



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

27 februari 2018*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten betreffende een besluit van de Commissie tot toekenning van een Euratom-lening voor het programma ter verhoging van de veiligheid van de Oekraïense kernreactoren – Gedeeltelijke weigering van toegang – Uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen – Uitzondering betreffende de bescherming van de commerciële belangen – Hoger openbaar belang – Verordening (EG) nr. 1367/2006 – Toepassing op documenten betreffende besluiten in het kader van het Euratom-Verdrag”

In zaak T-307/16,

CEE Bankwatch Network, gevestigd te Praag (Tsjechië), vertegenwoordigd door C. Kiss, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Zadra, F. Clotuche-Duvieusart en C. Cunniffe als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Holt en D. Robertson, en vervolgens door S. Brandon, als gemachtigden,

interveniënt,

betreffende een verzoek krachtens 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit C(2016) 2319 final van de Commissie van 15 april 2016 waarbij op grond van 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 2001, L 145, blz. 43), toegang wordt geweigerd tot verscheidene documenten met betrekking tot besluit C(2013) 3496 final van de Commissie van 24 juni 2013 houdende toekenning van een Euratom-lening voor het programma ter verhoging van de veiligheid van de Oekraïense kernreactoren,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer)

samengesteld als volgt: I. Pelikánová, president, P. Nihoul (rapporteur) en J. Svenningsen, rechters,

* Procestaal: Engels.

griffier: E. Coulon,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

Besluit C(2013) 3496 final

- 1 Op 24 juni 2013 heeft de Europese Commissie bij besluit C(2013) 3496 final (hierna: „toekenningsbesluit”) een Euratom-lening toegekend aan de Oekraïense nationale energieproductiemaatschappij (Energoatom) voor het programma ter verhoging van de veiligheid van kernreactoren in Oekraïne. Deze lening was gewaarborgd door de Oekraïense regering.
- 2 Het toekenningsbesluit was vastgesteld op grond van besluit 77/270/Euratom van de Raad van 29 maart 1977 houdende machtiging van de Commissie tot het aangaan van Euratom-leningen teneinde een bijdrage te leveren tot de financiering van kerncentrales (PB 1977, L 88, blz. 9), zoals gewijzigd bij besluit 94/179/Euratom van 21 maart 1994 (PB 1994, L 84, blz. 41). Krachtens artikel 1 van dat besluit wordt de Commissie gemachtigd namens de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, binnen de grenzen van de door de Raad vastgestelde bedragen, leningen aan te gaan waarvan het product, door middel van het verstrekken van leningen, wordt aangewend voor de financiering van projecten die erop gericht zijn de veiligheid en de doelmatigheid te verhogen van de kerncentrales in de in bijlage genoemde derde landen, waaronder Oekraïne.

Verzoek om toegang tot documenten

- 3 Verzoekster, CEE Bankwatch Network, is een vereniging van niet-gouvernementele organisaties naar Tsjechisch recht. Volgens haar statuten heeft deze vereniging tot taak toezicht te houden op de activiteiten van de internationale financiële instellingen die in die regio actief zijn en waar mogelijk alternatieven te bevorderen voor hun beleid en voor hun projecten die ecologisch, sociaal en economisch duurzaam zijn. Haar zetel is gevestigd in Praag (Tsjechië).
- 4 Op 6 en 7 november 2015 heeft verzoekster overeenkomstig artikel 6, lid 1, van 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 2001, L 145, blz. 43), de Commissie verzocht om toegang tot diverse documenten betreffende het toekenningsbesluit.
- 5 Het verzoek om toegang had betrekking op vijf documenten of categorieën documenten:
 - de leningsovereenkomst van 7 augustus 2013 tussen Oekraïne en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met name de bedingen betreffende sociale en milieuvoorschriften (punt 1 van het verzoek om toegang);
 - het bewijsmateriaal en de specifieke adviezen die het resultaat zijn van het overleg tussen de diensten als bedoeld in overweging 12 van het toekenningsbesluit, waarmee de Commissie rekening heeft gehouden bij de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de voorwaarden voor de uitbetaling van de eerste tranche, met betrekking tot de belangrijkste nucleaire en milieuacties van Oekraïne (punt 2 van het verzoek om toegang);

- de officiële mededelingen tussen de Commissie en Oekraïne over de verbintenissen van Oekraïne om de internationale milieuovereenkomsten na te leven, met inbegrip van het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, ondertekend te Espoo (Finland) op 25 februari 1991, namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd op 24 juni 1997 en in werking getreden op 10 september van hetzelfde jaar, en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: „Verdrag van Aarhus”) en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1), met name rekening houdend met het besluit van de Vergadering van partijen bij het Verdrag van Espoo van juni 2014, waarbij is vastgesteld dat Oekraïne de verplichtingen op grond van artikel 2, lid 2, van dat verdrag niet is nagekomen met betrekking tot het algemeen administratief en juridisch kader voor besluiten tot verlenging van de levensduur van kernreactoren (punt 69 van besluit VI/2) (punt 3 van het verzoek om toegang);
 - de aanbeveling van de Europese Investeringsbank (EIB) over de financiële en economische aspecten van het ontwerp van lening in het kader van de voorbereidingsfase van de lening (punt 4 van het verzoek om toegang);
 - alle van de Oekraïense regering of andere partijen ontvangen mededelingen betreffende de geplande verlenging van de levensduur van eenheid 2 van de kerncentrale van Zuid-Oekraïne en eenheid 1 van de kerncentrale van Zaporizjia (Oekraïne) (punt 5 van het verzoek om toegang).
- 6 Bij brief van 21 december 2015 heeft de Commissie het tot haar gerichte verzoek als volgt beantwoord:
- met betrekking tot punt 1 van het verzoek om toegang heeft zij twee uittreksels van de leningsovereenkomst betreffende sociale en milieuvoorschriften meegedeeld;
 - met betrekking tot punt 2 van het verzoek om toegang heeft zij de toegang geweigerd op grond van het feit dat de betrokken documenten onder de uitzondering vielen als bedoeld in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 betreffende gevallen waarin openbaarmaking het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen;
 - met betrekking tot punt 3 van het verzoek om toegang heeft zij verzoekster twee brieven doen toekomen die door het directoraat-generaal (DG) „Milieu” van de Commissie aan verscheidene Oekraïense autoriteiten waren gericht;
 - met betrekking tot punt 4 van het verzoek om toegang heeft zij de toegang geweigerd op grond van het feit dat het document onder de uitzondering viel als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende situaties waarin openbaarmaking de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon zou ondermijnen;
 - met betrekking tot punt 5 van het verzoek om toegang heeft zij aangegeven dat zij niet over documenten beschikte en verzoekster naar een hyperlink verwezen.
- 7 Bij brief van 19 januari 2016 heeft verzoekster op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een confirmatief verzoek ingediend bij de Commissie om haar standpunt te herzien ten aanzien van de documenten als bedoeld in de punten 1, 2, 3 en 4 van haar verzoek om toegang. Daarentegen heeft zij geen verzoek meer ingediend met betrekking tot punt 5. In haar confirmatief verzoek heeft verzoekster zich beroepen op 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 op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

- 8 Bij brief van 9 februari 2016 heeft de Commissie de antwoordtermijn overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met 15 werkdagen verlengd. Bij brief van 1 maart 2016 heeft zij de termijn voor het antwoord op het confirmatief verzoek nogmaals verlengd.

