



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 juli 2015*

„Hogere voorziening — Toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Artikel 4, lid 2, derde streepje — Milieu-informatie — Verdrag van Aarhus — Artikel 4, leden 1 en 4 — Uitzondering op het recht van toegang — Bescherming van het doel van onderzoeken — Studies inzake de uitvoering van milieuriichtlijnen verricht door een onderneming op verzoek van de Europese Commissie — Gedeeltelijke weigering van toegang”

In zaak C-612/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 25 november 2013,

ClientEarth, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door P. Kirch, avocat,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin, P. Costa de Oliveira en M. Konstantinidis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Rodrigues en L. Visaggio als gemachtigden,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Moore, M. Simm en A. Jensen als gemachtigden,

intervenienten in hogere voorziening,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident van het Hof, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Engels.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 januari 2015,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2015,
het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt ClientEarth om vernietiging van het arrest ClientEarth/Commissie (T-111/11, EU:T:2013:482; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht van de Europese Unie haar beroep heeft verworpen dat aanvankelijk strekte tot nietigverklaring van het stilzwijgend gegeven besluit waarbij de Europese Commissie haar de toegang tot een aantal documenten over de overeenstemming van de wetgeving van verschillende lidstaten met het milieurecht van de Europese Unie had geweigerd, en vervolgens tot nietigverklaring van het latere uitdrukkelijke besluit van 30 mei 2011 waarbij de toegang tot die documenten gedeeltelijk werd geweigerd.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 2 Artikel 2 van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”) bepaalt:

„Voor de toepassing van dit verdrag,

[...]

2. wordt onder ‚overheidsinstantie’ verstaan:

[...]

- d) de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die partij is bij dit verdrag.

[...]”

- 3 Artikel 4, leden 1 en 4, van dit verdrag luiden:

„1. Elke partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b, afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat:

- a) zonder dat een bepaald belang hoeft te worden gesteld;

- b) in de verzochte vorm, tenzij:
- i) het voor de overheidsinstantie redelijk is dit in een andere vorm beschikbaar te stellen, in welk geval het beschikbaar stellen in die vorm met redenen wordt omkleed, of
 - ii) de informatie al voor het publiek beschikbaar is in een andere vorm.

[...]

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

[...]

- c) de rechtspleging, de mogelijkheid van een persoon een eerlijk proces te verkrijgen of de bevoegdheid van een overheidsinstantie om een onderzoek te verrichten van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard;

[...]

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.”

Unierecht

- 4 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) bepaalt de beginselen, de voorwaarden en de beperkingen van het recht van toegang tot de documenten van deze instellingen.

- 5 Lid 2 van artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Uitzonderingen”, 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.”

- 6 Artikel 6, lid 1, van 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) bepaalt:

„Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening (EG) nr. 1049/2001, met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4

van verordening (EG) nr. 1049/2001, worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.”

Voorgeschiedenis van het geding

- 7 Op 8 september 2010 heeft ClientEarth, een vereniging naar Engels recht met in het bijzonder milieubescherming als doel, het directoraat-generaal (DG) Milieu van de Commissie verzocht om toegang tot documenten krachtens de verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 1367/2006. Dit verzoek betrof meerdere documenten die werden vermeld in het „Beheersplan 2010” van dat DG.
- 8 Bij brief van 29 oktober 2010 heeft de Commissie dit verzoek slechts gedeeltelijk ingewilligd. Zij heeft ClientEarth een van de gevraagde documenten verstrekt, maar meegedeeld dat de andere documenten onder meer onder de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering vielen.
- 9 Op 10 november 2010 heeft ClientEarth de Commissie verzocht haar standpunt te herzien met betrekking tot meerdere documenten waartoe de toegang was geweigerd.
- 10 Op 30 mei 2011 heeft de Commissie in antwoord op dat verzoek een uitdrukkelijk besluit vastgesteld (hierna: „uitdrukkelijk besluit”) in het licht van de verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 1367/2006 en dit aan ClientEarth meegedeeld.
- 11 Bij dat besluit heeft de Commissie ClientEarth gedeeltelijke toegang verleend tot 41 studies over de overeenstemming van de wetgeving van verschillende lidstaten met het milieurecht van de Unie, die waren uitgevoerd door een onderneming op verzoek en voor rekening van de Commissie en die de Commissie in 2009 had ontvangen (hierna: „litigieuze studies”). Meer bepaald heeft de Commissie ClientEarth van elke litigieuze studie het voorblad, de inhoudsopgave, de lijst van gebruikte afkortingen, een bijlage met daarin de onderzochte wetgeving en de delen „Inleiding”, „Algemeen overzicht van de toepasselijke bepalingen in de lidstaat” en „Kader voor omzetting en tenuitvoerlegging” verstrekt. Zij heeft daarentegen geweigerd haar van die studies de delen „Samenvattende fiche”, „Juridische analyse van de uitvoeringsmaatregelen” en „Conclusies” mee te delen, alsook de bijlage met een tabel van concordantie tussen de wetgeving van de betrokken lidstaat en het relevante Unierecht.
- 12 De Commissie heeft de litigieuze studies in twee categorieën ingedeeld. De eerste categorie betrof een studie waarvan kort vóór de vaststelling van het uitdrukkelijke besluit was begonnen met de beoordeling van de informatie, in dialoog met de betrokken lidstaat. Onder de tweede categorie vielen de 40 andere studies, die elk al tot verdergaande gesprekken met de betrokken lidstaten hadden geleid.
- 13 Ter motivering van haar besluit heeft de Commissie aangegeven dat de niet openbaar gemaakte delen van de litigieuze studies met name vielen onder de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken.
- 14 Dienaangaande heeft zij uiteengezet dat die studies waren ondernomen om haar in staat te stellen de uitvoering van een aantal richtlijnen door de lidstaten te controleren en, in voorkomend geval, de niet-nakomingsprocedure van artikel 258 VWEU tegen deze lidstaten in te stellen.
- 15 Wat de studie in de in punt 12 van dit arrest bedoelde eerste categorie betreft, heeft de Commissie aangegeven dat zij nog niet tot een conclusie was gekomen over de uitvoering van de in die studie onderzochte richtlijn door de betrokken lidstaat en dat openbaarmaking van de gegevens en conclusies van die studie – die nog niet waren gecontroleerd en waarover de betrokken lidstaat nog

