



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 juli 2015\*

„Hogere voorziening — Toegang tot documenten van de Europese instellingen — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Artikel 4, lid 1, onder b) — Verordening (EG) nr. 45/2001 — Artikel 8 — Uitzondering op het recht van toegang — Bescherming van persoonsgegevens — Begrip ‘persoonsgegevens’ — Voorwaarden voor doorgifte van persoonsgegevens — Naam van de indiener van elk van de opmerkingen betreffende ontwerprichtsnoden van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) over de wetenschappelijke literatuur die moet worden gevoegd bij een verzoek tot toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen — Weigering van toegang”

In zaak C-615/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 27 november 2013,

**ClientEarth**, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk),

**Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)**, gevestigd te Brussel (België),

vertegenwoordigd door P. Kirch, advocat,

rekwirantes,

andere partijen in de procedure:

**Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)**, vertegenwoordigd door D. Detken en C. Pintado als gemachtigden, bijgestaan door R. Van der Hout, advocaat,

verweerster in eerste aanleg,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door B. Martenczuk en L. Pignataro-Nolin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniente in eerste aanleg,

ondersteund door:

**Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS)**, vertegenwoordigd door A. Buchta en M. Pérez Asinari als gemachtigden,

intervenient in hogere voorziening,

\* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

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

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 januari 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2015,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met hun hogere voorziening verzoeken ClientEarth en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) (hierna: „PAN Europe”) om vernietiging van het arrest ClientEarth en PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht van de Europese Unie hun beroep heeft verworpen dat aanvankelijk strekte tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) van 10 februari 2011 houdende weigering van toegang tot bepaalde werkdocumenten betreffende richtsnoeren die door de EFSA waren voorbereid voor de aanvragers van toelating om een gewasbeschermingsmiddel op de markt te brengen (hierna: „richtsnoeren”), en vervolgens tot nietigverklaring van het besluit van 12 december 2011 waarbij de EFSA het vorige besluit heeft ingetrokken en rekwirantes toegang heeft verleend tot alle gevraagde inlichtingen, met uitzondering van de namen van de externe deskundigen die bepaalde opmerkingen over het ontwerp van de richtsnoeren (hierna: „ontwerprichtsnoeren”) hadden gemaakt.

### Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 45/2001 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 2001, L 8, blz. 1) bepaalt:

„Voor de doeleinden van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) ‚persoonsgegevens’, iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene’ genoemd; 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 voor zijn fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit kenmerkend zijn;

[...]”

- 3 Artikel 8, met het opschrift „Doorgifte van persoonsgegevens aan ontvangers die onder richtlijn 95/46/EG vallen, maar geen communautaire instellingen of organen zijn”, luidt:

„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,

[...]

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.”

- 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 documenten van deze instellingen.

- 5 Lid 1 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:

[...]

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.”

### **Voorgeschiedenis van het geding**

- 6 Artikel 8, lid 5, van verordening (EG) nr. 1107/2009 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), bepaalt dat „[d]e aanvrager [van toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel] [...] het dossier vergezeld [doet] 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”.
- 7 Op 25 september 2009 heeft de EFSA haar afdeling die is belast met de beoordelingsmethodologie de opdracht gegeven de richtsnoeren op te stellen, waarin de toepassing van deze bepaling wordt uitgewerkt. Die afdeling heeft daartoe een werkgroep (hierna: „werkgroep”) opgericht.
- 8 De werkgroep heeft ontwerprichtsnoeren overgelegd aan twee organen van de EFSA, waarvan bepaalde leden externe wetenschappelijke deskundigen waren, namelijk het Plant Protection Products and their Residues Panel (wetenschappelijk panel voor gewasbeschermingsmiddelen en de residuen daarvan; hierna: „PPR”) en de Pesticide Steering Committee (stuurgroep pesticiden; hierna: „PSC”). Deze externe deskundigen werd verzocht individuele opmerkingen over deze ontwerprichtsnoeren in te dienen.
- 9 Naar aanleiding van die opmerkingen heeft de werkgroep de betrokken ontwerprichtsnoeren gewijzigd. Van 23 juli tot 15 oktober 2010 is hierover een openbare raadpleging gehouden. Tal van personen en organisaties, waaronder PAN Europe, hebben opmerkingen over het ontwerp ingediend.

