



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

30 april 2020*

„Hogere voorziening – Toegang tot de documenten van de instellingen – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Artikel 4, lid 2, derde streepje – Uitzonderingen op het recht van toegang – Uitzondering met betrekking tot de bescherming van het doel van onderzoeken – Documenten betreffende een lopende niet-nakomingsprocedure – Uitvoerig gemotiveerde meningen in het kader van een kennisgevingsprocedure op grond van richtlijn 98/34/EG – Verzoek tot toegang – Weigering – Openbaarmaking van de gevraagde documenten tijdens de procedure bij het Gerecht van de Europese Unie – Beschikbaarstelling – Niet-ontvankelijkheid – Procesbelang – Voortbestaan”

In zaak C-560/18 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 3 september 2018,

Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych, gevestigd te Warschau (Polen), vertegenwoordigd door P. Hoffman, advocaat,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis en A. Spina als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg en H. Eklinder als gemachtigden,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door D. Lutostańska en M. Kamejsza-Kozłowska als gemachtigden,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis (rapporteur), E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

* Procestaal: Engels.

griffier: M. Longar, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 september 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 december 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (hierna: „Igpour”), een organisatie die de belangen van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten in Polen behartigt, om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissie (T-514/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:500; hierna: „bestreden beschikking”), houdende afdoening zonder beslissing van het beroep van Igpour tot nietigverklaring van besluit GestDem 2015/1291 van de Commissie van 12 juni 2015 houdende weigering van toegang tot de uitvoerig gemotiveerde mening van de Europese Commissie in het kader van kennisgevingsprocedure 2014/537/PL en besluit GestDem 2015/1291 van 17 juli 2015 houdende weigering van toegang tot de uitvoerig gemotiveerde mening van de Republiek Malta in het kader van kennisgevingsprocedure 2014/537/PL (hierna samen: „litigieuze besluiten”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 4 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) bepaalt:

„[...]

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[...]

– het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]”

Voorgeschiedenis van het geding

- 3 Op 20 november 2013 heeft de Commissie de Republiek Polen en bepaalde andere lidstaten in het kader van niet-nakomingsprocedure 2013/4218 overeenkomstig artikel 258 VWEU een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij de adressaten verzocht om het nationale rechtskader inzake kansspelen aan te passen aan de in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheden.

- 4 In haar antwoord, dat op 3 maart 2014 door de Commissie is ontvangen, heeft de Republiek Polen aan de Commissie meegedeeld dat zij voornemens was om op grond van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1998, L 204, blz. 37) kennis te geven van een wetsontwerp tot wijziging van de Poolse wet inzake kansspelen, om tegemoet te komen aan haar bezwaren.
- 5 Op 5 november 2014 heeft de Republiek Polen het aangekondigde wetsontwerp overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34 aan de Commissie meegedeeld. De kennisgeving is geregistreerd onder de referentie 2014/537/PL.
- 6 De Commissie en de Republiek Malta hebben op respectievelijk 3 en 6 februari 2015 een uitvoerig gemotiveerde mening in de zin van artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34 over het meegedeelde wetsontwerp doen toekomen.
- 7 Op 17 februari 2015 heeft Igpour overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 om toegang tot de meningen van de Commissie en de Republiek Malta verzocht.
- 8 Op 10 maart 2015 heeft de Commissie geweigerd Igpour toegang tot de gevraagde documenten te verlenen.
- 9 Op 16 april 2015 heeft Igpour de Commissie overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten toegezonden.
- 10 In de litigieuze besluiten heeft de Commissie uiteengezet dat de openbaarmaking van de betrokken documentatie de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot niet-nakomingsprocedure 2013/4218 zou ondermijnen, aangezien deze meningen onlosmakelijk met deze procedure verbonden zijn.

Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

- 11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 september 2015, heeft Igpour beroep tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten ingesteld. Het Koninkrijk Zweden is toegelaten tot interventie in de procedure aan de zijde van Igpour, terwijl de Republiek Polen is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 12 Op 7 december 2017 heeft de Commissie niet-nakomingsprocedure 2013/4218 ten aanzien van de Republiek Polen stopgezet.
- 13 Zij heeft op 28 februari 2018 besloten om Igpour toegang tot de gevraagde documenten te verlenen.
- 14 Partijen waren ter terechtzitting van 28 september 2017 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 15 Bij op 6 maart 2018 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Commissie het Gerecht verzocht vast te stellen dat dit beroep zonder voorwerp was geraakt en dat hierop geen uitspraak meer hoefde te worden gedaan, aangezien zij had besloten Igpour toegang te verlenen tot de twee documenten waarop de litigieuze besluiten betrekking hadden. De Commissie vorderde eveneens dat Igpour werd verwezen in de kosten.
- 16 Bij beschikking van 14 maart 2018 heeft het Gerecht besloten de mondelinge behandeling te heropenen en heeft het de andere partijen verzocht om een standpunt in te nemen over het verzoek van de Commissie om de zaak zonder beslissing af te doen. In haar opmerkingen heeft Igpour betwist

dat zij haar procesbelang geheel zou hebben verloren. De Republiek Polen heeft in haar opmerkingen enkel verklaard geen bezwaar te hebben tegen het verzoek van de Commissie. Het Koninkrijk Zweden heeft ten aanzien van het verzoek om afdoening zonder beslissing geen opmerkingen ingediend.

