



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

4 mei 2012*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Advies van juridische dienst van de Raad betreffende aanbeveling van Commissie om toestemming te verlenen voor openen van onderhandelingen met oog op internationale overeenkomst — Gedeeltelijke weigering van toegang — Uitzondering betreffende bescherming van openbaar belang inzake internationale betrekkingen — Uitzondering betreffende bescherming van juridische adviezen — Concrete en voorzienbare ondermijning van betrokken belang — Hoger openbaar belang”

In zaak T-529/09,

Sophie in 't Veld, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door O. Brouwer en J. Blockx, advocaten,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Bauer, C. Fekete en O. Petersen, vervolgens door Bauer en Fekete als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en P. Costa de Oliveira als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 29 oktober 2009 houdende weigering van volledige toegang tot document nr. 11897/09 van 9 juli 2009 houdende het advies van de juridische dienst van de Raad, met als opschrift „Aanbeveling van de Commissie aan de Raad om toestemming te verlenen voor het openen van onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika om te komen tot een internationale overeenkomst met het oog op het ter beschikking stellen van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer aan het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering alsook de strijd tegen die verschijnselen — Rechtsgrondslag”,

wijst HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, V. Vadapalas (rapporteur) en K. O'Higgins, rechters,

griffier: N. Rosner, administrateur,

* Procestaal: Engels.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 september 2011,
het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, Sophie in 't Veld, is lid van het Europees Parlement.
- 2 Op 28 juli 2009 heeft zij overeenkomstig verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) om toegang verzocht tot het advies van de juridische dienst van de Raad over een aanbeveling van de Commissie aan de Raad om toestemming te verlenen voor het openen van onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika om te komen tot een internationale overeenkomst met het oog op het ter beschikking stellen van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer aan het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering alsook de strijd tegen die verschijnselen (hierna: „document nr. 11897/09”).
- 3 Op 8 september 2009 heeft de Raad van de Europese Unie de toegang tot document nr. 11897/09 geweigerd om redenen ontleend aan artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, en aan artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 4 Op 28 september 2009 heeft verzoekster bij de Raad een confirmatief verzoek ingediend strekkende tot de herziening van het standpunt van de Raad.
- 5 Bij besluit van 23 oktober 2009, dat bij brief van 29 oktober 2009 aan verzoekster is meegedeeld, heeft de Raad gedeeltelijke toegang verleend tot document nr. 11897/09, maar zijn negatief antwoord bevestigt wat de volledige toegang tot dit document betreft, onder verwijzing naar de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, en artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen (hierna: „bestreden besluit”).
- 6 Om te beginnen heeft de Raad in het bestreden besluit gesteld dat „de openbaarmaking van document [nr. 11897/09] aan het publiek informatie zou onthullen betreffende een aantal bepalingen van de voorgenomen overeenkomst [...], en bijgevolg een negatieve weerslag op de onderhandelingspositie van de [Unie] zou hebben alsook het vertrouwensklimaat zou schaden dat bij de lopende onderhandelingen heerst”. De Raad heeft hieraan toegevoegd dat „de openbaarmaking van het document aan de andere partij [...] informatie zou onthullen aangaande het door de [Unie] bij de onderhandelingen in te nemen standpunt. Ingeval het juridische advies kritisch zou zijn, zou die informatie kunnen worden uitgebuit om de onderhandelingspositie van de [Unie] te verzwakken” (punt 6 van het bestreden besluit).
- 7 Voorts heeft de Raad te kennen gegeven dat document nr. 11897/09 „een juridisch advies betreffende de rechtsgrondslag en de respectieve bevoegdheden van de [Unie] en van de Europese Gemeenschap om de overeenkomst te sluiten” bevatte en dat „de instellingen het niet eens zijn over dit gevoelige onderwerp, dat een impact heeft op de bevoegdheden van het Europees Parlement bij het sluiten van de overeenkomst”. In die omstandigheden „ondermijnt de openbaarmaking van de inhoud van het verlangde document de bescherming van de juridische adviezen aangezien daardoor een intern advies van de juridische dienst zou worden openbaar gemaakt, dat alleen voor de leden van de Raad is bestemd in het kader van de voorbereidende gesprekken binnen de Raad over de voorgenomen overeenkomst” (punt 10 van het bestreden besluit). Daarenboven is de Raad „van mening dat de

bescherming van het interne juridische advies betreffende een voorstel over een internationale overeenkomst [...] voorrang heeft op het openbaar belang bij de bekendmaking” (punt 15 van het bestreden besluit).

- 8 Ten slotte heeft de Raad krachtens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 „gedeeltelijke toegang [...] verleend tot de inleiding op bladzijde 1, tot de punten 1 tot en met 4 en tot de eerste zinsnede van punt 5 van het document, die niet onder de in verordening [nr.] 1049/2004 bedoelde uitzonderingen vallen” (punt 16 van het bestreden besluit).

Procesverloop en conclusies van partijen

- 9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 december 2009, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 10 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 mei 2010, heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Raad. Bij beschikking van de president van de Zesde kamer van het Gerecht van 7 juli 2010 is dit verzoek ingewilligd.
- 11 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, naar welke kamer de zaak bijgevolg is verwezen.
- 12 In het kader van de in artikel 65 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bedoelde maatregelen van instructie, heeft het Gerecht bij beschikking van 7 juli 2011 de Raad gelast document nr. 11897/09 over te leggen, zonder het aan verzoekster en aan de Commissie mee te delen. De Raad heeft binnen de gestelde termijn gehoor gegeven aan deze maatregel van instructie.
- 13 Op 13 juli 2011 heeft het Gerecht in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang de partijen een aantal schriftelijke vragen gesteld. Deze hebben binnen de gestelde termijn hierop geantwoord.
- 14 Partijen hebben ter terechtzitting van 7 september 2011 pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.
- 15 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Raad te verwijzen in de kosten, met inbegrip van die van eventuele interveniërende partijen.
- 16 De Raad en de Commissie concluderen dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten, met inbegrip van die van de Commissie.

