



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

25 september 2014*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Van Duitsland afkomstig document in het kader van een EU-pilot-procedure — Artikel 4, leden 4 en 5 — Artikel 4, lid 2, derde streepje — Weigering van toegang — Schending van wezenlijke vormvoorschriften — Verplichting van concreet en individueel onderzoek — Gedeeltelijke toegang — Hoger openbaar belang”

In zaak T-669/11,

Darius Nicolai Spirlea en **Mihaela Spirlea**, wonende te Capezzano Pianore (Italië), aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Foerster en T. Pahl, vervolgens door Foerster en E. George, advocaten,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Costa de Oliveira en H. Kraemer, als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 9 november 2011 waarbij verzoekers de toegang is geweigerd tot de opmerkingen die de Bondsrepubliek Duitsland op 7 juli 2011 in het kader van EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO aan de Commissie heeft gericht,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, M. Kancheva (rapporteur) en C. Wetter, rechters,

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 maart 2014,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Toegang tot documenten

- 1 Artikel 15, lid 3, VWEU bepaalt:

„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.

De Raad bepaalt 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 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 [...].”

- 2 Artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met als opschrift „Recht van inzage in documenten”, bepaalt:

„Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van inzage in de documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht het medium waarop zij zijn vastgelegd.”

- 3 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), legt de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen vast van het in artikel 15 VWEU neergelegde recht van toegang tot documenten van die instellingen.

- 4 De punten 4 en 11 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 luiden als volgt:

„(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.

[...]

(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 uitzonderingenregeling 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.”

5 Artikel 1 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„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.”

6 Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon 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.

[...]

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.

[...]”

7 Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

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

[...]

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.”

8 Artikel 4, leden 4 tot en met 6, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt:

„4. Wanneer het gaat om documenten van derden, 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.

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

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.”

EU-pilot-procedure

- 9 De EU-pilot-procedure is een procedure voor samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten aan de hand waarvan kan worden nagegaan of het EU-recht binnen de lidstaten wordt nageleefd en correct wordt toegepast. Die procedure heeft tot doel eventuele inbreuken op het EU-recht op doeltreffende wijze op te lossen en, waar mogelijk, te vermijden dat formeel een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU wordt ingesteld.
- 10 De operationele aspecten van de EU-pilot-procedure zijn aanvankelijk beschreven in de mededeling van de Commissie van 5 september 2007, met als opschrift „Een Europa van resultaten – Toepassing van het gemeenschapsrecht” [COM(2007) 502 definitief]. Meer in het bijzonder bepaalt punt 2.2 van die mededeling, met als opschrift „Betere werkmethoden”:

„[...] Zoals thans het geval is, zouden aan de Commissie gerichte verzoeken en klachten betreffende de correcte toepassing van het gemeenschapsrecht worden geregistreerd en zou de ontvangst ervan worden bevestigd [...] Wanneer de feiten of de rechtssituatie in de betrokken lidstaat moeten worden verduidelijkt, zou de zaak aan die lidstaat worden toegezonden [...] de lidstaten [zouden] een korte termijn krijgen om de betrokken burgers of ondernemingen rechtstreeks de nodige toelichting, gegevens en oplossingen te verstrekken en om de Commissie daarvan in kennis te stellen. Wanneer er sprake is van een inbreuk op het gemeenschapsrecht zou van de lidstaten worden verwacht dat zij binnen vastgestelde termijnen het probleem oplossen of een oplossing voorstellen. Wanneer er geen oplossing wordt voorgesteld, zou de Commissie de zaak overnemen en conform de bestaande praktijk verdere stappen ondernemen, waaronder inbreukprocedures [...] De uitkomst van zaken zou worden geregistreerd om rapportage over resultaten en eventuele follow-up mogelijk te maken, met inbegrip van de registratie en instelling van inbreukprocedures. In dergelijke rapporten zouden de omvang, de aard en de ernst van nog onopgeloste problemen in kaart worden gebracht en zou worden aangegeven of er aanvullende specifieke mechanismen voor probleemoplossing of meer sectorgerichte initiatieven vereist zijn. Al deze maatregelen zouden moeten bijdragen tot een vermindering van het aantal inbreukprocedures en tot een doeltreffender beheer ervan. De Commissie stelt voor in 2008 met enkele lidstaten een pilootproject te starten, dat dan na evaluatie van het eerste werkingsjaar zou kunnen worden uitgebreid tot alle lidstaten [...]”

Voorgeschiedenis van het geding

- 11 Verzoekers, Darius Nicolai Spirlea en Mihaela Spirlea, zijn de ouders van een kind dat in augustus 2010 is overleden, volgens hen ten gevolge van een therapeutische behandeling op basis van autologe stamcellen die hem in een privékliniek in Düsseldorf (Duitsland) (hierna: „privékliniek”) was toegediend.
- 12 Bij brief van 8 maart 2011 hebben verzoekers bij het directoraat-generaal (DG) „Gezondheid” van de Europese Commissie een klacht ingediend waarin zij in wezen aanvoeren dat de privékliniek haar therapeutische activiteiten kon verrichten omdat de Duitse autoriteiten hadden nagelaten op te treden en laatstgenoemden aldus de bepalingen van verordening (EG) nr. 1394/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van richtlijn 2001/83/EG en verordening (EG) nr. 726/2004 (PB L 324, blz. 121) hadden geschonden.
- 13 Naar aanleiding van die klacht heeft de Commissie een EU-pilot-procedure geopend, met nummer 2070/11/SNCO, en contact opgenomen met de Duitse autoriteiten om na te gaan in welke mate de gebeurtenissen die verzoekers in hun klacht beschrijven betreffende de privékliniek, een schending van verordening nr. 1394/2007 vormden.

