



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid)

22 maart 2018*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten betreffende een lopende wetgevingsprocedure – Trialogen – Tabellen met vier kolommen betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over Europol en tot intrekking van de besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ – Gedeeltelijke weigering van toegang – Beroep tot nietigverklaring – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 – Exceptie verband houdende met de bescherming van het besluitvormingsproces – Ontbreken van een algemeen vermoeden van weigering van toegang tot de tabellen met vier kolommen die in het kader van de trialogen zijn opgesteld”

In zaak T-540/15,

Emilio De Capitani, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door O. Brouwer, J. Wolfhagen en E. Raedts, advocaten,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door N. Görlitz, A. Troupiotis en C. Burgos, vervolgens door N. Görlitz, C. Burgos en I. Anagnostopoulou als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Rebasti, B. Driessen en J.-B. Laignelot als gemachtigden,

en door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

intervenienten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU, strekkende tot nietigverklaring van besluit A(2015) 4931 van het Europees Parlement van 8 juli 2015 houdende weigering om verzoeker volledige toegang te verlenen tot de documenten LIBE-2013-0091-02 en LIBE-2013-0091-03,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, waarnemend voor de president, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli en A. Kornezov (rapporteur), rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2017,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Bij schrijven van 15 april 2015 heeft verzoeker, Emilio De Capitani, bij het Parlement 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), een verzoek ingediend om toegang tot documenten uitgewerkt door of ter beschikking gesteld van het Parlement die de volgende informatie bevatten: „motiveringen om van tevoren tot overeenstemming proberen te komen over de lopende medebeslissingsprocedures die in alle comités worden voorgesteld; tabellen met meerdere kolommen (waarin het voorstel van de Europese Commissie wordt beschreven, de koers van de parlementaire commissie, de wijzigingen die de interne organen van de Raad van de Europese Unie hebben voorgesteld en, eventueel, de voorgestelde ontwerp-compromissen) die in de trialogen voor de lopende medebeslissingsprocedures zijn voorgelegd” (hierna: „oorspronkelijke verzoek”).
- 2 Op 3 juni 2015 heeft het Parlement verzoeker geantwoord dat de inwilliging van het oorspronkelijke verzoek, gezien het grote aantal documenten waarop het betrekking had, een enorme administratieve werklast voor hem zou meebrengen, zodat het verzoek om die reden werd afgewezen.
- 3 Bij schrijven van 19 juni 2015 heeft verzoeker een verzoek krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bij het Parlement ingediend. In dat verzoek beperkte hij de onder punt 1 hierboven vermelde documenten tot de uit meerdere kolommen bestaande tabellen die waren opgesteld in het kader van de trialogen die op de datum van zijn oorspronkelijke verzoek gaande waren, en die betrekking hadden op de gewone wetgevingsprocedures met als rechtsgrondslag titel V van het VWEU („De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”) en artikel 16 VWEU betreffende de bescherming van persoonsgegevens (hierna: „confirmatief verzoek”).
- 4 In zijn besluit A(2015) 4931 van 8 juli 2015 heeft het Parlement verzoeker meegedeeld dat het zeven tabellen met meerdere kolommen had gevonden die betrekking hadden op het confirmatief verzoek. Het Parlement heeft volledige toegang tot vijf daarvan gegeven. Wat de twee andere tabellen betreft, namelijk die welke waren opgenomen in de documenten LIBE-2013-0091-02 en LIBE-2013-0091-03 (hierna: „betrokken documenten”), heeft het Parlement slechts toegang verleend tot de eerste drie kolommen van die tabellen en heeft het dus geweigerd om de vierde kolom daarvan openbaar te maken. Verzoeker komt op tegen die weigering om volledige toegang tot de betrokken documenten te verlenen.

- 5 De tabellen in de betrokken documenten bestaan uit vier kolommen; de eerste bevat de tekst van het wetgevingsvoorstel van de Commissie, de tweede het standpunt van het Parlement en de door hem voorgestelde wijzigingen, de derde het standpunt van de Raad en de vierde de voorlopige compromistekst (document LIBE-2013-0091-02) of het voorlopige standpunt van het voorzitterschap van de Raad over de door het Parlement voorgestelde wijzigingen (document LIBE-2013-0091-03).
- 6 Het Parlement heeft het bestreden besluit gebaseerd op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien de vierde kolom van de betrokken documenten ten eerste voorlopige compromisteksten bevatte en voorlopige standpunten van het voorzitterschap van de Raad waarvan de openbaarmaking een daadwerkelijke, specifieke en ernstige ondermijning zou vormen van het besluitvormingsproces van de instelling en van het interinstitutionele besluitvormingsproces in het kader van de lopende wetgevingsprocedure, en er ten tweede in casu geen sprake was van een hoger openbaar belang dan dat van de doeltreffendheid van die procedure.
- 7 Met betrekking tot de aangevoerde ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces heeft het Parlement zich gebaseerd op het volgende:
 - het besluitvormingsproces zou daadwerkelijk, specifiek en ernstig worden ondermijnd door de openbaarmaking van de vierde kolom van de betrokken documenten;
 - het gebied waarop de betrokken documenten betrekking hebben, namelijk dat van de samenwerking op het gebied van de politie, is zeer gevoelig en de openbaarmaking van de vierde kolom van die documenten zou schadelijk zijn voor het vertrouwen tussen de lidstaten en tussen de instellingen van de Europese Unie, en derhalve voor de goede samenwerking tussen hen alsmede voor het interne besluitvormingsproces van het Parlement;
 - een openbaarmaking op het moment waarop de onderhandelingen nog gaande zijn zou waarschijnlijk betekenen dat publieke druk wordt uitgeoefend op de rapporteur, de schaduwrappporteur en de politieke fracties, gelet op het feit dat de onderhandelingen de zeer gevoelige kwesties betreffen van de bescherming van persoonsgegevens en de raad van bestuur van het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol);
 - door de verlening van toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten zou er bij het voorzitterschap van de Raad meer aarzeling ontstaan om informatie te delen en samen te werken met het onderhandelingssteam van het Parlement, met name de rapporteur; bovendien zou de rapporteur door de toegenomen druk van de nationale instanties en de belangengroepen gedwongen zijn om in een prematuur stadium strategische keuzen te maken bestaande in het bepalen in welk geval moet worden toegegeven aan de Raad en in welk geval meer van zijn voorzitterschap moet worden gevraagd, hetgeen „de mogelijkheid om het eens te worden over een gemeenschappelijke lijn ernstig zou bemoeilijken”;
 - het beginsel „er is geen overeenstemming zolang er geen overeenstemming over alles is” is enorm belangrijk voor het goed functioneren van de wetgevingsprocedure en de openbaarmaking van een onderdeel voordat de onderhandelingen zijn afgelopen kan dus, zelfs al is dat onderdeel niet gevoelig, negatieve gevolgen hebben voor alle andere onderdelen van het dossier; bovendien kan door de openbaarmaking van standpunten die nog niet definitief zijn, een onjuist idee ontstaan van de echte standpunten van de instellingen;
 - de toegang tot de volledige vierde kolom moet derhalve worden geweigerd zolang de tekst waarover overeenstemming moest worden bereikt nog niet is goedgekeurd door de medewetgevers.

- 8 Aangaande het bestaan van een eventueel hoger openbaar belang stelt het Parlement dat het beginsel van transparantie en de hogere eisen van de democratie op zich geen hoger openbaar belang vormen en kunnen vormen.