In rechte

- 17 Vooraf zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1049/2001 volgens artikel 1 ervan, gelezen tegen de achtergrond van punt 4 van de considerans, tot doel heeft het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te verlenen.
- 18 Aangezien de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen van dit beginsel afwijken, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (zie arrest Hof van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, Jurispr. blz. I-6237, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 19 Indien de betrokken instelling besluit om de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om mededeling 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 (zie arrest Zweden/MyTravel en Commissie, punt 18 supra, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 20 In dit verband is de omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, op zich niet voldoende om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen. Toepassing van deze uitzonderingsgrond is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld, ten eerste, of de toegang tot het document een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het beschermde belang kon vormen en, ten tweede, of in de in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde gevallen, geen hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebod. Bovendien moet het gevaar van ondermijning van een beschermd belang redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie arrest Gerecht van 12 september 2007, API/Commissie, T-36/04, Jurispr. blz. II-3201, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Ofschoon het feit dat het document krachtens besluit 2001/264/EG van de Raad van 19 maart 2001 tot vaststelling van beveiligingsvoorschriften van de Raad (PB L 101, blz. 1) als „RESTREINT UE” is ingedeeld, een aanwijzing kan zijn van de gevoelige inhoud van dit document, kan het op zich evenwel niet de toepassing van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 rechtvaardigen (zie in die zin arrest Gerecht van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jurispr. blz. II-1429, punt 73).
- 22 Ter ondersteuning van haar vordering voert verzoekster vier middelen aan. Het eerste middel betreft de schending van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, het tweede middel de schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening, het derde middel de schending van artikel 4, lid 6, van de verordening en het vierde middel de schending van de motiveringsplicht.
- Eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001*
- 23 Volgens artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 weigeren de instellingen de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen.
- 24 Er zij aan herinnerd dat het besluit dat de instelling overeenkomstig deze bepaling moet nemen, ingewikkeld en gevoelig is waardoor bijzondere voorzichtigheid geboden is, gelet met name op de bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van het beschermde belang.
- 25 Aangezien een dergelijk besluit een ruime beoordelingsmarge vereist, dient het Gerecht bij de wettigheidstoetsing van een dergelijk besluit enkel te 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 (arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 34).
- 26 In casu volgt uit het bestreden besluit dat document nr. 11897/09, waartoe verzoekster om toegang verzoekt, een advies van de juridische dienst van de Raad is, dat is gegeven met het oog op het nemen van een besluit van de Raad om toestemming te verlenen voor het openen van onderhandelingen namens de Unie om te komen tot een internationale overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika met het oog op het ter beschikking stellen van gegevens betreffende het financiële berichtenverkeer aan het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten ten behoeve

van het voorkomen en bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering alsook de strijd tegen die verschijnselen. Daarenboven staat vast dat het advies in wezen betrekking heeft op de rechtsgrondslag van dit besluit en dus op de respectieve bevoegdheden van de Unie en van de Gemeenschap (punten 5 en 10 van het bestreden besluit).

- 27 Verzoekster voert aan dat het betrokken document niet binnen de werkingssfeer van de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen kan vallen, gelet op het onderwerp waarop het betrekking heeft. Volgens verzoekster is de rechtsgrondslag van een besluit om toestemming te verlenen voor het openen van onderhandelingen een kwestie van intern recht van de Unie, die geen gevolgen voor de inhoud van de onderhandelingen en dus voor de internationale betrekkingen van de Unie kan hebben.
- 28 Opgemerkt dient te worden dat, anders dan verzoekster betoogt, document nr. 11897/09, gelet op de inhoud ervan en op de context waarin het is opgesteld, wel onder de betrokken uitzondering kan vallen.
- 29 Dit document is immers speciaal opgesteld met het oog op het openen van onderhandelingen die tot het sluiten van een internationale overeenkomst moeten leiden. Hoewel de analyse van de juridische dienst van de Raad betrekking heeft op de kwestie van de rechtsgrondslag, hetgeen een kwestie van intern recht van de Unie is, houdt deze analyse noodzakelijkerwijs verband met de specifieke context van de voorgenomen internationale overeenkomst.
- 30 In deze omstandigheden moet worden nagegaan of de Raad heeft aangetoond dat de toegang tot de niet openbaar gemaakte gegevens van document nr. 11897/09 een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het betrokken openbaar belang kan vormen.
- 31 De Raad geeft te kennen dat de openbaarmaking van document nr. 11897/09 het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen kan ondermijnen, aangezien deze openbaarmaking enerzijds aan het publiek informatie zou onthullen aangaande een aantal bepalingen van de voorgenomen overeenkomst, wat het vertrouwensklimaat bij de lopende onderhandelingen zou schaden, en anderzijds aan de andere partij gegevens zou onthullen aangaande het standpunt dat de Unie bij deze onderhandelingen moet innemen. Deze gegevens zouden kunnen worden uitgebuit om het standpunt van de Unie te verzwakken (punt 6 van het bestreden besluit).
- 32 De toepassing van de betrokken uitzondering moet dus afzonderlijk worden onderzocht in het licht van elke van de twee redenen die de Raad in het bestreden besluit aanvoert.
- 33 Wat in de eerste plaats het gevaar betreft van openbaarmaking aan het publiek van informatie aangaande een aantal bepalingen van de voorgenomen overeenkomst, voert verzoekster aan dat, zelfs indien het betrokken document dergelijke informatie zou bevatten, het slechts om een objectieve beschrijving van de feiten kan gaan waarvan de inhoud waarschijnlijk niet meer onthult dan de informatie die in de openbare documenten reeds bekend is gemaakt. Volgens verzoekster zou de analyse van de strategische doelstellingen die de Unie bij de betrokken onderhandelingen nastreeft in elk geval waarschijnlijk slechts een klein deel van het document beslaan en moet de rest ervan openbaar worden gemaakt.
- 34 De Raad voert aan dat het document informatie bevat over de inhoud van de voorgenomen overeenkomst en dat de openbaarmaking van die informatie bepaalde aspecten van de door de Unie nagestreefde strategische doelstellingen zou kunnen onthullen.
- 35 In dit verband zij opgemerkt dat het Gerecht, dat in het kader van de maatregelen van instructie kennis heeft genomen van het betrokken document, heeft kunnen vaststellen dat de juridische analyse in dit document een aantal onderdelen bevatte die verband hielden met de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde doelstellingen, in het bijzonder voor zover daarin wordt ingegaan op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst.