- 14 Op 10 mei en op 10 oktober 2011 heeft de Commissie twee verzoeken om informatie aan de Bondsrepubliek Duitsland gericht, waaraan laatstgenoemde op respectievelijk 7 juli en 4 november 2011 heeft voldaan.
- 15 Op 11 augustus 2011 hebben verzoekers overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 verzocht om toegang tot informatie betreffende de behandeling van de klacht. Meer in het bijzonder hebben zij verzocht om inzage van de door de Bondsrepubliek Duitsland op 7 juli 2011 neergelede opmerkingen (hierna: „litigieus document”).
- 16 Op 12 augustus 2011 heeft de Commissie de Duitse autoriteiten ingelicht dat verzoekers om toegang tot het litigieuze document hadden verzocht.
- 17 Op 19 augustus 2011 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie laten weten dat zij zich ertegen verzette dat toegang werd verleend tot het litigieuze document op grond van de uitzonderingen betreffende, ten eerste, de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde bescherming van de internationale betrekkingen, en, anderzijds, de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening bedoelde bescherming van het doel van onderzoeken.
- 18 Op 22 september 2011 heeft de Commissie het verzoek van verzoekers om toegang tot het litigieuze document afgewezen.
- 19 Op 27 september 2011 hebben verzoekers krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend.
- 20 Op 9 november 2011 heeft de Commissie haar eerdere besluit bevestigd en verzoekers toegang tot het litigieuze document geweigerd op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening (hierna: „bestreden besluit”).
- 21 Om te beginnen heeft de Commissie uiteengezet dat de Duitse autoriteiten, na door de Commissie te zijn geraadpleegd, zich tegen de openbaarmaking van genoemd document hebben verzet, met name op grond van de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering betreffende de bescherming van onderzoeken. Vervolgens heeft zij erop gewezen dat zij overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot het litigieuze document moest weigeren. Voorts was de Commissie van mening dat het in casu niet mogelijk was gedeeltelijk toegang te verlenen tot het litigieuze document overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001. Ten slotte heeft de Commissie vastgesteld dat geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 openbaarmaking van dat document gebod.
- 22 Op 27 september 2012 heeft de Commissie verzoekers ingelicht dat de EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO definitief was afgesloten.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 december 2011, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.
- 24 Bij de gedeeltelijke vervanging van de leden van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Achtste kamer, waarnaar de onderhavige zaak dan ook is verwezen.

- 25 Bij beschikking van 3 februari 2014 heeft het Gerecht de Commissie op grond van de artikelen 65, sub b, 66, lid 1, en 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht gelast het litigieuze document over te leggen, en heeft daarbij bepaald dat dit document in het kader van de huidige procedure niet aan verzoekers ter kennis wordt gebracht. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 26 Op 4 februari 2014 heeft het Gerecht, in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang, bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, verzoekers en de Commissie verzocht hun opmerkingen in te dienen over de gevolgen van het arrest van het Hof van 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie (C-135/11 P), voor de beslechting van het onderhavige geding. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 27 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 28 Partijen zijn ter terechtzitting van 6 maart 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 29 Verzoekers verzoeken het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 30 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 31 Verzoekers voeren in wezen drie middelen aan, respectievelijk ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften en van de motiveringsplicht, schending van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 en schending van artikel 4, lid 6, van die verordening.

Eerste middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften en van de motiveringsplicht

Argumenten van partijen

- 32 Verzoekers verwijten de Commissie in wezen dat zij in het bestreden besluit van mening was dat het verzet van de Bondsrepubliek Duitsland tegen de openbaarmaking van het litigieuze document op zich volstond om hun verzoek om toegang overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 af te wijzen. In dat verband voeren zij aan dat de Commissie bij de behandeling van hun verzoek om toegang verschillende fouten heeft gemaakt en het bestreden besluit toereikend heeft gemotiveerd.
- 33 Om te beginnen voeren verzoekers aan dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 de Commissie een beoordelingsbevoegdheid verleent betreffende de toepassing van de in de leden 1 en 2 van die bepaling genoemde uitzonderingen, wanneer het verzoeken om toegang tot een van een lidstaat afkomstig document betreft, zoals in casu het geval is. De Commissie is dus niet verplicht om de betrokken lidstaat onmiddellijk te raadplegen over de toegang tot het document indien het duidelijk is

dat het betrokken document openbaar moet worden gemaakt. In de onderhavige zaak wijzen verzoekers erop dat nergens uit het bestreden besluit blijkt dat de Commissie in het kader van hun verzoek om toegang van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid gebruikt heeft gemaakt.

- 34 Vervolgens voeren verzoekers aan dat de Commissie, ook na de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 te hebben geraadpleegd, grondig had moeten nagaan of de feiten en de motivering die door de lidstaat tegen de openbaarmaking van het litigieuze document werden aangevoerd, gegrond waren. Volgens hen moet de Commissie niet alleen nagaan of die lidstaat zijn verzet formeel had gemotiveerd, maar tevens of die motivering verband hield met de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen en moet zij in concreto beoordelen of de aangevoerde uitzonderingen en redenen op het litigieuze document van toepassing waren.
- 35 Voorts verwijten verzoekers de Commissie dat zij de Bondsrepubliek Duitsland ertoe heeft aangezet de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen in te roepen. Zij zijn namelijk van mening dat de Commissie, met de bedoeling verzoekers de toegang tot het litigieuze document te ontfemen, de lidstaat terstond heeft gelast zich tegen de toegang te verzetten en de lidstaat zelfs heeft uitgelegd hoe zij de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 kon inroepen. Een dergelijke handelwijze is onverenigbaar met de doelstelling van die verordening, te weten de openheid en objectiviteit van de besluiten van de Europese Unie.
- 36 Bovendien betogen verzoekers dat de Commissie het beginsel van „equality of arms” heeft geschonden alsmede het recht om te worden gehoord in de procedure die aanleiding heeft gegeven tot het bestreden besluit. Zij wijzen er namelijk op dat de Bondsrepubliek Duitsland in kennis is gesteld van de redenen waarop zij hun verzoek om toegang hebben gebaseerd, terwijl zij niet in kennis zijn gesteld van de redenen waarom die lidstaat zich tegen de openbaarmaking van het litigieuze document heeft verzet. In die omstandigheden hebben zij geen uiting kunnen geven aan hun standpunt betreffende de gegrondheid van het verzet van die lidstaat in het licht van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen. Ten slotte zijn zij van mening dat zij als procespartijen in de zin van die verordening toegang hadden moeten krijgen tot het antwoord van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 37 Ten slotte voeren verzoekers aan dat de Commissie de werkingssfeer van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ten onrechte heeft uitgebreid tot de „Duitse autoriteiten”, terwijl de Commissie zich in het kader van dat artikel uitsluitend tot de „Bondsrepubliek Duitsland” mocht richten.
- 38 De Commissie betwist de argumenten van verzoekers.

