



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 14 april 2015¹

Zaak C-615/13 P

**ClientEarth,
Pesticide Action Network Europe
tegen**

European Food Safe Authority

„Hogere voorziening — Toegang tot documenten van de instellingen — Verordening nr. 1049/2001 en verordening nr. 45/2001 — Documenten betreffende de uitwerking van richtsnoeren over de wetenschappelijke documentatie die moet worden gevoegd bij aanvragen voor vergunningen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en daarin opgenomen werkzame stoffen — Gedeeltelijke weigering van toegang — Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — Het begrip ‚persoonsgegevens‘ — Voorwaarden voor doorgifte van persoonsgegevens — Aantonen van de ‚noodzaak‘ van de doorgifte”

1. Deze zaak biedt het Hof de mogelijkheid zich uit te spreken over een vraagstuk dat verwant is aan een in zijn rechtspraak steeds terugkerende kwestie, namelijk de verbinding tussen de in verordening (EG) nr. 1049/2001² vastgestelde algemene regeling voor toegang tot documenten van de instellingen, en de in andere Uniewetgeving neergelegde bijzondere regelingen.³ In dit geval gaat het echter niet zozeer om het harmoniseren van de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 met die van een verordening die de toegang regelt tot documenten waarvoor bepaalde procedures gelden⁴, als wel, wat algemener gezegd, om het verbinden van het in verordening nr. 1049/2001 vastgestelde toegangsregime met de in verordening (EG) nr. 45/2001 neergelegde regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens.⁵

2. Met name gaat het er hier om dat het Hof zich voor het eerst moet uitspreken over de eis dat „de ontvanger *de noodzaak* van de doorgifte [van de gegevens] *aantoont*”^[6] in de zin van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, in een situatie waarin die gegevens, opgevraagd met een beroep op verordening nr. 1049/2001, betrekking hebben op de opstellers van een aantal voor een instelling vervaardigde wetenschappelijke rapporten.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Verordening 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). Hierna: „verordening nr. 1049/2001”.

3 — Zoals, bijvoorbeeld, bij controleprocedures betreffende staatsteun [Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], bij niet-nakomingsprocedures [LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738)] of bij gerechtelijke procedures [Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

4 — Kenmerkend op het gebied van het mededingingsrecht, zowel bij concentraties van ondernemingen [Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], als bij mededingingsregelingen [Commissie/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)]. In dit opzicht verwijs ik naar Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, in *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Brussel, 2014, blz. 483-492.

5 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8, blz. 1). Hierna: „verordening nr. 45/2001”.

6 — Eigen cursivering.

I – Toepasselijke bepalingen

A – Verordening nr. 45/2001

3. Artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001 definieert het begrip „persoonsgegevens” als „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”, en bepaalt dat „als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit”.

4. In artikel 8 van deze verordening, met het opschrift „Doorgifte van persoonsgegevens aan ontvangers die onder richtlijn 95/46/EG vallen, maar geen communautaire instellingen of organen zijn”, wordt bepaald:

„Onverminderd de artikelen 4, 5, 6 en 10 worden persoonsgegevens slechts aan onder de nationale wetgeving ter uitvoering van richtlijn 95/46/EG vallende ontvangers doorgegeven,

- a) indien de ontvanger aantoont dat de gegevens nodig zijn voor de uitvoering van een taak die wordt verricht in het algemeen belang of ter uitoefening van het openbaar gezag, of
- b) indien de ontvanger de noodzaak van de doorgifte aantoont en er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad.”

B – Verordening nr. 1049/2001

5. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 heeft „[i]edere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat [...] een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald”.

6. Artikel 4, lid 1, van deze verordening, met als opschrift „Uitzonderingen”, bepaalt dat „[d]e instellingen [...] de toegang tot een document [weigeren] wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van: [...] b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.”.

7. Artikel 4, lid 3, bepaalt:

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

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

II – Achtergrond

8. Op 25 september 2009 heeft de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (hierna, overeenkomstig de Engelse benaming: „EFSA”) een van haar afdelingen verzocht om richtsnoeren voor het opstellen van de aanvragen bedoeld in artikel 8, lid 5, van verordening (EG) nr. 1107/2009.⁷ De betreffende afdeling heeft een werkgroep opgericht die uiteindelijk ontwerp-richtsnoeren heeft ingediend bij twee organen van de EFSA, waarvan enkele leden externe wetenschappelijke deskundigen waren, namelijk enerzijds het wetenschappelijk panel voor gewasbeschermingsmiddelen en de residuen daarvan (PPR) en anderzijds de Stuurgroep Pesticiden (PSC).