Procedure en conclusies van partijen

- 9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 september 2015, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 10 Bij aktes, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 januari 2016, hebben de Raad en de Commissie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak aan de zijde van het Parlement. Noch verzoeker noch het Parlement heeft in zijn opmerkingen bezwaar gemaakt tegen deze interventies.
- 11 Het Parlement heeft op 9 februari 2016 zijn verweerschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht.
- 12 Bij beslissing van de president van de Vierde kamer van het Gerecht van 22 maart 2016 zijn de Raad en de Commissie toegelaten tot interventie in deze zaak.
- 13 Op 4 april 2016 is de memorie van repliek ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 14 Op 13 en 17 mei 2016 is de memorie in interventie van de Commissie respectievelijk van de Raad ter griffie van het Gerecht binnengekomen.
- 15 Op 17 mei 2016 is ook de memorie in dupliek ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 16 Op 6 juli 2016 heeft verzoeker zijn opmerkingen over de memories in interventie ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 17 Na de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de zaak toegewezen aan de Zevende kamer van het Gerecht en aan een nieuwe rechter-rapporteur.
- 18 Op 5 april 2017 heeft het Gerecht besloten om de zaak naar de Zevende kamer in uitgebreide samenstelling te verwijzen.
- 19 Omdat een lid van de kamer verhinderd was, heeft de president van het Gerecht overeenkomstig artikel 17, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de vicepresident van het Gerecht aangewezen ter aanvulling van de kamer.
- 20 Bij beschikking van 18 mei 2017 heeft de Zevende kamer van het Gerecht in uitgebreide samenstelling het Parlement in het kader van maatregelen van instructie gelast om haar een kopie van de betrokken documenten over te leggen, welke overeenkomstig artikel 104 van het Reglement van de procesvoering niet aan verzoeker zou worden verstrekt.
- 21 Op 23 mei 2017 heeft de Zevende kamer van het Gerecht in uitgebreide samenstelling krachtens maatregelen tot organisatie van de procesgang vragen gesteld aan partijen, waarop zij schriftelijk dienden te antwoorden.
- 22 Op 14 juni 2017 heeft het Parlement voldaan aan de maatregelen van instructie.
- 23 Diezelfde dag hebben verzoeker, het Parlement, de Raad en de Commissie de antwoorden op de maatregelen tot organisatie van de procesgang ter griffie van het Gerecht neergelegd.

- 24 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - het Parlement te verwijzen in de kosten.
- 25 Het Parlement, ondersteund door de Raad en de Commissie, verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte

Procesbelang

- 26 In zijn antwoord van 14 juni 2017 op de vragen die het Gerecht krachtens maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft gesteld, geeft het Parlement aan dat het op 23 oktober 2016 een verzoek om toegang tot met name de betrokken documenten heeft ontvangen en dat het daaraan gevolg heeft gegeven, door deze op het documentenregister van het Parlement ter beschikking van het publiek te stellen, aangezien de wetgevingsprocedure waarop zij betrekking hadden was afgerond. In een voetnoot op bladzijde 3 heeft het Parlement de hyperlink vermeld om toegang daartoe te kunnen krijgen.
- 27 Ter terechtzitting hebben de Raad en de Commissie in wezen betoogd dat verzoeker dus genoegdoening had gekregen en geen procesbelang meer had, zodat het Gerecht geen uitspraak meer behoefde te doen.
- 28 Verzoeker betwist dat hij geen procesbelang meer heeft.
- 29 Blijkens vaste rechtspraak is een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring alleen ontvankelijk indien de verzoekende partij een belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling (arrest van 10 december 2010, Ryanair/Commissie, T-494/08–T-500/08 en T-509/08, EU:T:2010:511, punt 41; beschikkingen van 9 november 2011, ClientEarth e.a./Commissie, T-120/10, niet gepubliceerd, EU:T:2011:646, punt 46, en 30 april 2015, EEB/Commissie, T-250/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:274, punt 14).
- 30 Het procesbelang van een verzoeker moet, gelet op het voorwerp van het beroep, op straffe van niet-ontvankelijkheid bestaan in het stadium van de instelling van het beroep en moet, op straffe van afdoening zonder beslissing, blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen veronderstelt dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld (arrest van 10 december 2010, Ryanair/Commissie, T-494/08–T-500/08 en T-509/08, EU:T:2010:511, punten 42 en 43; beschikkingen van 9 november 2011, ClientEarth e.a./Commissie, T-120/10, niet gepubliceerd, EU:T:2011:646, punten 47 en 49, en 30 april 2015, EEB/Commissie, T-250/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:274, punten 15 en 17).
- 31 Derhalve moet worden onderzocht of het verzoek om nietigverklaring van het bestreden besluit zonder voorwerp is geraakt doordat de betrokken documenten na afloop van de wetgevingsprocedure waarop zij betrekking hadden, op het elektronisch documentenregister van het Parlement ter beschikking van het publiek zijn gesteld.

- 32 Uit de rechtspraak volgt dat een verzoeker een belang bij een verzoek tot nietigverklaring van een handeling van een instelling van de Unie behoudt, teneinde te kunnen voorkomen dat de onwettigheid die aan die handeling zou kleven, zich in de toekomst weer voordoet. Dat procesbelang vloeit voort uit artikel 266, eerste alinea, VWEU, op grond waarvan de instelling waarvan de handeling nietig is verklaard, gehouden is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Dit procesbelang kan evenwel slechts bestaan wanneer de gestelde onwettigheid zich in de toekomst kan herhalen, los van de omstandigheden van de zaak die hebben geleid tot het door de verzoekende partij ingestelde beroep (zie arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punten 50-52 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit is in casu het geval, aangezien de door verzoeker aangevoerde onwettigheid berust op een uitlegging van een van de in verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzonderingen, die het Parlement bij een nieuw verzoek zeer waarschijnlijk zal herhalen, temeer daar een deel van de in het bestreden besluit genoemde gronden om de toegang te weigeren bedoeld is om horizontaal te gelden voor elk verzoek om toegang tot de lopende dialoogwerkzaamheden (zie in die zin arrest van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 35).
- 33 Voorts behelsde zowel verzoekers oorspronkelijke als zijn confirmatief verzoek uitdrukkelijk de vraag om hem een aantal documenten toe te zenden die betrekking hadden op de lopende wetgevingsprocedures. Door de betrokken documenten na afloop van de wetgevingsprocedure waarop zij betrekking hadden ter beschikking van het publiek te stellen, heeft verzoeker dus, gelet op het doel van zijn verzoeken, geen volledige genoegdoening gekregen, zodat hij een belang behoudt bij de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Ten gronde

- 34 Ter onderbouwing van zijn beroep voert verzoeker twee middelen aan, ontleend aan schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 respectievelijk het ontbreken van motivering van het bestreden besluit. Eerst dient te worden ingegaan op het eerste middel.
- 35 Dit middel bestaat uit drie onderdelen. Volgens het eerste onderdeel heeft het Parlement voor de weigering om volledige toegang tot de betrokken documenten te verlenen, rechtens niet genoegzaam aangetoond dat die toegang het wetgevingsproces op ernstige, concrete, daadwerkelijke en niet-hypothetische wijze zou ondermijnen. Het tweede onderdeel houdt in dat het beginsel van de zo ruim mogelijke toegang tot wetgevingsdocumenten van de Unie is geschonden. Volgens het derde onderdeel heeft het Parlement in casu geweigerd om te erkennen dat er sprake was van een hoger openbaar belang dat de volledige toegang tot de betrokken documenten rechtvaardigde. Allereerst moeten de eerste twee onderdelen van het eerste middel gezamenlijk worden onderzocht.

Argumenten van partijen

- 36 Ten eerste stelt verzoeker dat het Parlement de toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten alleen kon weigeren, indien het had aangetoond dat het risico van een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces redelijk voorzienbaar en niet louter hypothetisch was, alsmede hoe de volledige toegang tot de twee betrokken documenten het beschermde belang concreet en daadwerkelijk kon ondermijnen. Hij benadrukt het belang van de toegang tot de vierde kolom van die documenten in het kader van een representatieve democratie, opdat de burgers hun vertegenwoordigers kunnen vragen om rekening te houden met de door hen gemaakte keuzen en, eventueel, op de door hen juist geachte wijze hun standpunten naar voren kunnen brengen over de bij de betrokken dialoog gesloten akkoorden.