Beoordeling door het Gerecht

- 39 In het kader van het eerste middel voeren verzoekers in wezen twee grieven aan, respectievelijk ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften, zoals die welke met name in artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001 zijn opgenomen, en aan niet-nakoming van de motiveringsplicht.

– Opmerkingen vooraf

- 40 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1049/2001 blijkens punt 4 van de considerans en artikel 1 ervan tot doel heeft het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven (arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 33, en arrest Gerecht van 3 oktober 2012,

Jurašinović/Raad, T-63/10, punt 28). Volgens artikel 2, lid 3, van die verordening omvat dit recht niet alleen de door een instelling opgestelde documenten, maar ook die welke zijn ontvangen van derden, waartoe de lidstaten behoren, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 3, sub b, van die verordening.

- 41 Aan dat recht van toegang tot documenten worden niettemin bepaalde beperkingen gesteld die gebaseerd zijn op redenen van openbaar of particulier belang (arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 62, en arrest Jurašinović/Raad, reeds aangehaald, punt 29). Meer in het bijzonder kan een lidstaat volgens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2011 een instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken (arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 50).
- 42 In de onderhavige zaak heeft de Bondsrepubliek Duitsland gebruik gemaakt van de haar bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 geboden mogelijkheid en de Commissie verzocht om de opmerkingen die eerstgenoemde op 7 juli 2011 in het kader van de EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO aan de Commissie had gericht, niet openbaar te maken. De betrokken lidstaat heeft haar verzet met name gebaseerd op de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van genoemde verordening bedoelde uitzondering betreffende onderzoeken. Dientengevolge heeft de Commissie in het bestreden besluit haar weigering van toegang tot het litigieuze document gebaseerd op het verzet dat de Duitse autoriteiten op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 hadden geuit.
- 43 In dat verband moet worden opgemerkt dat het Hof in de arresten van 18 december 2007, Zweden/Commissie (C-64/05 P, Jurispr. blz. I-11389), en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, reeds de gelegenheid heeft gehad de draagwijdte te preciseren van het krachtens die bepaling door een lidstaat geuite verzet.
- 44 Dienaangaande heeft het Hof benadrukt dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 een procedurele bepaling is, daar dit voorschrift enkel bepaalt dat voorafgaande instemming van de betrokken lidstaat is vereist wanneer deze lidstaat daartoe uitdrukkelijk een verzoek heeft ingediend en het betrekking heeft op het besluitvormingsproces van de Unie (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punten 78 en 81, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 53).
- 45 Anders dan op grond van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001, dat derden in het geval van documenten die van hen afkomstig zijn, slechts het recht geeft door de betrokken instelling te worden geraadpleegd over de toepassing van een van de uitzonderingen van lid 1 of 2 van dit artikel 4, is volgens lid 5 daarvan de voorafgaande instemming van de lidstaat een *conditio sine qua non* voor openbaarmaking van een van deze laatste afkomstig document indien die lidstaat daarom verzoekt (arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 54).
- 46 Zo heeft het Hof geoordeeld dat wanneer een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de hem door artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 geboden mogelijkheid om te verzoeken dat een bepaald document dat van hem afkomstig is, niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar zal worden gemaakt, voor de eventuele openbaarmaking van dit document door de instelling vooraf toestemming van deze lidstaat moet worden verkregen (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 50, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 55).
- 47 Hieruit volgt a contrario dat de instelling die niet de voorafgaande instemming van de betrokken lidstaat heeft gekregen, het betrokken document niet openbaar mag maken (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 44, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 56).

