling van het vertrouwelijke karakter van een inlichting is het derhalve noodzakelijk, de rechtmatige belangen die zich tegen de openbaarmaking ervan verzetten, af te wegen tegen het algemene belang dat de activiteiten van de instellingen in een zo groot mogelijke openheid worden verricht.

7. Volgens verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, blijven de uitzonderingen van artikel 4, leden 2 en 3, buiten toepassing indien een hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. In deze context dient de instelling het door de niet-openbaarmaking van het betrokken document te beschermen specifieke belang af te wegen tegen het algemene belang van toegang tot dit document, gelet op de in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 aangegeven voordelen van een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem.

Informatie over de organisatie en de kosten voor openbare dienstverlening geldt blijkens punt 17 van de considerans van de mededeling over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, normalerwijze niet als vertrouwelijke informatie. Dergelijke informatie kan evenwel onder de zakengeheimen vallen wanneer zij een onderneming betreft, daadwerkelijk of potentieel economische waarde heeft, en de openbaarmaking of het

Het particuliere belang waarop een aanvrager zich kan beroepen voor toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, kan evenwel niet gelden als hoger

openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

(cf. punten 147-148)

8. Artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, ziet geenszins enkel op documenten waarvan de lidstaten de auteurs zijn of die door hen zijn opgesteld, maar heeft potentieel betrekking op elk document dat van een lidstaat afkomstig is, dat wil zeggen op alle documenten, ongeacht de auteur ervan, die een lidstaat aan een instelling overlegt. In casu is het enige relevante criterium de herkomst van een document en de overdracht door de betrokken lidstaat van een document dat in zijn bezit was.

Het is onverenigbaar met de doelstellingen van verordening nr. 1049/2001, artikel 4, lid 5, ervan aldus uit te leggen dat het de lidstaat een algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht geeft om zich discretionair en zonder enige motivering te verzetten tegen de openbaarmaking van enig bij een instelling berustend document op de enkele grond dat dit document van die staat afkomstig is.

Verschillende elementen pleiten daarentegen voor een uitlegging van bedoeld artikel 4, lid 5, volgens welke de uitoefening van de bevoegdheid die deze bepaling de betrokken lidstaat verleent, wordt afgebakend door de materiële uitzonderingen die in de leden 1 en tot en met 3 van ditzelfde artikel zijn opgesomd en de lidstaat ter zake enkel over een bevoegdheid tot deelneming aan de communautaire besluitvorming beschikt. Zo bezien is de voorafgaande toestemming van de lidstaat waarnaar bedoeld lid 5 verwijst, niet te beschouwen als een discretionair vetorecht, maar als een vorm van conform advies aangaande het ontbreken van aan de leden 1 tot en met 3 ontleende uitzonderingsgronden.

(cf. punten 188, 191-192)

9. De tenuitvoerlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, is gezamenlijk toevertrouwd aan de instelling en aan de lidstaat die van de in dit lid 5 geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, zodat die tenuitvoerlegging tot stand moet komen door samspraak tussen de instelling en de lidstaat, die overeenkomstig de in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking aldus moeten handelen en samenwerken dat deze regels daadwerkelijk kunnen worden toegepast.

Een lidstaat die zich na overleg met een gemeenschapsinstelling over de eventuele toepassing van uitzonderingen in de zin van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 verzet tegen de openbaarmaking van het betrokken document, is gehouden dit verzet in het kader van deze uitzonderingen te motiveren. De instelling kan immers geen gevolg geven aan het verzet van een lidstaat tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document, indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen. Indien de betrokken lidstaat, in weerwil van het uitdrukkelijke verzoek daartoe van de instelling, in gebreke blijft om haar een dergelijke motivering te verstrekken, moet die instelling, indien zij harerzijds van mening is dat geen van die uitzonderingen van toepassing is, toegang verschaffen tot het gevraagde document.

De motiveringsplicht die, zoals met name blijkt uit de artikelen 7 en 8 van deze verordening, rust op de instelling, impliceert dat de instelling in haar beschikking niet alleen melding maakt van het verzet dat de betrokken lidstaat tegen de openbaarmaking van het gevraagde document heeft geuit, maar ook van de redenen die die lidstaat heeft aangevoerd om tot

toepassing van een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van deze verordening neergelegde uitzonderingen op het recht van toegang te concluderen. Die aanwijzingen kunnen de indiener van het verzoek immers in staat stellen, de oorsprong en de redenen van de weigering te begrijpen, en de bevoegde rechterlijke instantie om in voorkomend geval de haar toekomende toetsing te verrichten.

(cf. punten 193, 195-196)

10. De motivering van een beschikking moet in de beschikking zelf te vinden zijn en latere toelichtingen van de Commissie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, kunnen niet in aanmerking worden genomen. Een besluit moet dus als zodanig begrijpelijk zijn en kan niet naderhand, wanneer er reeds beroep tegen is ingesteld bij de Unierechter, schriftelijk of mondeling worden gemotiveerd.

(cf. punt 199)