9. Deze deskundigen werden uitgenodigd opmerkingen over de ontwerp-richtsnoeren in te dienen. Naar aanleiding van de gemaakte opmerkingen heeft de werkgroep een aantal wijzigingen opgenomen in het ontwerp. Tussen 23 juli en 15 oktober 2010 is hierover een openbare raadpleging gehouden, waarbij tal van personen opmerkingen hebben ingediend, waaronder Pesticide Action Network Europe (hierna: „PAN Europe”), een milieuorganisatie.

10. Op 10 november 2010 hebben PAN Europe en ClientEarth – een andere milieubeschermingsorganisatie – gezamenlijk bij EFSA een verzoek ingediend voor toegang tot documenten op grond van verordening nr. 1049/2001 en verordening nr. 1367/2006.⁸ Dit verzoek betrof een aanzienlijk aantal documenten over de uitwerking van de ontwerp-richtsnoeren, met inbegrip van de opmerkingen van de externe deskundigen die deel uitmaken van de PPR en de PSC, en de naam van de indiener van iedere opmerking.

11. Bij brief van 1 december 2010 heeft de EFSA de verzoekers toegang gegeven tot een deel van de gevraagde documentatie. Op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 (bescherming besluitvormingsproces van de instellingen), werd hun de toegang tot twee groepen documenten echter geweigerd: enerzijds verschillende werkversies van de ontwerp-richtsnoeren, en anderzijds de opmerkingen van de deskundigen van de PPR en de PSC.

12. De EFSA heeft deze weigering bevestigd bij besluit van 10 februari 2011.

13. De richtsnoeren werden op 28 februari 2011 aangenomen en officieel bekendgemaakt.

14. Op 11 april 2011 hebben rekwiranten bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bevestigende besluit van 10 februari 2011.

15. De EFSA heeft op 12 december 2011 een nieuw besluit genomen, waarin ze rekwiranten meedeelde dat ze had besloten haar bevestigende besluit van 10 februari 2011 „in te trekken”, „te annuleren” en te „vervangen”. Op grond van dit nieuwe besluit heeft de EFSA toegang verleend tot alle in het initiële verzoek gevraagde documenten, met uitzondering van een aantal documenten waarvan ze het bestaan niet had kunnen vaststellen.

7 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB L 309, blz. 1). Krachtens deze bepaling doet de aanvrager van een vergunning voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel „het dossier vergezeld gaan van alle collegiaal getoetste wetenschappelijke open literatuur, zoals vastgesteld door de [EFSA], over de neveneffecten van de werkzame stof en de relevante metabolieten daarvan voor de gezondheid, het milieu en niet-doelsoorten, die is gepubliceerd tijdens de laatste tien jaar vóór de datum van indiening van het dossier”.

8 — Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13).

16. De namen van de externe deskundigen die opmerkingen hadden gemaakt, waren door de EFSA onleesbaar gemaakt op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 (persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu) en de Uniewetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens. De EFSA wees erop dat de openbaarmaking van de namen van de deskundigen beschouwd moest worden als doorgifte van persoonsgegevens in de zin van artikel 8 van verordening nr. 45/2001, en dat niet was voldaan aan de in dat artikel genoemde voorwaarden voor doorgifte.

17. Rekwiranten hebben het Gerecht verzocht om toestemming om hun verzoekschrift aan te passen aan de inhoud van het nieuwe besluit van de EFSA van 12 december 2011, waarmee er vervolgens van kon worden uitgegaan dat het verzoekschrift was gericht op de nietigverklaring van dit laatste besluit.

18. In het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift werden drie middelen aangevoerd: (A) niet-toepasselijkheid van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, alsook van verordening nr. 45/2001; (B) het bestaan van redenen van openbaar belang die openbaarmaking van de namen van de deskundigen rechtvaardigen, overeenkomstig artikel 8, onder a) en b) van verordening nr. 45/2001; (C) schending van de motiveringsplicht.

III – Arrest van het Gerecht

19. Bij arrest van het Gerecht van 13 september 2013 (hierna: „bestreden arrest”) werd het verzoek afgewezen.⁹

20. Ten aanzien van het eerste middel heeft het Gerecht geoordeeld dat de naam van de deskundigen een persoonsgegeven vormt in de zin van verordening nr. 45/2001, ook al had de EFSA de namen, biografieën en belangenverklaringen van de externe deskundigen al eerder openbaar gemaakt. Het Gerecht acht het irrelevant dat de EFSA geen bewijs heeft van de weigering van de deskundigen om hun identiteit openbaar te maken.