Bestreden handeling

- 9 Bij besluit C(2016) 2319 final van 15 april 2016 (hierna: „bestreden besluit”) heeft de Commissie op het confirmatieve verzoek geantwoord. In het bestreden besluit heeft de Commissie voorlopig geoordeeld dat verordening nr. 1367/2006 in casu niet van toepassing was.
- 10 Met betrekking tot punt 1 van het verzoek om toegang (leningsovereenkomst) heeft de Commissie haar besluit bevestigd om slechts gedeeltelijk toegang te verlenen tot de leningsovereenkomst, beperkt tot de sociale en milieubedingen in dat document. Zij was van mening dat de rest van de overeenkomst niet openbaar mocht worden gemaakt op grond van, ten eerste, de uitzondering als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen en van, ten tweede, de uitzondering als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van diezelfde verordening inzake de bescherming van de commerciële belangen.
- 11 Met betrekking tot punt 2 van het verzoek om toegang (overleg tussen de diensten en bewijsmateriaal betreffende de beoordeling voorafgaand aan de uitbetaling van de eerste tranche van de lening) heeft de Commissie toegang verleend tot drie documenten: een nota van het DG „Milieu” aan het DG „Economische en financiële zaken” van de Commissie van 24 oktober 2014 en twee brieven van Energoatom aan het DG „Milieu” van 31 juli 2014. Op grond van de uitzondering als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu heeft zij echter geweigerd de namen, de titels en de handtekeningen van de in elk van deze documenten genoemde personen toe te zenden.
- 12 Met betrekking tot punt 3 van het verzoek om toegang (officiële mededelingen tussen de Commissie en Oekraïne) heeft de Commissie verklaard dat er onder deze categorie geen andere mededelingen vallen dan de twee brieven van het DG „Milieu” die reeds per post van 21 december 2015 waren verzonden.
- 13 Met betrekking tot punt 4 van het verzoek om toegang (aanbeveling van de EIB) heeft de Commissie toegang verleend tot de aanbeveling van de EIB, maar was zij van mening dat de toegang ertoe moest worden beperkt. Zij heeft zich in dit verband opnieuw gebaseerd op de uitzondering betreffende de bescherming van de commerciële belangen als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001. In het bestreden besluit heeft zij ook aangevoerd dat bepaalde delen van het document waartoe zij de toegang weigerde, bedingen van de leningsovereenkomst bevatten ten aanzien waarvan zij reeds had aangetoond dat de openbaarmaking ervan haar commerciële belangen en die van Energoatom zou schaden.
- 14 Met betrekking tot punt 5 van het verzoek om toegang (mededelingen over de verlenging van de levensduur van twee reactoren) heeft de Commissie bevestigd dat zij niet in het bezit was van enig document dat volgens haar relevant zou zijn voor het verzoek.
- 15 Ten slotte was de Commissie van mening dat er in casu geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bestond dat de volledige openbaarmaking van de leningsovereenkomst en de aanbeveling van de EIB rechtvaardigde.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 16 Bij een op 17 juni 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 17 Op 16 september 2016 heeft de Commissie haar verweerschrift ingediend.
- 18 Bij op 13 oktober 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht om in de onderhavige zaak te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 17 november 2016 werd deze interventie toegestaan.
- 19 Op 22 november 2016 heeft verzoekster haar memorie van repliek ingediend.
- 20 Bij brief van 19 december 2016 heeft het Verenigd Koninkrijk het Gerecht meegedeeld dat het had besloten zijn memorie in interventie niet in te dienen.
- 21 Op 9 januari 2017 heeft de Commissie haar memorie van dupliek ingediend.
- 22 Het Gerecht (Eerste kamer) heeft op rapport van de rechter-rapporteur vastgesteld dat binnen de in artikel 207, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering gestelde termijn geen verzoek om een terechtzitting door partijen is ingediend en heeft besloten om zonder mondelinge behandeling overeenkomstig lid 2 van deze bepaling uitspraak te doen.
- 23 In haar verzoekschrift verzoekt verzoekster het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 24 In haar verweerschrift verzoekt de Commissie het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 25 Bij beschikking van 24 april 2017 heeft het Gerecht de Commissie overeenkomstig artikel 91, onder c), en artikel 92 van zijn Reglement voor de procesvoering gelast de leningsovereenkomst en de aanbeveling van de EIB in hun geheel over te leggen. Deze stukken zijn op 2 mei 2017 aan het Gerecht toegezonden en zijn overeenkomstig artikel 104 van het Reglement voor de procesvoering niet ter kennis gebracht van verzoekster of van het Verenigd Koninkrijk.

In rechte

- 26 In haar verzoekschrift beroept verzoekster zich op vier middelen:
- onjuiste vaststelling door de Commissie van de toepasselijke regels doordat zij verordening nr. 1367/2006 niet heeft toegepast op het tot haar gerichte verzoek om toegang;
 - schending van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen;

- schending van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot de bescherming van de commerciële belangen;
 - schending van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 doordat de Commissie heeft nagelaten te onderzoeken of openbaarmaking gerechtvaardigd is door een hoger openbaar belang.
- 27 In haar repliek stelt verzoekster dat de Commissie artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft geschonden door in haar antwoord van 21 december 2015, in het bestreden besluit en in haar verweer onvoldoende rekening te hebben gehouden met de argumenten die verzoekster in de administratieve en de contentieuze procedure naar voren heeft gebracht.

Verordening nr. 1049/2001

- 28 Om te beginnen zij erop gewezen dat de algemene regels inzake de toegang van het publiek tot documenten die bij een instelling berusten, dat wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en in haar bezit zijn, zijn vastgelegd in verordening nr. 1049/2001.
- 29 Zoals blijkt uit overweging 1 ervan, sluit deze verordening aan bij de wens, tot uitdrukking gebracht in het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde artikel 1, tweede alinea, VEU, om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in overweging 2 ervan in herinnering wordt gebracht, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 34, en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 72).
- 30 Bijgevolg heeft verordening nr. 1049/2001 blijkens overweging 4 en artikel 1 ervan tot doel, het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 33, en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 73).
- 31 Aan dat recht worden evenwel bepaalde beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen gesteld. Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met overweging 11 ervan, is in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 voorzien in uitzonderingen op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot de ondermijning van een van de in dat artikel beschermde belangen (arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 74).
- 32 Op grond van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 kunnen deze instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen zou ondermijnen.
- 33 Voorts staat artikel 4, lid 2, eerste streepje, van deze verordening de instellingen toe de toegang tot een document te weigeren wanneer openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van „de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom”. Voor deze specifieke hypothese wordt in de bepaling gesteld dat de uitzondering wordt opgeheven indien een hoger openbaar belang openbaarmaking van het document in kwestie rechtvaardigt.

- 34 Aangezien dergelijke uitzonderingen afwijken van het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 75; zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 36).
- 35 Wanneer de betrokken instelling de toegang weigert tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, dient zij bijgevolg in beginsel aan te geven op welke wijze de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop die instelling zich beroept (arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76). Voorts moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 43, en 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76).