- 10 Op 10 november 2010 hebben ClientEarth en PAN Europe de EFSA gezamenlijk verzocht om toegang tot documenten op grond van onder meer verordening nr. 1049/2001. Dit verzoek betrof een aantal documenten of reeksen documenten over de voorbereiding van de ontwerprichtsnooten, met inbegrip van de opmerkingen van de externe deskundigen die deel uitmaken van het PPR en de PSC.
- 11 Bij brief van 1 december 2010 heeft de EFSA ClientEarth en PAN Europe toegang verleend tot een deel van de betreffende documenten. Op grond van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering inzake de bescherming van het besluitvormingsproces van de instellingen heeft zij echter geweigerd twee reeksen documenten openbaar te maken, namelijk de opeenvolgende versies van de ontwerprichtsnooten en de opmerkingen over de ontwerprichtsnooten van de externe deskundigen van het PPR en de PSC.
- 12 Op 23 december 2010 hebben ClientEarth en PAN Europe de EFSA verzocht haar standpunt in de brief van 1 december 2010 te herzien.
- 13 Bij besluit van 10 februari 2011 heeft de EFSA bevestigd dat toegang tot de niet openbaar gemaakte documenten moest worden geweigerd op grond van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.
- 14 De richtsnooten zijn vastgesteld op 28 februari 2011. Zij zijn dezelfde dag bekendgemaakt in het *EFSA Journal*.
- 15 Op 12 december 2011 heeft de EFSA, in antwoord op het verzoek van ClientEarth en PAN Europe van 23 december 2010, een nieuw besluit vastgesteld en aan hen meegedeeld. Zij verklaarde dat zij had besloten haar besluit van 10 februari 2011 „in te trekken”, „te annuleren” en te „vervangen”. Op grond van dit nieuwe besluit heeft zij ClientEarth en PAN Europe onder meer toegang verleend tot de individuele opmerkingen over de ontwerprichtsnooten van de externe deskundigen van het PPR en de PSC. Zij heeft evenwel aangegeven dat zij de namen van die deskundigen onleesbaar had gemaakt, overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 en de Uniewetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens, met name verordening nr. 45/2001. Zij wees er in dat verband op dat openbaarmaking van de namen van die deskundigen een doorgifte van persoonsgegevens inhield in de zin van artikel 8 van verordening nr. 45/2001, en dat in casu niet was voldaan aan de in dat artikel genoemde voorwaarden voor een dergelijke doorgifte.

#### **Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest**

- 16 Op 11 april 2011 hebben ClientEarth en PAN Europe een beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de EFSA van 10 februari 2011. Later werd het beroep geacht voortaan te strekken tot nietigverklaring van het besluit van de EFSA van 12 december 2011, voor zover de EFSA daarbij had geweigerd de namen van de externe deskundigen die opmerkingen over de ontwerprichtsnooten hadden ingediend, aan ClientEarth en PAN Europe mee te delen.
- 17 Ter ondersteuning van hun beroep voerden ClientEarth en PAN Europe drie middelen aan.
- 18 Het Gerecht heeft de drie middelen afgewezen en het beroep derhalve verworpen.

#### **Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen**

- 19 ClientEarth en PAN Europe verzoeken het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de EFSA te verwijzen in de kosten.

- 20 De EFSA en de Europese Commissie verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen en ClientEarth en PAN Europe te verwijzen in de kosten.
- 21 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 juni 2014 is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) toegelaten tot interventie aan de zijde van de EFSA en de Commissie.

### **Hogere voorziening**

- 22 Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren ClientEarth en PAN Europe drie middelen aan.

#### *Eerste middel*

##### Argumenten van partijen

- 23 Met hun eerste middel, onjuiste toepassing van het begrip „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001, komen ClientEarth en PAN Europe op tegen het oordeel van het Gerecht, met name in punt 46 van het bestreden arrest, dat de informatie die hen in staat zou hebben gesteld voor elk van de opmerkingen vast te stellen door welke externe deskundige zij was ingediend (hierna: „litigieuze informatie”), onder dit begrip valt.
- 24 Zij betwisten dat dit begrip zich kan uitstrekken tot de combinatie van gegevens betreffende wetenschappelijke adviezen die zijn verstrekt door deskundigen in het kader van hun deelname aan een commissie met een openbare taak in het belang van de burger. Zij voegen daaraan toe dat de namen van de betrokken deskundigen, alsook hun adviezen over de ontwerprichtsnooten voor het publiek toegankelijk zijn op de website van de EFSA en dat de litigieuze informatie dus ook moet worden geacht tot het publieke domein te behoren. Zij merken op dat er geen reden is om aan te nemen dat de EFSA heeft getracht na te gaan of die deskundigen zich verzetten tegen openbaarmaking van die informatie.
- 25 Rekwirantes stellen voorts dat het begrip persoonlijke levenssfeer niet van toepassing is op een deskundige die beroepsmatig een wetenschappelijk advies verstrekt.
- 26 De EFSA en de Commissie, ondersteund door de EDPS, stellen dat deze argumenten ongegrond zijn.