21. Wat betreft het tweede middel acht het Gerecht het uitgesloten dat rekwiranten het bestaan van een hoger openbaar belang zouden hebben aangetoond, want de namen van de deskundigen waren hun bekend en hun onafhankelijkheid hebben ze niet in twijfel getrokken, en is het bovendien van mening dat zij de noodzaak van openbaarmaking niet hadden bewezen.

22. Wat betreft het gebrek aan motivering, vindt het Gerecht dat de EFSA enkel had hoeven aantonen dat rekwiranten de noodzaak van doorgifte van de betrokken persoonsgegevens niet hadden bewezen.

IV – Hogere voorziening

23. ClientEarth en PAN Europe voeren drie middelen aan:

24. (A) onjuiste toepassing van het begrip „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 45/2001; (B) onjuiste toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, en van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, aangezien geen afweging is gemaakt van alle beschermde belangen; (C) schending van artikel 5 VEU, gezien de onevenredig zware bewijslast voor rekwiranten om aan te tonen dat de toegang tot de litigieuze informatie noodzakelijk is, zonder dat deze bewijslast naar behoren is afgewogen tegen het gewicht van de te beschermen rechtmatige belangen.

⁹ — ClientEarth en PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

V – Procesverloop voor het Hof

A – Eerste middel

25. ClientEarth en PAN Europe stellen, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, dat de gegevens die voorwerp zijn van het geschil geen persoonsgegevens vormen in de zin van verordening nr. 45/2001, en wijzen erop dat het gaat om professionele gegevens die afzonderlijk op de website van EFSA vermeld staan.

26. De EFSA en de Commissie, ondersteund door de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (hierna: „ETGB”), pleiten voor een ruime interpretatie van het begrip „persoonsgegevens”, dat veel meer zou omvatten dan de aanduidingen, zoals de naam of het nummer van het nationaal identiteitsbewijs, waarmee een persoon direct geïdentificeerd kan worden. Anderzijds is het naar hun mening niet zo dat een persoonsgegeven, zoals bijvoorbeeld de naam, dit persoonlijke karakter verliest doordat het in combinatie met een ander element voorkomt zoals, in dit geval, een opmerking.

27. De ETGB stelt bovendien dat de twee elementen van de litigieuze informatie persoonsgegevens vormen. Enerzijds, de naam van de deskundige, en anderzijds, de door hem geuite mening, die samenhangt met zijn activiteiten en met zijn gedrag als onafhankelijk wetenschapper, en waardoor hij identificeerbaar is voor iemand die over andere relevante informatie beschikt waarmee de juiste combinatie tot stand gebracht kan worden.

28. Zowel de EFSA als de Commissie en de ETGB stellen dat het niet relevant is dat de identiteit van de deskundigen bekend is en dat de EFSA hun opmerkingen anoniem gepubliceerd heeft. Naar hun mening zou de omstandigheid dat de betreffende persoonsgegevens gekoppeld zouden zijn aan activiteiten op professioneel gebied, evenmin relevant zijn, want als persoonsgegevens zouden ze zeker beschermd zijn.

29. Deze partijen voeren ten slotte aan dat de strikte uitlegging van de door rekwiranten voorgestane eerbiediging van het privéleven zich niet laat rijmen met de tekst van verordening nr. 45/2001, en dat de draagwijdte van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) verder strekt dan die van artikel 7 EVRM, aangezien het betrekking heeft op alle informatie over een natuurlijk persoon, met inbegrip van die welke verbonden is met zijn beroepsactiviteit. In dat opzicht benadrukt de ETGB de verschillen die, ondanks eventuele overeenkomsten, bestaan tussen de begrippen privéleven en persoonsgegevens, terwijl de EFSA en de Commissie stellen dat zowel in de rechtspraak van het Hof als in die van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens wordt aanvaard dat gegevens betreffende beroepsactiviteiten kunnen worden opgevat als vallend onder het privéleven.

B – Tweede middel

30. Rekwiranten komen met dit middel op tegen de redenen waarom het Gerecht hun tweede middel heeft afgewezen omdat het van mening was dat zij het bestaan van een hoger openbaar belang niet hadden aangetoond. Volgens ClientEarth en PAN Europe hebben noch het Gerecht noch de EFSA de zowel door artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 als door artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 beschermde belangen afgewogen, dat wil zeggen, het recht op transparantie enerzijds, en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, anderzijds.