- 37 Om te beginnen heeft het Parlement niet gepreciseerd waarom het betrokken wetgevingsvoorstel, alleen omdat het betrekking had op de samenwerking tussen de politiediensten, als zeer gevoelig moest worden aangemerkt, en heeft het niet aangegeven waarom afbreuk zou zijn gedaan aan het vertrouwen tussen de lidstaten of tussen de instellingen indien de compromistekst die in de vierde kolom van de twee betrokken documenten was opgenomen, openbaar was gemaakt. Hij wijst erop dat het feit dat een wetgevingsvoorstel daadwerkelijk tot verhitte discussies leidt of kan leiden geenszins betekent dat een kwestie dermate gevoelig is dat deze geheim moet worden gehouden.
- 38 Voorts betwist verzoeker de reden voor de weigering die het Parlement in het bestreden besluit heeft gegeven, namelijk dat de openbaarmaking van de vierde kolom van de betrokken documenten zou leiden tot een verhoogde publieke druk, aangezien de standpunten van de verschillende instellingen, met uitzondering van de compromistekst, reeds bekend zijn en het wetgevingsproces in beginsel openbaar en transparant moet zijn. De tijdelijke aard van de informatie in de vierde kolom van tabellen zoals die welke zijn opgenomen in de betrokken documenten (hierna: „trialoogtabellen”), waarvan het publiek zich heel goed bewust is, ondersteunt juist het belang om toegang daartoe te hebben, teneinde dat publiek een idee te geven van de wijze waarop wetgevingsonderhandelingen worden gevoerd alsmede een overzicht van de diverse standpunten die worden of zijn besproken.
- 39 Bovendien heeft het Parlement geen motivering gegeven voor de overweging dat het beginsel „er is geen overeenstemming zolang er geen overeenstemming over alles is” de niet- openbaarmaking van de vierde kolom van de trialoogtabellen zou rechtvaardigen, en om te kunnen begrijpen waarom dat beginsel verband zou houden met een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces. De doeltreffendheid van het wetgevingsproces is geen doel op zich en wordt ook niet genoemd in artikel 294 VWEU.
- 40 Ten tweede betoogt verzoeker dat het Parlement in het bestreden besluit geen rekening heeft gehouden met het feit dat het in casu ging om zijn hoedanigheid als medewetgever en dat in dat geval de toegang in beginsel zo ruim mogelijk diende te zijn, gelet op de specifieke aard van het wetgevingsproces zoals erkend in overweging 6 en in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. Volgens de rechtspraak is de beoordelingsmarge van de instellingen om documenten in het gewone wetgevingsproces niet openbaar te maken uiterst beperkt, of bijna non-existent (arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 63). Een andere vaststelling zou inhouden dat de in het Verdrag voorziene wetgevingsprocedure zou worden omzeild door bij de eerste lezing gebruik te maken van trialogen en dat de burgers van de Unie wordt verhinderd om toegang te krijgen tot documenten waartoe zij anders toegang zouden hebben.
- 41 Meer algemeen herinnert hij eraan dat het door de Unie vastgestelde wetgevingsmodel uit twee dimensies bestaat, waarvan de eerste verband houdt met het bestaan van een representatieve democratie, zoals aangegeven in artikel 10, leden 1 en 2, VEU, hetgeen betekent dat de vertegenwoordigers jegens de burgers verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de door hen genomen wetgevende besluiten, en de tweede met het bestaan van een participatieve democratie, zoals verankerd in artikel 10, lid 3, VEU en in overweging 2 van verordening nr. 1049/2001, op grond waarvan de burgers van de Unie kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces. Het begrip transparantie is voor die beide dimensies van belang, terwijl het Parlement alleen rekening heeft gehouden met de eerste daarvan.
- 42 Wat ten derde het bestaan van een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van documenten verband houdende met de trialoogwerkzaamheden betreft, zoals aangevoerd door de Commissie en de Raad, heeft verzoeker in zijn opmerkingen over hun memories in interventie gesteld dat dit vermoeden in strijd is met het arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punten 77 en 78). In antwoord op de in punt 21 hierboven genoemde maatregelen tot organisatie van de procesgang, die betrekking hadden op de vraag of de trialoogtabellen voldeden aan de door de rechtspraak verlangde voorwaarden om onder een dergelijk vermoeden te vallen, heeft verzoeker gesteld dat dit niet het geval is en heeft hij benadrukt dat het Hof dergelijke algemene vermoedens van

niet-openbaarmaking alleen heeft erkend voor lopende administratieve of gerechtelijke procedures. De trialoogtabellen vallen echter niet onder dergelijke procedures, maar onder het wetgevingsproces. Zelfs al wordt aangenomen dat een dergelijk vermoeden toepassing kan vinden op wetgevingsgebied, het kan zich niet uitstrekken tot de trialoogtabellen, aangezien deze op het moment de meest cruciale fase van het wetgevingsproces van de Unie vormen.

- 43 Het Parlement, ondersteund door de Raad en de Commissie, voert ten eerste en met name aan dat de kwestie van de organisatie van de politiemacht een van de fundamentele bevoegdheden van de lidstaten is, en dat sommige van hen van mening kunnen zijn dat de samenwerking op dat gebied een inbreuk vormt op hun soevereiniteit. De gevoelige aard van het betrokken gebied en van het betrokken wetgevingsvoorstel blijkt eveneens uit de diepgaande discussies die tijdens de onderhandelingen hebben plaatsgevonden over bepaalde aspecten van dit voorstel, zoals de organisatie van de raad van bestuur van Europol of de bescherming van de gegevens. In een dergelijke context is het van het grootste belang om ervoor te zorgen dat de vierde kolom van de trialoogtabellen voor een beperkte tijd niet openbaar wordt gemaakt.
- 44 Het Parlement voegt hieraan toe dat de samenstelling en de taken van de raad van bestuur van een nieuw agentschap altijd aanleiding zijn voor uitvoerige discussies tussen de instellingen. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen de oorspronkelijke standpunten van de respectieve instellingen ten aanzien van de bescherming en de verwerking van de gegevens die in het bezit van Europol zijn. Gelet op het centrale aspect van die onderwerpen gedurende de trialoogprocedure, die slechts voorbeelden zijn van onderdelen van de betrokken wetgevingsprocedure die volgens het Parlement uiterst delicaat waren, is het bestreden besluit, dat gedurende zeer korte tijd de vertrouwelijkheid van de vierde kolom van de trialoogtabellen beoogt te handhaven, gerechtvaardigd, gezien de inspanningen van de instellingen om tot een tevredenstellend compromis te komen.
- 45 Het beginsel „er is geen overeenstemming zolang er geen overeenstemming over alles is” is dus slechts een middel om de interne en externe coherentie van de uiteindelijke compromistekst te verzekeren. De voortijdige openbaarmaking van oorspronkelijke voorstellen van de instellingen vormt een ernstige bedreiging voor de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van het wetgevingsproces en van de medewetgevers zelf, die zich moeten verantwoorden voor een tekst die niet noodzakelijkerwijs hun officiële standpunt in dat stadium weergeeft.
- 46 Aangezien de vierde kolom van de trialoogtabellen alleen voorlopige tekstvoorstellen bevat die zijn voorgesteld tijdens de werkzaamheden van de trialogen en die niet bindend zijn voor de instellingen, kan deze zelfs niet worden aangemerkt als een voorbereidend document. Een volledige transparantie gedurende het wetgevingsproces en met name gedurende de trialogen, zou niet alleen de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 haar bestaansreden ontnemen, maar zou tevens de doelstellingen „om een goed bestuur te bevorderen en de deelneming van het maatschappelijk middenveld te waarborgen zoals voorzien in artikel 15, lid 1, VWEU”, in gevaar brengen.
- 47 Bovendien merkt het Parlement op dat het goede verloop van het in artikel 294 VWEU voorziene wetgevingsproces de bescherming van het Verdrag geniet en na een onderzoek van het individuele geval kan „rechtvaardigen dat gebruik wordt gemaakt van de uitzondering voorzien in artikel 4, lid 3” van verordening nr. 1049/2001, die eveneens „verwijst naar het goed functioneren en derhalve naar de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces”.
- 48 De Raad en de Commissie zijn met name van mening dat verzoekers stelling dat de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces als zodanig geen doel is dat wordt genoemd of is overgenomen in artikel 294 VWEU, kennelijk onjuist is.