geen opmerkingen had kunnen maken – het risico had ingehouden dat die lidstaat mogelijk ten onrechte zou worden bekritiseerd en afbreuk had gedaan aan het klimaat van wederzijds vertrouwen dat nodig is om de uitvoering van die richtlijn te beoordelen.

- 16 Met betrekking tot de litigieuze studies van de in punt 12 van dit arrest bedoelde tweede categorie heeft de Commissie verklaard dat zij in bepaalde gevallen beslist had de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure tegen de betrokken lidstaten in te leiden, maar dat zij in andere gevallen nog geen standpunt had ingenomen. Volgens haar had openbaarmaking van die studies, als daartoe toelating was gegeven, afbreuk gedaan aan het klimaat van wederzijds vertrouwen dat is vereist om de geschillen tussen haarzelf en de betrokken lidstaten op te lossen zonder over te gaan tot de contentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure.
- 17 De Commissie heeft voorts benadrukt dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 niet afdeed aan haar toetsing aan verordening nr. 1049/2001.

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

- 18 Op 21 februari 2011 heeft ClientEarth beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het stilzwijgende besluit van 10 november 2010 waarbij haar verzoek werd afgewezen. Naar aanleiding van de vaststelling van het uitdrukkelijke besluit waarbij de Commissie ClientEarth volledige toegang tot de litigieuze studies heeft geweigerd, werd het beroep geacht vanaf dat ogenblik te strekken tot nietigverklaring van laatstbedoeld besluit.
- 19 Ter ondersteuning van haar beroep voerde ClientEarth zeven middelen aan.
- 20 Het Gerecht heeft alle zeven middelen afgewezen en het beroep derhalve verworpen.

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

- 21 ClientEarth verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 22 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en ClientEarth te verwijzen in de kosten.
- 23 Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

Hogere voorziening

- 24 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert ClientEarth drie middelen aan.

Tweede middel

- 25 Het tweede middel moet als eerste worden onderzocht. Met dit middel stelt ClientEarth dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 verenigbaar is met artikel 4, leden 1 en 4, van het Verdrag van Aarhus.

Argumenten van partijen

- 26 In het kader van dit middel betwist ClientEarth de redenering van het Gerecht in de punten 91 tot en met 99 van het bestreden arrest.
- 27 In de eerste plaats stelt ClientEarth, onder verwijzing naar de arresten Fediol/Commissie (70/87, EU:C:1989:254) en Nakajima/Raad (C-69/89, EU:C:1991:186), dat het Gerecht ten onrechte heeft onderzocht of artikel 4 van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking heeft, terwijl een dergelijk onderzoek niet nodig was om te bepalen of artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 met dat verdrag verenigbaar is.
- 28 In de tweede plaats stelt ClientEarth dat het Gerecht hoe dan ook ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 4, leden 1 en 4, eerste alinea, onder c), van het Verdrag van Aarhus niet rechtstreeks van toepassing is op de instellingen van de Unie. Het Gerecht heeft meer bepaald blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te aanvaarden dat de bijzondere kenmerken van de Unie een afwijking van de rechtstreekse werking van dat verdrag kunnen rechtvaardigen.
- 29 In de derde plaats betoogt ClientEarth dat het Gerecht de in artikel 4, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus neergelegde verplichting om artikel 4, lid 4, eerste alinea, onder c), van dat verdrag restrictief uit te leggen, niet in acht heeft genomen.
- 30 In de vierde plaats heeft het Gerecht volgens ClientEarth het Verdrag van Aarhus niet uitgelegd in overeenstemming met de beginselen zoals neergelegd in de artikelen 26 en 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 1155, blz. 331; hierna: „Verdrag van Wenen”). Door de uitzondering betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken uit te breiden tot de litigieuze studies heeft het Gerecht immers in strijd met de aangehaalde artikelen van het Verdrag van Wenen een uitlegging van artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus gegeven die indruist tegen de letter, het voorwerp en het doel van laatstgenoemd verdrag.
- 31 De Commissie stelt algemeen, daarin gesteund door het Parlement en de Raad, dat uit de redenering van het Gerecht in de punten 91 tot en met 99 van het bestreden arrest geen onjuiste rechtsopvatting blijkt. Die redenering is op alle punten in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof.