- 48 Artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 verleent de betrokken lidstaat echter geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht waarmee hij zich louter discretionair en zonder zijn besluit te hoeven motiveren tegen de openbaarmaking van elk bij een instelling berustend document kan verzetten, op de enkele grond dat dit document van die staat afkomstig is (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 58, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 57).
- 49 De uitoefening van de bevoegdheid die artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken lidstaat verleent, wordt namelijk afgebakend door de materiële uitzonderingen die in de leden 1 tot en met 3 van ditzelfde artikel zijn opgesomd, en de lidstaat beschikt ter zake enkel over een bevoegdheid tot deelneming aan de besluitvorming van de instelling. De voorafgaande instemming van de betrokken lidstaat waarnaar dit artikel verwijst, is aldus 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 van bedoeld artikel ontleende uitzonderingsgronden. Volgens het aldus bij dit artikel ingevoerde besluitvormingsproces hebben de betrokken instelling en de betrokken lidstaat zich dus te houden aan de in bedoelde leden 1 tot en met 3 neergelegde materiële uitzonderingen (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punten 76 en 83, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 58).
- 50 Bijgevolg kan de betrokken lidstaat zich op grond van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 slechts tegen de openbaarmaking van documenten die van hem afkomstig zijn, verzetten op grond van de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel voorziene materiële uitzonderingen en dient hij zijn standpunt ter zake naar behoren te motiveren (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 99, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 59).
- 51 Wat in casu de draagwijdte betreft van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ten aanzien van de instelling waarbij een verzoek om toegang tot een document is ingediend, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat jegens de indiener van het verzoek de tussenkomst van de betrokken lidstaat er niet aan afdoet dat de beslissing die de instelling nadien tot hem richt in antwoord op het door hem bij haar ingediende verzoek om toegang tot een document dat in haar bezit is, een handeling van de Unie is (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 94, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 60).
- 52 De instelling waarbij een verzoek om toegang tot een document is ingediend, is als auteur van een beslissing tot weigering van toegang tot documenten dus verantwoordelijk voor de rechtmatigheid daarvan. Zo heeft het Hof geoordeeld dat deze instelling geen gevolg kan geven aan het verzet van een lidstaat tegen openbaarmaking van een van hem afkomstig document, indien dit verzet geenszins is gemotiveerd of indien de redenen die door die staat worden aangevoerd om toegang tot het betrokken document te weigeren, niet verwijzen naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 88, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 61).
- 53 Hieruit volgt dat de betrokken instelling, alvorens de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document te weigeren, moet onderzoeken of die lidstaat zijn verzet heeft gebaseerd op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde materiële uitzonderingen en of hij zijn standpunt ter zake naar behoren heeft gemotiveerd. In de procedure van de totstandkoming van een beslissing waarbij toegang wordt geweigerd moet die instelling dus verifiëren dat bedoelde motivering is verstrekt en daarvan melding maken in de beslissing die zij geeft aan het einde van die procedure (arresten Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 99, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 62).

- 54 Volgens de rechtspraak is het daarentegen niet aan de instelling waarbij het verzoek om toegang tot een document is ingediend om het besluit tot verzet van de betrokken lidstaat in volle omvang te beoordelen door over te gaan tot een toetsing die verder zou gaan dan de loutere verificatie of sprake is van een motivering die verwijst naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen (arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 63).
- 55 Het vereiste van een dergelijke beoordeling in volle omvang zou ertoe kunnen leiden dat de instelling waarbij het verzoek om toegang tot een document is ingediend na afloop van die beoordeling het betrokken document ten onrechte mededeelt aan de verzoeker, ondanks het in de zin van de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest naar behoren gemotiveerde verzet van de lidstaat waarvan het document afkomstig is (arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 64).
- 56 In het licht van die beginselen moeten de twee door verzoekers in het kader van het eerste middel aangevoerde grieven worden onderzocht.
- Gestelde schending van wezenlijke vormvoorschriften
- 57 Wat de aan schending van wezenlijke vormvoorschriften ontleende grief betreft, voeren verzoekers om te beginnen aan dat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 aldus moet worden uitgelegd dat de Commissie, alvorens de betrokken lidstaat overeenkomstig lid 5 van dat artikel te raadplegen, op grond van de beoordelingsmarge waarover zij beschikt, dient na te gaan of het document waartoe om de toegang is verzocht, in het licht van de in die verordening neergelegde uitzonderingen al dan niet openbaar moet worden gemaakt.
- 58 In dat verband moet worden opgemerkt dat verzoekers met dat argument de stelling in twijfel trekken die de Commissie zowel in het bestreden besluit als in haar schriftelijke stukken voor het Gerecht heeft geformuleerd, namelijk dat zij, wanneer een verzoek om toegang een van een lidstaat afkomstig document betreft, zij die lidstaat vervolgens om instemming met die openbaarmaking verzoekt.
- 59 Verzoekers uiten terecht kritiek op die stelling van de Commissie, omdat artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat, wanneer het gaat om documenten van derden, waartoe de lidstaten behoren (zie punt 40 hierboven), de instelling die wordt verzocht toegang tot een document te verlenen, de derde raadpleegt om te kunnen beoordelen of een uitzondering van de leden 1 of 2 van dat artikel van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.
- 60 Bovendien heeft het Hof in zijn rechtspraak vastgesteld dat, overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001, indien het volgens de betrokken instelling duidelijk is dat de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document moet worden geweigerd op grond van de in de leden 1 of 2 van dat artikel voorziene uitzonderingen, zij de verzoeker toegang weigert zonder dat zij de lidstaat waarvan het document afkomstig is, hoeft te raadplegen en zulks ongeacht of deze lidstaat al dan niet vooraf een verzoek krachtens artikel 4, lid 5, van deze verordening heeft gedaan (zie in die zin arrest Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 68).
- 61 Zoals verzoekers betogen, is de Commissie, wanneer het van een lidstaat afkomstige document waartoe om de toegang is verzocht, geen verband houdt met de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 opgenomen uitzonderingen, niet verplicht om die lidstaat te raadplegen en moet zij onmiddellijk tot de openbaarmaking van het litigieuze document overgaan, zonder de instemming van de lidstaat te hebben verkregen. In dat verband zij erop gewezen dat, overeenkomstig de in punt 48 hierboven

aangehaalde rechtspraak, de lidstaten geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht genieten waarmee zij zich tegen de openbaarmaking van elk bij een instelling berustend document kunnen verzetten, op de enkele grond dat dit document van die staat afkomstig is.