- 49 Zich baserend op een andere uitlegging van dezelfde toepasselijke wetgeving en rechtspraak dan die van verzoeker stelt het Parlement ten tweede, daarin ondersteund door de Raad en de Commissie, dat de begrippen „ruimere toegang” en, meer specifiek, „zo ruim mogelijke toegang”, zoals genoemd in artikel 1 van verordening nr. 1049/2001, niet gelijkwaardig kunnen worden geacht aan een „absolute toegang”. Wat de trialoogtabellen betreft beschikt het Parlement over een zekere beoordelingsmarge, waarvan de grens wordt bepaald door het in gevaar brengen van het goed functioneren van het wetgevingsproces, zoals voorzien in artikel 294 VWEU en gepreciseerd door de instellingen.
- 50 Bovendien is er in casu een verschil met de feiten in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), namelijk met name dat de onderhandelingsmandaten en de samenstelling van de onderhandelingssteams in het openbaar in stemming worden gebracht, zodat het standpunt van de instelling op transparante wijze wordt vastgesteld. Pas in een later stadium van de procedure, wanneer de wetgevingsonderhandelingen plaatsvinden en een delicaat politiek evenwicht wordt uitgewerkt, moet de vierde kolom van de trialoogtabellen naar de mening van het Parlement voor zeer korte tijd tijdelijk worden beschermd tegen elke openbaarmaking.
- 51 Ten derde hebben de Raad en de Commissie het Gerecht in hun memories in interventie voorgesteld om een algemeen vermoeden in te voeren van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van de trialoogtabellen zolang de trialoogprocedure nog gaande is. Dit vermoeden wordt ingegeven door de noodzaak om de integriteit van het verloop van die procedure te behouden, door de inmenging van derden te beperken en de instellingen in staat te stellen een van de hun door de Verdragen verleende bevoegdheden efficiënt uit te oefenen. In antwoord op de in punt 21 hierboven genoemde maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft de Raad hieraan toegevoegd dat, ongeacht het behandelde onderwerp en de vorm van die tabellen, een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van die tabellen moet worden toegepast, met het oog op het behoud van de levensvatbaarheid van een mogelijk compromis tussen de instellingen en het klimaat van vertrouwen en hun wens om de mogelijkheid te onderzoeken om wederzijdse concessies te doen. Ofschoon dit niet in het bestreden besluit wordt genoemd, heeft het Hof het bestaan van een vermoeden reeds erkend, hetgeen blijkt uit het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50).
- 52 In antwoord op de in punt 21 hierboven genoemde maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Parlement verklaard het eens te zijn met het standpunt van de Commissie en de Raad dat een algemeen vermoeden van niet-inzage in de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen moet worden erkend, teneinde de doeltreffendheid van de procedure te behouden in dit zeer delicate stadium van onderhandelingen tussen de instellingen.

Beoordeling door het Gerecht

- 53 In het bestreden besluit heeft het Parlement op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 geweigerd om toegang te verlenen tot de vierde kolom van de betrokken documenten, omdat de openbaarmaking daarvan een daadwerkelijke, specifieke en ernstige ondermijning van het betrokken besluitvormingsproces zou vormen.
- 54 Verzoeker betwist de gegrondheid van deze motivering van het bestreden besluit daar zij in wezen algemeen en hypothetisch is en niet kan aantonen dat de betrokken besluitvormingsprocessen ernstig dreigden te worden ondermijnd.

- 55 De Raad en de Commissie verzoeken het Gerecht op hun beurt om het bestaan te erkennen van een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, op grond waarvan de betrokken instelling de toegang tot de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen mag weigeren. Het Parlement heeft een dergelijk vermoeden weliswaar niet aangevoerd in het bestreden besluit, doch het sluit zich bij dit voorstel aan.
- 56 Onder deze omstandigheden acht het Gerecht het nodig om eerst te herinneren aan de rechtspraak over de uitlegging van verordening nr. 1049/2001 en vervolgens aan de belangrijkste kenmerken van trialogen, alvorens daarna te bepalen of het bestaan van een algemeen vermoeden moet worden vastgesteld op grond waarvan de betrokken instelling de toegang tot de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen mag weigeren. Ten slotte zal het Gerecht, mocht het tot het oordeel komen dat dit vermoeden niet bestaat, onderzoeken of de volledige openbaarmaking van de betrokken documenten een ernstige ondermijning van het betrokken besluitvormingsproces zou kunnen vormen in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.
- *Overwegingen vooraf*
- 57 Volgens overweging 1 geeft verordening nr. 1049/2001 uitdrukking aan de wens om een verbond tot stand te brengen, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in overweging 2 van deze verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratische 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 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 27).
- 58 Daartoe heeft verordening nr. 1049/2001, zoals blijkt uit overweging 4 en artikel 1 ervan, tot doel, aan het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen toe te kennen (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 61; 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 69, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 28).
- 59 Aan dat recht worden niettemin bepaalde beperkingen gesteld op grond van openbare of particuliere belangen (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 62). Meer in het bijzonder, in overeenstemming met overweging 11 bevat artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 een uitzonderingsregeling, 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 (arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 70 en 71; 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 74, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 29).
- 60 Een van de uitzonderingen op die toegang is opgenomen in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, bepalende dat „[d]e toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt”.
- 61 Aangezien dergelijke uitzonderingen afwijken van het beginsel van de zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij strikt worden uitgelegd en toegepast (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 63; 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 36, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 30).

- 62 Overeenkomstig het beginsel van strikte uitlegging dient de betrokken instelling, wanneer zij de toegang weigert tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, in beginsel aan te geven op welke wijze de toegang tot dat document concreet en daadwerkelijk het belang zou kunnen ondermijnen dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vermelde uitzondering waarop deze instelling zich beroept. Voorts moet het risico van die ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arresten van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76; 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 31, en 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/Raad, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 33). Alleen de omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is niet voldoende om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen (arresten van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 69; 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 29, en 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/Raad, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 32).
- 63 De toepassing van de uitzondering voorzien in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 veronderstelt dus dat wordt aangetoond dat de toegang tot de gevraagde documenten concreet en daadwerkelijk afbreuk kon doen aan de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling, en dat het risico van die afbreuk redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch was (zie in die zin arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Volgens de rechtspraak is de ondermijning van het besluitvormingsproces met name „ernstig” in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, wanneer de openbaarmaking van het bedoelde document een substantieel gevolg heeft voor het besluitvormingsproces. De beoordeling van de ernst hangt af van alle omstandigheden van de zaak, met name van de negatieve effecten voor het besluitvormingsproces waarop de instelling zich ten aanzien van de openbaarmaking van de bedoelde documenten beroept (arresten van 18 december 2008, Muñoz/Commissie, T-144/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:596, punt 75; 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 71, en 9 september 2014, MasterCard e.a./Commissie, T-516/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:759, punt 62).
- 65 Deze rechtspraak kan niet aldus worden uitgelegd dat de instellingen elementen moeten aandragen om het bestaan van dat risico te bewijzen. Het volstaat dienaangaande dat het bestreden besluit een tastbaar element bevat op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat op de datum van vaststelling ervan redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch was dat het besluitvormingsproces dreigde te worden ondermijnd, waarbij met name wordt gewezen op op die datum bestaande objectieve redenen die redelijkerwijs lieten voorzien dat die ondermijning bij openbaarmaking van de door de belanghebbende gevraagde documenten zou plaatsvinden (zie in die zin arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punten 78 en 79).
- 66 Volgens de rechtspraak staat het de betrokken instelling echter vrij om zich in dit verband te baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50; 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 54, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 72).
- 67 De betrokken instelling moet in een dergelijk geval evenwel preciseren op welke overwegingen van algemene aard zij het vermoeden baseert dat de openbaarmaking van deze documenten afbreuk doet aan een van de door de betrokken uitzonderingen, in casu die van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, beschermde belangen, zonder dat zij daarbij gehouden is de inhoud van

elk van deze documenten concreet te beoordelen (zie in die zin arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 76, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 73).