31. De EFSA en de Commissie, eveneens door de ETGB ondersteund, stellen dat als in een krachtens verordening nr. 1049/2001 ingediend verzoek verzocht wordt om toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten, de bepalingen van verordening nr. 45/2001, met inbegrip van de artikelen 8 en 18, volledig van toepassing zijn, zonder dat het nodig is de overige voorwaarden van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 te onderzoeken. Rekwiranten waren aldus verplicht om ter rechtvaardiging van de doorgifte van de gevraagde persoonsgegevens het bestaan van een hoger openbaar belang aan te tonen, zodat de EFSA de verschillende betrokken belangen had kunnen afwegen. ClientEarth en PAN Europe leverden deze rechtvaardiging echter pas toen de gerechtelijke procedure al gestart was, waardoor de EFSA bij haar beslissing over het verzoek inzake toegang tot de documenten geen enkele afweging had kunnen maken.

C – Derde middel

32. ClientEarth en PAN Europe stellen dat het Gerecht het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, door de wijze waarop het de door rekwiranten aangevoerde argumenten voor het aantonen van de noodzaak van toegang tot de gevraagde informatie heeft afgewezen.

33. Zij voeren hierbij aan dat, aangezien enerzijds het belang dat het Gerecht wilde beschermen in werkelijkheid niet bestond, daar de namen van de betrokken deskundigen toegankelijk waren voor het publiek, en, anderzijds, zij de noodzaak hadden aangetoond van doorgifte van de verzochte gegevens, het ingevolge artikel 8, lid 2, van het Handvest voor hen voldoende was het bestaan aan te tonen van een gerechtvaardigde wettelijke grondslag, wat zij gedaan zouden hebben door zich te beroepen op het transparantiebeginsel.

34. De EFSA van haar kant trekt de ontvankelijkheid van dit derde middel in twijfel aangezien, naar haar mening, de kritieke onderdelen van het bestreden arrest onvoldoende gepreciseerd zijn en rekwiranten zich beperken tot het herhalen van de in eerste aanleg uiteengezette argumenten. Wat betreft de inhoud, wijst ze net als de Commissie op de kennelijke ongegrondheid van de klacht van rekwiranten, aangezien het Gerecht zich ertoe zou hebben beperkt te eisen, overeenkomstig verordening nr. 45/2001 en de vaste rechtspraak, dat het bestaan van een rechtmatig belang bij het verkrijgen van de informatie aangetoond werd. Dit zou geen onevenredige eis zijn, en hiermee zou het noodzakelijke evenwicht tussen de betrokken belangen en grondrechten geheel gewaarborgd zijn.

VI – Beoordeling

A – Eerste middel

35. Met hun eerste middel stellen rekwiranten dat de litigieuze gegevens geen persoonsgegevens in de zin van verordening nr. 45/2001 zijn. Naar mijn mening is het echter duidelijk dat het, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof over dit onderwerp, wel degelijk gaat om dergelijke gegevens.

36. In het arrest *Commissie/Bavarian Lager*¹⁰ werd vastgesteld dat de lijst van deelnemers aan een vergadering in het kader van een niet-nakomingsprocedure persoonsgegevens bevatte.¹¹ In de onderhavige zaak gaat het niet alleen om de naam van de deskundigen, maar wordt ook gevraagd welke opmerkingen ieder van hen heeft gemaakt in het kader van een project.

¹⁰ — Zaak C-28/08 P, EU:C:2010:378.

¹¹ — *Ibidem*, punt 70.

37. Overeenkomstig artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001 wordt „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon” beschouwd als een persoonsgegeven. In het onderhavige geval zouden, enerzijds, de betrokken personen geïdentificeerd worden zodra hun naam bekendgemaakt wordt, en zou, anderzijds, bovendien bepaalde informatie over hen verstrekt worden, namelijk de specifieke opmerkingen die ze hebben ingediend bij het uitoefenen van hun beroepsactiviteit. Aan de definitie van het begrip „persoonsgegevens” is dan ook duidelijk voldaan, want de door de deskundigen gemaakte opmerkingen vormen „informatie over een geïdentificeerde natuurlijke persoon”; Zo men wil, informatie over iedere afzonderlijke, moeiteloos op grond van zijn naam geïdentificeerde deskundige.

38. Inderdaad staan de namen van de deskundigen op de website van de EFSA. Maar rekwiranten vragen niet om de naam van alle deskundigen van de EFSA, maar uitsluitend om de namen van degenen die opmerkingen ingediend hebben. Ze verzoeken bovendien om toegang tot deze opmerkingen; echter niet om geanonimiseerde opmerkingen, maar om opmerkingen met vermelding van de naam van de indiener. Kortom, de namen van de deskundigen zijn openbaar, en dat geldt ook voor de ingediende opmerkingen, maar wat gevraagd wordt is de „aansluiting” tussen beide gegevens, die leidt tot nieuwe informatie „over een geïdentificeerde natuurlijke persoon” [artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001]. Het is daarom duidelijk dat gevraagd wordt om „persoonsgegevens” in de zin van deze verordening.