Beoordeling door het Hof

- 32 Om te beginnen zij gepreciseerd dat het onderhavige middel enkel betrekking heeft op de verenigbaarheid van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, en niet van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, met artikel 4, leden 1 en 4, van het Verdrag van Aarhus.
- 33 Na deze voorafgaande precisering zij in herinnering gebracht dat krachtens artikel 216, lid 2, VWEU de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten verbindend zijn voor haar instellingen, en deze overeenkomsten bijgevolg voorrang hebben boven de handelingen die zij uitvaardigen (arresten Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Raad en Commissie/Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P en C-405/12 P, EU:C:2015:5, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Daaruit volgt dat de geldigheid van een Uniehandeling kan worden aangetast wegens onverenigbaarheid ervan met dergelijke internationaalrechtelijke regels (arrest Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 51).

- 35 Zoals het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, volgt echter uit vaste rechtspraak van het Hof dat de rechter van de Unie de vermeende onverenigbaarheid van een Uniehandeling met de bepalingen van een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is, slechts kan onderzoeken wanneer de aard en de opzet van die overeenkomst zich daar niet tegen verzetten en die bepalingen daarnaast inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (zie arresten IATA en ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punt 39; Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punt 45, en Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 54).
- 36 Het Hof heeft weliswaar ook geoordeeld dat ingeval de Unie uitvoering heeft willen geven aan een bijzondere verbintenis aangegaan op grond van in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) gesloten overeenkomsten of indien de betrokken Uniehandeling uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen van die overeenkomsten verwijst, het aan het Hof staat in voorkomend geval de betrokken Uniehandeling aan de WTO-regels te toetsen teneinde de rechtmatigheid ervan na te gaan (zie in die zin arresten Fediol/Commissie, 70/87, EU:C:1989:254, punten 19-22, en Nakajima/Raad, C-69/89, EU:C:1991:186, punten 29-32; zie ook arrest LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Niettemin kan ermee worden volstaan vast te stellen – zonder dat hoeft te worden beoordeeld of de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak in casu van toepassing is – dat verordening nr. 1049/2001, inzonderheid artikel 4, lid 2, derde streepje, daarvan, geen uitdrukkelijke verwijzing naar het Verdrag van Aarhus bevat of uitvoering geeft aan een daaruit voortvloeiende bijzondere verbintenis. De bedoelde rechtspraak is hoe dan ook niet relevant voor de onderhavige zaak.
- 38 Het Gerecht heeft dus terecht geen rekening gehouden met de in de arresten Fediol/Commissie (70/87, EU:C:1989:254) en Nakajima/Raad (C-69/89, EU:C:1991:186) ontwikkelde rechtspraak en is voorts terecht nagegaan of de bepalingen van artikel 4, leden 1 en 4, eerste alinea, onder c), van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn.
- 39 Derhalve moet de stelling van ClientEarth worden onderzocht dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat die bepalingen niet beantwoorden aan deze criteria en dus niet kunnen worden aangevoerd om de rechtmatigheid van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 te beoordelen.
- 40 Zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt in punt 96 van het bestreden arrest, blijkt in dit verband uit de verwijzing naar de nationale wetgeving in artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Aarhus dat dit verdrag duidelijk is vastgesteld met het oog op de nationale rechtsorden, en niet op de juridische bijzonderheden van organisaties voor regionale economische integratie, zoals de Unie, ondanks dat deze organisaties overeenkomstig de artikelen 17 en 19 van het Verdrag van Aarhus dit kunnen ondertekenen en ertoe kunnen toetreden.
- 41 Zoals de Commissie en het Parlement hebben benadrukt, is dat de reden waarom de Gemeenschap bij de goedkeuring van het Verdrag van Aarhus in een verklaring die is neergelegd op grond van artikel 19 van dat verdrag en is opgenomen in de bijlage bij besluit 2005/370, heeft herhaald wat zij bij de ondertekening van dat verdrag heeft verklaard, namelijk dat „de communautaire instellingen het Verdrag van Aarhus zullen toepassen in het kader van hun bestaande en toekomstige regelgeving inzake toegang tot documenten en andere relevante voorschriften van het gemeenschapsrecht op het door dat verdrag bestreken gebied”.
- 42 In die omstandigheden kunnen noch de verwijzing naar een onderzoek „van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard” in artikel 4, lid 4, eerste alinea, onder c), van het Verdrag van Aarhus, noch de in artikel 4, lid 4, tweede alinea, van dat verdrag neergelegde verplichting om de in eerstgenoemde bepaling vermelde gronden voor weigering restrictief uit te leggen, worden geacht een nauwkeurige verplichting voor de Uniewetgever in te houden. A fortiori kan uit die bepalingen geen verbod worden

afgeleid om het begrip „onderzoek” op te vatten in een zin die rekening houdt met de bijzonderheden van de Unie, met name de aan de Commissie opgedragen taak om eventuele niet-nakoming door lidstaten die afbreuk zou doen aan de correcte toepassing van de Verdragen en de op grond daarvan vastgestelde Unierechtelijke regels, te onderzoeken.