- 36 Zoals de Raad in punt 6 van het bestreden besluit (zie punt 6 supra) terecht stelt, zou de openbaarmaking van deze gegevens het vertrouwensklimaat schaden bij de onderhandelingen die ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit gaande waren.
- 37 In dit verband kan verzoekster zich niet met succes beroepen op het ter terechtzitting aangevoerde feit dat een aantal gegevens betreffende de inhoud van de voorgenomen overeenkomst openbaar zijn gemaakt, zowel door de Raad zelf als in het kader van de debatten in het Parlement.
- 38 Het door de Raad ingeroepen gevaar van ondermijning volgt immers uit de openbaarmaking van de bijzondere beoordeling van deze gegevens door zijn juridische dienst en het enkele feit dat deze gegevens bij het publiek bekend zijn, doet bijgevolg geen afbreuk aan deze overweging.
- 39 De Raad kon zich derhalve rechtmatig beroepen op het gevaar van ondermijning van het in het kader van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang, om de openbaarmaking te weigeren van de delen van het verlangde document die de analyse bevatten van de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst, die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen zou kunnen onthullen.
- 40 In de tweede plaats dient het argument te worden onderzocht dat het gevaar bestaat „aan de andere partij bij de onderhandelingen [...] informatie [te] onthullen aangaande het door de [Unie] bij de onderhandelingen in te nemen standpunt. Ingeval het juridische advies kritisch zou zijn, zou die informatie kunnen worden uitgebuit om de onderhandelingspositie van de [Unie] te verzwakken” (punt 6 van het bestreden besluit).
- 41 De Raad is van mening dat het betrokken argument verwijst naar het risico van openbaarmaking van gegevens uit de analyse betreffende de rechtsgrondslag van de toekomstige overeenkomst, waarbij wel moet worden aangetekend dat deze overweging niet uitdrukkelijk uit punt 6 van het bestreden besluit blijkt.
- 42 In zijn schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting heeft de Raad uiteengezet dat dit argument het feit betreft dat het advies van de juridische dienst van de Raad de analyse bevatte van de rechtsgrondslag van de toekomstige overeenkomst en dus van de stappen die de Raad moest ondernemen met het oog op de ondertekening van de overeenkomst. Volgens de Raad zou elke openbaarmaking van informatie in dit verband de onderhandelingspositie van de Unie ongunstig hebben beïnvloed en kon zij een negatieve impact hebben op de inhoud van de onderhandelingen, ongeacht of de voor de onderhandelingen gekozen rechtsgrondslag al dan niet juist was. De Raad voert aan dat, hoewel het argument dat er gevaar was van openbaarmaking van informatie betreffende de voorgenomen overeenkomst, niet voor alle delen van het verlangde document opging, dit tweede argument wel voor het gehele niet openbaar gemaakte deel van het document gold.
- 43 Verzoekster betoogt dat moeilijk is in te zien op welke wijze een discussie over de rechtsgrondslag van een overeenkomst afbreuk kan doen aan de internationale betrekkingen van de Unie. Zij voert in dit verband aan dat de transparantie over de rechtsgrondslag ertoe bijdraagt de Raad een grotere legitimiteit te verlenen bij de onderhandelingen. Volgens haar zouden de internationale betrekkingen op lange termijn juist worden geschaad door het gebrek aan transparantie, temeer daar de Raad in casu heeft erkend dat het besproken onderwerp „een impact heeft op de bevoegdheden van het Europees Parlement bij het sluiten van de overeenkomst” en dat „de instellingen het niet eens zijn over dit gevoelige onderwerp” (punt 10 van het bestreden besluit).
- 44 De Raad voert aan dat, wat de lopende onderhandelingen betreft, de openbaarmaking van een eventuele „controverse” over de rechtsgrondslag van de toekomstige overeenkomst tot onduidelijkheid kon leiden aangaande de bevoegdheid van de Unie en aldus zijn positie bij internationale

onderhandelingen zou kunnen verzwakken. De Raad preciseert dat, in geval van een negatief advies van de juridische dienst van de Raad aangaande een aantal punten van de onderhandelingspositie, de andere partij bij de onderhandelingen dit zou kunnen uitbuiten.

- 45 De Commissie betoogt dat wanneer in het kader van internationale onderhandelingen publiekelijk twijfel wordt geuit over de rechtsgrondslag van de onderhandelingen, dit niet leidt tot het verlenen van een grotere legitimiteit aan de instellingen, maar integendeel deze legitimiteit in de ogen van de internationale partner dreigt te ondermijnen, hetgeen nadelig is voor de betrokken onderhandelingen.
- 46 Vastgesteld moet worden dat, anders dan de Raad en de Commissie betogen, het gevaar van openbaarmaking van door de instellingen ingenomen standpunten over de rechtsgrondslag voor de sluiting van een toekomstige overeenkomst op zich niet bewijst dat het belang van de Unie wat betreft de internationale betrekkingen is ondermijnd.
- 47 Om te beginnen is in dit verband de keuze van de juiste rechtsgrondslag, zowel voor het interne als voor het internationale optreden van de Unie, van constitutioneel belang. Aangezien de Unie immers slechts toegewezen bevoegdheden heeft, moet zij de handeling die zij wenst vast te stellen noodzakelijkerwijs brengen onder een verdragsbepaling die haar machtigt tot het goedkeuren van een dergelijke handeling (arrest Hof van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, Jurispr. blz. I-8917, punt 47).
- 48 Voorts wordt de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling, ook van de handeling die wordt aangenomen met het oog op de sluiting van een internationaal akkoord, niet enkel bepaald door de overtuiging van de auteur ervan, maar moet deze keuze berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, zoals met name het doel en de inhoud van de handeling (zie advies 2/00 van het Hof van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Aangezien de keuze van de rechtsgrondslag op objectieve gegevens berust en niet onder de beoordelingsbevoegdheid van de instelling valt, kan een eventueel meningsverschil hierover aldus niet worden gelijkgesteld met een meningsverschil van de instellingen over de gegevens die betrekking hebben op de inhoud van de overeenkomst.
- 50 De vrees om een eventueel meningsverschil binnen de instellingen openbaar te maken aangaande de rechtsgrondslag van een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor het openen van onderhandelingen namens de Unie, volstaat op zich dus niet om daaruit af te leiden dat er een gevaar is van ondermijning van het beschermde openbaar belang inzake internationale betrekkingen.
- 51 Vervolgens voert de Commissie, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 30 mei 2006, Parlement/Raad en Commissie (C-317/04 en C-318/04, Jurispr. blz. I-4721, punten 67-70), aan dat de geloofwaardigheid van de Unie bij onderhandelingen in gevaar komt door de openbaarmaking van een document waarin gewag wordt gemaakt van het bestaan van twijfel over de keuze van de rechtsgrondslag. Zij roept in herinnering dat de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag de handeling tot sluiting van de overeenkomst zelf ongeldig kan maken en daarmee ook de instemming van de Unie om door de overeenkomst gebonden te zijn.
- 52 Het bestaan van een dergelijk risico kan evenwel niet worden verondersteld op basis van het feit dat er een juridisch debat is over de omvang van de institutionele bevoegdheden betreffende het internationale optreden van de Unie.
- 53 De verwarring omtrent de aard van de bevoegdheid van de Unie, die deze laatste kan verzwakken wanneer zij haar standpunt in internationale onderhandelingen moet verdedigen, en die kan voortvloeien uit het ontbreken van vermelding van de rechtsgrondslag (zie in die zin arrest