- 62 In casu kan de Commissie evenwel geen schending van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 worden verweten, aangezien het litigieuze document, zoals de Commissie in het bestreden besluit heeft aangegeven, onder een EU-pilot-procedure viel en de Bondsrepubliek Duitsland dus de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 kon invoeren.
- 63 In dat verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat verzoekers niet betwisten dat het litigieuze document een „onderzoek” is in de zin van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering.
- 64 In elk geval blijkt uit de mededeling van 5 september 2007 (zie punt 10 hierboven) dat EU-pilot-procedures tot doel hebben na te gaan of het Unierecht in de lidstaten correct wordt toegepast en uitgevoerd. De Commissie doet dit gewoonlijk aan de hand van verzoeken om inlichtingen en informatie, die zij zowel tot de betrokken lidstaten als tot de betrokken burgers en ondernemingen richt. Meer in het bijzonder is de Commissie in het specifieke kader van EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO nagegaan of de door verzoekers in hun klacht beschreven feiten daadwerkelijk neerkomen op een schending van verordening nr. 1394/2007 door de Bondsrepubliek Duitsland. In dat verband heeft zij eerst verzoeken om inlichtingen tot die lidstaat gericht. Vervolgens heeft zij de verkregen antwoorden onderzocht. Ten slotte heeft zij haar gevolgtrekkingen – zij het in voorlopige vorm – in een aan verzoekers gericht verslag uiteengezet.
- 65 Daaruit volgt dat, anders dan verzoekers betogen, de Commissie de krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 op haar rustende verplichtingen is nagekomen, toen zij de Bondsrepubliek Duitsland heeft geraadpleegd over de vraag of laatstgenoemde van mening was dat de in de leden 1 en 2 van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen van toepassing waren op het verzoek om toegang van verzoekers. Daarenboven moet worden vastgesteld dat het besluit van de Commissie op het verzoek om toegang afhankelijk was van de door de Duitse autoriteiten in het kader van de totstandkoming van het bestreden besluit genomen beslissing (zie in die zin arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, reeds aangehaald, punt 56).
- 66 In de tweede plaats verwijten verzoekers de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland ertoe te hebben aangezet zich tegen de openbaarmaking van het litigieuze document te verzetten. Dit wordt echter niet gestaafd. Zoals blijkt uit de brief van de Commissie van 12 augustus 2011 (zie punt 16 hierboven), heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland namelijk in kennis gesteld van het verzoek van verzoekers om toegang tot het litigieuze document en de Commissie heeft in dit verband de Bondsrepubliek Duitsland enkel gevraagd wat haar standpunt was inzake de openbaarmaking van het litigieuze document. Anders dan verzoekers aanvoeren, betekent dit niet dat de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland ertoe heeft aangezet zich te verzetten tegen het verzoek om toegang van verzoekers, doch wilde zij daarmee veeleer de krachtens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 op haar rustende verplichting nakomen, te weten de lidstaat op wie dat verzoek betrekking heeft, raadplegen.
- 67 In de derde plaats voeren verzoekers aan dat de Commissie zich ten onrechte heeft gericht tot de „Duitse autoriteiten” in plaats van tot de „Bondsrepubliek Duitsland”. In dat verband kan worden volstaan met de opmerking dat die verklaring uitgaat van een verkeerd begrip van de bewoordingen van het bestreden besluit. De Commissie heeft in haar motivering inderdaad de uitdrukking „Duitse autoriteiten” als synoniem voor „Bondsrepubliek Duitsland” gebruikt. Aangezien beide uitdrukkingen in casu betrekking hebben op de betrokken lidstaat waarvan het document afkomstig was waarop het verzoek om toegang in de zin van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 betrekking had, kan de Commissie geen schending worden verweten. In herinnering moet worden gebracht dat dit artikel betrekking heeft op alle van een lidstaat afkomstige documenten die door die lidstaat aan een

instelling worden gezonden, ongeacht wie binnen die lidstaten overeenkomstig de nationale bevoegdheidsverdeling de auteur ervan is (zie in die zin arrest Zweden/Commissie, reeds aangehaald, punt 61).

- 68 In de vierde plaats verwijten verzoekers de Commissie in wezen het beginsel van „equality of arms” te hebben geschonden en hen niet in staat te hebben gesteld kennis te nemen van het standpunt dat de Bondsrepubliek Duitsland naar aanleiding van de overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 verrichte raadpleging heeft ingenomen.
- 69 In dat verband moet er, met de Commissie, om te beginnen op worden gewezen dat het niet de taak van de Commissie is om in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, met inachtneming van het beginsel van „equality of arms”, uitspraak te doen over een geschil tussen degene die om toegang tot een document verzoekt en de lidstaat die dat document heeft opgesteld. In casu dient de Commissie, als instantie die bevoegd is om te beslissen over de toegang tot het litigieuze document, alleen na te gaan of de Bondsrepubliek Duitsland, gelet op de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen, de redenen heeft opgegeven die de weigering van het verzoek om toegang op het eerste gezicht kunnen rechtvaardigen.
- 70 Vervolgens moet, anders dan verzoekers aanvoeren, worden vastgesteld dat de Commissie zich er in het bestreden besluit niet toe heeft beperkt aan te geven wat het standpunt van de Bondsrepubliek Duitsland inzake hun verzoek om toegang was, maar heeft zij tevens letterlijk de passages weergegeven van het standpunt dat laatstgenoemde haar als reactie op de raadpleging had doen toekomen (afdeling 3 van het bestreden besluit). Meer in het bijzonder gaat het om de passages waarin de Bondsrepubliek Duitsland in wezen verduidelijkt dat volgens haar een EU-pilot-procedure in een klimaat van wederzijds vertrouwen met de Commissie moet plaatsvinden zodat kan worden onderhandeld en naar compromissen kan worden gezocht met het oog op de snelle en volledige oplossing van het geschil. Tevens blijkt uit die passages dat volgens de Bondsrepubliek Duitsland de openbaarmaking van het litigieuze document de loyale samenwerking tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie alleen maar zou bemoeilijken en het in het kader van het aangevatte onderzoek noodzakelijk was dat die samenwerking bleef bestaan.
- 71 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Commissie verzoekers in staat heeft gesteld kennis te nemen van de motivering die de Bondsrepubliek Duitsland heeft aangevoerd om zich tegen de openbaarmaking van het litigieuze document te verzetten.
- 72 Voorts moet het argument van verzoekers worden verworpen volgens hetwelk de Commissie in wezen hun recht om te worden gehoord, heeft geschonden omdat zij hen niet in staat heeft gesteld opmerkingen te maken over het antwoord van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 73 In dat verband moet erop worden gewezen dat in het kader van verordening nr. 1049/2001 is bepaald dat verzoekers die bij een instelling om toegang tot een document verzoeken, nadat die toegang een eerste maal door die instelling is geweigerd, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van die verordening een confirmatief verzoek kunnen indienen. Daarbij behouden zij de mogelijkheid om, in voorkomend geval, opmerkingen in te dienen tegen het standpunt van die instelling. Wanneer een lidstaat zich tegen de krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 gevraagde openbaarmaking heeft verzet door zich op de in de leden 1 en 2 van die bepaling bedoelde uitzonderingen te beroepen, kunnen verzoekers meer in het bijzonder, via dat confirmatief verzoek, hun standpunt te kennen geven over de door die lidstaat aangevoerde motivering.
- 74 In de onderhavige zaak hebben verzoekers, nadat de Commissie op 22 september 2011 hun verzoek om toegang tot het litigieuze document had geweigerd (zie punt 18 hierboven), overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend (zie punt 19 hierboven). Derhalve moet worden aangenomen dat zij, anders dan zij betogen, de mogelijkheid hebben gekregen om zowel de stappen van de Commissie inzake de raadpleging van de