– *Trialogen*

- 68 Aangezien het onderhavige geding de toegang betreft tot de vierde kolom van de tabellen die in het kader van lopende trialogen zijn opgesteld, acht het Gerecht het nodig om de essentiële kenmerken van trialogen in herinnering te brengen. Een trialoog is een informeel driepartijenoverleg waaraan de vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie deelnemen. Het doel van deze contacten is om snel een akkoord te bereiken over een geheel van amendementen die acceptabel zijn voor het Parlement en de Raad, welk akkoord vervolgens door die instellingen nog moet worden goedgekeurd overeenkomstig hun respectieve interne procedures. De wetgevingsbesprekingen tijdens een trialoog kunnen zowel politieke als juridisch-technische vraagstukken betreffen (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/Raad, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 56).
- 69 De gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 VWEU bestaat uit drie fasen (eerste lezing, tweede lezing en derde lezing met bemiddeling), maar zij kan in elk van deze fasen worden afgerond indien overeenstemming tussen het Parlement en de Raad wordt bereikt. Hoewel in een procedure soms wel drie lezingen nodig zijn, heeft het toegenomen gebruik van trialogen tot gevolg dat er vaak al gedurende de eerste lezing overeenstemming wordt bereikt (arrest van 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/Raad, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 57).
- 70 De trialogen vormen dus de „vaste praktijk voor de vaststelling van de meeste wetgeving” en worden door het Parlement zelf dus beschouwd als „beslissende fasen van het wetgevingsproces” (zie de resolutie van het Parlement van 28 april 2016 over de toegang van het publiek tot documenten, punten 22 en 26). Ter terechtzitting heeft het Parlement aangegeven dat thans tussen 70 en 80 % van de wetgevingsteksten van de Unie worden vastgesteld na een trialoog.
- 71 Erkend moet dus worden dat het gebruik van trialogen in de loop der jaren zijn kracht en flexibiliteit heeft bewezen, aangezien het ertoe heeft bijgedragen dat de mogelijkheden om in de verschillende fasen van de wetgevingsprocedure tot een akkoord te komen, aanzienlijk zijn toegenomen.
- 72 Bovendien staat vast dat de vergaderingen van de trialogen achter gesloten deuren plaatsvinden en dat de tijdens die vergaderingen gesloten akkoorden, die gewoonlijk worden weergegeven in de vierde kolom van de trialootabellen, daarna meestal zonder substantiële wijzigingen worden vastgesteld door de medewetgevers, zoals het Parlement in zijn verweerschrift en ter terechtzitting heeft bevestigd.
- 73 Het reglement van orde van het Parlement, in de versie die ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit van toepassing was, voorziet in dat opzicht in bepaalde regels voor de deelneming van het Parlement aan trialogen. Die regels zijn opgenomen in de artikelen 73 en 74 van hoofdstuk 6, „Beëindiging van de wetgevingsprocedure”, van dat reglement en in de bijlagen XIX en XX daarbij, hetgeen duidelijk aantoont dat de trialogen volgens het reglement van orde van het Parlement inderdaad plaatsvinden in het kader van de wetgevingsprocedure.
- 74 Bovendien blijkt uit punt 27 van de resolutie van het Parlement van 28 april 2016 (zie punt 70 hierboven) zonder meer dat de documenten van de trialogen „verband houden met wetgevingsprocedures [en] in beginsel niet anders dan andere wetgevingsdocumenten mogen worden behandeld”.
- 75 Derhalve moet worden vastgesteld dat, anders dan de Raad in punt 43 van zijn memorie in interventie heeft aangevoerd, de trialootabellen deel uitmaken van de wetgevingsprocedure.

– *Bestaan van een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen*

- 76 Thans moet worden bepaald of ondanks het feit dat de betrokken documenten moeten worden aangemerkt als deel uitmakend van de wetgevingsprocedure, toch het bestaan moet worden erkend van een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen.
- 77 Dienaangaande moet allereerst worden beklemtoond dat het primaire recht van de Unie een nauw principieel verband invoert dat de wetgevingsprocedure verbindt met de beginselen van openbaarheid en transparantie (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punten 39 en 40). Meer bepaald is in artikel 15, lid 2, VWEU vastgelegd dat „[h]et Europees Parlement, en de Raad wanneer hij beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling, vergaderen in het openbaar”.
- 78 Voorts is het juist de transparantie in het wetgevingsproces die, doordat zij een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, ertoe bijdraagt om aan de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen in de ogen van de burgers van de Unie en het vertrouwen van deze burgers te vergroten. In feite is het veeleer de afwezigheid van informatie en discussie die bij de burgers twijfel doet ontstaan, niet alleen over de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook over de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces (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 59).
- 79 Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad om in het kader van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te preciseren dat de begrippen „besluit” en „besluitvormingsproces” van de betrokken instelling bij uitstek van belang zijn wanneer die instelling in haar hoedanigheid van wetgever optreedt (zie in die zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46, en 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 57).
- 80 Indien de verlening van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek, zoals in punt 58 hierboven in herinnering is gebracht, algemeen immers inhoudt dat het publiek recht heeft op de volledige openbaarmaking van de inhoud van de gevraagde documenten, waarbij dit recht alleen kan worden beperkt door de strikte toepassing van de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001, zijn deze overwegingen duidelijk van bijzonder belang wanneer die documenten betrekking hebben op de wetgevende activiteit van de Unie, zoals blijkt uit overweging 6 van verordening nr. 1049/2001, volgens welke juist in dat geval nog ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend. De transparantie op dit gebied draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. De mogelijkheid van de burgers om kennis te nemen van de grondslagen van wetgevingshandelingen is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten (zie in die zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46; 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 33, en 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/Raad, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 35).
- 81 De beginselen van openbaarmaking en transparantie zijn dus inherent aan de wetgevingsprocedures van de Unie.
- 82 Voorts moet worden vastgesteld dat de rechtspraak van het Hof het bestaan van algemene vermoedens van niet-openbaarmaking alleen heeft erkend ten aanzien van documenten die duidelijk waren afgebakend doordat zij allemaal behoorden tot een dossier van een lopende administratieve of gerechtelijke procedure (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punten 77 en 78), maar tot op heden nooit op het gebied van een wetgevingsprocedure. Bovendien hadden de door de Unierechter erkende vermoedens, zelfs op administratief gebied, betrekking op

precieze procedures [zie met betrekking tot het toezicht op staatssteun arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punten 54 en 55; met betrekking tot het toezicht op concentraties arrest van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 123, en met betrekking tot verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 VWEU] en [102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1) arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 93], terwijl de werkzaamheden van trialogen per definitie betrekking hebben op de gehele wetgevende activiteit.