Eerste middel: de Commissie heeft de toepasselijke regels onjuist vastgesteld door verordening nr. 1367/2006 niet toe te passen op het tot haar gerichte verzoek om toegang

- 36 Met haar eerste middel uit verzoekster ten aanzien van het bestreden besluit de kritiek dat daarbij geen rekening is gehouden met alle op de onderhavige zaak toepasselijke regels. In casu is het besluit genomen op grond van verordening nr. 1049/2001 zonder dat de Commissie rekening heeft gehouden met verordening nr. 1367/2006, die nochtans van essentieel belang is aangezien zij de mogelijkheden van de instellingen van de Europese Unie beperkt om de toegang tot documenten te weigeren wanneer de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.
- 37 De Commissie betwist dit middel.
- 38 In dit verband zij erop gewezen dat bij verordening nr. 1367/2006, waarvan verzoekster de toepassing vraagt, bijzondere bepalingen zijn toegevoegd aan de algemene regeling inzake toegang tot documenten wanneer het gaat om toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.
- 39 Met name met betrekking tot de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde en in punt 33 hierboven genoemde uitzondering betreffende de bescherming van de commerciële belangen, waarop de Commissie zich beroept om de toegang tot bepaalde door verzoekster gevraagde documenten te weigeren, bepaalt artikel 6, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 1367/2006 dat openbaarmaking wordt geacht een hoger openbaar belang te dienen en dat documenten derhalve openbaar moeten worden gemaakt wanneer de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.
- 40 Voorts bepaalt artikel 6, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 1367/2006 met betrekking tot de in punt 32 hierboven bedoelde uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 dat deze uitzondering strikt moet worden uitgelegd, rekening houdend met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu.
- 41 Om te beginnen moet worden bepaald of deze bijzondere bepalingen van verordening nr. 1367/2006 op het onderhavige geding van toepassing zijn om vast te stellen onder welke voorwaarden de Commissie in voorkomend geval de toegang tot de gevraagde documenten kon weigeren.
- 42 In dit verband zij eraan herinnerd dat het bestreden besluit is vastgesteld na de toekenning van een lening door de Commissie aan de Oekraïense onderneming Energoatom, waarop het toekenningsbesluit betrekking had.

- 43 Zoals in punt 2 van dit arrest is aangegeven, is het toekenningsbesluit genomen overeenkomstig besluit 77/270, zoals gewijzigd bij besluit 94/179, beide gebaseerd op de artikelen 1, 2, 172 en 203 EA.
- 44 De geweigerde documenten hebben dus betrekking op een besluit dat op grond van bepalingen van het Euratom-Verdrag is vastgesteld.
- 45 Volgens verzoekster laat deze omstandigheid de toepassing van voornoemde verordeningen onverlet. Ter ondersteuning van haar standpunt stelt zij dat Euratom deel uitmaakt van de Unie. In de repliek stelt zij dat de Commissie een „gemeenschapsinstelling” is in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), van verordening nr. 1367/2006. Uit deze verklaring leidt zij af dat elk document dat in het bezit is van deze instelling onder de bepalingen van deze verordening valt, ongeacht of het is opgesteld of verkregen in het kader van de bevoegdheden die haar door het VEU en het VWEU zijn verleend, dan wel in het kader van de bevoegdheden die voortvloeien uit het Euratom-Verdrag.
- 46 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat verordening nr. 1367/2006, overeenkomstig de titel, overwegingen en bepalingen ervan, op het gebied van informatie uitvoering geeft aan verplichtingen uit hoofde van een internationaal verdrag waarbij de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geen partij is, namelijk het Verdrag van Aarhus. Zoals blijkt uit artikel 1 van besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van Aarhus (PB 2005, L 124, blz. 1), is dit verdrag enkel namens de Europese Gemeenschap – thans de Unie – goedgekeurd. Aangezien de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geen partij is bij dit verdrag, kan zij, behoudens andersluidende bepalingen, niet onderworpen zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit de uitvoeringsverordening van dit verdrag.
- 47 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat, anders dan verzoekster stelt, de op grond van het Euratom-Verdrag vastgestelde handelingen niet noodzakelijkerwijze onderworpen zijn aan de binnen de Unie geldende verplichtingen. Zoals de Commissie benadrukt, zijn de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Gemeenschap – thans de Unie – inderdaad verschillende organisaties die zijn opgericht bij afzonderlijke verdragen en die een verschillende rechtspersoonlijkheid bezitten (zie in die zin arrest van 7 april 1965, Müller/Raden, 28/64, EU:C:1965:39, blz. 297) en zijn onderworpen aan specifieke regels voor elk van hen.
- 48 De regels die van toepassing zijn in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie zijn dus vastgelegd in het Euratom-Verdrag. Deze regels omvatten onder meer artikel 106 bis, lid 1, EA, dat voor de werking van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie een aantal bepalingen van het VEU en het VWEU van toepassing maakt, met name artikel 15 VWEU – oud artikel 255 EG – dat de grondslag vormt van verordening nr. 1049/2001. Op grond van een in de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie toepasselijke bepaling is deze verordening – die de algemene regeling inzake toegang tot documenten van de instellingen vaststelt – bedoeld om, zonder dat dit door verzoekster is betwist, van toepassing te zijn op documenten die bij de in dit kader optredende instellingen en organen berusten.
- 49 Zoals de Commissie opmerkt, is dit niet het geval voor verordening nr. 1367/2006, die – zoals in de preambule ervan is aangegeven – is vastgesteld op grond van artikel 175 EG, thans artikel 192 VWEU. Aangezien dat laatste artikel niet wordt genoemd in artikel 106 bis, lid 1, EA, kunnen handelingen die op de grondslag daarvan zijn vastgesteld, met inbegrip van die verordening, niet worden toegepast in het kader van Euratom.
- 50 In de derde plaats moet worden opgemerkt dat de tekst van verordening nr. 1367/2006 specifiek is gericht op de instellingen en organen van de Europese Gemeenschap, waarbij de toepassing ervan op andere entiteiten, zoals instellingen of organen die onder de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vallen, niet aan de orde is. Aldus staat in de titel ervan dat de verordening bepalingen van het Verdrag van Aarhus toepast op „de communautaire instellingen en organen”. Bovendien verwijst de in het begin van de preambule vermelde grondslag van de verordening enkel naar het

EG-Verdrag. Ten slotte bepaalt artikel 2, lid 1, onder c), dat de woorden „communautaire instellingen en organen” verwijzen naar „alle openbare instellingen, organen, bureaus of agentschappen die krachtens of op basis van het Verdrag zijn ingesteld”, dat – gelet op de grondslag van verordening nr. 1367/2006 – alleen het EG-Verdrag kan zijn, dat aan het VWEU voorafging.