- 43 Gelet op een en ander heeft het Gerecht terecht de mogelijkheid uitgesloten om de rechtmatigheid van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 te toetsen aan artikel 4, leden 1 en 4, van het Verdrag van Aarhus. Het kon derhalve zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting het betoog van ClientEarth betreffende de onverenigbaarheid van die bepaling met het Verdrag van Aarhus afwijzen.
- 44 Dezelfde overwegingen leiden ook tot afwijzing van de stelling van ClientEarth dat het Gerecht de in de artikelen 26 en 31 van het Verdrag van Wenen neergelegde beginselen van tenuitvoerlegging te goeder trouw en inzake de uitlegging van verdragen heeft geschonden.
- 45 Het tweede middel moet dus worden afgewezen.

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 46 Het eerste middel, waarmee wordt gesteld dat het Gerecht op een aantal punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, bestaat uit twee onderdelen.
- 47 Het eerste onderdeel betreft een onjuiste uitlegging van het begrip „onderzoeken” in de zin van die bepaling en heeft met name betrekking op de punten 49, 50, 58 tot en met 61 en 70 van het bestreden arrest.
- 48 In het kader van dat onderdeel stelt ClientEarth dat dit begrip veronderstelt dat de voltallige Commissie een formeel besluit heeft gegeven. Zij beroept zich in dat verband op de arresten Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Commissie/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738), WWF UK/Commissie (T-105/95, EU:T:1997:26), Bavarian Lager/Commissie (T-309/97, EU:T:1999:257), Petrie e.a./Commissie (T-191/99, EU:T:2001:284) en API/Commissie (T-36/04, EU:T:2007:258).
- 49 In casu waren de litigieuze studies het resultaat van een administratief besluit van de diensten van de Commissie en niet van een formeel besluit van het college van commissarissen om niet-nakomingsprocedures tegen lidstaten in te leiden.
- 50 Op basis van het arrest Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, punten 27 en 30) voegt ClientEarth daaraan toe dat zelfs indien de litigieuze studies deel zouden uitmaken van de preliminaire fase van een formele niet-nakomingsprocedure, een weigering van openbaarmaking slechts haar rechtvaardiging kan vinden in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 ingeval het bestaan van het gevraagde document onmiddellijk aan de inleiding van een contentieuze of quasicontentieuze procedure voorafgaat en voortvloeit uit de noodzaak, vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase bewijzen te verkrijgen of een zaak te instrueren. In casu gingen de litigieuze studies niet onmiddellijk vooraf aan een besluit om na onderzoek een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU in te leiden.

- 51 Het tweede onderdeel van het eerste middel betreft een onjuiste uitlegging van het begrip „ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, en heeft met name betrekking op de punten 53 en 68 tot en met 80 van het bestreden arrest.
- 52 In het kader van dit tweede onderdeel voert ClientEarth om te beginnen aan dat zij heeft verzocht om toegang tot specifieke documenten en niet tot het volledige administratieve dossier van een niet-nakomingsprocedure of een geheel van globaal aangeduide documenten. Voorts had haar verzoek geen betrekking op een categorie documenten waarvoor vergelijkbare overwegingen van algemene aard gelden, maar op twee onderscheiden categorieën studies, namelijk enerzijds de studies inzake een ingeleide niet-nakomingsprocedure en anderzijds de studies zonder verband met een procedure van die aard.
- 53 Voorts stelt ClientEarth dat openbaarmaking van de litigieuze studies geenszins afbreuk had gedaan aan de verwezenlijking van het doel van niet-nakomingsprocedures, dat erin bestaat de betrokken lidstaten aan te sporen hun nationaal recht in overeenstemming te brengen met het Unierecht.
- 54 ClientEarth betoogt ook nog dat zolang de Commissie geen formele procedure heeft ingeleid tegen de betrokken lidstaat, niet kan worden aangenomen dat openbaarmaking van de litigieuze studies het klimaat van wederzijds vertrouwen kan ondermijnen. Het bestaan van die studies was op zich niet voldoende om tussen elke betrokken lidstaat en de Commissie een bilaterale relatie te doen ontstaan die moest worden beschermd ten koste van de transparantie.
- 55 De Commissie stelt dat de argumenten van ClientEarth in het kader van het eerste onderdeel van haar eerste middel rechtens ongegrond zijn. Zij betoogt in wezen dat elk document dat, zoals een conformiteitsstudie, bestemd is om haar in staat te stellen overeenkomstig artikel 17 VEU na te gaan of de lidstaten het Unierecht naleven, moet worden geacht verband te houden met een onderzoek in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 56 Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, betoogt de Commissie dat gelet op de vaststellingen in punt 53 van het bestreden arrest, uit de redenering van het Gerecht in de punten 68 tot en met 80 van dat arrest geen onjuiste rechtsopvatting blijkt. Die redenering is op alle punten in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof.