39. Dientengevolge ben ik van mening dat het eerste middel moet worden afgewezen.

B – Tweede middel

40. Met het tweede middel wordt betwist dat de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 neergelegde voorwaarden voor doorgifte van persoonsgegevens – namelijk de noodzaak van de doorgifte en het niet-bestaan van redenen om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad – cumulatief aanwezig moeten zijn. Volgens rekwiranten zou het Gerecht, met dit standpunt, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer [artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001] enerzijds, en het recht op transparantie [artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001] anderzijds, niet naar behoren hebben afgewogen.

41. Er zij eraan herinnerd dat, overeenkomstig artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, persoonsgegevens alleen worden doorgegeven „indien de ontvanger de noodzaak van de doorgifte aantoonst en er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad”.

42. Het Gerecht heeft in punt 83 van het bestreden arrest geoordeeld dat sprake is van twee cumulatieve voorwaarden, en dat aangezien rekwiranten niet hebben voldaan aan de eerste hiervan, door de noodzaak van doorgifte van de gevraagde gegevens niet te hebben aangetoond, niet behoefde te worden ingegaan op de tweede voorwaarde, namelijk te bepalen of er redenen bestonden om aan te nemen dat door doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokken personen zouden worden geschaad. Zoals blijkt uit punt 64 van het bestreden arrest is het Gerecht in feite van oordeel dat, wanneer de ontvanger geen uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingsgrond, noch een overtuigend argument tot staving van de noodzaak van de doorgifte aanvoert, de aangezochte instelling de belangen van de partijen niet tegen elkaar kan afwegen, en evenmin kan nagaan of is voldaan aan de tweede voorwaarde van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, en dus de toegang kan weigeren.

43. Mijns inziens is het duidelijk dat elk van de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 genoemde voorwaarden is gericht tot een ander subject. De eerste voorwaarde richt zich uiteraard tot de „ontvanger” van de informatie, dat wil zeggen, tot degene die hierom verzoekt. De tweede voorwaarde daarentegen is gericht tot de instelling waar de gevraagde informatie berust. In

tegenstelling tot de eerste voorwaarde, richt deze zich namelijk niet uitdrukkelijk tot de ontvanger, maar verwijst het gebruik van het onpersoonlijke „er geen [...] bestaat” noodzakelijkerwijs naar degene die zich moet uitspreken over het verzoek, dat wil zeggen, de instelling die het verzoek krijgt om openbaarmaking van de informatie, of, in voorkomend geval, naar het gerecht dat kennisneemt van het beroep tegen de afwijzing van het verzoek. Derhalve moet uitsluitend de ontvanger de „noodzaak” van de doorgifte aantonen, zoals duidelijk blijkt uit de bewoordingen van de bepaling. En het is alleen aan de instelling om vast te stellen dat „er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad”, waarbij zij, aangetekend dat een dergelijke „reden” kan bestaan, geheel los van het feit of de „noodzaak” van doorgifte van de gegevens aan de verzoeker is aangetoond.

44. Zoals uit vorenstaande blijkt, gaat het om voorwaarden met een verschillend doel: enerzijds de noodzaak van de doorgifte – geheel los van de schade die hiermee kan worden berokkend aan de belangen van de betrokken personen – en anderzijds het bestaan van de mogelijkheid van dergelijke schade – ook weer los gezien van die noodzaak. Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat alleen cumulatief kan worden voldaan aan die voorwaarden, waardoor het niet nodig was de tweede te onderzoeken.

45. Ik ben daarom van mening dat ook het tweede middel moet worden afgewezen.

C – Derde middel

46. Met het derde middel stellen rekwiranten dat het, ter rechtvaardiging van de noodzaak van doorgifte van de door hen gevraagde gegevens, volstond zich te beroepen op het transparantiebeginsel. Volgens hen zou het, binnen de context van een verwijzing naar een bepaald klimaat van wantrouwen jegens de EFSA, volstaan zich hierop te beroepen om de openbaarmaking van de gevraagde informatie te rechtvaardigen. Naar hun mening zou het Gerecht voor het rechtvaardigen van die noodzaak onevenredig veel van hen geëist hebben.