- 17 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht ten eerste geoordeeld dat het onwaarschijnlijk is dat een dergelijk atypische situatie zich in de toekomst zal herhalen. Ten tweede was het van oordeel dat Igpour uitsluitend heeft verwezen naar de mogelijkheid om in de toekomst een beroep wegens (niet-contractuele) aansprakelijkheid van de Europese Unie tegen de Commissie in te stellen, zonder daarbij evenwel te specificeren of zij of haar leden voornemens waren daadwerkelijk gebruik te maken van die mogelijkheid.
- 18 Bijgevolg heeft het Gerecht geoordeeld dat geen uitspraak meer hoefde te worden gedaan op het beroep en de partijen verwezen in hun eigen kosten.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

- 19 Met haar hogere voorziening verzoekt Igpour het Hof:
- de bestreden beschikking te vernietigen,
 - de litigieuze besluiten nietig te verklaren, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten;
 - subsidiair, de zaak voor afdoening naar het Gerecht terug te verwijzen en de beslissing over de kosten aan te houden.
- 20 De Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening ongegrond te verklaren, en
 - Igpour te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure.
- 21 Het Koninkrijk Zweden verzoekt het Hof de bestreden beschikking te vernietigen en de litigieuze besluiten nietig te verklaren.
- 22 De Republiek Polen heeft ter terechtzitting haar opmerkingen gepresenteerd en verzoekt in essentie om de hogere voorziening ongegrond te verklaren.

Hogere voorziening

- 23 In hogere voorziening voert Igpour vijf middelen aan.

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 24 Met haar eerste middel voert Igpour aan dat de punten 30 en 32 van de bestreden beschikking in twee opzichten onjuist zijn.

- 25 Ten eerste heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het onwaarschijnlijk is dat de door Igpour aangevoerde onrechtmatigheid zich in de toekomst zal herhalen. Ten tweede heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te overwegen dat de relevante vraag is of het waarschijnlijk is dat zich in de toekomst een specifieke situatie als in de onderhavige zaak zal voordoen, terwijl het relevant zou zijn om te weten of de Commissie in de toekomst de door Igpour aangevochten uitleggingen van verordening nr. 1049/2001 of richtlijn 98/34 zal toepassen.
- 26 Volgens Igpour heeft het Gerecht niet overwogen dat het onwaarschijnlijk is dat de Commissie zich in de toekomst zal baseren op een uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, waarbij er een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking geldt ten aanzien van documenten, al dan niet met verwijzingen naar aanmaningsbrieven, die „onlosmakelijk zijn verbonden” met een lopende niet-nakomingsprocedure.
- 27 Het Gerecht zou niet hebben beoordeeld hoe waarschijnlijk het is dat deze uitlegging zich in de toekomst zal voordoen, maar eerder hoe waarschijnlijk het is dat deze uitlegging opnieuw zal worden gebruikt in een soortgelijke situatie als in de onderhavige zaak, te weten een situatie waarbij een lidstaat bij een nieuwe zaak waarin een niet-nakomingsprocedure lopende is, de Commissie in kennis stelt van een wetsontwerp dat tegemoetkomt aan de bezwaren die ten grondslag lagen aan voorgemelde procedure, de Commissie een uitvoerig gemotiveerde mening over dit ontwerp uitbrengt en vervolgens weigert om deze mening openbaar te maken op grond van de noodzaak om het doel van de niet-nakomingsprocedure te beschermen.
- 28 Voorts heeft het Gerecht volgens Igpour dezelfde fout gemaakt als toegelicht in de punten 26 en 27 van het onderhavige arrest wat betreft het argument van de Commissie dat het beginsel van transparantie dat ten grondslag ligt aan richtlijn 98/34 – die is vervangen door richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1) – geen beletsel vormt om algemene vermoedens van niet-openbaarmaking in te roepen ten aanzien van uitvoerig gemotiveerde meningen die zijn uitgebracht in het kader van een niet-vertrouwelijke kennisgevingsprocedure.
- 29 Bovendien is het, gelet op het aanzienlijke scala aan kennisgevingsvereisten van de lidstaten die door richtlijn 2015/1535 worden voorgeschreven, waarschijnlijk dat veel wetsontwerpen waarvan kennis wordt gegeven ten minste gedeeltelijk zullen tegemoetkomen aan de bezwaren van de Commissie die een lopende niet-nakomingsprocedure rechtvaardigen en dus dat een gelijkaardige situatie als in het hoofdgeding zich zal herhalen. Het Gerecht heeft geen enkele onderbouwing gegeven voor zijn tegengestelde vaststelling en een dergelijke onderbouwing zou niet mogelijk zijn.
- 30 Igpour merkt op dat een andere beschikking die haar betreft, namelijk de beschikking van 19 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissie, (T-750/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:506), aantoont dat de Commissie steeds haar uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en van het beginsel van transparantie dat is neergelegd in de richtlijnen 98/34 en 2015/1535 verdedigt, en bevestigt dat een dergelijke uitlegging in de toekomst waarschijnlijk zal worden herhaald.
- 31 Igpour voert bovendien aan dat het zeer waarschijnlijk is dat zij zelf in de toekomst verzoeken om toegang tot documenten zal indienen waarop de Commissie zal antwoorden door zich te beroepen op de in de onderhavige zaak aangevochten uitlegging van het Unierecht. In dit verband wijst zij erop dat haar activiteiten, in haar hoedanigheid van organisatie van ondernemers, betrekking hebben op alle aspecten van de handelsactiviteiten van haar leden en niet louter op de aspecten die rechtstreeks verband houden met de specifieke sector die zij vertegenwoordigt of waarop de nationale wetgeving inzake kansspelen van toepassing is.