Beoordeling door het Hof

- 57 Verordening nr. 1049/2001 heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Unie maximaal zijn beslag te geven. Uit deze verordening, met name uit artikel 4 ervan, dat voorziet in een desbetreffende uitzonderingsregeling, blijkt ook dat dit recht van toegang niettemin enigszins begrensd is om redenen van openbaar of particulier belang (zie arresten LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 De instellingen van de Unie weigeren op basis van de door de Commissie in casu aangevoerde uitzondering, namelijk die van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, toegang tot een document ingeval openbaarmaking ervan de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.
- 59 In casu moet om te beginnen worden onderzocht of het Gerecht, zoals ClientEarth aanvoert met het eerste onderdeel van het eerste middel, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze studies deel uitmaken van een onderzoek in de zin van die bepaling.

- 60 Dienaangaande zij meteen benadrukt dat uit de door ClientEarth aangevoerde rechtspraak, die is aangehaald in punt 48 van het onderhavige arrest, geenszins volgt dat „onderzoeken” in de zin van die bepaling afhankelijk zijn van het bestaan van een formeel besluit van de voltallige Commissie.
- 61 Na deze verduidelijking zij opgemerkt dat de litigieuze studies zijn uitgevoerd op verzoek en voor rekening van de Commissie, nadat de uitvoeringstermijn van een aantal Unierichtlijnen inzake milieubescherming was verstreken, met als specifiek doel om de stand van zaken in het uitvoeringsproces van die verschillende richtlijnen in een aantal lidstaten na te gaan. Zoals vermeld in de punten 13 en 49 van het bestreden arrest bevat elke studie, die telkens één lidstaat en één richtlijn behandelt, namelijk een vergelijking van het onderzochte nationale recht met het relevante Unierecht, samen met een juridische analyse en conclusies betreffende de uitvoeringsmaatregelen die de betrokken lidstaat had vastgesteld.
- 62 Zoals het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, vormen dergelijke studies een van de instrumenten van de Commissie in het kader van de krachtens artikel 17, lid 1, VEU op haar rustende verplichting om onder toezicht van het Hof toe te zien op de toepassing van het Unierecht, om mogelijke niet-nakoming door de lidstaten van hun verplichting om de betrokken richtlijnen uit te voeren te ontdekken, en om in voorkomend geval te besluiten een niet-nakomingsprocedure in te leiden tegen de lidstaten die volgens haar het Unierecht schenden. Zij vallen bijgevolg onder het begrip „onderzoeken” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 63 De door ClientEarth benadrukte omstandigheid dat de Commissie de uitvoering van de litigieuze studies heeft toevertrouwd aan een externe dienstverlener, in plaats van deze uit te laten voeren door haar eigen diensten, en deze studies niet het standpunt van deze instelling weergeven, noch verantwoordelijkheid voor haar meebrengen, betekent niet dat de Commissie door opdracht te geven tot dergelijke studies een ander doel heeft nagestreefd dan door middel van deze onderzoeksmethoden uitgebreide informatie in te winnen over de overeenstemming van de wetgeving van een aantal lidstaten met het milieurecht van de Unie, die haar in staat stelt het bestaan van mogelijke inbreuken op dat recht te ontdekken en in voorkomend geval een niet-nakomingsprocedure in te leiden tegen de in gebreke blijvende lidstaat.
- 64 Wat betreft het argument van ClientEarth dat is gebaseerd op het arrest Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), zijn de overwegingen in de punten 27 en 30 van dat arrest niet relevant voor de onderhavige zaak. Die overwegingen hebben immers betrekking op het begrip „opsporingsonderzoeken” in de zin van artikel 3, lid 2, derde streepje, van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56), en niet op het onderscheiden begrip „onderzoeken”, waarnaar in die bepalingen eveneens wordt verwezen.
- 65 Gelet op een en ander heeft het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de litigieuze studies pasten in het kader van een onderzoek van de Commissie in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 66 Het eerste onderdeel van het eerste middel moet dan ook worden afgewezen.
- 67 Vervolgens moet worden onderzocht of het Gerecht, zoals ClientEarth met het tweede onderdeel van haar eerste middel stelt, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie op basis van overwegingen van algemene aard mocht oordelen dat volledige openbaarmaking van die studies de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 zou hebben ondermijnd.
- 68 Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak van het Hof 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 betrekking heeft op een in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening

nr. 1049/2001 genoemde activiteit. De betrokken instelling moet tevens uitleggen 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 (arrest Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 69 De betrokken instelling van de Unie mag zich in dit verband echter baseren op algemene vermoedens die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking van documenten van gelijke aard (arrest Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 In casu blijkt uit punt 66 van het bestreden arrest dat de Commissie zich heeft gebaseerd op dergelijke overwegingen van algemene aard om ClientEarth volledige toegang tot de litigieuze studies te weigeren. Zoals met name uit de punten 60 en 70 van dat arrest blijkt, heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie mocht aannemen dat die studies allemaal binnen dezelfde categorie documenten vielen en zich mocht baseren op de overwegingen van algemene aard dat volledige openbaarmaking ervan de bescherming van het doel van haar onderzoeken zou hebben ondermijnd, aangezien die openbaarmaking, indien er toelating voor was verleend, het klimaat van vertrouwen had ondermijnd dat moet bestaan tussen haarzelf en elke betrokken lidstaat en in geval van vaststelling van schending van het Unierecht in de weg had gestaan aan een oplossing in onderling overleg, zonder externe druk.
- 71 In dat verband blijkt uit punt 17 van het bestreden arrest dat op het ogenblik dat de Commissie het uitdrukkelijke besluit vaststelde, sommige van de litigieuze studies al hadden geleid tot inleiding van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 258 VWEU.
- 72 Om vergelijkbare redenen als door het Hof uiteengezet in het arrest LPN en Finland/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punten 52-65) mocht de Commissie oordelen dat volledige openbaarmaking van de litigieuze studies op basis waarvan zij op het ogenblik van de vaststelling van het uitdrukkelijke besluit reeds een ingebrekestelling naar een lidstaat had gestuurd op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en die bijgevolg waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure, de aard en het verloop van die fase van de procedure had kunnen veranderen omdat het onderhandelingsproces tussen haarzelf en die lidstaat zou worden bemoeilijkt alsook de zoektocht naar een minnelijke regeling waardoor een einde zou komen aan de verweten niet-nakoming zonder dat het nodig was de contentieuze fase van die procedure in te leiden. Zij mocht derhalve oordelen dat een dergelijke volledige openbaarmaking de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 zou hebben ondermijnd.
- 73 De door ClientEarth aangevoerde omstandigheid dat de litigieuze studies zijn uitgevoerd door een externe onderneming en niet het standpunt van de Commissie weergeven, doet niet af aan voorafgaande analyse.
- 74 De documenten in het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure vormen voor de bescherming van het doel van onderzoeken immers één categorie documenten, zonder dat een onderscheid hoeft te worden gemaakt naar het soort document uit het dossier of naar de opsteller van de betrokken documenten (zie in die zin arrest LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 64).
- 75 Voorts heeft de Commissie de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure tegen sommige lidstaten ingeleid in het licht van de juridische analyse in en de conclusies van de litigieuze studies. Die analyse en die conclusies hebben dus de basis gevormd voor de onderhandelingen die tussen de Commissie en elk van de betrokken lidstaten zijn geopend om in onderling overleg tot een oplossing te komen voor de beweerde niet-nakoming van het Unierecht. In die omstandigheden zou volledige

openbaarmaking van die studies met name hebben kunnen leiden tot externe druk die het verloop van die onderhandelingen in een klimaat van wederzijds vertrouwen in het gedrang kon brengen, en dus de bescherming van het doel van de onderzoeken van de Commissie hebben ondermijnd.

- 76 Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat de Commissie op algemene wijze mocht oordelen dat volledige openbaarmaking van de litigieuze studies die op het ogenblik van vaststelling van het uitdrukkelijke besluit reeds waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure die was ingeleid door de verzending van een ingebrekestelling aan de betrokken lidstaat op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, de bescherming van het genoemde doel zou hebben ondermijnd.
- 77 Wat daarentegen de litigieuze studies betreft die niet worden bedoeld in de punten 71 tot en met 76 van het onderhavige arrest, moet om te beginnen worden opgemerkt dat het Hof tot op heden het bestaan van een algemeen vermoeden van betrouwbaarheid heeft erkend voor vijf soorten documenten, te weten documenten van het administratieve dossier van een procedure van toezicht op staatssteun (arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 61), door een instelling in een gerechtelijke procedure ingediende memories (arrest Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 94), documenten die de Commissie en de aanmeldende partijen of derden in het kader van een procedure van toezicht op concentraties van ondernemingen hebben uitgewisseld (arrest Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 123), documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase (arrest LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 65) en documenten betreffende een procedure krachtens artikel 101 VWEU (arrest Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 93).
- 78 In alle zaken die aanleiding hebben gegeven tot de in het vorige punt vermelde arresten had de weigering van toegang betrekking op een geheel van documenten die duidelijk waren afgebakend doordat zij allemaal behoorden tot het dossier van een lopende administratieve of gerechtelijke procedure (zie in die zin arresten Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punten 12-22; Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 75; Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 128; LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punten 49 en 50, en Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punten 69 en 70). Dit geldt evenwel niet voor de litigieuze studies die niet worden bedoeld in de punten 71 tot en met 76 van het onderhavige arrest.
- 79 Voorts mocht de Commissie weliswaar, zoals in herinnering is gebracht in punt 72 van het onderhavige arrest, op algemene wijze aannemen dat openbaarmaking van documenten betreffende de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure het goede verloop van die fase en het streven naar een minnelijke regeling van het geschil tussen de Commissie en de verwerende lidstaat in een klimaat van wederzijds vertrouwen, in het gedrang zou brengen, maar een dergelijk algemeen vermoeden kon niet gelden voor de litigieuze studies die er de Commissie op het ogenblik van vaststelling van het uitdrukkelijke besluit niet toe hadden gebracht de betrokken lidstaat een ingebrekestelling te sturen op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en waarvan het dus op dat ogenblik nog onzeker was of zij zouden leiden tot inleiding van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure tegen die lidstaat. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de Commissie, wanneer zij van mening is dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, vrij blijft in haar beoordeling of tegen deze lidstaat moet worden opgetreden en in de keuze van het ogenblik waarop zij de niet-nakomingsprocedure tegen deze lidstaat zal inleiden (zie in die zin arrest LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 61).
- 80 In die omstandigheden heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in het bestreden arrest te erkennen dat de Commissie de werkingssfeer van het vermoeden van betrouwbaarheid rechtmatig kan uitbreiden tot de in het vorige punt van het onderhavige arrest bedoelde litigieuze studies.