- 83 Ten slotte betogen de Raad en de Commissie weliswaar dat de doeltreffendheid en de integriteit van het wetgevingsproces, zoals vastgelegd in artikel 13, lid 1, VEU en in artikel 294 VWEU, de instellingen de mogelijkheid bieden om zich te baseren op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking van de vierde kolom van de tabellen van lopende trialogen, doch in geen van die artikelen is een dergelijk vermoeden opgenomen en hun bewoordingen bieden evenmin enige steun voor de door de interveniërende instellingen bepleite uitlegging, temeer daar de doeltreffendheid en de integriteit van het wetgevingsproces niet kunnen afdoen aan de beginselen van openbaarmaking en transparantie die aan dat proces ten grondslag liggen.
- 84 Mitsdien moet worden vastgesteld dat er geen algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking kan worden aanvaard ten aanzien van de vierde kolom van de trialootabellen die betrekking hebben op een lopende wetgevingsprocedure.

– Bestaan van een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces

- 85 Nu het Parlement zijn weigering om toegang te verlenen niet kon baseren op een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, moet worden onderzocht of deze instelling heeft voldaan aan haar verplichting om, overeenkomstig de in de punten 62 en 63 hierboven aangehaalde rechtspraak, uitleg te geven over de kwestie op welke wijze de volledige toegang tot de betrokken documenten concreet en daadwerkelijk een ondermijning kon vormen van het belang dat wordt beschermd door de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, waarbij het risico van die ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch moet zijn.
- 86 Om te beginnen moet worden gepreciseerd dat het onderhavige beroep niet strekt tot de erkenning van rechtstreekse toegang tot de werkzaamheden van lopende trialogen in de zin van artikel 12 van verordening nr. 1049/2001. Het onderhavige geding heeft immers slechts betrekking op de toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten, welke alleen kan worden verleend krachtens een op basis van die verordening ingediend verzoek.
- 87 In het bestreden besluit heeft het Parlement met name aangegeven dat de betrokken tabellen waren opgesteld in het kader van lopende trialogen, die betrekking hadden op een materie waarin het eindbesluit nog niet was vastgesteld, noch door het Parlement zelf noch door de medewetgevers, zodat ervan moest worden uitgegaan dat het wetgevingsproces nog gaande was. Dit proces zou, aldus het Parlement, „feitelijk, specifiek en ernstig” worden ondermijnd door de openbaarmaking van de vierde kolom van de betrokken tabellen, gelet op het feit dat het gebied van de samenwerking van de politiediensten, waarop die tabellen betrekking hadden, zeer gevoelig was, met name voor wat betreft de bescherming van gegevens en de raad van bestuur van Europol. Het Parlement heeft tevens melding gemaakt van het voorzienbare risico dat de openbaarmaking van het standpunt van het voorzitterschap van de Raad vóór de afloop van de onderhandelingen, schadelijk zou zijn voor de goede samenwerking tussen de instellingen en de onderhandelingen, met als mogelijk gevolg een verlies van wederzijds vertrouwen en een herziening van de werkmethoden. Dit risico moest worden vermeden totdat overeenstemming was bereikt over alle teksten. Bovendien heeft het Parlement gesteld dat de openbaarmaking van de vierde kolom van de betrokken tabellen zeer waarschijnlijk zou leiden tot een grotere publieke druk op de personen die bij de onderhandelingen betrokken waren,

waardoor de vaststelling van een gemeenschappelijke lijn onmogelijk of althans veel moeilijker zou worden. Tevens heeft het zich beroepen op het beginsel „er is geen overeenstemming zolang er geen overeenstemming over alles is” ten bewijze van het feit dat de openbaarmaking van een onderdeel, zelfs al betreft het geen gevoelig onderdeel, negatieve gevolgen kon hebben voor de andere onderdelen van het dossier. Het Parlement heeft daaruit de conclusie getrokken dat de toegang tot de gehele vierde kolom van de betrokken tabellen moest worden geweigerd „zolang de afgesproken tekst nog niet door de twee partijen was goedgekeurd”.

- 88 Uit het voorgaande volgt dat het Parlement zich enerzijds heeft gebaseerd op specifieke overwegingen betreffende de lopende wetgevingsprocedure die de gevoelige aard van het gebied van de samenwerking van de politiediensten betreffen en, meer in het bijzonder, de bescherming van gegevens in het kader van die samenwerking en de samenstelling van de raad van bestuur van Europol. Anderzijds heeft het zich ook gebaseerd op algemene overwegingen, in wezen ontleend aan het voorlopige karakter van de informatie in de vierde kolom van de dialoogtabellen, het klimaat van vertrouwen bij de discussies in het kader van de dialoogen, het risico van druk van buitenaf waardoor het verloop van de lopende discussies wordt ondermijnd, het behoud van zijn ruimte om na te denken en het feit dat de toegang slechts tijdelijk werd geweigerd.
- 89 Ten eerste moet met betrekking tot de specifieke overwegingen betreffende de betrokken wetgevingsprocedure die in het bestreden besluit zijn aangevoerd, worden opgemerkt dat de daarin genoemde omstandigheid dat de betrokken documenten betrekking hadden op de samenwerking van de politiediensten, als zodanig niet volstaat om aan te tonen dat zij bijzonder gevoelig waren. Was dit wel het geval dan zou dit immers betekenen dat een volledig gebied van het recht van de Unie wordt onttrokken aan de eisen inzake de transparantie van het daarop betrekking hebbende wetgevingsproces.
- 90 Ten tweede moet ten aanzien van de stelling dat het beleid inzake het beheer en het bewaren van gegevens die in het bezit van Europol zijn, een bijzonder gevoelig karakter heeft, worden opgemerkt dat de betrokken documenten betrekking hebben op een ontwerpverordening die een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten, en die uiteraard de burgers betreft, temeer omdat er in dit geval sprake is van een wetgevingsvoorstel dat een rechtstreeks gevolg heeft voor de rechten van de burgers van de Unie, met name voor hun recht op bescherming van persoonsgegevens (zie in die zin arrest van 22 maart 2011, *Access Info Europe/Raad*, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 77), hetgeen betekent dat dit volgens geen enkel criterium als gevoelig kon worden aangemerkt (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, *Raad/Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 63).
- 91 Ten derde moet aangaande de stelling dat de debatten over de samenstelling van de raad van bestuur van Europol een gevoelig karakter hadden worden opgemerkt, dat dit eerder een kwestie van institutionele of organisatorische aard is. Een dergelijke kwestie kan weliswaar delicaat of zelfs moeilijk zijn, gelet op de op het spel staande belangen, maar kan bij gebreke van andere concrete elementen ter ondersteuning van die stelling niet als bijzonder gevoelig worden beschouwd.
- 92 Ten vierde blijkt uit de volledige versie van de betrokken documenten, die thans openbaar is gemaakt door het Parlement (zie punt 26 hierboven), dat de voorlopige voorstellen of akkoorden die in de vierde kolom van die documenten zijn opgenomen, abstracte en algemene kwesties betroffen zonder enige vermelding van gevoelige informatie, bijvoorbeeld over de strijd tegen terrorisme of de georganiseerde misdaad dan wel betreffende, op enigerlei wijze, politiegegevens over personen, operaties of concrete projecten.
- 93 Uit document LIBE-2013-0091-02 blijkt met name dat de teksten in de vierde kolom ervan een voorbeeld zijn van een klassieke wetgevende werkzaamheid betreffende de organisatie van een agentschap, in dit geval Europol, de definitie van de betrekkingen van het agentschap met de nationale overheden alsmede zijn taken, de samenstelling van zijn raad van bestuur etc. Deze kolom bevat

voorschriften van algemene aard, waaruit de afgesproken redactionele wijzigingen blijken, de vermelding van punten waarover de discussie is uitgesteld of waarover meer debatten moeten plaatsvinden, op sommige plekken aangeduid met het woord „idem”, en een aantal niet ingevulde vakken.