47. Ten aanzien van het onderzoek van het derde middel moet vooraf het volgende worden opgemerkt. Zoals blijkt uit punt 72 van het bestreden arrest, was de weigering van toegang aanvankelijk gebaseerd op de uitzondering betreffende de bescherming van besluitvormingsprocessen (artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001), terwijl de EFSA zich pas voor het eerst op de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens [artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001, en artikel 8 van verordening nr. 45/2001] beriep in haar besluit van 12 december 2011, dat ze had vastgesteld nadat het verzoekschrift bij het Gerecht was ingediend. Door deze wijziging van het voorwerp van het geding kan rekwiranten niet worden verweten, zoals de EFSA en de Commissie doen, dat zij de noodzaak van de doorgifte van de gevraagde persoonsgegevens niet in de precontentieuze fase hebben gerechtvaardigd, dat wil zeggen, dat zij niet reeds in die fase hebben geredeneerd in de termen van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001.

48. Mijns inziens is het duidelijk dat rekwiranten tijdens de precontentieuze fase alleen konden verwijzen naar de toen door de EFSA ingeroepen uitzondering, namelijk, de uitzondering betreffende de bescherming van de besluitvormingsprocessen neergelegd in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001. De uiteindelijk door de EFSA in haar besluit van 12 december 2011 opgeworpen uitzondering kon pas voorwerp van discussie zijn tijdens de procedure voor het Gerecht, zoals ook inderdaad het geval was. Dit blijkt uit punt 73 van het bestreden arrest, waarin staat dat zowel de EFSA als de Commissie ter terechtzitting van mening waren dat het Gerecht dat specifieke middel zou kunnen onderzoeken. Er is derhalve niets dat belet om de kwestie thans ook voorwerp van

discussie te maken.¹²

49. Voor de uitlegging van het begrip „noodzaak van de doorgifte van de gegevens” dient mijns inziens de essentie van verordening nr. 1049/2001 in acht te worden genomen, aangezien rekwiranten bij hun handelen gebruik hebben gemaakt van hun recht van toegang tot documenten van de instellingen, waarvan de „beginselen [...] voorwaarden en beperkingen [...] in [die] verordening worden bepaald”, aldus artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001.

50. Ook de specifieke regeling inzake toegang tot documenten van verordening nr. 45/2001 dient daarom te worden gekoppeld aan het algemene regime van verordening nr. 1049/2001, zoals het Hof gedaan heeft op terreinen waar de Uniewetgever bijzondere regels inzake toegang heeft vastgelegd, zoals bijvoorbeeld op het gebied van mededinging¹³ of gerechtelijke procedures¹⁴ of bij procedures wegens niet-nakoming.¹⁵

51. In het geval van verordening nr. 45/2001 blijkt de noodzaak van een dergelijke koppeling niet alleen uit de „systeemeis” die in de regel voorgeschreven is als op eenzelfde document verschillende toegangsregimes van toepassing zijn. Als er eventueel verschillende toegangsregimes van toepassing zijn, is het niet alleen zaak te komen tot een geïntegreerde en systematische interpretatie van al deze regimes ten behoeve van een, voor de door elk van die regimes beschermde belangen, bevredigende oplossing. In tegenstelling tot wat het geval is bij andere regelgevingen inzake toegang tot documenten, wordt deze systematische en integrerende interpretatie uitdrukkelijk vereist door verordening nr. 1049/2001, in artikel 4, lid 1, onder b), waarvan voorgeschreven wordt: „De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van: [...] b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming”. Volgens het Hof volgt hieruit dat „wanneer een op verordening nr. 1049/2001 gebaseerd verzoek strekt tot het verkrijgen van toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten, de bepalingen van verordening nr. 45/2001, met inbegrip van de artikelen 8 en 18¹⁶ ervan, in volle omvang van toepassing worden”, zodat een „bijzondere en beperkende uitlegging [...] [van] artikel 4, lid 1, onder b) van verordening nr. 1049/2001 [...] dan ook niet in overeenstemming [is] met het evenwicht dat de Uniewetgever tussen de twee betrokken verordeningen tot stand heeft willen brengen”.¹⁷

52. Dit beroep van het Hof op het „evenwicht” tussen de doelstellingen van beide verordeningen verdient hier mijns inziens aandacht ten behoeve van de problematiek die in deze zaak aan de orde is.