Commissie/Raad, punt 47 supra, punt 49), wordt alleen maar groter wanneer de betrokken instellingen niet vooraf een objectief debat over de rechtsgrondslag van de voorgenomen handeling voeren.

- 54 Bovendien is er in het recht van de Unie een procedure, die ten tijde van de feiten was geregeld in artikel 300, lid 6, EG en die precies tot doel heeft, zowel op het niveau van de Unie als in de internationale rechtsorde, de complicaties te voorkomen waartoe de verkeerde keuze van de rechtsgrondslag kan leiden (zie advies 1/75 van het Hof van 11 november 1975, Jurispr. blz. 1355, 1360 en 1361).
- 55 Deze overwegingen zijn des te meer gerechtvaardigd daar ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit algemeen bekend was dat de meningen over de rechtsgrondslag van de voorgenomen overeenkomst uiteenliepen.
- 56 Dat de meningen binnen de instellingen uiteenliepen, is met name vastgesteld in de resolutie van het Parlement van 17 september 2009 over de voorgenomen internationale overeenkomst inzake het beschikbaar stellen van gegevens over het betalingsverkeer aan het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten voor de preventie en bestrijding van terrorisme en van de financiering ervan.
- 57 Aangezien de Raad overigens bij het invoeren van de betrokken reden tevens verwijst naar het feit dat het advies van zijn juridische dienst een aantal punten bespreekt van het ontwerp van onderhandelingsrichtsnoeren en dat de kennis van deze punten door de andere partij bij de onderhandelingen had kunnen worden uitgebuit, moet worden opgemerkt dat deze overweging, hoewel zij een voldoende bewijs is van het bestaan van een gevaar van ondermijning van het belang van de Unie inzake internationale betrekkingen, slechts de gegevens van het verlangde document betreft die betrekking hebben op de inhoud van de onderhandelingsrichtsnoeren.
- 58 Uit een en ander volgt dat de Raad, behoudens voor de gegevens van het verlangde document die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren, die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen zouden kunnen onthullen, niet heeft aangetoond in welk opzicht de ruimere toegang tot dit document een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het openbaar belang op het vlak van de internationale betrekkingen zou vormen.
- 59 Gelet op bovenstaande overwegingen is het eerste middel gedeeltelijk gegrond, aangezien de Raad niet heeft bewezen dat er een gevaar van ondermijning van het openbaar belang op het vlak van de internationale betrekkingen bestaat wat de niet openbaar gemaakte delen van het verlangde document betreft die betrekking hebben op de rechtsgrondslag van de toekomstige overeenkomst, daar dit gevaar alleen is bewezen ten aanzien van de gegevens die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren en die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen zouden kunnen onthullen.
- 60 Het bestreden besluit moet dus gedeeltelijk nietig worden verklaard, voor zover daarbij de toegang wordt geweigerd tot andere niet openbaar gemaakte delen van het verlangde document dan die welke betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren en die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen kunnen onthullen.

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001

- 61 Gelet op de conclusie waartoe het onderzoek van het eerste middel heeft geleid, moet het onderzoek van het onderhavige middel worden beperkt tot de niet openbaar gemaakte delen van het verlangde document, met uitzondering van de delen die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de

voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren, aangezien deze delen terecht onder de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang op het vlak van de internationale betrekkingen vallen.