##### Beoordeling door het Hof

- 27 Volgens artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001 wordt voor de doeleinden van die verordening onder „persoonsgegevens” verstaan „iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”.
- 28 In casu wensen ClientEarth en PAN Europe, zoals uiteengezet in punt 43 van het bestreden arrest, met hun verzoek tot openbaarmaking van de litigieuze informatie te achterhalen welke externe deskundige welke opmerkingen heeft geformuleerd.
- 29 Voor zover die informatie het mogelijk zou maken een bepaalde deskundige met bepaalde opmerkingen in verband te brengen, heeft zij betrekking op geïdentificeerde natuurlijke personen en vormt zij dus een geheel van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001.

- 30 Zoals het Gerecht terecht heeft geoordeeld in de punten 44 tot en met 46 van het bestreden arrest, doet de omstandigheid dat deze informatie behoort tot een professionele context niet af aan de kwalificatie ervan als een geheel van persoonsgegevens (zie in die zin arresten *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 64; *Commissie/Bavarian Lager*, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punten 66-70, en *Worten*, C-342/12, EU:C:2013:355, punten 19 en 22).
- 31 Evenzo betekent het feit dat zowel de identiteit van de betrokken deskundigen als de opmerkingen over de ontwerprichtsnooten openbaar zijn gemaakt op de website van de EFSA niet dat de litigieuze informatie niet langer als dusdanig kan worden gekwalificeerd (zie in die zin arrest *Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 49).
- 32 Voorts mogen, zoals de EFSA, de Commissie en de EDPS hebben opgemerkt, de begrippen „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001 en „gegevens betreffende de persoonlijke levenssfeer” niet worden verward. De bewering van ClientEarth en PAN Europe dat de litigieuze informatie geen betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken deskundigen is derhalve in casu niet ter zake dienend.
- 33 Tot slot heeft het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de kwalificatie van informatie betreffende een persoon als een persoonsgegeven niet afhangt van het verzet van de betrokken persoon tegen openbaarmaking van de betreffende informatie, aangezien dat verzet geen constitutief bestanddeel is van het begrip „persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001.
- 34 Gelet op een en ander heeft het Gerecht in punt 60 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de EFSA van oordeel mocht zijn dat de litigieuze informatie een geheel van persoonsgegevens vormde.
- 35 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.
- 36 Het tweede en het derde middel moeten thans samen worden onderzocht.

#### *Tweede en derde middel*

#### Argumenten van partijen

- 37 In het kader van hun tweede middel, onjuiste toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 en artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, voeren ClientEarth en PAN Europe aan dat zowel het Gerecht als de EFSA geen afweging heeft gemaakt tussen alle belangen die door die twee bepalingen worden beschermd, te weten het „recht op transparantie” en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens.
- 38 Zij bekritisieren met name dat het Gerecht enkel heeft onderzocht of zij de noodzaak van openbaarmaking van de litigieuze informatie hadden aangetoond, zonder de betrokken belangen op enige wijze tegen elkaar af te wegen.
- 39 In het kader van hun derde middel, schending van artikel 5 VEU, betogen ClientEarth en PAN Europe dat het Gerecht het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de verschillende argumenten waarmee zij de noodzaak van openbaarmaking van de litigieuze informatie aantoonde, af te wijzen.
- 40 De EFSA en de Commissie, ondersteund door de EDPS, stellen dat de door ClientEarth en PAN Europe in het kader van hun tweede middel uiteengezette argumenten ongegrond zijn.