- 51 De door verzoekster aangevoerde argumenten kunnen niet aan deze analyse afdoen.
- 52 In de eerste plaats betwist verzoekster dat verordening nr. 1367/2006 uitvoering geeft aan het Verdrag van Aarhus.
- 53 Dienaangaande volstaat het vast te stellen dat dit argument, overeenkomstig hetgeen in punt 46 hierboven werd uiteengezet, wordt weerlegd door de bewoordingen zelf van de aangevoerde verordening, die in de titel, overwegingen en bepalingen ervan naar dit verdrag verwijst, hetgeen in strijd is met de stelling van verzoekster.
- 54 Voorts wijst verzoekster erop dat artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006 „straling of afval, met inbegrip van radioactief afval” opneemt in de definitie van milieu-informatie. Uit deze verwijzing naar radioactieve stoffen in die verordening leidt zij af dat die verordening van toepassing is op de toegang tot informatie over nucleaire veiligheid, met inbegrip van documenten die in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden bewaard.
- 55 In dit verband zij eraan herinnerd dat er geen rechtsgrondslag bestaat om verordening nr. 1367/2006 toe te passen op documenten die in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden bewaard, aangezien de bepaling waarop die verordening is gebaseerd niet van toepassing is op het Euratom-Verdrag. Dit ontbreken van een rechtsgrondslag kan niet worden gecompenseerd door de aanwezigheid van woorden in die verordening die naar kernenergie verwijzen, temeer omdat dergelijke verwijzingen kunnen worden aangetroffen in andere contexten dan de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.
- 56 Voorts betoogt verzoekster dat het reglement van orde van de Commissie is gewijzigd om de nakoming van de uit verordening nr. 1367/2006 voortvloeiende verplichtingen te waarborgen, met name wanneer deze instelling in het kader van het Euratom-Verdrag handelt. In dit verband verwijst zij naar besluit 2008/401/EG, Euratom van de Commissie van 30 april 2008 tot wijziging van haar reglement van orde ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1367/2006 (PB 2008, L 140, blz. 22).
- 57 Dienaangaande dient te worden vastgesteld dat, zoals verzoekster opmerkt, de Commissie een besluit heeft genomen om ervoor te zorgen dat verordening nr. 1367/2006 van toepassing is op de door haar vastgestelde handelingen, dat de vermelding „Euratom” in het nummer van dat besluit voorkomt en dat in de preambule van dat besluit staat te lezen dat het besluit is vastgesteld „[g]elet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie”.
- 58 De aanwezigheid van deze vermeldingen vloeit voort uit het feit dat de bij besluit 2008/401 gewijzigde handeling zelf is gebaseerd op het Euratom-Verdrag, naast het EG-Verdrag, het EGKS-Verdrag en het VEU. Aangezien het reglement van orde van de Commissie met name was gebaseerd op het Euratom-Verdrag, diende het wijzigingsbesluit ook op dat verdrag, alsmede op het VEU en het EG-Verdrag te worden gebaseerd. Aangezien het EGKS-Verdrag is verstreken op 23 juli 2002, dat wil zeggen vóór de vaststelling van besluit 2008/401, wordt het EGKS-Verdrag in dat besluit niet langer als grondslag genoemd.
- 59 Deze vermeldingen mogen evenwel niet tot gevolg hebben dat de toepassing van verordening nr. 1367/2006 wordt uitgebreid tot documenten die worden bewaard in het kader van het Euratom-Verdrag. Bovendien hebben de Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, anders dan verzoekster betoogt en zoals blijkt uit punt 47 hierboven, elk een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en mag de vermelding „Euratom” in besluit 2008/401 niet tot gevolg hebben dat

de bepalingen van verordening nr. 1367/2006, die alleen van toepassing zijn op de Commissie wanneer zij handelt binnen het toepassingsgebied van het VWEU, ook van toepassing zijn op deze instelling wanneer zij handelt binnen het toepassingsgebied van het Euratom-Verdrag.

- 60 Ten slotte meent verzoekster dat verordening nr. 1367/2006 moet worden toegepast in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie naar aanleiding van besluit nr. 2335/2008/(VIK)CK van de Europese Ombudsman, die in die zin heeft beslist.
- 61 In dit verband zij erop gewezen dat de Ombudsman in bovengenoemd besluit vaststelt dat de lidstaten en de Europese Gemeenschap – de voorganger van de Unie – partij zijn bij het Verdrag van Aarhus, met als gevolg dat de bevoegde nationale autoriteiten en de instellingen van de Unie de erin vastgestelde regels moeten toepassen wanneer zij een verzoek om openbaarmaking van milieu-informatie ontvangen (punt 61 van bovengenoemd besluit). Volgens de Ombudsman maken de verplichtingen van de Unie uit hoofde van het Verdrag van Aarhus deel uit van het Unierecht inzake toegang tot documenten (punt 62 van dat besluit).
- 62 Anders dan verzoekster stelt, wijzen deze opmerkingen er volgens de Ombudsman niet op dat verordening nr. 1367/2006 van toepassing is op documenten die in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie worden bewaard. Zij bevestigen alleen dat, wat de toegang tot informatie betreft, het Verdrag van Aarhus, voor zover het ten uitvoer is gelegd bij verordening nr. 1367/2006, van toepassing is op handelingen die door de instellingen van de Unie worden aangenomen wanneer zij handelen in het kader van de Unie.
- 63 Volgens verzoekster stelt de Ombudsman in het in punt 60 hierboven genoemde besluit echter dat deze verplichtingen op grond van artikel 15 VWEU en artikel 106 bis, lid 1, EA van toepassing zijn op documenten die worden bewaard in het kader van het Euratom-Verdrag.
- 64 In dit verband zij eraan herinnerd dat, anders dan verzoekster betoogt, verordening nr. 1367/2006 niet is vastgesteld op grond van artikel 255 EG – thans artikel 15 VWEU – maar is gebaseerd op artikel 175 EG – thans artikel 192 VWEU –, dat niet van toepassing is in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. Aangezien laatstgenoemde bepaling niet van toepassing is in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, kan zij niet als grondslag dienen voor de toepassing van die verordening op documenten die in het kader van die Gemeenschap worden bewaard (zie punten 48 en 49 hierboven).
- 65 Volgens verzoekster stelt de Ombudsman voorts in zijn besluit dat de instellingen van de Unie het Unierecht moeten uitleggen in het licht van de algemene beginselen en de grondrechten, met inbegrip van de toegang tot documenten.
- 66 Dienaangaande zij erop gewezen dat, zoals verzoekster opmerkt, het recht op toegang tot documenten bij artikel 42 van het Handvest van de grondrechten als grondrecht is ingesteld en dat de grondrechten zoals die voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, krachtens artikel 6, lid 3, VEU de waarde hebben van algemene rechtsbeginselen in de rechtsorde van de Unie.
- 67 Wat de Unie betreft, bepaalt artikel 52, lid 2, van het Handvest van de grondrechten dat de door de Unie erkende rechten die het voorwerp uitmaken van bepalingen van de verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld.
- 68 In casu bepaalt artikel 15 VWEU – oud artikel 255 EG – dat de beperkingen van het recht op toegang worden vastgesteld bij verordeningen van het Europees Parlement en de Raad.
- 69 Evenzo volgt uit artikel 191 VWEU en artikel 192 VWEU – oud artikel 175 EG – dat de maatregelen ter uitvoering van het milieubeleid van de Unie in beginsel door het Parlement en de Raad worden vastgesteld.