- 62 Volgens artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 weigeren de instellingen de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de juridische adviezen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van dit document gebiedt.
- 63 Wanneer de Raad zich op artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 wil beroepen, moet hij een onderzoek verrichten in drie fasen, overeenkomend met de drie criteria in dit artikel.
- 64 Ten eerste moet de Raad verifiëren of het document waarvan openbaarmaking wordt verlangd inderdaad een juridisch advies is, en zo ja, bepalen over welke delen ervan het gaat en waarvoor die uitzondering dus eventueel kan gelden. Ten tweede moet de Raad onderzoeken of de openbaarmaking van de delen van het document in kwestie waarvan is vastgesteld dat zij juridische adviezen betreffen, zou leiden tot ondermijning van de bescherming van die adviezen. Ten derde dient de Raad, indien hij van mening is dat de openbaarmaking de bescherming van juridische adviezen zou ondermijnen, te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking gebiedt al zou dit zijn mogelijkheid ondermijnen om juridische adviezen te vragen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen (arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punten 37-44).
- 65 Wat om te beginnen het eerste criterium betreft, staat in casu vast dat document nr. 11897/09 daadwerkelijk een juridisch advies is over de Unierechtelijke rechtsgrondslag van een voorgenomen internationale handeling, zoals blijkt uit het opschrift van het advies, en dat het, wat het niet openbaar gemaakte gedeelte ervan betreft, binnen de werkingssfeer van de betrokken uitzondering kan vallen.
- 66 Vervolgens stelt de Raad, met betrekking tot het bestaan van een gevaar van ondermijning van het belang van de instelling om eerlijke, objectieve en volledige juridische adviezen te vragen en te ontvangen, ten eerste dat de verlangde openbaarmaking zou leiden tot de openbaarmaking van „een intern advies van de juridische dienst dat alleen voor de leden van de Raad is bestemd in het kader van de voorbereidende gesprekken binnen [de Raad] over de voorgenomen overeenkomst”, wat „de Raad ervan zou kunnen weerhouden om zijn juridische dienst om een geschreven advies te verzoeken” (punt 10 van het bestreden besluit). Ten tweede wijst de Raad op het gevaar dat zijn juridische dienst zelf „in de toekomst ervan [afziet] schriftelijke adviezen te formuleren die een risico voor de Raad inhouden, wat gevolgen heeft voor de inhoud [ervan]” (punt 11 van het bestreden besluit). Ten derde voert de Raad aan dat „de openbaarmaking van het interne advies van de juridische dienst [...] het deze dienst [...] erg moeilijk kan maken het standpunt van de Raad in gerechtelijke procedures uiteen te zetten en te verdedigen [...], nu dit standpunt kan verschillen van het standpunt dat de juridische dienst eerder had aanbevolen” (punt 12 van het bestreden besluit).
- 67 Verzoekster voert in wezen aan dat deze overwegingen niet volstaan om aan te tonen dat er een gevaar is van ondermijning van het belang inzake de bescherming van de juridische adviezen.
- 68 De Raad, ondersteund door de Commissie, stelt dat hij bij de weigering om het publiek toegang te verlenen tot het verlangde document artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 juist heeft toegepast door met name te preciseren dat het document een gevoelige vraag behandelde en dat het voor hem onmogelijk was om nader de preciseren in welk opzicht de openbaarmaking van document nr. 11897/09 een gevaar inhield van een individuele en concrete ondermijning van de bescherming van de juridische adviezen, zonder daarbij de inhoud van het document te onthullen en daarmee de uitzondering zinloos te maken.

- 69 Het gevaar dat de openbaarmaking van het document een concrete en daadwerkelijke ondermijning vormt van het belang van de instelling om eerlijke, objectieve en volledige juridische adviezen te vragen en te ontvangen, moet redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 64 supra, punten 40, 42 en 43).
- 70 De redenen die de Raad heeft aangevoerd om de toegang tot document nr. 11897/09 te weigeren, behelzen evenwel geen omstandige motivering aan de hand waarvan een dergelijk gevaar kan worden bewezen. De argumenten van het bestreden besluit dat de Raad en zijn juridische dienst ervan konden worden weerhouden schriftelijke adviezen aangaande gevoelige kwesties te vragen of te verstrekken, zijn immers door geen enkel concreet en omstandig gegeven gestaafd dat erop zou kunnen wijzen dat er een redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch gevaar bestaat van ondermijning van het belang van de Raad om eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen.
- 71 Aangezien voorts het geval van de ondermijning van het openbaar belang op het vlak van de internationale betrekkingen als een afzonderlijke uitzondering is geformuleerd, in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, volstaat het feit dat het in document nr. 11897/09 vervatte juridische advies de internationale betrekkingen van de Unie betreft, op zich niet voor toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening voorziene uitzondering.
- 72 Ter terechtzitting heeft de Raad erop gewezen dat de onderhandelingen betreffende de voorgenomen overeenkomst nog gaande waren op het tijdstip waarop hij het bestreden besluit heeft vastgesteld.
- 73 Hoewel kan worden aangenomen dat in deze situatie een verhoogde bescherming van de documenten van de instellingen gepast is om volledig uit te sluiten dat het belang van de Unie bij het verloop van internationale onderhandelingen wordt ondermijnd, is met deze omstandigheid rekening gehouden doordat de instellingen een ruime beoordelingsbevoegdheid is toegekend in het kader van de toepassing van de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering.
- 74 Wat nu de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening neergelegde uitzondering betreft, kan de Raad zich niet geldig beroepen op de algemene overweging dat kan worden verondersteld dat sprake is van ondermijning van het beschermde openbaar belang in een gevoelig domein, met name wat juridische adviezen betreft die in het kader van onderhandelingen van een internationale overeenkomst worden gegeven.
- 75 De vrees dat de burgers kennis krijgen van verschillen van mening tussen de instellingen aangaande de rechtsgrondslag van het internationale optreden van de Unie en daardoor aan de rechtmatigheid van dit optreden beginnen twijfelen, is evenmin een bewijs van een concrete en voorzienbare ondermijning van het betrokken belang.
- 76 De overweging dat het risico dat door de openbaarmaking van juridische adviezen inzake een besluitvormingsproces twijfel kan rijzen over de rechtmatigheid van de vastgestelde handelingen, niet volstaat om te concluderen dat de bescherming van juridische adviezen zou worden ondermijnd (arresten Zweden en Turco/Raad, punt 64 supra, punt 60, en Zweden/MyTravel en Commissie, punt 18 supra, punt 113), kan in beginsel immers worden toegepast op het vlak van het internationale optreden van de Unie, aangezien ook bij het besluitvormingsproces op dit vlak het transparantiebeginsel dient te worden nageleefd. In dit verband kan worden volstaan met eraan te herinneren dat verordening nr. 1049/2001 volgens artikel 2, lid 3, ervan van toepassing is op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en in haar bezit zijn, op alle werkterreinen van de Unie.
- 77 De Raad voert echter geen enkel concreet argument aan ter rechtvaardiging dat in casu van deze redenering wordt afgeweken.