- 41 Wat het derde middel betreft, heeft de EFSA om te beginnen twijfels bij de ontvankelijkheid daarvan. In dit middel wordt onvoldoende gepreciseerd tegen welke onderdelen van het bestreden arrest wordt opgekomen. Voorts worden in dit middel enkel de argumenten herhaald die reeds bij het Gerecht tegen het besluit van de EFSA van 12 december 2011 waren aangevoerd, zodat het strekt tot een herbeoordeling van het in eerste aanleg ingediende verzoek, waarvoor het Hof niet bevoegd is in het kader van een hogere voorziening.
- 42 Voorts betoogt de EFSA, samen met de Commissie, dat het derde middel kennelijk ongegrond is, aangezien het Gerecht enkel overeenkomstig verordening nr. 45/2001 en de rechtspraak van het Hof van rekwirantes heeft verlangd dat zij aantonen een rechtmatig belang te hebben bij toegang tot de litigieuze informatie. Een dergelijk vereiste is niet onevenredig en waarborgt ten volle het vereiste evenwicht tussen de betrokken belangen.

#### Beoordeling door het Hof

##### – Ontvankelijkheid

- 43 Anders dan de EFSA stelt, kan het deel van het bestreden arrest waartegen het derde middel is gericht, worden geïdentificeerd aan de hand van de passages van het verzoekschrift in hogere voorziening betreffende dat middel. Voorts herhalen ClientEarth en PAN Europe in het kader daarvan niet louter de argumenten die zij eerder bij het Gerecht tegen het besluit van de EFSA van 12 december 2011 hebben aangevoerd, maar komen zij op tegen de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht in casu blijk zou hebben gegeven bij de toepassing van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001. Het betrokken middel is dus ontvankelijk.

##### – Ten gronde

- 44 Wanneer een verzoek ertoe strekt toegang te krijgen tot persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder a), van verordening nr. 45/2001, worden de bepalingen van die verordening, met name artikel 8, onder b), in volle omvang van toepassing (zie arresten Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 63, en Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punt 101).
- 45 Volgens artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 mogen persoonsgegevens in beginsel enkel worden doorgegeven indien de ontvanger de noodzaak van hun doorgifte aantoonst en er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad.
- 46 Uit die bewoordingen blijkt dat deze bepaling, zoals het Gerecht terecht heeft geoordeeld in punt 83 van het bestreden arrest, de doorgifte van persoonsgegevens afhankelijk stelt van twee cumulatieve voorwaarden.
- 47 Dienaangaande staat het eerst aan degene die om een dergelijke doorgifte verzoekt, aan te tonen dat deze noodzakelijk is. Indien dit is aangetoond, staat het vervolgens aan de betrokken instelling om na te gaan of er geen reden bestaat om aan te nemen dat de betrokken doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkene zou kunnen schaden. Bij ontbreken van een dergelijke reden moeten de gevraagde gegevens worden doorgegeven, terwijl in het andere geval de betrokken instelling de verschillende betrokken belangen moet afwegen om zich over het verzoek om toegang uit te kunnen spreken (zie in die zin arresten Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punten 77 en 78, en Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punten 107 en 108; zie in dezelfde zin ook arrest Volker und Markus Shecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 85).