- 81 Een dergelijke redenering is onverenigbaar met de vereiste restrictieve uitlegging en toepassing van een dergelijk vermoeden, dat immers een uitzondering vormt op de verplichting voor de betrokken instelling om elk document waarvan om toegang is verzocht, concreet en individueel te onderzoeken (zie in die zin arrest LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en, meer algemeen, met het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten waarover de instellingen van de Unie beschikken (zie in die zin arresten Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 48, en Raad/In 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 48).
- 82 Aangezien het vermoeden niet kan gelden ten aanzien van de in punt 79 van het onderhavige arrest bedoelde litigieuze studies, stond het bijgevolg aan de Commissie om per geval na te gaan of ClientEarth volledige toegang tot die studies kon worden verleend.
- 83 Bijgevolg slaagt het tweede onderdeel van het eerste middel gedeeltelijk, voor zover het betrekking heeft op de litigieuze studies die op het ogenblik dat de Commissie het uitdrukkelijke besluit vaststelde, niet hadden geleid tot het versturen van een ingebrekestelling aan de betrokken lidstaat op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en dus niet waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure.
- 84 Dit onderdeel van het eerste middel moet worden afgewezen voor het overige.

Derde middel

Argumenten van partijen

- 85 In het kader van haar derde middel – onjuiste uitlegging door het Gerecht van het begrip „hoger openbaar belang” in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001 – betoogt ClientEarth dat de beoordeling van het Gerecht in de punten 107 tot en met 109 van het bestreden arrest erop neerkomt dat de bewijslast bij haar in plaats van bij de Commissie ligt, wat ingaat tegen zowel die bepaling als de rechtspraak van het Hof die de betrokken instelling verplicht onder toezicht van de Unierechter de in het geding zijnde belangen af te wegen en daarbij uit te gaan van het vermoeden dat er een hoger openbaar belang bestaat (zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 44 en 45).
- 86 Onder verwijzing naar het fundamentele belang voor de burgers van de Unie van een correcte uitvoering van het milieurecht van de Unie door de lidstaten, betoogt ClientEarth dat de terbeschikkingstelling aan het publiek van informatie over de overeenstemming van nationale wetgeving met dat recht een hoger openbaar belang met een bijzonder gewicht vormt.
- 87 De Commissie stelt dat de analyse in de punten 107 tot en met 109 van het bestreden arrest volledig in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof.

Beoordeling door het Hof

- 88 Gelet op de slotsom in de punten 83 en 84 van het onderhavige arrest betreft het onderzoek van dit derde middel enkel de niet openbaar gemaakte delen van de litigieuze studies die onder het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid vallen op grond dat zij op het ogenblik dat het uitdrukkelijke besluit werd vastgesteld reeds waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure omdat de Commissie de betrokken lidstaat een ingebrekestelling op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU had gestuurd.