- 78 Wat betreft het argument van de Raad betreffende het gevaar van ondermijning van het vermogen van zijn juridische dienst om tijdens gerechtelijke procedures een standpunt te verdedigen waarover deze dienst een negatief advies had uitgebracht, moet eraan worden herinnerd dat, zoals het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld, een zo algemeen argument geen uitzondering op de in verordening nr. 1049/2001 voorgeschreven transparantie kan rechtvaardigen (zie in die zin arresten Zweden en Turco/Raad, punt 64 supra, punt 65, en Zweden/MyTravel en Commissie, punt 18 supra, punt 116).
- 79 Hieruit volgt dat de in het bestreden besluit aangevoerde redenen wegens de algemene en hypothetische aard ervan, niet volstaan om te bewijzen dat er een gevaar is van ondermijning van het openbaar belang wat betreft de bescherming van de juridische adviezen.
- 80 Anders dan de Raad betoogt, kan voor het feit dat de aangevoerde redenen zeer algemeen zijn, bovendien geen rechtvaardiging worden gevonden in de omstandigheid dat er vanwege de gevoelige inhoud van het verlangde document geen bijkomende informatie kan worden verstrekt. Niet alleen valt immers het bestaan van een gevaar van ondermijning van het aangevoerde belang niet af te leiden uit de context waarin document nr. 11897/09 is opgesteld of uit de behandelde onderwerpen, maar ook de Raad zegt niets over de bijkomende informatie die hij op basis van de inhoud van het document had kunnen verstrekken.
- 81 Wat ten slotte het derde criterium betreft voor de toepassing van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001, stond het aan de Raad om het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, af te wegen tegen een eventueel hoger openbaar belang dat deze openbaarmaking gebiedt.
- 82 Met name dient rekening te worden gehouden met het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, gelet op de voordelen van een grotere transparantie, zoals aangegeven in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1049/2001, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 64 supra, punt 45).
- 83 Deze overwegingen zijn uiteraard bij uitstek relevant wanneer de Raad als wetgever optreedt, zoals blijkt uit punt 6 van de considerans van verordening nr. 1049/2001, volgens hetwelk juist in dat geval ruimere toegang tot documenten moet worden verleend (arrest Zweden en Turco/Raad, punt 64 supra, punt 46).
- 84 In dit verband zijn partijen het oneens over de vraag of de Raad, bij het proces dat leidt tot de vaststelling van een internationale overeenkomst betreffende een wetgevingsgebied van de Unie, als wetgever optreedt.
- 85 Volgens verzoekster is de in document nr. 11897/09 bedoelde overeenkomst van wetgevende aard, met name in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, aangezien deze overeenkomst in de lidstaten bindende gevolgen teweegbrengt wat betreft de toezending van financiële gegevens aan de autoriteiten van een derde land.
- 86 De Raad brengt hiertegen in dat hij niet als wetgever is opgetreden. Hij beroept zich in dit verband op artikel 7 van zijn besluit 2006/683/EG, Euratom, van 15 september 2006 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 285, blz. 47). Dit artikel geeft een opsomming van de gevallen waarin de Raad als wetgever optreedt in de zin van artikel 207, lid 3, tweede alinea, EG. Beraadslagingen die leiden tot het aannemen van besluiten die verband houden met internationale betrekkingen zijn hiervan uitgezonderd.
- 87 Opgemerkt dient te worden dat de aangevoerde bepalingen, die in wezen bepalen in welke gevallen documenten in beginsel onmiddellijk toegankelijk moeten zijn voor het publiek, slechts een aanwijzing zijn om uit te maken of de Raad al dan niet als wetgever is opgetreden voor de toepassing van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen.

- 88 Het initiatief voor en het voeren van de onderhandelingen met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst vallen in beginsel onder de uitvoerende bevoegdheid. Daarenboven is de inspraak van het publiek in een procedure met betrekking tot de onderhandeling en de sluiting van een internationale overeenkomst noodzakelijkerwijs beperkt, gelet op het rechtmatige belang om geen strategische elementen van de onderhandelingen te onthullen. Bijgevolg treedt de Raad in het kader van deze procedure niet als wetgever op.
- 89 Toch kan de toepassing van de in punt 82 hierboven vermelde overwegingen in verband met het beginsel van transparantie van het besluitvormingsproces van de Unie niet worden uitgesloten op het gebied van het internationale optreden, in het bijzonder wanneer een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor het openen van onderhandelingen, een internationale overeenkomst betreft die gevolgen kan hebben voor een wetgevingsdomein van de Unie.
- 90 In casu betreft de voorgenomen overeenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika in wezen het domein van de verwerking en de uitwisseling van informatie in het kader van politieke samenwerking, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens.
- 91 In dit verband zij eraan herinnerd dat de bescherming van persoonsgegevens een grondrecht is, dat in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2007, C 303, blz. 1) is neergelegd en is uitgevoerd met name door richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) en door verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1).
- 92 De Raad moest dus rekening houden met het domein waarop de betrokken overeenkomst betrekking heeft en overeenkomstig het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten, onderzoeken of het algemeen belang dat gepaard ging met een ruimere transparantie in de betrokken procedure, niet de volledige of ruimere toegang tot het verlangde document rechtvaardigde, niettegenstaande het gevaar van ondermijning van de bescherming van de juridische adviezen.
- 93 In dit verband was er, zoals verzoekster betoogt, een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van document nr. 11897/09, aangezien die openbaarmaking ertoe zou bijdragen de instellingen een grotere legitimiteit te verlenen en het vertrouwen van de Europese burgers in die instellingen zou vergroten door een open debat mogelijk te maken over de punten waarover een verschil van mening bestond. Bovendien gaat het om het document dat de rechtsgrondslag bespreekt van een overeenkomst waarvan de sluiting gevolgen zal hebben voor het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens.
- 94 In punt 15 van het bestreden besluit stelt de Raad, na „een zorgvuldige afweging te hebben gemaakt tussen het belang van de Raad bij de bescherming van het interne juridische advies van zijn juridische dienst en het openbaar belang bij de openbaarmaking van het document”, vast dat „de bescherming van het interne juridische advies betreffende een ontwerp van internationale overeenkomst waarover momenteel wordt onderhandeld, voorrang heeft op het openbaar belang bij de openbaarmaking”. In dit verband verwerpt de Raad verzoeksters argument dat „de eventuele inhoud van de voorgenomen overeenkomst en de adviezen over de rechtsgrondslag en de bevoegdheid van de Gemeenschap om deze internationale overeenkomst te sluiten die de Gemeenschap zal binden en gevolgen zal hebben voor de Europese burgers”, een hoger openbaar belang kunnen vormen dat in aanmerking dient te worden genomen.
- 95 Doordat de Raad met die opgave van redenen elke mogelijkheid uitsluit om rekening te houden met het domein waarop de voorgenomen overeenkomst betrekking heeft om uit te maken of, in voorkomend geval, sprake is van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van het

verlangde document rechtvaardigt, heeft hij nagelaten de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen voor de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering.