- 48 Daaruit volgt dat het Gerecht, anders dan ClientEarth en PAN Europe in het kader van hun tweede middel betogen, terecht eerst heeft onderzocht of de door hen aangevoerde argumenten de noodzaak van de doorgifte van de litigieuze informatie in de zin van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 aantoonen.
- 49 Niettemin moet worden nagegaan of het Gerecht, zoals ClientEarth en PAN Europe in het kader van hun derde middel stellen, bij dat onderzoek de voorwaarde betreffende die noodzaak onjuist heeft toegepast.
- 50 Het eerste argument dat rekwirantes voor het Gerecht hadden aangevoerd en dat is weergegeven in punt 75 van het bestreden arrest, was gebaseerd op het bestaan van een algemene transparantieplichting die voortvloeit uit de artikelen 1 VEU en 11, lid 2, VEU en artikel 15 VWEU.
- 51 Dienaangaande heeft het Hof evenwel geoordeeld dat in het algemeen het doel van transparantie niet automatisch de voorrang mag krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens (arrest Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 85).
- 52 Het Gerecht heeft in punt 78 van het bestreden arrest dus terecht geoordeeld dat rekwirantes met dat eerste argument niet hadden aangetoond dat openbaarmaking van de litigieuze informatie noodzakelijk was.
- 53 Het tweede argument – weergegeven in punt 79 van het bestreden arrest – was gebaseerd op het bestaan van een klimaat van wantrouwen ten aanzien van de EFSA, die vaak wordt beschuldigd van partijdigheid op grond dat zij een beroep doet op deskundigen die persoonlijke belangen hebben die zijn ingegeven door hun banden met de industrie, en op de noodzaak om de transparantie van het besluitvormingsproces van die autoriteit te waarborgen.
- 54 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de litigieuze informatie betrekking heeft op personen die als betaalde deskundigen hebben deelgenomen aan de totstandkoming binnen de EFSA van richtsnoeren bestemd voor ondernemers die wensen te verzoeken om toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel.
- 55 Zoals ClientEarth en PAN Europe stellen, was openbaarmaking van die informatie in een dergelijke context noodzakelijk om de transparantie te waarborgen van de procedure voor de vaststelling van een handeling die een weerslag zou hebben op de activiteiten van ondernemers, in het bijzonder om te beoordelen op welke wijze elke bij die procedure betrokken deskundige met zijn wetenschappelijk advies de inhoud van die handeling had kunnen beïnvloeden.
- 56 Transparantie van de procedure die een openbare autoriteit volgt voor de vaststelling van een dergelijke handeling draagt immers bij tot een grotere legitimiteit van die autoriteit in de ogen van de adressaten van die handeling en meer vertrouwen van hen in die autoriteit (zie in die zin arresten Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 59, en Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 113), alsook tot een grotere verantwoording van die autoriteit ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (zie in die zin arresten Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 45; Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 32, en Raad/In 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punten 53, 106 en 107).
- 57 In de tweede plaats zij benadrukt dat het in punt 53 van het onderhavige arrest vermelde argument meer inhoud dan algemene en abstracte overwegingen en werd gestaafd, zoals vermeld in punt 79 van het bestreden arrest, door een studie waarin was vastgesteld dat er banden bestonden tussen de meerderheid van de leden van een uit deskundigen samengestelde werkgroep van de EFSA en industriële belangengroepen.



- 58 Ofschoon aan ClientEarth en PAN Europe, zoals blijkt uit punt 80 van het bestreden arrest, de naam, de biografie en de belangenverklaringen zijn meegedeeld van de deskundigen die opmerkingen over de ontwerprichtsnoren hebben gemaakt, was het verkrijgen van de litigieuze informatie nog steeds noodzakelijk om de onpartijdigheid van elke deskundige in de uitvoering van zijn wetenschappelijke taak ten dienste van de EFSA concreet na te kunnen gaan.
- 59 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 80 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat het in punt 79 van dat arrest weergegeven argument van ClientEarth en PAN Europe niet volstond om aan te tonen dat de doorgifte van de litigieuze informatie noodzakelijk was.
- 60 De tegenwerping van het Gerecht in datzelfde punt 80 van het bestreden arrest dat ClientEarth en PAN Europe de onafhankelijkheid van geen van de betrokken deskundigen ter discussie hebben gesteld, komt neer op een onjuiste toepassing van de voorwaarde van de noodzaak van de doorgifte zoals neergelegd in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001. Bovendien is voor een dergelijk ter discussie stellen van de onafhankelijkheid grotendeels vereist dat ClientEarth en PAN Europe al van elk van de ingediende opmerkingen weten welke deskundige deze heeft gemaakt.
- 61 Bijgevolg is het derde middel gegrond en moet het bestreden arrest worden vernietigd.

### **Beroep bij het Gerecht**

- 62 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.
- 63 In het onderhavige geval is het Hof van oordeel dat het door ClientEarth en PAN Europe ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de EFSA van 12 december 2011 in staat van wijzen is en dus moet worden afgedaan.
- 64 In het kader van dat beroep stellen ClientEarth en PAN Europe met hun tweede middel dat een openbaar belang openbaarmaking van de litigieuze informatie overeenkomstig artikel 8, onder a) en b), van verordening nr. 45/2001 gebod.
- 65 Wat betreft artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, blijkt in dat verband uit de analyse in de punten 53 tot en met 61 van het onderhavige arrest dat het omstandige betoog van ClientEarth en PAN Europe betreffende de beschuldigingen dat de EFSA partijdig is bij de keuze van haar deskundigen en de noodzaak om de transparantie van het besluitvormingsproces van die openbare autoriteit te waarborgen, rehtens voldoende aantoot dat de doorgifte van de litigieuze informatie noodzakelijk was in de zin van die bepaling.
- 66 Aangezien de twee voorwaarden in die bepaling cumulatief zijn, moet om te beoordelen of het besluit van de EFSA van 12 december 2011 rechtmatig is, nog worden nagegaan of er een reden bestond om aan te nemen dat die doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkenen had kunnen schaden.
- 67 In dat verband heeft de EFSA gesteld, zoals blijkt uit haar antwoord op schriftelijke vragen van het Gerecht, dat een dergelijke reden bestond, door te benadrukken dat de litigieuze informatie bij openbaarmaking, als deze had plaatsgevonden, gebruikt had kunnen worden op een wijze die de integriteit en de persoonlijke levenssfeer van de betrokken deskundigen schaadt. Zij heeft in dat verband verwezen naar voorbeelden van individuele aanvallen op deskundigen die zij om ondersteuning had verzocht.