- 32 De Zweedse regering merkt op dat Igpour nu weliswaar toegang heeft tot de betrokken documenten, maar de litigieuze besluiten niet formeel door de Commissie zijn ingetrokken, zodat het geding zijn voorwerp heeft behouden.
- 33 Volgens de Zweedse regering had Igpour doelbewust geprobeerd om in het kader van een kennisgevingsprocedure toegang tot de uitvoerig gemotiveerde meningen te krijgen terwijl de niet-nakomingsprocedure nog liep. Aangezien de gevraagde documenten pas na de afsluiting van deze procedures openbaar zijn gemaakt, zijn de met het verzoek om toegang nagestreefde doelen door deze openbaarmaking niet volledig bereikt.
- 34 De Zweedse regering deelt het standpunt van Igpour dat het Gerecht de vraag had moeten onderzoeken of de regel van het algemene vermoeden die de Commissie in de litigieuze besluiten heeft toegepast, in de toekomst door haar kan worden ingeroepen. Deze conclusie wordt volgens haar rechtstreeks bevestigd door het arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie (C-57/16 P, EU:C:2018:660), waaruit blijkt dat de vraag die moest worden onderzocht is of de ingeroepen onrechtmatigheid zich in de toekomst kan herhalen.
- 35 De Zweedse regering is het eens met Igpour dat een dergelijke herhaling zich zeer waarschijnlijk in de toekomst zal voordoen. Ten eerste bestaat het onmiddellijke risico dat de Commissie ter motivering van besluiten waarbij toekomstige verzoeken om toegang tot documenten in het kader van kennisgevingsprocedures als bedoeld in richtlijn 2015/1535 worden afgewezen, verwijst naar de regel van het litigieuze algemene vermoeden. Ten tweede heeft de Commissie deze regel van het algemene vermoeden feitelijk reeds toegepast na de litigieuze besluiten te hebben vastgesteld, en wel ter motivering van de afwijzing van een bijkomend verzoek van Igpour dat was ingediend in het kader van een kennisgevingsprocedure als bedoeld in richtlijn 2015/1535, waarbij om toegang werd verzocht tot de opmerkingen van de Commissie en tot een uitvoerig gemotiveerde mening. Het feit dat Igpour een groot risico loopt dat de voornoemde regel van het algemene vermoeden in de toekomst tegen haar wordt ingeroepen, volgt in de derde plaats ook uit de omstandigheid dat Igpour een organisatie is die de belangen behartigt van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten in Polen waarvan de activiteiten betrekking hebben op alle aspecten van de handelstransacties van haar leden, en niet alleen op de transacties die rechtstreeks verband houden met de specifieke sector die zij vertegenwoordigt of waarop de nationale regelgeving inzake kansspelen van toepassing is. Tot slot betreft dit risico niet alleen de verzoeken om toegang tot documenten van Igpour, maar ook die van andere personen.
- 36 De Commissie betoogt dat het eerste middel van de hogere voorziening ongegrond is.