- 94 Wat document LIBE-2013-0091-03 betreft blijkt uit lezing van de vierde kolom ervan evenmin enig gevoelig onderdeel, maar een beperkt aantal voorschriften van algemene aard alsmede verschillende aanduidingen als „het Parlement wordt verzocht dit amendement opnieuw te onderzoeken”, „die amendementen van het Parlement kunnen worden verwacht” of „het amendement van het Parlement zou eventueel in een overweging kunnen worden weergegeven” alsmede verschillende niet ingevulde vakken.
- 95 Bovendien is de informatie in de vierde kolom van de betrokken documenten in de omstandigheden van het geval niet intrinsiek „gevoeliger” dan die in de eerste drie kolommen, waartoe verzoeker in het bestreden besluit toegang is verleend.
- 96 Ten slotte moet worden beklemtoond dat verordening nr. 1049/2001 in artikel 9 ervan voorziet in een bijzondere procedure wanneer het document waartoe toegang wordt gevraagd kan worden aangemerkt als een „gevoelig document” (arrest van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 78), welke procedure het Parlement in het onderhavige geval echter niet heeft toegepast.
- 97 Ofschoon de inhoud van de vierde kolom van de betrokken documenten betrekking heeft op onderwerpen van een zeker belang, die inderdaad worden gekenmerkt door zowel politieke als juridische gecompliceerdheid, heeft deze dus geen bijzonder gevoelig karakter in de zin dat een fundamenteel belang van de Unie of de lidstaten in het geding zou zijn gekomen bij openbaarmaking (zie in die zin arrest van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 78).
- 98 Wat ten tweede de overwegingen van algemene aard betreft die in het bestreden besluit zijn aangevoerd, moet met betrekking tot de stelling dat de toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten in de loop van de dialoog de druk van het publiek op de rapporteur, de schaduwrapporteurs en de politieke fracties zou doen toenemen, allereerst worden opgemerkt dat in een stelsel dat gebaseerd is op het beginsel van de democratische legitimiteit de medewetgevers zich jegens het publiek moeten verantwoorden voor hun handelingen. De uitoefening door de burgers van hun democratische rechten houdt immers in dat het besluitvormingsproces in de instellingen die aan de wetgevingsprocedures deelnemen, op de voet kan worden gevolgd en dat alle relevante informatie toegankelijk is (arrest van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 69). Bovendien bepaalt artikel 10, lid 3, VEU dat iedere burger het recht heeft om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen en dat de besluitvorming plaatsvindt op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is. De manifestatie van de publieke opinie ten aanzien van een bepaald voorstel of voorlopig wetgevingsakkoord dat in het kader van een dialoog is gesloten en is overgenomen in de vierde kolom van de dialoogtabellen, maakt dus integrerend deel uit van de uitoefening van de democratische rechten van de burgers van de Unie, temeer daar, zoals in punt 72 hierboven is opgemerkt, die akkoorden vervolgens in het algemeen zonder substantiële wijzigingen door de medewetgevers worden overgenomen.
- 99 De rechtspraak erkent weliswaar dat het risico van druk van buitenaf een legitieme reden kan vormen om de toegang tot documenten betreffende het besluitvormingsproces te beperken, doch daarvoor moet de echtheid van die druk van buitenaf met zekerheid vaststaan en moet het bewijs worden geleverd dat het risico dat het te nemen besluit als gevolg van die druk wezenlijk wordt beïnvloed, redelijkerwijs voorzienbaar is (zie in die zin arrest van 18 december 2008, Muñiz/Commissie, T-144/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:596, punt 86). Op grond van geen enkel tastbaar element van het dossier kan echter worden vastgesteld dat die druk van buitenaf in geval van openbaarmaking van de vierde kolom van de betrokken documenten echt was. Niets in het dossier waarover het Gerecht

beschikt wijst er dus op dat het Parlement met betrekking tot de betrokken wetgevingsprocedure redelijkerwijs een reactie kon verwachten die verder gaat dan hetgeen enig lid van een wetgevingsorgaan dat een voorstel tot wijziging van een wetsontwerp indient, van het publiek mag verwachten (zie in die zin arrest van 22 maart 2011, *Access Info Europe/Raad*, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 74).

- 100 Voorts moet aangaande het voorlopige karakter van de informatie in de vierde kolom van de trialoogtabellen, in die zin dat de inhoud ervan zou veranderen naarmate de werkzaamheden van de trialogen vorderden, worden opgemerkt dat het preliminaire karakter van die informatie als zodanig niet de toepassing kan rechtvaardigen van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien die bepaling geen onderscheid maakt naargelang van de voortgang van de besprekingen. Zij ziet op algemene wijze op documenten die betrekking hebben op een aangelegenheid waarover de betrokken instelling „nog geen besluit heeft genomen”, terwijl artikel 4, lid 3, tweede alinea, ziet op het geval waarin de betrokken instelling wel reeds een besluit heeft genomen. In casu kan op basis van het preliminaire karakter van de lopende besprekingen en het feit dat over bepaalde voorstellen nog geen consensus of compromis bestond, dus niet van een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces worden gesproken (arrest van 22 maart 2011, *Access Info Europe/Raad*, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 76).
- 101 In dit verband is het irrelevant of de betrokken documenten in een vroeg, vergevorderd of laatste stadium van het besluitvormingsproces zijn uitgewerkt of ontvangen. Het feit dat dit in een formele of informele context is geschied, is evenmin relevant voor de uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 (zie in die zin arrest van 15 september 2016, *Herbert Smith Freehills/Raad*, T-710/14, EU:T:2016:494, punt 48).
- 102 Het Gerecht heeft overigens reeds de gelegenheid gehad om op te merken dat een voorstel per definitie bedoeld is om te worden besproken en het is niet de bedoeling dat het na die bespreking ongewijzigd blijft. De publieke opinie is zeer goed in staat te begrijpen dat de indiener van een voorstel de inhoud daarvan later mogelijksterwijs wijzigt (arrest van 22 maart 2011, *Access Info Europe/Raad*, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 69). Juist om diezelfde redenen zal de indiener van een verzoek om toegang tot de documenten van een trialoog zich volledig bewust zijn van het voorlopige karakter van die informatie. Bovendien zal hij heel goed begrijpen dat de informatie in de vierde kolom, overeenkomstig het beginsel „er is geen overeenstemming zolang er geen overeenstemming over alles is”, bedoeld is om gedurende de besprekingen van de trialogen te worden gewijzigd totdat er een akkoord wordt gevonden over de gehele tekst.
- 103 Bovendien moet er met betrekking tot de reden verband houdende met het mogelijk verlies van vertrouwen tussen de instellingen van de Unie en de mogelijke verslechtering van de samenwerking tussen hen en, in het bijzonder, met het voorzitterschap van de Raad, aan worden herinnerd dat de instellingen van de Unie artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU dienen na te leven, waarin is bepaald dat „[d]e instellingen loyaal samenwerken” (arrest van 16 juli 2015, *Commissie/Raad*, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 64). Deze samenwerking is van bijzonder belang voor de wetgevende activiteit van de Unie, die vereist dat de betrokken instellingen nauw samenwerken. Is de uitvoering van de wetgevingsprocedure van de Unie toevertrouwd aan meerdere instellingen, dan zijn zij ingevolge de verplichting van loyale samenwerking die eveneens is geformuleerd in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU, dus verplicht om zodanig op te treden en samen te werken dat die procedure doeltreffend kan worden uitgevoerd, hetgeen impliceert dat elke beschadiging van het vertrouwen dat de instellingen elkaar verschuldigd zijn, een niet-nakoming van die verplichting vormt.
- 104 Opgemerkt zij dat het Parlement, zoals het ter terechtzitting heeft aangegeven, in casu nu juist op grond van het beginsel van loyale samenwerking de Raad en de Commissie heeft geraadpleegd alvorens het bestreden besluit vast te stellen. Het Parlement heeft echter geen enkel tastbaar element aangevoerd ter onderbouwing van het in punt 103 hierboven genoemde beginsel, hetgeen impliceert dat het aangevoerde risico hypothetisch lijkt bij gebreke van enig concreet element ten bewijze van

het feit dat de toegang tot de vierde kolom van de betrokken documenten, wat de hier aan de orde zijnde wetgevingsprocedure betreft, schadelijk zou zijn geweest voor de loyale samenwerking die de betrokken instellingen elkaar verschuldigd zijn. Aangezien de instellingen in het kader van trialogen bovendien hun respectieve standpunt kenbaar maken over een bepaald wetgevingsvoorstel en de evolutie die zij daarvan overeenkomen, kan het feit dat die elementen vervolgens op verzoek worden meegedeeld op zich niet de loyale samenwerking verhinderen die de instellingen op grond van artikel 13 VEU jegens elkaar verschuldigd zijn.