Bondsrepubliek Duitsland uit hoofde van artikel 4, lid 5, van die verordening als het standpunt van laatstgenoemde dat hun verzoek moest worden afgewezen, te betwisten. Bovendien zij benadrukt dat de Commissie in het kader van haar motivering concreet heeft geantwoord op de verklaringen en opmerkingen die verzoekers in hun confirmatief verzoek naar voren hebben gebracht (afdeling 4 van het bestreden besluit).

75 In de vijfde plaats moet worden vastgesteld dat, hoewel verzoekers de Commissie verwijten dat zij niet goed heeft aangegeven tot welk document zij om toegang verzochten, zij zowel in haar verzoek aan de Bondsrepubliek Duitsland als in het bestreden besluit, correct heeft aangegeven dat het document waartoe om toegang werd verzocht, het antwoord was dat die lidstaat op 7 juli 2011 tot de Commissie had gericht naar aanleiding van het in het kader van EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO ingediende verzoek. Derhalve moet het argument van verzoekers worden afgewezen.

76 Aangezien de Commissie de verplichtingen is nagekomen, die op haar rusten krachtens met name artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, kunnen verzoekers niet met succes aanvoeren dat de Commissie bij de behandeling van hun verzoek om toegang wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden.

77 De eerste grief moet dus worden afgewezen.

– Gestelde niet-nakoming van de motiveringsplicht

78 Met betrekking tot de grief die is ontleend aan niet-nakoming van de motiveringsplicht, voeren verzoekers een reeks argumenten aan, waarmee aan de Commissie wordt verweten dat zij de motivering die de Bondsrepubliek Duitsland heeft aangevoerd tot staving van haar weigering van het verzoek om toegang, slechts oppervlakkig heeft getoetst. Verzoekers zijn van mening dat de Commissie die motivering volgens vaste rechtspraak concreet en individueel moest onderzoeken en dat zij in geval van weigering had moeten verduidelijken waarom het verlenen van toegang tot het litigieuze document onverenigbaar was met de door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde bepaling, te weten artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

79 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de grief van verzoekers betrekking heeft op de vraag welke aard en intensiteit het te verrichten onderzoek moet hebben en welke motivering de Commissie moet verstrekken wanneer zij besluit de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen in te roepen.

80 In dat verband voeren verzoekers terecht aan dat het Hof heeft geoordeeld dat het ter rechtvaardiging van de weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, in beginsel niet volstaat dat het document een in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit betreft. De betrokken instelling moet tevens uiteenzetten in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in dat artikel neergelegde uitzonderingen (arresten Hof van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885, punt 53; 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 72, en 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, punt 44).

81 Opgemerkt zij dat de verplichting een concreet en individueel onderzoek te verrichten, die voortvloeit uit het in voornoemde rechtspraak bedoelde transparantiebeginsel, niet van toepassing is wanneer het verzoek om toegang een van een lidstaat afkomstig document in de zin van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 betreft.

- 82 Zoals uit de punten 53 en 55 hierboven volgt, heeft het Hof namelijk geoordeeld dat de Commissie in het kader van het besluitvormingsproces voor een besluit tot weigering van toegang louter diende na te gaan, ten eerste, of de betrokken lidstaat zijn verzet op een van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde materiële uitzonderingen had gebaseerd en, ten tweede, of hij zijn standpunt ter zake naar behoren had gemotiveerd.
- 83 Voorts heeft het Hof in antwoord op argumenten, die vergelijkbaar zijn met die welke verzoekers in de onderhavige zaak aanvoeren, gepreciseerd dat het niet aan de instelling waarbij het verzoek om toegang tot een document is ingediend, staat om het besluit tot verzet van de betrokken lidstaat in volle omvang te beoordelen door over te gaan tot een toetsing die verder zou gaan dan louter de verificatie of sprake is van een motivering die verwijst naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen.
- 84 In de onderhavige zaak is de Commissie nagegaan of het verzet van de Bondsrepubliek Duitsland verwees naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde materiële uitzonderingen en of het in dat opzicht naar behoren was gemotiveerd. Voorts heeft zij om te beginnen opgemerkt dat de Duitse autoriteiten zich tegen de openbaarmaking van het litigieuze document hebben verzet onder verwijzing naar de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening bedoelde uitzondering betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken. In dat verband heeft zij zelfs letterlijk het antwoord van de Bondsrepubliek Duitsland aangehaald. Vervolgens heeft zij opgemerkt dat de toelichting van de Bondsrepubliek Duitsland op het eerste gezicht gegrond leek, zoals het Hof haars inziens heeft vereist in het reeds aangehaalde arrest Zweden/Commissie. Ten slotte heeft de Commissie geantwoord op de argumenten die verzoekers in het kader van hun confirmatief verzoek van 27 september 2011 (zie punt 19 hierboven) tegen de raadpleging van de Duitse autoriteiten hebben aangevoerd.
- 85 Uit het bovenstaande volgt dat de Commissie heeft voldaan aan haar verplichting om een zorgvuldig onderzoek te verrichten met inachtneming van het intensiteitsniveau dat volgens de rechtspraak van het Hof inzake artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 vereist is, alsmede aan haar motiveringsplicht.
- 86 Bijgevolg moet de tweede grief worden verworpen.
- 87 Gelet op een en ander, moet het eerste middel in zijn geheel worden verworpen.