Beoordeling door het Hof

- 37 Met haar eerste middel stelt Igpour, gesteund door de Zweedse regering, in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 30 en 32 van de bestreden beschikking vast te stellen dat het onwaarschijnlijk is dat de door haar aangevoerde onrechtmatigheid zich in de toekomst zal herhalen en dat zij bijgevolg geen enkel belang heeft om het beroep voort te zetten. Volgens haar was de relevante vraag in dit verband niet of het mogelijk was dat een specifieke situatie zoals in de onderhavige zaak zich in de toekomst zou herhalen, maar of er in het algemeen een risico bestond dat de beweerde onrechtmatigheid zich in de toekomst zou herhalen en, meer in het bijzonder, dat de Commissie in de toekomst dezelfde uitlegging van verordening nr. 1049/2001 zou toepassen, namelijk dat zij gerechtigd is een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid in lopende niet-nakomingsprocedures toe te passen.

- 38 In dit verband moet erop worden gewezen dat het voorwerp van het geding, evenals het procesbelang, volgens vaste rechtspraak van het Hof op straffe van afdoening zonder beslissing moet blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen veronderstelt dat de uitkomst van het beroep de partij die het heeft ingesteld, tot voordeel kan strekken (arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Een verzoeker kan er – in bepaalde gevallen – belang bij behouden dat de bestreden handeling nietig wordt verklaard, teneinde de auteur van die handeling ertoe te brengen in de toekomst passende wijzigingen aan te brengen en aldus het risico te voorkomen dat de onrechtmatigheid die beweerdelijk aan de aangevochten handeling kleeft, wordt herhaald (arresten van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 48).
- 40 Het voortbestaan van dat belang veronderstelt dat deze onrechtmatigheid zich in de toekomst kan herhalen, onafhankelijk van de bijzondere omstandigheden van de betrokken zaak (arresten van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 52 en 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 48).
- 41 Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het voortbestaan van het procesbelang van een verzoeker in concreto moet worden beoordeeld, met name rekening houdend met de gevolgen van de gestelde onrechtmatigheid en met de aard van de beweerdelijk geleden schade (arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 65).
- 42 In het onderhavige geval heeft het Gerecht in punt 30 van de bestreden beschikking overwogen dat het beroep van Igpour betrekking heeft op een weigering van toegang tot de uitvoerig gemotiveerde meningen die zijn uitgebracht op grond van richtlijn 98/34 en betrekking hebben op een wetsontwerp waarvan een lidstaat op grond van die richtlijn kennis heeft gegeven. De Commissie heeft haar weigering om deze meningen openbaar te maken onderbouwd met de noodzaak om het doel van de lopende niet-nakomingsprocedure te beschermen. Volgens het Gerecht is het onwaarschijnlijk dat een dergelijke atypische situatie zich in de toekomst opnieuw zal voordoen.
- 43 Het staat vast dat de Commissie de weigering van toegang tot de gevraagde documenten heeft gebaseerd op artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en in het bijzonder op het vermeende bestaan van een onlosmakelijk verband tussen de uitvoerig gemotiveerde meningen en de betrokken niet-nakomingsprocedure tegen de Republiek Polen en bijgevolg op een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid dat van toepassing is op documenten betreffende lopende niet-nakomingsprocedures.
- 44 Het kan dus niet worden uitgesloten, zoals Igpour beweert, dat de Commissie haar motivering om toegang te weigeren tot elk document dat intrinsiek verband houdt met een lopende niet-nakomingsprocedure, in de toekomst opnieuw baseert op dit algemene vermoeden van vertrouwelijkheid.
- 45 Het Hof heeft het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid voor documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase echter al erkend, daaronder begrepen de tussen de Commissie en de betrokken lidstaat in het kader van een EU-pilot-procedure uitgewisselde documenten (zie in die zin arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 81 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Door haar procesbelang te baseren op het argument dat de door haar gestelde onrechtmatigheid zich in de toekomst, ongeacht de bijzondere omstandigheden van de betrokken zaak, waarschijnlijk zal herhalen, betwist Igpour bijgevolg in werkelijkheid het bestaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid, dat door het Hof reeds is bevestigd.

