



## Jurisprudentie

**Zaak T-529/09**

**Sophie in 't Veld  
tegen  
Raad van de Europese Unie**

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Advies van juridische dienst van de Raad betreffende aanbeveling van Commissie om toestemming te verlenen voor openen van onderhandelingen met oog op internationale overeenkomst — Gedeeltelijke weigering van toegang — Uitzondering betreffende bescherming van openbaar belang inzake internationale betrekkingen — Uitzondering betreffende bescherming van juridische adviezen — Concrete en voorzienbare ondermijning van betrokken belang — Hoger openbaar belang”

### Samenvatting van het arrest

- Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Weigering van toegang — Verplichting voor instelling om concreet en individueel onderzoek van documenten te verrichten — Omvang*  
*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4)*
- Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van openbaar belang — Rechterlijke toetsing — Omvang — Grenzen*  
*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a)*
- Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van openbaar belang — Werkingssfeer — Advies van juridische dienst van Raad betreffende rechtsgrondslag van besluit om toestemming te verlenen voor openen van onderhandelingen met oog op sluiting van internationale overeenkomst — Daaronder begrepen*  
*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a, derde streepje)*
- Handelingen van de instellingen — Keuze van rechtsgrondslag — Keuze die moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn*  
*(Art. 5 VEU)*
- Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van openbaar belang — Openbaarmaking van juridisch advies betreffende openen van*

*onderhandelingen met oog op sluiting van internationale overeenkomst — Gevaar van ondermijning van beschermd openbaar belang in geval van bekendmaking van bestaan van twijfel over keuze van rechtsgrondslag — Geen*

*(Art. 218, lid 11, VWEU; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a, derde streepje)*

6. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van juridische adviezen*

*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2, tweede streepje)*

7. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van juridische adviezen — Openbaarmaking van juridisch advies betreffende openen van onderhandelingen met oog op sluiting van internationale overeenkomst*

*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a, derde streepje, en lid 2, tweede streepje)*

8. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van juridische adviezen — Hoger openbaar belang dat openbaarmaking van documenten rechtvaardigt — Verplichting voor instelling om afweging te maken van betrokken belangen*

*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, punten 2 en 6 van de considerans en art. 4, lid 2, tweede streepje)*

9. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Bescherming van juridische adviezen — Strekking — Openbaarmaking van een negatief juridisch advies betreffende internationale onderhandelingen — Verplichting tot transparantie*

*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a, derde streepje, en lid 2, tweede streepje)*

10. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op beginsel van toegang tot documenten — Verplichting gedeeltelijke toegang te verlenen tot delen van document die niet onder uitzonderingen vallen*

*(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 1, sub a, derde streepje, en lid 6)*

11. *Europese Unie — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op recht van toegang tot documenten — Motiveringsplicht — Omvang*

*(Art. 296 VWEU; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad)*

1. *Indien een instelling besluit om de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om mededeling is verzocht, dient zij in beginsel aan te geven op welke wijze de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door*

een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, neergelegde uitzonderingen waarop die instelling zich beroept.

In dit verband is enerzijds de omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, op zich niet voldoende om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen. Toepassing van deze uitzonderingsgrond is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld, ten eerste, of de toegang tot het document een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het beschermde belang kon vormen en, ten tweede, of in de in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde gevallen, geen hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebod. Anderzijds moet het gevaar van ondermijning van een beschermd belang redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn. Ofschoon het feit dat het document als „RESTREINT UE” is ingedeeld, een aanwijzing kan zijn van de gevoelige inhoud van dit document, kan het op zich evenwel niet de toepassing van de uitzonderingen van artikel 4 van die verordening rechtvaardigen.

(cf. punten 19-21)

2. Het besluit dat een instelling moet nemen overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens hetwelk de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen, is ingewikkeld en gevoelig waardoor bijzondere voorzichtigheid geboden is, gelet met name op de bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van het beschermde belang. Aangezien een dergelijk besluit een ruime beoordelingsmarge vereist, dient het Gerecht bij de wettigheidstoetsing ervan enkel te controleren 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.