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

- 88 Verzoekers voeren primair aan dat de Commissie in haar besluit niet naar behoren heeft gemotiveerd dat er geen hoger belang bestaat in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001. Subsidiair zijn zij van mening dat de Commissie geen correcte afweging heeft gemaakt van de in de onderhavige zaak conflicterende belangen en betwisten zij dus de slotsom van de Commissie dat er geen hoger belang dan het belang van de EU-pilot-procedure is dat de openbaarmaking van het litigieuze document gebod. In wezen voeren zij aan dat het doel van bescherming van de gezondheid voorrang moet hebben boven het particuliere belang dat de Commissie bij de voortzetting van haar onderzoek heeft.
- 89 De Commissie betwist de argumenten van verzoekers.

Beoordeling door het Gerecht

- 90 Vooraf zij opgemerkt dat, zelfs wanneer de Commissie, zoals in casu, zich baseert op artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 om de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren, niet is uitgesloten dat kan worden aangetoond dat een hoger openbaar belang krachtens de laatste zinsnede van artikel 4, lid 2, van die verordening de openbaarmaking van die documenten gebiedt. Zoals blijkt uit de in punt 49 hierboven aangehaalde rechtspraak, dienen volgens het bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde besluitvormingsproces de betrokken instelling en de betrokken lidstaat zich te houden aan de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening neergelegde materiële uitzonderingen. Artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, valt daar noodzakelijkerwijze onder.
- 91 Volgens de rechtspraak moet degene die zich erop beroept dat er een hoger openbaar belang bestaat, concreet de omstandigheden aanvoeren die de openbaarmaking van de betrokken documenten gebieden (zie in die zin arrest Hof van 28 juni 2012, Commissie/Agrofert Holding, C-477/10 P, punt 68; arresten Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punt 62; Zweden e.a./API en Commissie, reeds aangehaald, punt 103, en LPN/Commissie, reeds aangehaald, punt 94).
- 92 Voorts volstaan louter algemene overwegingen niet om aan te tonen dat er een hoger openbaar belang bestaat dat voorrang heeft boven de redenen tot weigering van openbaarmaking van de betrokken documenten (zie in die zin arrest LPN/Commissie, reeds aangehaald, punt 93).
- 93 Bovendien hoeft het hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van een document kan gebieden, niet noodzakelijkerwijze te worden onderscheiden van de aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende beginselen (zie in die zin arresten Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punten 74 en 75, en LPN/Commissie, reeds aangehaald, punt 92).
- 94 In de onderhavige zaak moet worden opgemerkt dat de Commissie in het bestreden besluit van mening was dat geen hoger openbaar belang de openbaarmaking van de documenten krachtens artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 gebiedt, aangezien het algemeen belang in casu het best werd gediend door de EU-pilot-procedure met de Bondsrepubliek Duitsland te voltooien. Volgens de Commissie, die in wezen de ter zake door de Duitse autoriteiten in hun brief van 19 augustus 2011 aangevoerde motivering heeft overgenomen (zie punt 18 hierboven alsmede de punten 3 en 6 van het bestreden besluit), kon op die manier worden nagegaan of de feiten die verzoekers in hun klacht tegen de Duitse autoriteiten hebben aangevoerd, daadwerkelijk een schending van het Unierecht inhielden.
- 95 Die beoordeling van de Commissie geeft geen blijk van een onjuiste opvatting.
- 96 In de eerste plaats heeft de Commissie, zoals blijkt uit punt 94 hierboven, namelijk een motivering gegeven voor haar conclusie dat geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 in casu de openbaarmaking van het litigieuze document gebiedt. Het argument van verzoekers dat het bestreden besluit op dat punt niet afdoende is gemotiveerd, kan dus niet slagen.
- 97 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat verzoekers, naast algemene verklaringen betreffende de noodzaak van bescherming van de volksgezondheid en het feit dat de behandelingen in de privékliniek in Duitsland tot de dood van meerdere patiënten hebben geleid, geen concrete redenen aanvoeren die in casu de openbaarmaking van het litigieuze document gebieden. Meer in het bijzonder verduidelijken zij niet in welke mate de openbaarmaking van dat document aan verzoekers, te weten het antwoord van de Bondsrepubliek Duitsland op de vragen die de Commissie in het kader van de betrokken EU-pilot-procedure heeft gesteld, het belang van bescherming van de volksgezondheid dient. Benadrukt zij dat, zoals blijkt uit de in de punten 91 en 92 hierboven aangehaalde rechtspraak, ofschoon de instelling die zich op de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van

verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering beroept, daarvan het bewijs moet leveren, de bewijslast, wat artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van die verordening betreft, daarentegen rust op degenen die een hoger openbaar belang in de zin van de laatste zinsnede van die bepaling aanvoeren.