- 70 Om de grenzen van het recht op toegang te kennen, dient derhalve te worden verwezen naar de handelingen die op grond van deze bepalingen zijn vastgesteld, namelijk verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 1367/2006.
- 71 Verordening nr. 1049/2001 is weliswaar van toepassing op documenten die worden bewaard in het kader van de Europese Gemeenschap – thans de Unie – en, op grond van artikel 106 bis, lid 1, EA, in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, maar om bovengenoemde redenen geldt dit niet voor verordening nr. 1367/2006, die alleen van toepassing is in het kader van de Europese Gemeenschap – thans de Unie – voor hetgeen betrekking heeft op milieu-informatie.
- 72 Bovendien moet op grond van deze handelingen ruime toegang worden verleend tot informatie die bij de instellingen berust, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat deze toegang wordt afgewogen tegen de andere belangen die in die handelingen worden beschermd, voor zover en op de wijze die daarin is beschreven, en zonder dat de werkingssfeer van elk van deze handelingen wordt gewijzigd. Dit zou het geval zijn indien de verplichtingen van verordening nr. 1367/2006 zouden worden toegepast buiten de instellingen en organen van de Unie.
- 73 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen

- 74 Volgens verzoekster kan de uitzondering van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van het algemeen belang wat betreft de internationale betrekkingen, anders dan de Commissie in het bestreden besluit stelt, geen rechtvaardiging vormen voor een weigering om de volledige leningsovereenkomst mee te delen (punt 1 van het verzoek om toegang) aangezien de toegang tot dit document geen afbreuk doet aan de nucleaire veiligheid en de Commissie niet heeft uitgelegd hoe deze toegang de bescherming van dit belang concreet en daadwerkelijk zou ondermijnen.
- 75 De Commissie betwist dit middel.
- 76 Dienaangaande zij erop gewezen dat de instellingen volgens artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 de toegang weigeren tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen.
- 77 Volgens de rechtspraak verleent de bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van de door deze bepaling beschermde belangen, in combinatie met het feit dat de instelling volgens die bepaling verplicht is de toegang te weigeren wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek die belangen zou schaden, het aldus door de instelling te nemen besluit een ingewikkeld en moeilijk karakter waardoor zeer grote voorzichtigheid geboden is. Voor een dergelijk besluit is dus een beoordelingsmarge vereist (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 35, en 7 oktober 2015, Jurašinović/Raad, T-658/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:766, punt 26).
- 78 Bovendien hebben het Hof en het Gerecht geoordeeld dat de in artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde criteria zeer algemeen zijn, daar de toegang namelijk moet worden geweigerd, zoals blijkt uit de bewoordingen van die bepaling, wanneer de openbaarmaking van het betrokken document zou leiden tot „ondermijning” van de bescherming van het „openbaar belang”, met name wat betreft de „internationale betrekkingen” (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 36, en 7 oktober 2015, Jurašinović/Raad, T-658/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:766, punt 27).

- 79 In deze omstandigheden moet de wettigheidstoetsing door het Gerecht van op deze bepaling gebaseerde besluiten volgens deze rechtspraak beperkt blijven tot het controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 34, en 7 oktober 2015, Jurašinović/Raad, T-658/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:766, punt 28).
- 80 Met name de motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG – thans artikel 296 VWEU – voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 80, en 10 september 2008, Williams/Commissie, T-42/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:325, punt 94).
- 81 Tot slot blijkt uit de tekst van artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 dat wat de in die bepaling bedoelde uitzonderingen op het recht van toegang betreft, de instelling verplicht is de toegang te weigeren, wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek afbreuk kan doen aan de door die bepaling beschermde belangen, zonder dat in een dergelijk geval, en anders dan met name in lid 2 van dat artikel wordt bepaald, de vereisten in verband met de bescherming van voornoemde belangen moeten worden afgewogen tegen die welke uit andere belangen zouden voortvloeien (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 46).
- 82 In het licht van de voorgaande overwegingen moet worden beoordeeld of, zoals verzoekster stelt, de Commissie artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden.
- 83 In het bestreden besluit heeft de Commissie in wezen drie argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van haar weigering om toegang te verlenen tot bepaalde documenten of delen van documenten op grond van de uitzondering betreffende internationale betrekkingen:
- ten eerste kan de openbaarmaking van de volledige leningsovereenkomst de geleverde inspanningen ondermijnen om goede betrekkingen met Oekraïne aan te knopen ter verhoging van de veiligheid van zijn kerncentrales en is het in het belang van de Unie om deze goede internationale betrekkingen niet alleen met Oekraïne, maar ook met andere buurlanden te behouden;
 - voorts is Oekraïne een strategische partner van de Unie om de continuïteit van haar energievoorziening te waarborgen;
 - ten slotte heeft de openbaarmaking van gevoelige commerciële informatie met betrekking tot Energoatom negatieve diplomatieke gevolgen.
- 84 Verzoekster komt op tegen het eerste en het derde argument maar heeft geen opmerkingen over het tweede.

- 85 Met betrekking tot het eerste en derde argument stelt verzoekster in de eerste plaats dat de Commissie niet heeft aangegeven of de doelstelling nucleaire veiligheid verband houdt met de openbare veiligheid, defensie of de internationale betrekkingen, die alle onder artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1049/2001 vallen.
- 86 In dit verband zij erop gewezen dat het bestreden besluit, anders dan verzoekster stelt, in punt 2.2 ervan duidelijk en expliciet verwijst naar de bescherming van het openbaar belang wat de internationale betrekkingen betreft, als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Bovendien blijkt uit de in het bestreden besluit gegeven uitleg dat, volgens de Commissie, indien de goede betrekkingen met Oekraïne verslechteren, de geleverde inspanningen om de veiligheid van de centrales in de Unie te waarborgen, gevaar lopen te worden ondermijnd. Op basis van deze elementen is het Gerecht van oordeel dat de Commissie de uitzondering als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van deze verordening heeft toegepast.
- 87 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat, anders dan de Commissie stelt, de toegang tot de gevraagde documenten geen afbreuk doet aan de nucleaire veiligheid zelf, aangezien die documenten uitsluitend financiële en economische gegevens bevatten en deze gegevens geen invloed hebben op deze veiligheidskwestie.
- 88 In dit verband moet worden vastgesteld dat dit argument niet ter zake dienend is, aangezien de Commissie haar besluit niet heeft gerechtvaardigd door te verklaren dat het verzoek betrekking had op informatie over nucleaire veiligheid maar, zoals blijkt uit punt 83 hierboven, door te stellen dat de openbaarmaking van de overeenkomst de goede betrekkingen die zij met Oekraïne heeft opgebouwd, zou kunnen ondermijnen en dat het belangrijk was deze in stand te houden.
- 89 In de derde plaats betoogt verzoekster dat de wijze waarop de autoriteiten van een derde land de besluiten van een instelling ervaren, geen uitzondering vormt op de verplichting om toegang te verlenen tot documenten van de instellingen.
- 90 In dit verband zij erop gewezen dat de wijze waarop de autoriteiten van een derde land de door de Unie genomen besluiten ervaren, een onderdeel is van de betrekkingen die met dat derde land zijn aangeknoopt. De voortzetting en de kwaliteit van deze betrekkingen hangen namelijk af van dit gevoel. Dit kan bijgevolg de toepassing van de bedoelde uitzondering rechtvaardigen.
- 91 In de vierde plaats stelt verzoekster dat de Commissie niet heeft uitgelegd hoe de openbaarmaking van de gevraagde documenten de betrekkingen met Oekraïne zou kunnen verslechteren op het gebied van de nucleaire veiligheid. Bovendien heeft de Commissie niet uitgelegd in welke zin de openbaarmaking van gevoelige commerciële gegevens over Energoatom diplomatieke gevolgen heeft.
- 92 Gelet op de in de hogergenoemde punten 77 tot en met 79 in herinnering gebrachte rechtspraak, moet dit argument worden afgewezen. In het bestreden besluit heeft de Commissie immers uitdrukkelijk erop gewezen dat Oekraïne vrijwillig had ingestemd met het ondergaan van „stress tests”, dat deze de Commissie en Oekraïne in staat hadden gesteld een beter inzicht te krijgen in de bestaande risico’s en dat het duidelijk in het belang van de Unie was om deze goede betrekkingen in stand te houden en de strengste Europese regels inzake nucleaire veiligheid in de buurlanden te bevorderen. De Commissie heeft ook uitgelegd dat het vervolgens bekendmaken aan derden van de volledige overeenkomst de aangeknoopte goede betrekkingen zou kunnen ondermijnen, met alle gevolgen van dien voor de nucleaire veiligheid.
- 93 In het kader van de bedoelde uitzondering heeft de Commissie ook aangegeven dat de openbaarmaking van gevoelige commerciële informatie met betrekking tot Energoatom negatieve diplomatieke gevolgen zou hebben. Aangezien deze onderneming een staatsonderneming is, hoefde deze rechtvaardiging niet nader te worden toegelicht.