(cf. punten 23-25)

3. Een advies van de juridische dienst van de Raad, dat is gegeven met het oog op het nemen van een besluit van de Raad om toestemming te verlenen voor het openen van onderhandelingen namens de Unie om te komen tot een internationale overeenkomst tussen de Unie en een derde staat met het oog op het ter beschikking stellen van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer aan het ministerie van Financiën van die staat ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering alsook de strijd tegen die verschijnselen en dat in wezen betrekking heeft op de rechtsgrondslag van dit besluit en dus op de respectieve bevoegdheden van de Unie en van de Gemeenschap, kan, gelet op de inhoud ervan en op de context waarin het is opgesteld, onder de in artikel 4, lid 1, sub a, derde 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 betreffende de bescherming van het openbaar belang wat betreft internationale betrekkingen vallen.

Aangezien een dergelijk document speciaal is opgesteld met het oog op het openen van onderhandelingen die tot het sluiten van een internationale overeenkomst moeten leiden, houdt de analyse van de juridische dienst van de betrokken instelling namelijk noodzakelijkerwijs verband met de specifieke context van de voorgenomen internationale overeenkomst, ook al heeft dit document betrekking op de kwestie van de rechtsgrondslag, hetgeen een kwestie van intern recht van de Unie is.

De openbaarmaking van gegevens die verband houden met de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde doelstellingen, in het bijzonder voor zover daarin wordt ingegaan op de specifieke inhoud van de voorgenomen internationale overeenkomst, zou dus het vertrouwensklimaat bij de onderhandelingen schaden.

In dit verband kan verzoekster zich niet met succes beroepen op het feit dat een aantal gegevens betreffende de inhoud van de voorgenomen internationale overeenkomst openbaar zijn gemaakt, zowel door de Raad zelf als in het kader van de debatten in het Parlement.

Het door de Raad ingeroepen gevaar van ondermijning volgt immers uit de openbaarmaking van de bijzondere beoordeling van deze gegevens door zijn juridische dienst en het enkele feit dat deze gegevens bij het publiek bekend zijn, doet bijgevolg geen afbreuk aan deze overweging.

(cf. punten 26, 28-29, 35-38)

4. De keuze van de juiste rechtsgrondslag, zowel voor het interne als voor het internationale optreden van de Unie, is van constitutioneel belang. Aangezien de Unie slechts toegewezen bevoegdheden heeft, moet zij de handeling die zij wenst vast te stellen namelijk noodzakelijkerwijs brengen onder een verdragsbepaling die haar machtigt tot het goedkeuren van een dergelijke handeling. Voorts wordt de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling, ook van de handeling die wordt aangenomen met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst, niet enkel bepaald door de overtuiging van de auteur ervan, maar moet deze keuze berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, zoals met name het doel en de inhoud van de handeling.

(cf. punten 47-48)

5. Aangezien de keuze van de rechtsgrondslag op objectieve gegevens berust en niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de instelling valt, kan een eventueel meningsverschil hierover aldus niet worden gelijk gesteld met een meningsverschil van de instellingen over de gegevens die betrekking hebben op de inhoud van de overeenkomst. De vrees om een eventueel meningsverschil binnen de instellingen aangaande de rechtsgrondslag van een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor het openen van onderhandelingen namens de Unie, openbaar te maken volstaat op zich dus niet om daaruit af te leiden dat er een gevaar is van ondermijning van het beschermde openbaar belang wat betreft internationale betrekkingen. De keuze van een onjuiste rechtsgrondslag kan de handeling tot sluiting van de overeenkomst zelf weliswaar ongeldig maken en daarmee ook de instemming van de Unie om door de overeenkomst gebonden te zijn, maar het bestaan van een dergelijk gevaar kan niet worden verondersteld op basis van het feit dat er een juridisch debat is over de omvang van de institutionele bevoegdheden betreffende het internationale optreden van de Unie.

De verwarring omtrent de aard van de bevoegdheid van de Unie, die deze laatste kan verzwakken wanneer zij haar standpunt in internationale onderhandelingen moet verdedigen, en die kan voortvloeien uit het ontbreken van vermelding van de rechtsgrondslag, wordt immers alleen maar groter wanneer de betrokken instellingen niet vooraf een objectief debat over de rechtsgrondslag van de voorgenomen handeling voeren.