- 68 Opgemerkt zij echter dat die voorbeelden afkomstig zijn uit documenten die ClientEarth en PAN Europe zelf hebben overgelegd om hun beweringen betreffende banden tussen een aantal door de EFSA gekozen deskundigen en de industrie te staven. Die banden liggen juist aan de oorsprong van de beschuldigingen van partijdigheid aan het adres van die autoriteit en haar deskundigen. Die voorbeelden tonen daarentegen geenszins aan dat openbaarmaking van de litigieuze informatie een gevaar zou inhouden dat de persoonlijke levenssfeer of integriteit van de betrokken deskundigen zou worden geschaad.
- 69 Daaruit volgt dat de bewering van de EFSA dat openbaarmaking van de litigieuze informatie de persoonlijke levenssfeer en integriteit van die deskundigen had kunnen schaden, een algemene overweging betreft die voor het overige door geen enkel concreet gegeven wordt gestaafd, terwijl de betrokken autoriteit verplicht is te beoordelen of de gevraagde openbaarmaking concreet en daadwerkelijk afbreuk kan doen aan het beschermde belang (zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 49). Een dergelijke openbaarmaking had integendeel op zich de betreffende vermoedens van partijdigheid kunnen wegnemen of had de eventueel betrokken deskundigen de mogelijkheid geboden om, in voorkomend geval door middel van de beschikbare beroepswegen, de gegrondheid van die beschuldigingen van partijdigheid te betwisten.
- 70 Een dergelijke bewering van de EFSA, zonder bewijs, zou, indien aanvaard, in het algemeen van toepassing kunnen zijn op elke situatie waarin een autoriteit van de Europese Unie deskundigenadvies inwint vóór de vaststelling van een handeling met gevolgen voor de activiteiten van ondernemers die actief zijn in de door die handeling getroffen sector, welke dat ook is. Een dergelijke oplossing zou in strijd zijn met het vereiste dat de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten in het bezit van de instellingen restrictief worden uitgelegd, wat betekent dat het bestaan moet worden vastgesteld van een gevaar op een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het beschermde belang.
- 71 Gelet op een en ander zijn, anders dan de EFSA in haar besluit van 12 december 2011 heeft overwogen, de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 neergelegde voorwaarden voor toelating van de doorgifte van de litigieuze informatie in casu vervuld.
- 72 Het tweede middel moet dan ook worden aanvaard.
- 73 Bijgevolg slaagt het beroep en moet het besluit van de EFSA van 12 december 2011 nietig worden verklaard.

## **Kosten**

- 74 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. Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van overeenkomstige toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten en volgens artikel 140, lid 3, kan het Hof bepalen dat andere interveniënten dan de in de voorgaande leden bedoelde, hun eigen kosten zullen dragen.
- 75 Aangezien de hogere voorziening van ClientEarth en PAN Europe, alsook het door hen bij het Gerecht ingestelde beroep slagen, draagt de EFSA haar eigen kosten en wordt zij overeenkomstig de vordering van ClientEarth en PAN Europe verwezen in hun kosten van de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg. De Commissie draagt haar eigen kosten van beide procedures. De EDPS draagt zijn eigen kosten van de hogere voorziening.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie ClientEarth en PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483) wordt vernietigd.**
- 2) **Het besluit van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) van 12 december 2011 wordt nietig verklaard.**
- 3) **De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) draagt haar eigen kosten en wordt verwezen in de kosten die ClientEarth en Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) hebben gemaakt in de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg.**
- 4) **De Europese Commissie draagt haar eigen kosten van de hogere voorziening en de procedure in eerste aanleg.**
- 5) **De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) draagt zijn eigen kosten van de hogere voorziening.**

ondertekeningen