- 94 In de vijfde plaats betoogt verzoekster dat volgens haar het risico waarop de Commissie zich bij de afwijzing van haar verzoek beroept, niet redelijkerwijs voorzienbaar is, maar louter hypothetisch. In het licht van de in punt 35 hierboven aangehaalde rechtspraak stond de aard van dit risico het volgens haar niet toe het bestreden besluit vast te stellen.
- 95 In dit verband moet erop worden gewezen dat de openbaarmaking van een overeenkomst die een Europese instelling met een overheidsonderneming van een derde land heeft gesloten op basis van de met de autoriteiten van dat land aangeknoopte goede betrekkingen, tot gevolg kan hebben dat deze betrekkingen verslechteren en aldus de verwezenlijking wordt belemmerd van de doelstellingen van de overeenkomst en, meer in het algemeen, van het beleid waarvan zij deel uitmaakt, aangezien soortgelijke overeenkomsten worden gesloten met andere derde landen. In casu is dit beleid van cruciaal belang voor de Unie, omdat het gericht is op de beveiliging van kerncentrales in de omliggende landen. In die omstandigheden is het aangevoerde risico redelijkerwijs voorzienbaar en niet hypothetisch. Het bestreden besluit berust in dit opzicht dus niet op een kennelijke beoordelingsfout.
- 96 Hetzelfde geldt voor de negatieve diplomatieke gevolgen die de openbaarmaking van commerciële gegevens met betrekking tot Energoatom tot gevolg zou kunnen hebben.
- 97 Bovendien blijkt uit de lezing van de aan het Gerecht in het kader van de in punt 25 bedoelde maatregel van instructie meegedeelde overeenkomst dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat de niet-meegedeelde delen van deze overeenkomst gevoelige informatie over Energoatom bevatten, zoals bedingen die erop gericht zijn de potentiële commerciële risico's en de financiële voorwaarden in kaart te brengen, waarvan de openbaarmaking de bescherming van de internationale betrekkingen van de Unie concreet en daadwerkelijk zou ondermijnen.
- 98 Daaraan dient te worden toegevoegd dat, zoals blijkt uit artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, de hierboven beschreven bescherming van het openbaar belang niet mag worden afgewogen tegen een hoger openbaar belang.
- 99 Ten slotte dient te worden vastgesteld dat, gelet op de hierboven in punt 80 in herinnering gebrachte rechtspraak, de door de Commissie verstrekte motivering volstaat om verzoekster in staat te stellen kennis te nemen van de gronden van het genomen besluit en het Gerecht in staat te stellen zijn rechterlijke toetsing te verrichten.
- 100 Het tweede middel moet dus worden afgewezen.

Derde middel: schending van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 inzake de bescherming van de commerciële belangen

- 101 Verzoekster betoogt, anders dan de Commissie heeft beslist, dat de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering inzake commerciële belangen in casu geen rechtvaardiging kan vormen voor de weigering om de overeenkomst (punt 1 van het verzoek om toegang) en de aanbeveling van de EIB (punt 4 van het verzoek om toegang) in hun geheel mee te delen, aangezien Energoatom geen commerciële belangen heeft, de Commissie niet heeft uitgelegd hoe deze toegang de bescherming van dit belang concreet en daadwerkelijk zou schaden en het een hypothetisch risico betreft.
- 102 De Commissie betwist dit middel.

- 103 In dit verband zij eraan herinnerd dat de instellingen op grond van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot een document kunnen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan de bescherming van de „commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom” zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.
- 104 Zoals in punt 34 hierboven in herinnering is gebracht, moeten de uitzonderingen op het recht op toegang tot documenten waarin artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 voorziet, strikt worden uitgelegd en toegepast om het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten in het bezit van de instellingen te verschaffen.
- 105 Een weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, kan dus in beginsel volgens de rechtspraak niet worden gerechtvaardigd met het loutere argument dat het document in kwestie onder een in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit valt. De instelling waaraan het verzoek was gericht dient in beginsel ook uit te leggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door de uitzondering of uitzonderingen waarop zij zich beroept. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arrest van 28 maart 2017, Deutsche Telekom/Commissie, T-210/15, EU:T:2017:224, punt 27).
- 106 Uit deze rechtspraak blijkt dat de rechtvaardiging van de Commissie om te weigeren de gevraagde inlichtingen te verstrekken, moet worden onderzocht in het licht van drie vereisten.
- 107 Met betrekking tot het eerste vereiste, namelijk de noodzaak om onder een activiteit als bedoeld in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 te vallen, betoogt verzoekster dat het bestreden besluit op een beoordelingsfout berust omdat er in casu geen sprake kan zijn van commerciële belangen van Energoatom, aangezien het een overheidsonderneming betreft.
- 108 In dit verband zij erop gewezen dat niets belet dat een overheidsonderneming zoals Energoatom wordt geacht commerciële belangen te hebben in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001. Het loutere feit dat het kapitaal van een onderneming in handen is van de overheid is immers op zich niet van dien aard dat het haar commerciële belangen ontnemt die op dezelfde wijze kunnen worden beschermd als die van een private onderneming. In casu oefent Energoatom, zoals de Commissie stelt, commerciële activiteiten uit waarbij het onderworpen is aan de mededinging op de elektriciteitsmarkt, en in deze context moet de onderneming haar belangen op deze markt beschermen. Derhalve kan niet worden ontkend dat de documenten waartoe om toegang wordt verzocht, betrekking kunnen hebben op commerciële belangen en derhalve onder de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde activiteit vallen.
- 109 Met betrekking tot het tweede vereiste dat voortvloeit uit de in punt 105 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, verwijt verzoekster de Commissie dat zij niet heeft uitgelegd hoe de belangen van de partijen concreet en daadwerkelijk in gevaar zouden worden gebracht indien de gevraagde documenten in hun geheel zouden zijn toegezonden.
- 110 Wat de leningsovereenkomst betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit uiteengezet dat indien de volledige overeenkomst was openbaar gemaakt, zowel de commerciële belangen van Energoatom als haar eigen commerciële belangen met betrekking tot de Euratom-leningsovereenkomsten zouden worden ondermijnd. Wat Energoatom betreft, heeft de Commissie benadrukt dat de overeenkomst de rechten en plichten van beide partijen vaststelde en een breed scala van potentiële en vastgestelde commerciële risico's behandelde. Bovendien bevat het gevoelige commerciële gegevens, zoals de elektriciteitsprijzen van Energoatom en de drempels van de financiële verbintenissen. In haar toelichting heeft de Commissie ook aangegeven dat de overeenkomst nog steeds van kracht was.