Bovendien is er in het recht van de Unie een procedure, die is geregeld in artikel 300, lid 6, EG (thans artikel 218, lid 11, VWEU) en die precies tot doel heeft, zowel op het niveau van de Unie als in de internationale rechtsorde, de complicaties te voorkomen waartoe de verkeerde keuze van de rechtsgrondslag kan leiden.

(cf. punten 49-54)

6. Wanneer de Raad zich op 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 wil beroepen, moet hij een onderzoek verrichten in drie fasen, overeenkomend met de drie criteria in dit artikel. Ten eerste moet de Raad verifiëren of het document waarvan openbaarmaking wordt verlangd inderdaad een juridisch advies is, en zo ja, bepalen over welke delen ervan het gaat en waarvoor die uitzondering dus eventueel kan gelden. Ten tweede moet de Raad onderzoeken of de openbaarmaking van de delen van het document in kwestie, waarvan is vastgesteld dat zij juridische adviezen betreffen,

zou leiden tot ondermijning van de bescherming van die adviezen. Ten derde dient de Raad, indien hij van mening is dat de openbaarmaking de bescherming van juridische adviezen zou ondermijnen, te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking gebiedt al zou dit zijn mogelijkheid ondermijnen om juridische adviezen te vragen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen.

(cf. punten 63-64)

7. Het gevaar dat de openbaarmaking van een document een concrete en daadwerkelijke ondermijning vormt van het belang van de instelling om eerlijke, objectieve en volledige juridische adviezen te vragen en te ontvangen, moet redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn.

Het feit dat een juridisch advies de internationale betrekkingen van de Unie betreft, volstaat op zich niet voor 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 voorziene uitzondering, aangezien deze hypothese reeds onder de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van die verordening neergelegde uitzondering valt. Hoewel kan worden aangenomen dat in deze situatie een verhoogde bescherming van de documenten van de instelling gepast is om volledig uit te sluiten dat het belang van de Unie bij het verloop van internationale onderhandelingen wordt ondermijnd, is met deze omstandigheid reeds rekening gehouden doordat de instellingen een ruime beoordelingsbevoegdheid is toegekend in het kader van de toepassing van de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van die verordening neergelegde uitzondering.

Wat nu de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening neergelegde uitzondering betreft, kan de Raad zich niet geldig beroepen op de algemene overweging dat kan worden verondersteld dat sprake is van ondermijning van het beschermde openbaar belang in een gevoelig domein, met name wat juridische adviezen betreft die in het kader van onderhandelingen van een internationale overeenkomst worden gegeven. De vrees dat de burgers kennis krijgen van meningsverschillen tussen de instellingen aangaande de rechtsgrondslag van het internationale optreden van de Unie en daardoor aan de rechtmatigheid van dit optreden beginnen twijfelen, is evenmin een bewijs van een concrete en voorzienbare ondermijning van het betrokken belang.

De overweging dat het risico dat door de openbaarmaking van juridische adviezen inzake een besluitvormingsproces twijfel kan rijzen over de rechtmatigheid van de vastgestelde handelingen, niet volstaat om te concluderen dat de bescherming van juridische adviezen wordt ondermijnd, kan in beginsel immers worden toegepast op het vlak van het internationale optreden van de Unie, aangezien ook bij het besluitvormingsproces op dit vlak het transparantiebeginsel dient te worden nageleefd.

(cf. punten 69, 71, 73-76)

8. Aangaande 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 inzake juridische adviezen, staat het aan de Raad om het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, af te wegen tegen een eventueel hoger openbaar belang dat deze openbaarmaking gebiedt. Met name dient rekening te worden gehouden met het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, gelet op de voordelen van een grotere transparantie, zoals aangegeven in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1049/2001, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Deze overwegingen zijn bij uitstek relevant wanneer de Raad als wetgever optreedt, 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.

Dienaangaande zijn artikel 207, lid 3, tweede alinea, EG en artikel 7 van besluit 2006/683 houdende vaststelling van het reglement van orde van de Raad slechts een aanwijzing om uit te maken of de Raad al dan niet als wetgever is opgetreden voor de toepassing van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen.