- 47 Indien een uitlegging op een dergelijk abstractieniveau van „de onrechtmatigheid die zich in de toekomst zal herhalen” zou worden gehanteerd, zou zij, zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie in essentie opmerkt, paradoxale gevolgen hebben. De verzoeker zou in elk geding over toegang tot documenten steeds automatisch procesbelang hebben louter omdat de betrokken instelling een bepaalde bepaling in een andere situatie op dezelfde betwiste wijze zou kunnen uitleggen.
- 48 Bovendien zijn er in de onderhavige zaak, anders dan Igpour beweert, en zoals de advocaat-generaal in punt 115 van zijn conclusie eveneens in essentie opmerkt, geen specifieke gronden die erop wijzen dat Igpour „bijzonder sterk [is] blootgesteld aan dergelijke toepassingen van die aanname in de toekomst”.
- 49 De omstandigheden in de onderhavige zaak verschillen immers van de omstandigheden in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie (C-57/16 P, EU:C:2018:660). In dat geval betrof het verzoek om toegang ten eerste documenten die betrekking hadden op het wetgevingsproces van de Unie op het gebied van milieu. Ten tweede heeft het Hof het bestaan erkend van een belang van de betrokken rekwirante om de procedure voort te zetten, ondanks de openbaarmaking van de gevraagde documenten, op grond dat de hogere voorziening erop was gericht om de vernietiging van een arrest te verkrijgen dat voor de eerste keer de toepassing van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid voor een bepaalde categorie van documenten op voormelde rechtsgrondslag had erkend. Het gebruik van een dergelijk vermoeden, waarvan de rechtmatigheid werd betwist, kon dus zich dus in de toekomst inderdaad herhalen, ongeacht de bijzondere omstandigheden van die zaak, terwijl de vermeende onrechtmatigheid in de onderhavige zaak betrekking heeft op de toepassing, in bijzondere omstandigheden, van een reeds door het Hof erkend vermoeden, zodat een dergelijke onrechtmatigheid zich buiten die omstandigheden niet kan herhalen.
- 50 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Gerecht terecht concreet de bijzondere omstandigheden heeft beoordeeld waarin de vermeende onrechtmatigheid zich heeft voorgedaan en heeft overwogen dat het onwaarschijnlijk was dat dergelijke omstandigheden, gelet op hun bijzonderheden, zich zouden herhalen, zodat de vermeende onrechtmatigheid zich niet opnieuw kon voordoen buiten de bijzondere omstandigheden als in het onderhavige geval.
- 51 Wat de argumenten in de punten 28 tot en met 31 van het onderhavige arrest betreft, moet bovendien worden vastgesteld dat Igpour in essentie het Gerecht verwijt dat het blijk heeft gegeven van dezelfde onjuiste rechtsopvatting als reeds in de punten 42 tot en met 50 van dit arrest is geanalyseerd. Zij moeten bijgevolg om dezelfde redenen worden afgewezen.
- 52 Uit al het voorgaande volgt dat het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

Tweede middel

Argumenten van partijen

- 53 Met haar tweede middel betoogt Igpour in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 33 van de bestreden beschikking te oordelen dat de afsluiting van de zaak zonder uitspraak ten gronde niet tot gevolg heeft dat de Commissie zich aan een effectieve rechterlijke toetsing kan onttrekken. De Commissie zou immers steeds kunnen beslissen toegang te verlenen tot de gevraagde documenten wanneer zij zich ervan bewust wordt dat zij in een geding in het ongelijk zal worden gesteld.

- 54 Igpour stelt dat de redenering van het Gerecht dat „het aanvaarden van [het] argument [dat de afsluiting van de zaak zonder uitspraak ten gronde tot gevolg heeft dat de Commissie zich aan een effectieve rechterlijke toetsing kan onttrekken] erop zou neerkomen dat elke verzoeker wiens verzoek om toegang tot documenten aanvankelijk is afgewezen, erom kan verzoeken dat het geschil tussen hem en de bij het verzoek betrokken instelling door de rechter wordt beoordeeld, en dit ondanks dat zijn verzoek na de instelling van zijn beroep bij de Unierechter is ingewilligd, zonder dat het nodig is om de bijzondere omstandigheden van elk geval vast te stellen”, berust op een onjuiste lezing van dit argument.
- 55 In de eerste plaats bestaat volgens Igpour in casu een belang om het beroep voort te zetten, op grond dat de weigering van toegang tot de litigieuze documenten berust op een vermeend „onlosmakelijk verband” tussen de gevraagde documenten en de lopende niet-nakomingsprocedure, en dat de niet-nakomingsprocedure is beëindigd en de documenten na afsluiting van zowel de mondelinge als de schriftelijke fase van de procedure ter beschikking zijn gesteld. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, is het noodzakelijk dat de rechters van de Unie zich uitspreken over het beroep. Aangezien het uitsluitend aan de Commissie staat om te beslissen of het opportuun is de niet-nakomingsprocedure te beëindigen en wanneer, kan zij een dergelijke beslissing nemen indien zij, na de terechtzitting en na afloop van de mondelinge fase, een risico ziet dat zij in het ongelijk zal worden gesteld. Zij zou aldus kunnen besluiten om een voor haar ongunstig resultaat te vermijden. Wanneer de beëindiging van een niet-nakomingsprocedure zou betekenen dat het Gerecht zich niet meer uit hoeft te spreken, zou de Commissie daardoor in de praktijk de toegang tot elk document met enkele jaren kunnen vertragen zonder enige rechterlijke toetsing van een dergelijk besluit.
- 56 In de tweede plaats is de door het Gerecht gevolgde redenering kennelijk in strijd met de rechtspraak van het Hof zoals die is uiteengezet in de punten 78 en 79 van zijn arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie (C-239/12 P, EU:C:2013:331), volgens welke het belang om een beroep voort te zetten na het wegvallen van de juridische effecten van de aangevochten handeling kan worden gerechtvaardigd door het feit dat de erkenning van de beweerde onrechtmatigheid de verzoeker tot voordeel kan strekken.
- 57 In de derde plaats voert Igpour aan dat het Gerecht haar stelling dat de Commissie aan elke rechterlijke toetsing ontsnapt niet ten gronde heeft betwist en dat deze stelling volstaat om aan te tonen dat Igpour beschikt over een belang om haar beroep te handhaven. Het recht op toegang volgt rechtstreeks uit artikel 15 VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het is dus van bijzonder belang om een effectieve rechterlijke toetsing van de besluiten van de Commissie tot weigering van toegang tot documenten te garanderen.
- 58 De Commissie betoogt dat dit middel niet gegrond is.