53. Ik ben zeker van mening dat de geest van „evenwicht” waarnaar het Hof heeft verwezen vertaald dient te worden in het verbod de toepassing van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 „meteen al” uit te sluiten, zoals gebeurd is in de zaak *Commissie/Bavarian Lager*.¹⁸ Iets heel anders is dat de categorieën van deze verordening zonder nuances zouden moeten worden toegepast op ongeacht welk verzoek om toegang tot documenten van de instellingen, dat wil zeggen, zonder de vereiste aandacht te besteden aan de aard van de informatie die in concreto gevraagd wordt.

12 — Het Gerecht, dat zichzelf hier enigszins tegenspreekt, had in punt 68 van het bestreden arrest echter gesteld dat rekwiranten voorafgaand aan het besluit van 12 december 2011 geen enkel bewijs voor de noodzaak van de doorgifte van de persoonsgegevens hadden aangevoerd, waardoor de EFSA de verschillende belangen van partijen niet kon afwegen, noch kon vaststellen of er een reden bestond waardoor de rechtmatige belangen van de betrokkene zouden kunnen worden geschaad, zodat zij het bestreden besluit in dat opzicht niet kon motiveren. Desalniettemin onderzoekt het Gerecht uiteindelijk toch of rekwiranten een rechtvaardigingsgrond kunnen aanvoeren, eventueel om deze te verwerpen.

13 — *Commissie/Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P, EU:C:2012:393), *Commissie/EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — *Zweden e.a./API en Commissie* (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — *LPN en Finland/Commissie* (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — *Commissie/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punt 63.

17 — *Commissie/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punt 65.

18 — *Commissie/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punt 64.

54. Naar mijn mening is het duidelijk dat niet kan worden verondersteld dat de „noodzaak” bedoeld in verordening nr. 45/2001 dezelfde lading en reikwijdte heeft wanneer om toegang wordt verzocht tot documenten die gegevens zonder enige openbaar belang bevatten, als wanneer het verzoek, zoals in onderhavig geval, betrekking heeft op informatie van duidelijk openbaar belang betreffende de beroepsactiviteit van een persoon. Een dergelijke activiteit is, zoals het Hof heeft geoordeeld in de zaak Commissie/Bavarian Lager¹⁹, ook „persoonlijk”, maar in mindere mate dan een door de betrokken persoon niet beroepshalve uitgeoefende activiteit.

55. Met het begrip „noodzaak” moet dan ook enigermate flexibel worden omgegaan als de persoonsgegevens niet, om zo te zeggen, het rechtstreekse voorwerp vormen van het verzoek om informatie, maar dit verzoek betrekking heeft op openbare documenten die indirect leiden tot informatie over particulieren, en als zodanig „persoonsgegevens” bevatten.²⁰ Het gaat inderdaad om gegevens die „persoonlijk” zijn voor zover ze „informatie betreffende een geïdentificeerde [...] natuurlijke persoon” bevatten [artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001)], maar het gaat *prima facie* om „beroepsmatige informatie” en, derhalve, minder gevoelige informatie dan die welke betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer of het zuivere privéleven.

56. Met andere woorden, een „evenwichtige uitlegging” van beide verordeningen gaat ervan uit dat bij de beoordeling van de „noodzaak” noodgedwongen onderscheid moet worden gemaakt tussen gevallen waarin wordt verzocht om persoonsgegevens die *prima facie* geen verband houden met een openbaar besluitvormingsproces en gevallen waarin wordt verzocht om gegevens die in zekere mate verband houden met een activiteit van de overheid.

57. Rekwiranten vinden dat het ter rechtvaardiging van de noodzaak van doorgifte van de door hen gevraagde gegevens, voldoende was zich te beroepen op het transparantiebeginsel. Ze hebben zich hierop beroepen binnen de context van een verwijzing naar een bepaald klimaat van wantrouwen jegens de EFSA, ten aanzien van wie een zeker vermoeden bestond dat ze partijdig zou zijn en in haar organen leden opnam die bepaalde persoonlijke belangen hadden. Om precies te zijn zou, blijkens punt 79 van het bestreden arrest, een onderzoek van PAN Europe aan het licht gebracht hebben dat 8 van de 13 leden van een werkgroep van de EFSA banden hadden met industriële lobbygroepen.

58. Op het vorenstaande antwoordt het Gerecht, in punt 80 van het bestreden arrest, dat rekwiranten op de hoogte zijn gesteld van de namen van de betrokken deskundigen en dat zij toegang hebben gehad tot hun belangenverklaringen. En voor zover zij de onafhankelijkheid van geen van de deskundigen in twijfel hebben getrokken, oordeelt het Gerecht dat het niet nodig was te onderzoeken of hun vermoedens betreffende het gebrek aan onpartijdigheid een reden zouden vormen om hun de verzochte toegang te verlenen.