- 98 In de derde plaats, zelfs indien de algemene verklaringen dat er een algemeen belang van bescherming van de volksgezondheid bestaat, zouden moeten worden aanvaard, kan niet worden aangenomen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten in casu een dergelijk belang dient. Het is immers niet aan verzoekers om uit te maken in welke mate de Duitse autoriteiten het Unierecht, en met name verordening nr. 1394/2007, hebben nageleefd, gelet op de in hun klacht uiteengezette feitelijke context. Integendeel, de beoordeling van de Commissie dat het openbaar belang erbij gediend is dat zijzelf uitmaakt of de Bondsrepubliek Duitsland het Unierecht heeft nageleefd en dat dit de meest doeltreffende manier is om de volksgezondheid te beschermen, dient te worden bevestigd.
- 99 In de vierde plaats voeren verzoekers aan dat het litigieuze document als grondslag kan dienen voor de vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid die zij eventueel voor de Duitse rechterlijke instanties kunnen instellen. In wezen wensen verzoekers met hun verzoek bewijsstukken te verkrijgen om hun aansprakelijkheidsvordering te staven. Zij doen daarvoor een beroep op de Commissie en de onderzoeksbevoegdheden waarover deze als hoedster van het VWEU beschikt. Het belang dat verzoekers hebben bij het overleggen van bewijsstukken voor de nationale rechterlijke instantie kan niet worden beschouwd als een „hoger openbaar belang” in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001, doch moet als een privébelang worden beschouwd (zie in die zin arrest Commissie/Agrofert Holding, reeds aangehaald, punt 86). Derhalve kan niet worden aanvaard dat de Commissie wordt gebruikt om toegang te krijgen tot bewijzen die niet langs een andere weg kunnen worden verkregen.
- 100 In dat verband moet worden opgemerkt dat, hoewel het evident is dat de feiten die ten grondslag liggen aan de vordering van verzoekers voor de Duitse en Europese rechterlijke instanties jammerlijk en betreurenswaardig zijn, de Commissie terecht heeft opgemerkt dat verzoekers in rechte moeten optreden op basis van de rechtsmiddelen en de middelen van bewijsverkrijging waarover zij krachtens het nationale recht beschikken.
- 101 In de vijfde plaats verwijten verzoekers de Commissie dat zij hen ook na de sluiting van EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO geen toegang tot het litigieuze document heeft verleend op grond van het aangevoerde openbaar belang.
- 102 In dat verband volstaat het in herinnering te brengen dat uit vaste rechtspraak volgt dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU de rechtmatigheid van de bestreden handeling moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens feitelijk en rechtens die bestonden op de datum waarop de handeling is vastgesteld (zie arrest Gerecht van 30 september 2009, Frankrijk/Commissie, T-432/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 43, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 103 De EU-pilot-procedure 2070/11/SNCO is afgesloten na de vaststelling van het bestreden besluit. Derhalve dient het argument van verzoekers te worden afgewezen.
- 104 In elk geval kan niet worden uitgesloten, zoals blijkt uit punt 12 van het reeds aangehaalde arrest LPN/Commissie en uit de door de Commissie ter terechtzitting gegeven toelichting, dat verzoekers geheel of gedeeltelijk toegang wordt verleend tot de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde documenten, voor zover de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering niet langer van toepassing is nadat de Commissie de klacht terzijde heeft gelegd en die documenten niet onder een andere uitzondering in de zin van die verordening vallen. Dit is slechts mogelijk indien bij de Commissie een nieuw verzoek om toegang wordt ingediend.

105 Bijgevolg heeft de Commissie in de onderhavige zaak noch de motiveringsplicht geschonden noch blijkt gegeven van een onjuiste beoordeling bij de toepassing van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001.

106 Het tweede middel dient derhalve te worden verworpen.

Derde middel: schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

107 Verzoekers voeren aan dat de Commissie hun recht op gedeeltelijke toegang tot het litigieuze document heeft geschonden.

108 De Commissie betwist de argumenten van verzoekers.

Beoordeling door het Gerecht

109 Ingevolge artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof, dat krachtens artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering op de procedure bij het Gerecht van toepassing is, moet het verzoekschrift het voorwerp van het geschil aangeven en een summierere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze uiteenzetting dient zo duidelijk en precies te zijn, dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht zijn rechterlijke controle kan uitoefenen. Om de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, moeten de wezenlijke feitelijke en juridische elementen waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk zijn weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (beschikkingen Gerecht van 28 april 1993, De Hoe/Commissie, T-85/92, Jurispr. blz. II-523, punt 20, en 11 juli 2005, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, T-294/04, Jurispr. blz. II-2719, punt 23).

110 In casu moet worden vastgesteld dat, behalve een abstracte vermelding in het kader van het verzoekschrift van een middel ontleend aan schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 (zie met name punt 91 van het verzoekschrift), verzoekers geen argumenten tot staving van dat middel aanvoeren. Zij stellen alleen dat „de Commissie nauwkeurig had moeten aangeven wie het litigieuze document had opgesteld, wat de omvang van het document en de bijlagen erbij was, en welk het referentienummer ervan was, enz. zodat kon worden uitgemaakt om welk document het ging” en dat „[i]ndien niet kon worden uitgemaakt welk document van de ‚Duitse autoriteiten’ het betrof, [...] er geen eerlijk proces had plaatsgevonden”.

111 Aangezien die stelling geen verband houdt met de toepassing van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 op de onderhavige zaak, doch veeleer met de motiveringsplicht, als onderzocht in de punten 78 tot en met 86 hierboven, kan het onderhavige middel niet op die stelling worden gebaseerd.

112 Voorts kunnen de argumenten die verzoekers in repliek aanvoeren, evenmin worden onderzocht, aangezien zij met name zijn gebaseerd op elementen uit het bestreden besluit die bekend waren ten tijde van de indiening van het beroep (zie in die zin arrest Gerecht van 21 oktober 2010, Umbach/Commissie, T-474/08, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 60).

113 Derhalve moet het derde middel niet-ontvankelijk worden verklaard.

114 Het beroep moet dus in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 115 Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de kosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen.
- 116 In de omstandigheden van de onderhavige zaak dient te worden beslist dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Achtste kamer)

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Elke partij zal haar eigen kosten dragen.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 september 2014.

ondertekeningen