Beoordeling door het Hof

- 59 Met haar tweede middel stelt Igpour in essentie dat de Commissie zich als gevolg van de afsluiting van de zaak door het Gerecht zonder uitspraak ten gronde aan een effectieve rechterlijke toetsing kan onttrekken en dat punt 33 van de bestreden beschikking, voor zover het Gerecht geoordeeld heeft dat dit niet het geval was, blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting.
- 60 In dit verband moet worden opgemerkt dat uit de in punt 39 van dit arrest reeds aangehaalde rechtspraak blijkt dat een verzoeker – in bepaalde gevallen – belang bij nietigverklaring kan houden, zelfs wanneer de handeling waarvan om nietigverklaring wordt verzocht, na de instelling van het beroep geen effecten meer sorteert. Dit is echter niet in elke hypothese het geval.

- 61 Uit de analyse van het eerste middel van de hogere voorziening blijkt dat Igpour er niet in is geslaagd om aan te tonen dat de omstandigheden van het hoofdgeding van dien aard zijn dat het Gerecht, gelet op die rechtspraak, had moeten concluderen tot het behoud van haar procesbelang, ondanks dat de Commissie in de loop van de procedure voor het Gerecht toegang heeft verleend tot de twee documenten waarop de litigieuze besluiten betrekking hadden.
- 62 Voor zover Igpour met dit middel in essentie stelt dat het Gerecht haar met de bestreden beschikking, in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, effectieve rechterlijke bescherming heeft ontzegd, moet bovendien in herinnering worden gebracht dat deze bepaling volgens vaste rechtspraak van het Hof niet tot doel heeft het systeem van rechterlijke toetsing van de Verdragen, met name de ontvankelijkheidsregels voor rechtstreekse beroepen bij de Unierechter, te wijzigen (arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 97, en 25 oktober 2017, Roemenië/Commissie, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en dus ook niet de voorwaarden voor de beoordeling van het procesbelang wijzigt.
- 63 Het Gerecht heeft dus in punt 33 van de bestreden beschikking zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting geoordeeld dat het aanvaarden van het argument van Igpour erop zou neerkomen dat een verzoeker wiens verzoek om toegang tot documenten aanvankelijk is afgewezen, erom kan verzoeken dat het geschil tussen hem en de bij het verzoek betrokken instelling door de rechter wordt beoordeeld zonder dat het nodig is om de bijzondere omstandigheden van het geval vast te stellen, en dit ondanks het feit dat zijn verzoek na de instelling van zijn beroep bij de Unierechter is ingewilligd.
- 64 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Derde en vierde middel

Argumenten van partijen

- 65 Met haar derde middel stelt Igpour in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 34 van de bestreden beschikking te oordelen dat het feit dat zij, in het kader van een eventueel beroep tot schadevergoeding tegen de Commissie, moet aantonen dat de litigieuze besluiten onrechtmatig zijn, geen aanleiding geeft tot een onredelijke last, aangezien zij zich dan zou kunnen baseren op argumenten die reeds in het kader van het beroep tot nietigverklaring zijn aangevoerd.
- 66 Volgens Igpour is deze redenering in twee opzichten onjuist. Ten eerste is de nietigverklaring van een handeling door de rechters van de Unie bindend voor de magistraten van de Unie of de nationale magistraten die een beroep tot schadevergoeding behandelen of kan zij de basis vormen van buitengerechtelijke onderhandelingen met de instellingen van de Unie met het oog op het vergoeden van de geleden schade. Met andere woorden, het bindende karakter van een arrest van het Gerecht zou haar een voordeel opleveren. Ten tweede zou de last die op Igpour rust indien al deze elementen in het kader van een toekomstig beroep tot schadevergoeding moeten worden herhaald, gelet op het stadium van de procedure bij het Gerecht waarin de bestreden beschikking is gegeven – te weten na de sluiting van de schriftelijke en mondelinge behandeling –, hoe dan ook niet gerechtvaardigd zijn.
- 67 Met het vierde middel betoogt Igpour in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 34 van de bestreden beschikking haar argument te verwerpen dat de nietigverklaring van de litigieuze besluiten haar een voordeel kon opleveren in haar besprekingen met de Commissie, evenals in een eventueel beroep tot schadevergoeding tegen de Commissie, eenvoudigweg omdat zij niet had aangegeven of zij „werkelijk” voornemens was om een dergelijk beroep in te stellen en omdat zij geen nauwkeurige, concrete en verifieerbare elementen had