- 96 Hieraan doet niet af dat, zoals de Raad stelt, het openbaar belang in verband met de bescherming van de juridische adviezen in het kader van lopende internationale onderhandelingen vergelijkbaar is met het openbaar belang inzake de bescherming van het juridisch advies dat is opgesteld in het kader van de zuiver bestuurlijke functie van de Commissie, zoals is bedoeld in het arrest van het Gerecht van 9 september 2008, *MyTravel/Commissie* (T-403/05, Jurispr. blz. II-2027, punten 49, 125 en 126).
- 97 Enerzijds heeft het Hof immers in zijn arrest *Zweden/MyTravel en Commissie*, punt 18 supra, het door de Raad aangevoerde arrest van het Gerecht vernietigd. Anderzijds is het juist de transparantie inzake de juridische adviezen 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 aan de rechtmatigheid van een individuele handeling maar ook aan de legitimiteit van het gehele besluitvormingsproces (arrest *Zweden/MyTravel en Commissie*, punt 18 supra, punt 113).
- 98 Ter terechtzitting heeft de Commissie uiteengezet waarin het arrest *Zweden/MyTravel en Commissie*, punt 18 supra, volgens haar van de onderhavige zaak verschilt zodat niet met succes naar dit arrest kan worden verwezen. Ten eerste is volgens haar in de onderhavige zaak, anders dan in dat arrest, een bindende uitzondering opgeworpen, die betreffende het beschermde openbaar belang inzake internationale betrekkingen. Ten tweede heeft het in document nr. 11897/09 vervatte juridische advies betrekking op een gevoelig domein, te weten het domein van de internationale betrekkingen, en ten derde was de procedure voor de sluiting van de internationale overeenkomst nog gaande op het moment dat de Raad de openbaarmaking van document nr. 11897/09 had geweigerd, terwijl de procedure van opstelling van het besluit dat in het arrest *Zweden/MyTravel en Commissie*, punt 18 supra, aan de orde was, voltooid was.
- 99 Deze argumenten kunnen niet overtuigen. Enerzijds is het feit dat het betrokken document een domein betreft dat mogelijkerwijs binnen de werkingssfeer valt van de in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vervatte uitzondering wat betreft de bescherming van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen, immers niet relevant voor de beoordeling of een andere uitzondering, namelijk die inzake de bescherming van de juridische adviezen, als bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van die verordening, van toepassing is.
- 100 Anderzijds kan in het kader van het onderzoek naar het gevaar van ondermijning van het openbaar belang wat betreft de bescherming van juridische adviezen weliswaar beroep worden gedaan op het feit dat de procedure voor de sluiting van de internationale overeenkomst ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit nog gaande was, doch dit argument is niet beslissend bij het onderzoek of er eventueel een hoger openbaar belang bestaat dat de openbaarmaking rechtvaardigt in weerwil van dit gevaar van ondermijning.
- 101 Het openbaar belang van de transparantie van het besluitvormingsproces zou immers worden uitgehouden indien het, zoals de Commissie voorstelt, alleen in aanmerking zou worden genomen indien het besluitvormingsproces is beëindigd.
- 102 Uit een en ander volgt dat aan de hand van de in het bestreden besluit vermelde gegevens niet is aangetoond dat de openbaarmaking van het betrokken document de bescherming van de juridische adviezen heeft ondermijnd, en dat de Raad in elk geval heeft nagelaten na te gaan of er een hoger openbaar belang was dat de ruimere openbaarmaking van document nr. 11897/09 rechtvaardigde en dus artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden.

103 Het tweede middel moet dus worden toegewezen.

Derde middel: schending van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001

104 Volgens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 worden, indien het verlangde document slechts ten dele onder de bovenvermelde uitzonderingen valt, de overige delen ervan wel vrijgegeven.

105 Volgens de rechtspraak van het Hof moet bij het onderzoek van de gedeeltelijke toegang tot een document van de instellingen van de Unie het evenredigheidsbeginsel worden nageleefd (arrest Hof van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punten 27 en 28).

106 Uit de bewoordingen van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 blijkt dat een instelling moet nagaan of gedeeltelijke toegang tot de in een verzoek om toegang bedoelde documenten kan worden verleend door een eventuele weigering te beperken tot die gegevens die onder de genoemde uitzonderingen vallen. De instelling dient een dergelijke gedeeltelijke toegang te verlenen wanneer het doel dat zij nastreeft door toegang tot het document te weigeren, ook kan worden bereikt indien deze instelling zich zou beperken tot het onleesbaar maken van de delen die schade kunnen toebrengen aan het beschermde openbaar belang (arrest Gerecht van 25 april 2007, WWF European Policy Programme/Raad, T-264/04, Jurispr. blz. II-911, punt 50, en zie in die zin arrest Raad/Hautala, punt 105 supra, punt 29).

107 In casu blijkt uit punt 16 van het bestreden besluit dat de Raad de mogelijkheid heeft onderzocht om verzoekster gedeeltelijke toegang tot het verlangde document te verlenen, door te besluiten om bepaalde delen van het document openbaar te maken, met name de inleiding op bladzijde 1, de punten 1 tot en met 4 en ook de eerste zinsnede van punt 5 van de in het juridische advies bevatte analyse.

108 Vastgesteld moet worden dat, zoals verzoekster heeft opgemerkt, de gedeeltelijke toegang erg beperkt is, aangezien de openbaar gemaakte versie van het betrokken document voornamelijk beperkt bleef tot de inleiding ervan.

109 Nagegaan dient evenwel te worden of de beperkte aard van de gedeeltelijke toegang die in casu is verleend, in het licht van het evenredigheidsbeginsel door de ingeroepen uitzonderingen is gerechtvaardigd.

110 Wat ten eerste de uitzondering in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreft, zij eraan herinnerd dat de Raad over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij nagaat of de openbaarmaking van een document het openbaar belang inzake internationale betrekkingen kan ondermijnen, gelet op de gevoelige en wezenlijke aard van het beschermde belang (zie punt 25 supra).