- 111 Wat haar eigen belangen betreft, heeft de Commissie erop gewezen dat de overeenkomst was opgesteld op basis van een model dat werd gebruikt voor andere Euratom-overeenkomsten. In deze omstandigheden zou openbaarmaking van de volledige overeenkomst niet alleen de uitvoering belemmeren van de leningsovereenkomst met Energoatom, maar ook de uitvoering van soortgelijke lopende overeenkomsten. Het zou de Commissie ook in een moeilijker positie brengen bij de onderhandelingen over toekomstige overeenkomsten van hetzelfde type.
- 112 Wat de aanbeveling van de EIB betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit geoordeeld dat de niet-meegedeelde delen gevoelige commerciële gegevens bevatten die door Energoatom zijn verstrekt alsook advies over hoe de risico's van de lening kunnen worden beperkt. Bovendien geven deze delen bedingen van de leningsovereenkomst weer waarvan zij meent reeds te hebben aangetoond dat openbaarmaking haar commerciële belangen en deze van Energoatom zou ondermijnen.
- 113 Gelet op deze uitleg en op het feit dat de Commissie een onderscheid heeft gemaakt tussen de delen van de documenten die betrekking hadden op commerciële belangen en die welke hierop geen betrekking hadden – die zijn meegedeeld – dient te worden vastgesteld dat de Commissie een onderzoek heeft verricht dat aan de vereisten van de in punt 105 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak voldoet en dat zij in dit verband voldoende uitleg heeft gegeven.
- 114 In het licht van deze uitleg zij voorts erop gewezen dat de Commissie, anders dan verzoekster beweert, in het bestreden besluit heeft uiteengezet waarom openbaarmaking in de nabije toekomst niet mogelijk was. Zo heeft zij uitgelegd dat de overeenkomst met Energoatom nog van kracht was en dat deze overeenkomst was opgesteld op basis van een model dat voor andere overeenkomsten wordt gebruikt. Bijgevolg zou de openbaarmaking van de gevraagde documenten in hun geheel volgens haar niet alleen gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de met Energoatom gesloten overeenkomst, maar ook voor de uitvoering van andere gesloten of te sluiten overeenkomsten.
- 115 Met betrekking tot het derde vereiste dat uit de in punt 105 genoemde rechtspraak voortvloeit, betoogt verzoekster dat de door de Commissie ingeroepen bedreiging van de commerciële belangen louter hypothetisch is.
- 116 In dit verband moet worden opgemerkt dat het risico dat de commerciële belangen van Energoatom worden ondermijnd door gevoelige gegevens met betrekking tot Energoatom aan het licht te brengen, net zoals het risico dat de goede uitvoering van andere reeds gesloten of te sluiten overeenkomsten wordt belemmerd, redelijkerwijs voorzienbaar is en niet als hypothetisch kan worden aangemerkt aangezien, ten eerste, de betrokken documenten bestaan uit een leningsovereenkomst die is opgesteld op basis van een model dat voor andere overeenkomsten wordt gebruikt en uit een aanbeveling van een bank met betrekking tot die lening en, ten tweede, de betrokken onderneming actief is op de elektriciteitsmarkt.
- 117 In haar verzoekschrift heeft verzoekster de Commissie voorts verweten de toepassing van de uitzondering inzake commerciële belangen te hebben gerechtvaardigd met het feit dat de overeenkomst een waarde van meer dan 300 miljoen EUR had. Volgens verzoekster is de waarde van de overeenkomst niet van belang voor de toepassing van de betrokken uitzondering.
- 118 Dit argument moet ook worden afgewezen, aangezien het berust op een onjuiste lezing van het bestreden besluit. Uit het bestreden besluit blijkt immers dat de waarde van de overeenkomst weliswaar is vermeld in de beschrijving van het project waarop de documenten betrekking hebben maar dat de rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering in casu niet op dat element is gebaseerd. Bovendien kan niet worden ontkend dat de schade aan de commerciële belangen van een partij bij een overeenkomst toeneemt met de waarde van deze overeenkomst.

- 119 Voorts blijkt uit de lezing van de gevraagde documenten die in het kader van de in punt 25 hierboven bedoelde maatregel van instructie aan het Gerecht zijn toegezonden, dat – zoals in het bestreden besluit is uiteengezet – de niet-meegedeelde delen van de leningsovereenkomst en van de aanbeveling van de EIB de rechten en verplichtingen van de contractpartijen nader omschrijven en gevoelige commerciële informatie bevatten, zoals elektriciteitstarieven van Energoatom of drempels voor financiële verbintenissen en risicoanalyses met betrekking tot de lening, waarvan de openbaarmaking de commerciële belangen van zowel Energoatom als de Commissie concreet en daadwerkelijk zou schaden in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 120 Het derde middel moet dus worden afgewezen.

Vierde middel: schending van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, voor zover de Commissie niet heeft onderzocht of openbaarmaking gerechtvaardigd was door een hoger openbaar belang

- 121 In het verzoekschrift verwijt verzoekster de Commissie niet te hebben onderzocht of er een hoger openbaar belang bestond dat openbaarmaking gebod ondanks de bescherming van de eerder onderzochte belangen.
- 122 De Commissie betwist dit middel.
- 123 In dit verband zij erop gewezen dat de instellingen overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot de ondermijning van met name de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.
- 124 Daarentegen volgt uit artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 dat het eventuele bestaan van een hoger openbaar belang niet moet worden onderzocht wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzondering inzake de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen.
- 125 Zoals reeds in punt 98 hierboven is geoordeeld, kan aan de Commissie derhalve niet worden verweten dat zij in casu het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen niet heeft afgewogen tegen een hoger openbaar belang.
- 126 Anderzijds diende de Commissie voor de toepassing van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een afweging te maken tussen de commerciële belangen die volgens haar door de openbaarmaking van de betrokken documenten in gevaar werden gebracht en het door verzoekster aangevoerde hoger openbaar belang, dat door de openbaarmaking van de betrokken documenten zou worden bevoordeeld. Volgens vaste rechtspraak hangt de beslissing over een verzoek om toegang tot documenten immers af van de vraag welk belang in het specifieke geval moet primeren (zie in die zin arresten van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 42, en 13 januari 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, punt 53).
- 127 Opgemerkt zij dat het echter aan de verzoekende partij is om concreet omstandigheden te stellen waaruit een dergelijk hoger openbaar belang blijkt dat de openbaarmaking van de betrokken documenten gebiedt (zie in die zin arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 94).
- 128 In haar eerste verzoek heeft verzoekster zich niet beroepen op een hoger openbaar belang waardoor de aanbeveling openbaar kan worden gemaakt ondanks de vereiste bescherming van commerciële belangen.