aangedragen met betrekking tot de effecten van de litigieuze besluiten. Bovendien verwijt Igpour het Gerecht haar te hebben verwezen in haar eigen kosten, die een specifieke, zekere schade vormen die door de litigieuze besluiten is veroorzaakt.

- 68 Volgens Igpour heeft zij, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, geen enkele verplichting om het Gerecht te overtuigen dat zij „werkelijk” voornemens is om een beroep tot schadevergoeding in te stellen. Het zou haar belang moeten zijn, en niet de mogelijkheid van een beroep tot schadevergoeding, dat niet louter hypothetisch mag zijn. Het volstaat immers dat zij de redenen uiteenzet waarom de litigieuze besluiten haar materiële schade hebben berokkend. Het is niet nodig om de feiten die tot staving van deze stelling worden aangevoerd, nauwkeurig of verifieerbaar te maken, aangezien het niet aan het Gerecht staat om deze na te gaan. Een dergelijk vereiste is dus zonder voorwerp. Bovendien zou een dergelijk vereiste de voorwaarden voor zowel het beroep tot nietigverklaring als het beroep tot schadevergoeding onnodig ingewikkeld maken.
- 69 In elk geval bestaat er een causaal verband tussen de litigieuze besluiten enerzijds en de kosten van het beroep tot nietigverklaring anderzijds. Indien de beslissing van het Gerecht met betrekking tot de kosten in aanmerking wordt genomen, zijn deze kosten bovendien na de uitspraak van de bestreden beschikking niet-terugvorderbaar geworden. Igpour betoogt dat zij met dit argument niet opkomt tegen de beslissing van het Gerecht met betrekking tot de kosten, maar alleen tegen de beslissing aangaande het ontbreken van de noodzaak om uitspraak te doen, voor zover het Gerecht niet in aanmerking heeft genomen dat de door haar gemaakte kosten een specifieke, door de litigieuze besluiten veroorzaakte schade vormen.
- 70 Volgens de Commissie zijn deze middelen ongegrond.

Beoordeling door het Hof

- 71 Met deze twee middelen, die tezamen moeten worden onderzocht, stelt Igpour in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het feit dat zij de reeds in de context van dit beroep tot nietigverklaring aangevoerde argumenten in het kader van een eventueel beroep tot schadevergoeding zal moeten herhalen, geen ongerechtvaardigde last vormt die haar procesbelang in de onderhavige zaak kan aantonen. Bovendien verwijt zij het Gerecht dat het heeft overwogen dat zij niet heeft gepreciseerd of zij „werkelijk” voornemens was om een dergelijk beroep in te stellen noch nauwkeurige, concrete en verifieerbare elementen heeft aangedragen met betrekking tot de effecten van de litigieuze besluiten, en dat het daaruit heeft afgeleid dat de mogelijkheid van een dergelijk beroep niet van dien aard was dat zij kon aantonen nog steeds een procesbelang te hebben.
- 72 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het aan de verzoekende partij staat om het bewijs te leveren van haar procesbelang, dat de essentiële en eerste voorwaarde voor elk beroep in rechte vormt (arrest van 7 november 2018, BPC Lux 2 e.a./Commissie, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punt 33).
- 73 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de mogelijkheid om een schadevordering in te stellen reeds een voldoende grondslag vormt voor een procesbelang, maar op voorwaarde dat het niet om een hypothetische vordering gaat (zie in die zin arresten van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punten 69 en 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 november 2018, BPC Lux 2 e.a./Commissie, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punt 43). Zoals ook in punt 41 van dit arrest is opgemerkt, moet in dit verband het voortbestaan van een dergelijk procesbelang in concreto worden beoordeeld, door rekening te houden met inzonderheid de gevolgen van de gestelde onrechtmatigheid en met de aard van de beweerdelijk geleden schade.