111 In casu blijkt uit het onderzoek van het eerste middel dat de Raad alleen bewezen heeft dat er een gevaar van ondermijning van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen bestaat wat de gegevens betreft die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren, die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen zou kunnen onthullen (zie punt 59 supra).

112 Dit laatste argument geldt slechts voor een gedeelte van de onleesbaar gemaakte delen van het betrokken document. In bedoelde delen komen immers ook juridische beschouwingen voor die betrekking hebben op de terzake geldende rechtsregels van de Unie of die op algemene wijze de toepassing van deze regels bespreken op het domein waarop de betrokken overeenkomst betrekking heeft. Deze beschouwingen kunnen niet zonder meer worden geacht betrekking te hebben op de specifieke inhoud van de overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren.

- 113 In die omstandigheden leidt de onjuistheid die is vastgesteld in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, tot de onwettigheid van de in het bestreden besluit gegeven analyse wat de omvang van de gedeeltelijke toegang betreft.
- 114 Wat ten tweede de uitzondering in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreft, blijkt uit het onderzoek van het tweede middel hierboven dat de Raad niet heeft aangetoond dat het betrokken openbaar belang werd ondermijnd. De beperkte openbaarmaking in het kader van het bestreden besluit kan dus niet met een beroep op dit belang worden gerechtvaardigd.
- 115 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de Raad in het kader van de gedeeltelijke toegang tot het document zijn verplichting niet is nagekomen om deze toegang alleen te weigeren wat betreft de informatie die binnen de werkingssfeer van de ingeroepen uitzonderingen valt.
- 116 Het onderzoek van het derde middel leidt dus tot de gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover daarbij de toegang wordt geweigerd tot andere niet openbaar gemaakte delen van het verlangde document dan die welke betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren en die de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen kunnen onthullen.

Vierde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

- 117 Gelet op de conclusies waartoe het onderzoek van de eerste drie middelen heeft geleid, dient voorts te worden nagegaan of de Raad zijn motiveringsplicht is nagekomen wat betreft de weigering om die delen van het verlangde document openbaar te maken die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren, waarvoor de uitzondering met betrekking tot de bescherming van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen met succes is ingeroepen.
- 118 Het staat aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of, enerzijds, het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is (arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, punt 21 supra, punt 61).
- 119 In punt 5 van het bestreden besluit herinnert de Raad eraan dat de internationale onderhandelingen betreffende de ondertekening van de betrokken overeenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika gaande waren ten tijde van de opstelling van document nr. 11897/09. In punt 6 van dat besluit merkt de Raad op dat het verlangde document „de juridische aspecten bespreekt van het ontwerp van onderhandelingsrichtsnoeren met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten over een gevoelig onderwerp betreffende het voorkomen en bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering”. De Raad voegt hieraan toe dat „[dit] document een analyse bevat van de rechtsgrondslag van de voorgenomen overeenkomst, aangezien de juridische dienst ingaat op de inhoud van de voorgenomen overeenkomst zoals aanbevolen door de Commissie”, en dat de openbaarmaking ervan „aan het publiek informatie zou onthullen betreffende een aantal bepalingen van de voorgenomen overeenkomst [...], en bijgevolg een negatieve weerslag op de onderhandelingspositie van de [Unie] zou hebben alsook het vertrouwensklimaat zou schaden dat bij de lopende onderhandelingen heerst”.
- 120 In dit verband zij vastgesteld dat de Raad met deze redenen blijk heeft gegeven van een duidelijke en coherente redenering wat de weigering betreft om de delen van het verlangde document openbaar te maken die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren.

- 121 Voorts is de algemene aard van die motivering, voor zover dat de Raad niet preciseert welke gevoelige informatie door de openbaarmaking zou kunnen worden onthuld, gerechtvaardigd door de bezorgdheid om geen informatie te onthullen die binnen de werkingssfeer van de ingeroepen uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang inzake internationale betrekkingen valt (zie in die zin arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, punt 25 supra, punt 82).
- 122 De Raad heeft zijn besluit dus rechtens genoegzaam gemotiveerd, voor zover daarbij de toegang is geweigerd tot de delen van het verlangde document die betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst en van de onderhandelingsrichtsnoeren.
- 123 Gelet op een en ander, moet het bestreden besluit gedeeltelijk nietig worden verklaard voor zover daarbij, in strijd met artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, artikel 4, lid 2, tweede streepje, en artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001, de toegang wordt geweigerd tot andere niet openbaar gemaakte delen van het verlangde document dan die welke betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren en de door de Unie bij de onderhandelingen nagestreefde strategische doelstellingen kunnen onthullen.
- 124 In dit verband zij erop gewezen dat, hoewel de vastgestelde onwettigheid niet geldt voor de beoordeling van de Raad met betrekking tot laatstbedoelde delen van het verlangde document, het Gerecht zich niet in de plaats kan stellen van de Raad om te bepalen tot welke documenten toegang had moeten worden verleend. De instelling behoort bij de uitvoering van dit arrest evenwel rekening te houden met hetgeen hierin op dit punt is overwogen (zie in die zin arrest Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punt 133).
- 125 Het staat dus aan de Raad te beoordelen, met inachtneming van de in het onderhavige arrest uiteengezette overwegingen, in hoeverre de toegang tot de niet openbaar gemaakte delen van het betrokken document een concrete en daadwerkelijke ondermijning kan vormen van de belangen die in het kader van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 zijn beschermd.

Kosten

- 126 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Volgens artikel 87, lid 3, kan het Gerecht evenwel de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Voorts dragen volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering de instellingen die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten.
- 127 Daar verzoekster en de Raad elk gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld, dient elk de eigen kosten te dragen. De Commissie zal haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het besluit van de Raad van 29 oktober 2009 wordt nietig verklaard voor zover daarbij de toegang is geweigerd tot de andere niet openbaar gemaakte delen van het document nr. 11897/09 dan die welke betrekking hebben op de specifieke inhoud van de voorgenomen overeenkomst of van de onderhandelingsrichtsnoeren.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **Elke partij zal haar eigen kosten dragen.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 mei 2012.

ondertekeningen