Het initiatief voor en het voeren van de onderhandelingen met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst vallen in beginsel onder de uitvoerende bevoegdheid. Daarenboven is de inspraak van het publiek in een procedure met betrekking tot de onderhandeling en de sluiting van een internationale overeenkomst noodzakelijkerwijs beperkt, gelet op het rechtmatige belang om geen strategische elementen van de onderhandelingen te onthullen. Bijgevolg treedt de Raad in het kader van deze procedure niet als wetgever op. Toch kan de toepassing van de overwegingen in verband met het beginsel van transparantie van het besluitvormingsproces van de Unie niet worden uitgesloten op het gebied van het internationale optreden, in het bijzonder wanneer een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor het openen van onderhandelingen, een internationale overeenkomst betreft die gevolgen kan hebben voor een wetgevingsdomein van de Unie, zoals de verwerking en de uitwisseling van informatie in het kader van politieke samenwerking, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens.

Bijgevolg is er een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van een document dat een juridisch advies bevat, voor zover die openbaarmaking ertoe zou bijdragen de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen en het vertrouwen van de Europese burgers in die instellingen zou vergroten door een open debat mogelijk te maken over de punten waarover een verschil van mening bestond. Bovendien gaat het om het document dat de rechtsgrondslag bespreekt van een overeenkomst waarvan de sluiting gevolgen zal hebben voor het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens.

(cf. punten 81-83, 87-90, 93)

9. Op het vlak van het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Unie, is de vrees dat de openbaarmaking van interne juridische adviezen van een instelling betreffende lopende internationale onderhandelingen tussen de Unie en een derde staat het openbaar belang inzake de bescherming van juridische adviezen ondermijnt, niet gegrond, aangezien het juist de transparantie inzake de juridische adviezen 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 over de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook over de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces.

In dit verband is enerzijds het feit dat een document een domein betreft dat mogelijkerwijs binnen de werkingssfeer valt van de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vervatte uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen, niet relevant voor de beoordeling of een andere uitzondering, namelijk die inzake de bescherming van de juridische adviezen, als bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van die verordening, van toepassing is.

Anderzijds kan in het kader van het onderzoek naar het gevaar van ondermijning van het openbaar belang wat betreft de bescherming van juridische adviezen weliswaar beroep worden gedaan op het feit dat de procedure voor de sluiting van de internationale overeenkomst nog gaande was ten tijde van de vaststelling van het besluit van weigering van toegang tot een juridisch advies inzake die overeenkomst, doch dit argument is niet beslissend bij het onderzoek of er eventueel een hoger openbaar belang bestaat dat de openbaarmaking rechtvaardigt in weerwil van dit gevaar van ondermijning.

Het openbaar belang van de transparantie van het besluitvormingsproces zou immers worden uitgehouden indien het alleen in aanmerking zou worden genomen indien het besluitvormingsproces is beëindigd.

(cf. punten 96-97, 99-101)

10. Bij het onderzoek van de gedeeltelijke toegang tot een document van de instellingen van de Unie moet het evenredigheidsbeginsel worden nageleefd. Uit de bewoordingen van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie blijkt dat een instelling moet nagaan of gedeeltelijke toegang tot de in een verzoek om toegang bedoelde documenten kan worden verleend door een eventuele weigering te beperken tot die gegevens die onder de in bedoeld artikel vervatte uitzonderingen vallen. De instelling dient een dergelijke gedeeltelijke toegang te verlenen wanneer het doel dat zij nastreeft door toegang tot het document te weigeren, kan worden bereikt indien deze instelling zich zou beperken tot het onleesbaar maken van de delen die schade kunnen toebrengen aan het beschermde openbaar belang.

(cf. punten 105-106)

11. Op het vlak van het recht van toegang tot documenten staat het aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of, enerzijds, het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is.

Voorts is de algemene aard van een motivering, voor zover de Raad niet preciseert welke gevoelige informatie door de openbaarmaking zou kunnen worden onthuld, gerechtvaardigd door de bezorgdheid om geen informatie te onthullen die binnen de werkingssfeer van de ingeroepen uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang wat betreft internationale betrekkingen valt.

(cf. punten 118, 121)