59. Ik ben het niet eens met het Gerecht, want het feit dat zij, in de beschreven woorden, een zekere mate van wantrouwen ten aanzien van de onpartijdigheid van de EFSA aanvoeren, lijkt mij voldoende om de noodzaak van doorgifte van de gegevens te rechtvaardigen, in het bijzonder als dergelijke gegevens, ook al zijn ze „persoonlijk”, betrekking hebben op de beroepsactiviteit van de betrokkenen.

60. Het feit dat van rekwiranten geëist wordt dat zij zich niet alleen beroepen op hun, op aanwijzingen in overgelegde bewijsstukken gestoelde, wantrouwen ten aanzien van de onpartijdigheid van de EFSA, maar bovendien, formeel en uitdrukkelijk de onafhankelijkheid van een aantal deskundigen in twijfel trekken, betekent niet alleen dat op hen een evident onevenredige last rust om de noodzaak van de doorgifte van de gevraagde gegevens aan te tonen, maar ook dat de verhouding tussen de doelstellingen van beide verordeningen uit balans raakt. Een eis van zodanige aard zou zinvol kunnen zijn als de validiteit van de onderzoeken of het optreden van de deskundigen aan de kaak wordt

19 — Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punten 68-70.

20 — Wat dit betreft onderschrijf ik in essentie het door advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie van 15 oktober 2006 in de zaak Commissie/Bavarian Lager voorgestelde kwalificatiecriterium (C-28/08 P, EU:C:2009:624), punten 158-166.

gesteld, maar in de context van deze zaak gaat het er juist alleen om de informatie en de gegevens te vergaren die nodig zijn om te kunnen beoordelen of de onpartijdigheid van de EFSA ernstig in twijfel moet worden getrokken, en diensgevolge dit agentschap of een deskundige eventueel aan te klagen. Kortom, het gaat er alleen om dat het recht om iemand in geval van onregelmatige handelingen aansprakelijk te stellen uitgeoefend kan worden. Het gaat dan ook uiteindelijk om het typische geval waarop het transparantiebeginsel en het recht van toegang op informatie zien.

61. Dientengevolge ben ik van mening dat in de onderhavige zaak rekwiranten de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 bedoelde „noodzaak” voldoende hebben aangetoond, zodat het derde middel moet worden toegewezen.

62. Dit betekent echter niet dat de doorgifte van de verlangde documenten moet worden toegewezen, want genoemd artikel vereist tevens – en zoals wij gezien hebben, op cumulatieve wijze – dat „er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad”. Deze tweede eis is echter niet onderzocht door het Gerecht, dat, aangezien de situatie van de eerste voorwaarde zich niet had voorgedaan, het niet nodig vond vast te stellen of er dergelijke redenen bestonden.

63. Als de zaak opnieuw wordt behandeld, zal het Gerecht de kwestie dan ook kunnen onderzoeken vanuit het oogpunt van de rechtmatige belangen van de betrokkenen, dat wil zeggen, van de deskundigen die alle door rekwiranten opgevraagde opmerkingen hebben ondertekend en die, juist omdat het gaat om informatie met betrekking tot hun beroepsactiviteit, er belang bij kunnen hebben dat hun naam als indiener van een opmerking bekend wordt.

VII – Definitieve afdoening van de zaak door het Hof

64. Artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie bepaalt dat „[i]n geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening [...] het Hof van Justitie de beslissing van het Gerecht [vernietigt]”, en het „zelf de zaak [kan] afdoen wanneer deze in staat van wijzen is”.

65. Naar mijn mening zijn de voorwaarden opdat het Hof de zaak definitief kan afdoen, niet aanwezig. Zoals ik uiteengezet heb, is de reden hiervoor dat het Gerecht de mogelijkheid dat in deze zaak de tweede voorwaarde van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 aanwezig was, namelijk, dat door de doorgifte van de gegevens de rechtmatige belangen van de betrokkenen personen zouden worden geschaad, niet in overweging heeft genomen.

VIII – Kosten

66. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van hetzelfde Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, geef ik het Hof in overweging de EFSA te veroordelen in de kosten.

IX – Conclusie

67. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging als volgt te beslissen:

- 1) Het derde middel wordt toegewezen.
- 2) Het arrest van het Gerecht van 13 september 2013, ClientEarth en PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483), wordt vernietigd.

- 3) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de mogelijkheid dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad door de doorgifte van de gevraagde persoonsgegevens.
- 4) De EFSA wordt verwezen in de kosten.