- 89 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat een dergelijk algemeen vermoeden niet uitsluit dat kan worden aangetoond dat er overeenkomstig artikel 4, lid 2, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001 een hoger openbaar belang bestaat dat openbaarmaking van het bedoelde document gebiedt (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 Het staat evenwel aan de verzoeker om concreet omstandigheden aan te voeren waaruit een hoger openbaar belang blijkt dat openbaarmaking van de betrokken documenten gebiedt (arrest Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 128 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 91 In casu heeft ClientEarth zowel in de procedure bij het Gerecht als in het kader van deze hogere voorziening aangevoerd dat uit de beginselen inzake transparantie en democratie voor de burger het recht voortvloeit om te worden geïnformeerd over de stand van de overeenstemming van het nationale recht met het milieurecht van de Unie en om deel te nemen aan het besluitvormingsproces.
- 92 In dat verband hoeft het hoger openbaar belang dat openbaarmaking van een document kan gebieden, niet noodzakelijkerwijs te verschillen van de aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende beginselen (zie in die zin arresten Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 74, en Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 130).
- 93 Niettemin tonen dermate algemene overwegingen als die welke ClientEarth heeft aangevoerd, zoals het Gerecht in punt 109 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, niet aan dat de beginselen van transparantie en democratie in casu een bijzonder gewicht hadden dat belangrijker kon zijn dan de redenen voor weigering van volledige openbaarmaking van de litigieuze studies die waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure (zie in die zin arresten LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punten 93 en 95, en Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 131).
- 94 Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.
- 95 Gelet op een en ander slaagt de hogere voorziening van ClientEarth wat betreft het tweede onderdeel van haar eerste middel. Bijgevolg moet het bestreden arrest worden vernietigd voor zover het Gerecht hierbij heeft erkend dat de Commissie bij het uitdrukkelijke besluit ClientEarth op basis van een algemeen vermoeden de volledige toegang mocht weigeren tot de litigieuze studies die op het ogenblik van vaststelling van dat besluit niet hadden geleid tot het versturen van een ingebrekestelling aan de betrokken lidstaat op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en dus niet waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure.
- 96 De hogere voorziening dient te worden afgewezen voor het overige.

Beroep bij het Gerecht

- 97 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van het bestreden arrest de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 98 In het onderhavige geval is het Hof van oordeel dat het door ClientEarth ingestelde beroep tot nietigverklaring van het uitdrukkelijke besluit in staat van wijzen is en dus moet worden afgedaan.
- 99 In het kader van dat beroep betreft het vierde middel van ClientEarth schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, voor zover de Commissie geen rekening heeft gehouden met de beperkingen op de in die bepaling neergelegde uitzondering.

- 100 Gelet op de slotsom in de punten 95 en 96 van het onderhavige arrest moet dit middel enkel worden onderzocht voor zover het betrekking heeft op de weigering van de Commissie – in het uitdrukkelijke besluit – om ClientEarth volledige toegang te verstrekken tot de litigieuze studies die er de Commissie op het ogenblik van vaststelling van dat besluit niet toe hadden gebracht de betrokken lidstaat een ingebrekestelling te sturen op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en dus niet waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure.
- 101 In dat verband blijkt uit de overwegingen in de punten 77 tot en met 83 van het onderhavige arrest dat de Commissie zich, anders dan zij in casu heeft gedaan, niet mocht baseren op het algemene vermoeden dat volledige openbaarmaking van die studies de bescherming van het doel van haar onderzoeken zou hebben ondermijnd. De Commissie moest daarentegen voor elke studie onderzoeken en verduidelijken op welke wijze een dergelijke volledige openbaarmaking concreet en daadwerkelijk afbreuk zou hebben gedaan aan het belang dat wordt beschermd door de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering (zie in die zin arrest LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 102 Bijgevolg slaagt het vierde middel en derhalve het beroep in de in punt 100 van het onderhavige arrest gepreciseerde mate, en moet het uitdrukkelijke besluit nietig worden verklaard voor zover de Commissie daarbij ClientEarth de volledige toegang heeft geweigerd tot de litigieuze studies die er de Commissie op het ogenblik van vaststelling van dat besluit niet toe hadden gebracht de betrokken lidstaat een ingebrekestelling te sturen op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en dus niet waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure.

Kosten

- 103 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet, over de kosten. Ingevolge artikel 138, lid 3, van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van overeenkomstige toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Volgens artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 104 Aangezien de hogere voorziening van ClientEarth en haar beroep bij het Gerecht slechts gedeeltelijk zijn toegewezen, worden ClientEarth en de Commissie elk in hun eigen kosten van de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg verwezen. Het Parlement en de Raad dragen hun eigen kosten van de hogere voorziening.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie ClientEarth/Commissie (T-111/11, EU:T:2013:482) wordt vernietigd, voor zover het Gerecht van de Europese Unie daarbij heeft erkend dat de Europese Commissie bij haar besluit van 30 mei 2011 op basis van een algemeen vermoeden ClientEarth volledige toegang mocht weigeren tot de studies over de overeenstemming van de wetgeving van verschillende lidstaten met het milieurecht van de Unie die er de Europese Commissie op het ogenblik van vaststelling van dat besluit niet toe hadden gebracht de betrokken lidstaat een ingebrekestelling te sturen op grond van artikel 258, eerste alinea, VWEU, en dus niet waren toegevoegd aan het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure.**
- 2) **De hogere voorziening wordt afgewezen voor het overige.**

- 3) **Het besluit van de Commissie van 30 mei 2011 wordt nietig verklaard, voor zover de Europese Commissie daarbij ClientEarth volledige toegang heeft geweigerd tot de in punt 1 van het dictum van het onderhavige arrest bedoelde studies.**
- 4) **ClientEarth en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten van de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg.**
- 5) **Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie dragen hun eigen kosten van de hogere voorziening.**

ondertekeningen