- 105 Voorts moet ten aanzien van de door het Parlement, de Raad en de Commissie in dit geding aangevoerde noodzaak om ruimte om na te denken (*space tot think*) te hebben worden beklemtoond, dat trialogen plaatsvinden in het kader van de wetgevingsprocedure, zoals in punt 75 hierboven is opgemerkt, en dat zij volgens de woorden van het Parlement zelf „een wezenlijk stadium van de wetgevingsprocedure vormen en niet een afzonderlijke „ruimte tot nadenken” (resolutie van het Parlement van 14 september 2011 over de toegang van het publiek tot documenten, punt 29).
- 106 Zoals het Parlement ter terechtzitting heeft aangegeven, kunnen na de opnemings van de compromisteksten in de vierde kolom van de trialootabellen besprekingen daarover worden gehouden tijdens bijeenkomsten over de voorbereiding van de teksten tussen de verschillende actoren, zodat de mogelijkheid van vrije gedachtewisseling niet in het geding komt, temeer daar het, zoals in punt 86 hierboven is opgemerkt, in casu niet gaat om de kwestie van rechtstreekse toegang tot de werkzaamheden van de trialogen, maar uitsluitend om die van toegang tot de documenten die in het kader daarvan zijn opgesteld, naar aanleiding van een verzoek om toegang.
- 107 Ten aanzien van de reden ontleend aan het feit dat de toegang slechts tijdelijk is geweigerd, omdat eventueel volledige toegang tot de trialootabellen kon worden verleend wanneer de werkzaamheden van de trialogen eenmaal waren afgerond, moet allereerst worden opgemerkt dat de werkzaamheden van trialogen behoorlijk lang kunnen duren. Zo heeft verzoeker ter terechtzitting zonder te worden weersproken aangegeven dat de gemiddelde duur zeven tot twaalf maanden was. De periode gedurende welke de werkzaamheden van trialogen voor het publiek geheim blijven kan dus aanzienlijk zijn. Bovendien kan de duur ervan niet worden bepaald, aangezien deze voor elke wetgevingsprocedure verschillend is.
- 108 Voorts kan het verslag dat het onderhandelingssteam van het Parlement dat aan de trialogen deelneemt, op grond van artikel 73, lid 4, tweede alinea, van het reglement van orde moet uitbrengen tijdens de volgende bijeenkomst van de bevoegde parlementaire commissie, niet het gebrek aan transparantie van de trialoogwerkzaamheden gedurende dat tijdsbestek goedmaken. In antwoord op de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Parlement immers uiteengezet dat die verslagen werden gekenmerkt door „een grote souplesse wat de vorm ervan betreft” en dat „[er] geen uniforme praktijk bestond voor de vorm en de bekendmaking van de verslagen die tussen de verschillende parlementaire commissies worden uitgebracht”. Die verslagen kunnen dus de vorm hebben van een kennisgeving van de voorzitter van de betrokken commissie of van de rapporteur aan al haar leden of alleen aan de bijeenkomst van coördinatoren, die in het algemeen met gesloten deuren wordt gehouden, of een mondelinge kennisgeving of zelfs een korte mededeling in de informatiebulletins van die commissie. Het ontbreken van gedetailleerde en uniforme verslagen alsmede de wisselende mate waarin zij openbaar worden gemaakt kan derhalve niet het gebrek aan transparantie van de lopende trialoogwerkzaamheden verhelpen.
- 109 Ten slotte en zoals in punt 70 hierboven is opgemerkt, vormen de trialoogwerkzaamheden een beslissende fase van de wetgevingsprocedure, aangezien het de bedoeling is dat het daarin tot stand gekomen akkoord door de medewetgevers wordt overgenomen, meestal zonder substantiële wijzigingen (zie punt 72 hierboven). Om die redenen kon de weigering van toegang niet worden gerechtvaardigd door het tijdelijke karakter ervan, zonder nuancering of onderscheid. Een dergelijke globale weigering, die op alle trialogen kan worden toegepast, heeft de facto dezelfde gevolgen als een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking, waarop het beroep echter reeds is afgewezen.

- 110 Voorts merkt het Gerecht op dat het Parlement in zijn resolutie van 11 maart 2014 betreffende de toegang van het publiek tot documenten, de Commissie, de Raad en hemzelf heeft verzocht „om de transparantie van informele driepartijengesprekken te vergroten door dergelijke bijeenkomsten in het openbaar te laten plaatsvinden en automatisch – onder voorbehoud van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 vermelde uitzonderingen – in een gestandaardiseerde vorm en op een eenvoudig toegankelijke website informatie te publiceren over kalenders, agenda’s, notulen, behandelde documenten, amendementen en genomen beslissingen alsook informatie over delegaties van de lidstaten en hun standpunten en notulen”.
- 111 Gelet op het voorgaande blijkt uit geen van de door het Parlement aangevoerde gronden, afzonderlijk of in hun geheel bezien, dat de volledige toegang tot de betrokken documenten concreet en daadwerkelijk, op redelijk voorzienbare wijze en niet louter hypothetisch, een ondermijning kon vormen van het betrokken besluitvormingsproces in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.
- 112 Beklemtoond moet echter worden dat verzoekers stelling dat het Parlement over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt om de toegang te weigeren tot documenten die in het kader van de betrokken dialoog zijn uitgewerkt, niet kan slagen. Deze stelling komt er immers op neer dat de instellingen de mogelijkheid wordt ontnomen om de toegang tot wetgevingsdocumenten te weigeren op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, terwijl deze het wetgevingsproces niet uitsluit van haar werkingssfeer. De instellingen blijven dus vrij om op basis van die uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen de toegang tot bepaalde documenten van wetgevende aard te weigeren.
- 113 Uit al het voorgaande volgt dat het Parlement artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden, door in het bestreden besluiten te weigeren dat de vierde kolom van de betrokken documenten in de loop van de procedure openbaar werden gemaakt, op grond dat hierdoor het besluitvormingsproces ernstig zou worden ondermijnd.
- 114 Het bestreden besluit moet dus nietig worden verklaard, zonder dat behoeft te worden ingegaan op het bestaan van een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van die informatie en evenmin op het tweede middel inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht (zie in die zin arrest van 22 maart 2011, Access Info Europe/Raad, T-233/09, EU:T:2011:105, punt 85).

Kosten

- 115 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. Aangezien het Parlement in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig verzoekers vordering in zijn eigen kosten en in die van verzoeker te worden verwezen.
- 116 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Raad en de Commissie dragen derhalve elk hun eigen kosten.

HET GERECHT (Zevende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Besluit A(2015) 4931 van het Europees Parlement van 8 juli 2015 wordt nietig verklaard, voor zover daarbij aan Emilio De Capitani de volledige toegang wordt geweigerd tot de documenten LIBE-2013-0091-02 en LIBE-2013-0091-03.**

- 2) Het Parlement draagt zijn eigen kosten en wordt verwezen in de kosten van Emilio De Capitani.**
- 3) De Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

Van der Woude

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Kornezov

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 maart 2018.

ondertekeningen