- 129 In haar confirmatief verzoek heeft verzoekster betoogd dat er een hoger openbaar belang bestond, aangezien de gevraagde informatie betrekking had op emissies in het milieu en kernenergie, een risicovolle technologie. De economische en financiële aspecten zijn ook in het algemeen belang, aangezien het programma ter verhoging van de nucleaire veiligheid een kostenpost voor de samenleving als geheel vormt.
- 130 In het bestreden besluit heeft de Commissie geantwoord dat de belangen die verzoekster in haar confirmatief verzoek heeft ingeroepen – voor zover zij inderdaad een publiek karakter vertonen – minder belangrijk zijn dan het met de lening nagestreefde doel, namelijk de verhoging van de nucleaire veiligheid in de kerncentrales van de buurlanden van Europa. Belangrijker nog is dat deze doelstelling volgens haar beter wordt beschermd door een goede relatie met Oekraïne te handhaven en vooruitgang te boeken in het kader van de leningsovereenkomst.
- 131 Afgezien van het belang van het publiek om de financiële kosten van de lening te kennen, dat in punt 137 hierna aan bod komt, moet worden vastgesteld dat in casu de argumenten die verzoekster in haar confirmatief verzoek met betrekking tot het hoger openbaar belang aanvoert, beknopt en onnauwkeurig zijn.
- 132 In het verzoekschrift heeft verzoekster inderdaad verklaard dat de gevraagde documenten de voorwaarden bevatten die verbonden zijn aan de toekenning van de kredietlijn op het gebied van nucleaire veiligheid en dat de openbaarmaking van deze gegevens het publiek in staat zou stellen na te gaan of deze vereisten daadwerkelijk zijn nageleefd. Deze controle zou van cruciaal belang zijn gezien de talrijke tekenen dat de regels inzake nucleaire veiligheid in Oekraïne niet worden nageleefd. Verzoekster betoogt in dit verband dat het gefinancierde programma het mogelijk maakt de levensduur van twee reactoren te verlengen na het verstrijken van de aanvankelijk gestelde termijn zonder dat veiligheidsmaatregelen ten uitvoer zijn gelegd, dat de financiële moeilijkheden van de exploitant aanleiding geven tot bezorgdheid over zijn vermogen om de veiligheidsmaatregelen te financieren, dat de voor de veiligheid van kerncentrales verantwoordelijke autoriteit haar onafhankelijkheid is ontnomen toen het besluit over een van de twee betrokken reactoren werd genomen, dat het publiek beperkte toegang heeft tot het besluitvormingsproces, dat Oekraïne verzoeken om informatie van buurlanden negeert en dat de Unie niet de nodige stappen lijkt te ondernemen om de veiligheid te waarborgen. Gelet op het gevaar dat zich voordoet, is het van essentieel belang dat het publiek meer controle kan uitoefenen op de genomen maatregelen, hetgeen door de openbaarmaking van de gevraagde documenten mogelijk moet kunnen worden gemaakt.
- 133 Niettemin moet worden vastgesteld dat, aangezien deze argumenten pas in het stadium van het verzoekschrift zijn geformuleerd, zij bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet in aanmerking kunnen worden genomen. Volgens de rechtspraak moet de rechtmatigheid van een handeling van een instelling immers worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de instelling kon beschikken op het ogenblik waarop zij deze handeling heeft verricht. Derhalve kan niemand zich voor de Unierechter beroepen op feitelijke gegevens die tijdens de administratieve procedure niet zijn meegedeeld (zie in die zin arrest van 1 juli 2010, AstraZeneca/Commissie, T-321/05, EU:T:2010:266, punt 687 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 134 Bijgevolg wordt niet voldaan aan de hierboven in punt 127 geformuleerde vereisten.
- 135 Ten overvloede zij opgemerkt dat de delen van de overeenkomst en de aanbeveling van de EIB met betrekking tot de milieu- en sociale aspecten van de overeenkomst reeds aan verzoekster zijn meegedeeld en dat openbaarmaking van de niet-meegedeelde delen, die betrekking hebben op economische en financiële aspecten, het publiek niet in staat zou stellen na te gaan of de aan Energoatom opgelegde veiligheidsvereisten daadwerkelijk zijn nageleefd.

- 136 Bovendien moet worden benadrukt dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te stellen dat de nucleaire veiligheid beter zou worden gewaarborgd door goede betrekkingen met Oekraïne op dit gebied in stand te houden dan door het publiek toegang tot de betrokken documenten te verlenen.
- 137 Wat betreft het belang van het publiek om de financiële kosten van de lening te kennen, heeft de Commissie evenmin een dergelijke fout begaan door te oordelen dat dit belang minder zwaar weegt dan het belang om de nucleaire veiligheid in de buurlanden van Europa te waarborgen.
- 138 Derhalve moet worden vastgesteld dat het vierde middel ongegrond is.

Vijfde middel: schending van artikel 42 van het Handvest van de grondrechten

- 139 In haar repliek voert verzoekster aan dat artikel 42 van het Handvest van de grondrechten is geschonden aangezien de Commissie in haar antwoord van 21 december 2015 – waarnaar in punt 6 van dit arrest en in het bestreden besluit wordt verwezen – en in haar verweerschrift onvoldoende rekening heeft gehouden met de argumenten die verzoekster tijdens de administratieve procedure naar voren heeft gebracht.
- 140 Zoals de Commissie heeft verklaard, is het middel betreffende de regelmatigheid van de administratieve procedure, voor zover het verwijst naar het antwoord van 21 december 2015 en het bestreden besluit, niet aangevoerd in het verzoekschrift. Aangezien het middel geen uitwerking vormt van een eerder in het verzoekschrift opgeworpen middel en niet gebaseerd is op feitelijke of juridische elementen die tijdens de procedure aan het licht zijn gekomen, is het een nieuw middel dat op grond van artikel 84 van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk moet worden verklaard (zie in die zin arrest van 20 november 2017, Voigt/Parlement, T-618/15, EU:T:2017:821, punt 87).
- 141 Wat het verweerschrift betreft, volgt noch uit het Statuut van het Hof, noch uit het Reglement voor de procesvoering dat verweerster verplicht is te antwoorden op alle argumenten die verzoekster in haar verzoekschrift aanvoert. Bovendien mag de inhoud van een verweer geen afbreuk doen aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Het moet immers worden beoordeeld op het moment waarop het besluit is vastgesteld.
- 142 Tot slot blijkt uit artikel 52, lid 2, van het Handvest van de grondrechten dat de door dit handvest erkende rechten waarin de Verdragen voorzien, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld. Bijgevolg kan artikel 42 van het Handvest van de grondrechten geen ruimere inhoud hebben dan artikel 15 VWEU en verordening nr. 1049/2001 tot uitvoering daarvan. Aangezien de rechtmatigheid van het bestreden besluit op grond van deze verordening reeds is onderzocht in het kader van de voorgaande middelen, behoeft zij niet te worden getoetst aan artikel 42 van het Handvest van de grondrechten.
- 143 Het vijfde middel moet dan ook worden afgewezen.
- 144 Uit een en ander volgt dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

- 145 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 146 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van deze laatste.

¹⁴⁷ Voorts zal het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) CEE Bankwatch Network zal haar eigen kosten dragen alsmede die van de Europese Commissie.**
- 3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 februari 2018.

ondertekeningen