- 74 Hieruit volgt dat Igpour geen procesbelang kon rechtvaardigen door louter de mogelijkheid in te roepen om in de toekomst een beroep tot schadevergoeding in te stellen, zonder concrete elementen aan te dragen betreffende de gevolgen van de vermeende onrechtmatigheid op haar situatie en de aard van de schade die zij zou hebben geleden en tot vergoeding waarvan dat beroep tot schadevergoeding zou strekken.
- 75 In het kader van zijn soevereine beoordeling van de feiten en de bewijselementen heeft het Gerecht in punt 34 van de bestreden beschikking vastgesteld dat rekwirante naar de mogelijkheid van een dergelijk beroep tot schadevergoeding heeft verwezen zonder te preciseren of zijzelf of haar leden werkelijk voornemens waren om van deze mogelijkheid gebruik te maken en zich, wat de vermeende geleden schade betreft, heeft beperkt tot de vermelding dat „beroepen zijn verworpen en verwerende partijen zijn veroordeeld”, zonder evenwel in het minst nauwkeurige, concrete en verifieerbare elementen te verstrekken. Bovendien heeft rekwirante in dit verband geenszins betoogd dat het Gerecht de door haar aangevoerde feiten of de elementen onjuist had opgevat.
- 76 In die omstandigheden kon het Gerecht zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting ten gronde overwegen dat niet aan de voorwaarden is voldaan die uit de in punt 73 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak voortvloeien, op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de mogelijkheid van een beroep tot schadevergoeding van dien aard is dat een belang ontstaat om een nietigheidsprocedure aanhangig te maken.
- 77 Wat het argument betreft dat Igpour specifieke schade heeft geleden door het feit dat het Gerecht haar heeft verwezen in haar eigen kosten, moet bovendien worden opgemerkt dat een dergelijke omstandigheid op zich kennelijk niet kan aantonen dat een procesbelang bij het beroep tot nietigverklaring blijft bestaan, zonder deze voorwaarde van elke inhoud te ontdoen.
- 78 Met betrekking tot de argumentatie dat het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 34 van het bestreden arrest te oordelen dat het feit dat Igpour in het kader van een eventueel beroep tot schadevergoeding de argumenten die reeds in het kader van het beroep tot nietigverklaring zijn aangevoerd, moet herhalen, geen onredelijke last vormt die van dien aard is dat zij een procesbelang in de onderhavige zaak heeft, dient te worden opgemerkt dat het aanvaarden van een dergelijke argumentatie tot gevolg zou hebben dat het Gerecht verplicht zou zijn om het beroep tot schadevergoeding te onderzoeken, ook al is dat beroep zuiver hypothetisch. Zoals blijkt uit de punten 74 en 76 van het onderhavige arrest heeft het Gerecht in casu terecht geoordeeld dat een dergelijk middel bij gebrek aan elk concreet element in die zin dat door rekwirante in eerste aanleg is aangevoerd, niet volstaat voor het voortbestaan van het procesbelang.
- 79 Daaruit volgt dat het derde en het vierde middel van de hogere voorziening ongegrond moeten worden verklaard.

Vijfde middel

Argumenten van partijen

- 80 Met haar vijfde middel stelt Igpour in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 34 van de bestreden beschikking te oordelen dat zij geen belang had bij de voortzetting van het beroep, terwijl de nietigverklaring van de litigieuze besluiten nodig was om de door haar geleden immateriële schade als beroepsorganisatie te vergoeden en er geen enkel ander middel bestaat om een dergelijke schade vergoeden.
- 81 Volgens de Commissie is dit middel niet-ontvankelijk.

Beoordeling door het Hof

- 82 Er zij op gewezen dat het voorwerp van het geschil voor het Gerecht op grond van artikel 170, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in hogere voorziening niet mag worden gewijzigd. In hogere voorziening is het Hof immers alleen bevoegd om de rechtsbeslissing te toetsen die de rechters in eerste aanleg op de voor hen uiteengezette middelen hebben gegeven. Een partij kan bijgevolg niet een middel dat zij niet voor het Gerecht heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof aanvoeren, aangezien dat erop zou neerkomen dat zij bij het Hof, dat in hogere voorziening een beperkte bevoegdheid heeft, een geschil aanhangig zou mogen maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen (zie in die zin arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 In casu moet worden vastgesteld dat Igpour voor het Gerecht niet heeft betoogd dat zij een belang zou hebben behouden bij de nietigverklaring van de litigieuze besluiten op grond dat deze nietigverklaring een vergoeding zou hebben gevormd voor de immateriële schade die zij beweerdelijk heeft geleden door de vermeende onrechtmatigheid van die besluiten, maar zij dit voor het eerst in hogere voorziening aanvoert.
- 84 Daaruit volgt dat het vijfde middel van de hogere voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard.
- 85 Derhalve dient de hogere voorziening in haar geheel te worden verworpen.

Kosten

- 86 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 87 Daar Igpour in het ongelijk is gesteld en de Commissie tot verwijzing in de kosten van Igpour heeft geconcludeerd, moet zij in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie worden verwezen.
- 88 Overeenkomstig artikel 140 van het Reglement voor de procesvoering dragen het Koninkrijk Zweden en de Republiek Polen hun eigen kosten.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Europese Commissie.**
- 3) Het Koninkrijk Zweden en de Republiek Polen dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen