



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 5 december 2019¹

Zaak C-560/18 P

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych
tegen**

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten betreffende een lopende inbreukprocedure – Uitvoerig gemotiveerde meningen in het kader van een kennisgevingsprocedure op grond van richtlijn 98/34/EG – Weigering om toegang te verlenen – Uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje – Openbaarmaking van de gevraagde documenten tijdens een procedure voor het Gerecht – Beschikking houdende afdoening zonder beslissing – Voortbestaan van procesbelang”

I. Inleiding

1. Verdwijnt het procesbelang van een vereniging die de belangen van marktdeelnemers in een bepaalde handelssector behartigt nadat de documenten waartoe de Europese Commissie toegang had geweigerd, in het kader van de procedure voor het Gerecht van de Europese Unie, openbaar zijn gemaakt?
2. Wat zijn de aspecten waarvan het Gerecht het bestaan moet vaststellen om rechtmatig te kunnen uitsluiten dat het procesbelang van rekwirante blijft voortbestaan en de zaak dus zonder beslissing te kunnen afdoen?
3. Moet de waarschijnlijkheid dat de gestelde onrechtmatigheid – bestaande in de weigering van toegang tot bepaalde documenten – zich in de toekomst herhaalt in abstracto worden beoordeeld, met betrekking tot elke mogelijkheid van weigering van toegang op grond van dezelfde wetsbepaling, of in concreto, rekening houdend met de subjectieve en de objectieve kenmerken van de specifieke situatie?
4. Dit zijn in essentie de rechtsvragen die ten grondslag liggen aan de onderhavige zaak, waarin een vereniging die de belangen van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten beschermt bij het Hof een hogere voorziening heeft ingesteld tot vernietiging van de beschikking van het Gerecht waarbij is geoordeeld dat de zaak zonder beslissing wordt afgedaan omdat deze vereniging geen procesbelang meer had.
5. Rekwirante heeft in hogere voorziening vijf middelen aangevoerd, doch in deze conclusie zal ik, op verzoek van het Hof, uitsluitend de rechtsvragen in verband met het eerste middel behandelen.

¹ Oorspronkelijke taal: Italiaans.

6. Na het voorwerp van dit geding te hebben afgebakend zal ik de rechtspraak van het Hof op het gebied van procesbelang analyseren, en de daarin ontwikkelde beginselen op de onderhavige zaak toepassen.

7. Meer in het bijzonder zal ik trachten te verduidelijken dat het voortbestaan van procesbelang in een zaak betreffende de toegang tot documenten na de openbaarmaking van deze documenten volstrekt uitzonderlijk is, en beperkt blijft tot specifieke situaties die het Hof ook recentelijk heeft bevestigd in zijn arrest in de zaak C-57/16 P (ClientEarth)².

8. Tot slot zal ik concluderen dat er van dergelijke specifieke situaties in de onderhavige zaak geen sprake is, dat het Gerecht door te oordelen dat de zaak zonder beslissing wordt afgedaan geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, en dat het eerste middel derhalve moet worden afgewezen.

II. Toepasselijke bepalingen

9. Overweging 4 van verordening nr. 1049/2001³ luidt als volgt:

„Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, van het EG-Verdrag.”

10. Voorts staat in overweging 11 van deze verordening te lezen:

„In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingenregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. [...]”

11. Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001, met het opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1:

„Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.”

12. Artikel 4 („Uitzonderingen”), leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 luidt als volgt:

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

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,
- gerechtelijke procedures en juridisch advies,
- het doel van inspecties, onderzoeken en audits, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

² Arrest van 4 september 2018, EU:C:2018:660.

³ 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).

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]”

III. Voorgeschiedenis van het geding, beroep voor het Gerecht en bestreden beschikking

A. Voorgeschiedenis van het beroep voor het Gerecht

13. Op 20 november 2013 heeft de Europese Commissie de Republiek Polen in het kader van inbreukprocedure 2013/4218 overeenkomstig artikel 258 VWEU een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij verzocht om het nationale rechtskader inzake kansspelen aan te passen aan de in de Europese regelgeving vastgestelde fundamentele vrijheden.

14. In haar antwoord, dat is ontvangen op 3 maart 2014, heeft de Republiek Polen vervolgens 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 voorschriften⁴ kennisgeving te doen van een wetsontwerp tot wijziging van de Poolse wet inzake kansspelen.

15. Op 5 november 2014 heeft de Republiek Polen het aangekondigde wetsontwerp⁵ overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34 aan de Commissie meegedeeld.

16. In het kader van deze procedure hebben de Commissie en de Republiek Malta op respectievelijk 3 en 6 februari 2015 een uitvoerig gemotiveerde mening uitgebracht over het meegedeelde wetsontwerp overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34.

17. Op 17 februari 2015 heeft de Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (hierna: „IGPOUR”), een organisatie die de belangen van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten in Polen behartigt, overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 1049/2001 toegang tot de twee door de Commissie en de Republiek Malta uitgebrachte meningen verzocht.

18. Na een beoordeling heeft de Commissie op 10 maart 2015 geweigerd IGPOUR toegang tot de gevraagde documenten te verlenen.

19. Op 16 april 2015 heeft IGPOUR de Commissie vervolgens overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten gezonden.

20. Op 12 juni 2015 heeft de Commissie het confirmatief verzoek van IGPOUR afgewezen voor zover dat betrekking had op haar uitvoerig gemotiveerde mening. Op 17 juli 2015 heeft zij het confirmatief verzoek afgewezen voor zover dat betrekking had op de door de Republiek Malta uitgebrachte uitvoerig gemotiveerde mening.⁶

4 PB 1998, L 204, blz. 37. Gewijzigd bij richtlijn 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).

5 Bij de Commissie kreeg het wetsontwerp de referentie 2014/537/PL.

6 De litigieuze besluiten kregen de referentie GESTDEM 2015/1291.

21. In de litigieuze besluiten heeft de Commissie ter motivering van haar weigering om de door IGPOUR gevraagde documentatie openbaar te maken verwezen naar artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Daarbij heeft de Commissie gespecificeerd dat door de openbaarmaking van de betrokken documenten de bescherming van het „doel van inspecties, onderzoeken en audits” met betrekking tot inbreukprocedure 2013/4218 zou worden ondermijnd, aangezien de gevraagde meningen onlosmakelijk met deze procedure verbonden zijn.

B. Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

22. Naar aanleiding van deze weigering heeft IGPOUR op 1 september 2015 bij de griffie van het Gerecht beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten.

23. In het kader van die procedure is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van IGPOUR, terwijl de Republiek Polen is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

24. Ter terechtzitting van 28 september 2017 hebben partijen mondelinge opmerkingen gemaakt en de vragen van het Gerecht beantwoord.

25. Bij op 6 maart 2018 neergelegde akte heeft de Commissie het Gerecht verzocht te oordelen dat het door IGPOUR ingestelde hoger beroep zonder voorwerp was geraakt, omdat de Commissie, aangezien de daarmee samenhangende inbreukprocedure 2013/4218 was afgesloten, had besloten rekwirante toegang tot de litigieuze documenten te verlenen. Daarnaast heeft de Commissie bij dezelfde akte gevorderd rekwirante in de kosten te verwijzen.

26. Gezien het voornoemde verzoek heeft het Gerecht bij beslissing van 14 maart 2018 besloten de mondelinge behandeling te heropenen, en heeft het partijen verzocht een standpunt in te nemen over het verzoek van de Commissie om de zaak zonder beslissing af te doen.

27. In haar opmerkingen heeft IGPOUR betwist dat zij haar procesbelang heeft verloren, terwijl de Republiek Polen in haar opmerkingen eenvoudigweg heeft verklaard geen bezwaar te maken tegen het verzoek van de Commissie. Het Koninkrijk Zweden heeft ten aanzien van dit verzoek geen opmerkingen ingediend.

28. Bij beschikking van 10 juli 2018⁷ heeft het Gerecht geoordeeld dat de zaak zonder beslissing wordt afgedaan, en elke partij in de eigen kosten verwezen.

29. Het Gerecht baseert zijn beslissing op de redenering dat het, gezien de bijzondere omstandigheden van de in casu aan de orde zijnde situatie, onwaarschijnlijk is dat een soortgelijke situatie als in de onderhavige zaak zich in de toekomst zal herhalen, en het dus uitgesloten is dat het procesbelang van rekwirante blijft voortbestaan nadat de gevraagde documenten ter beschikking zijn gesteld.

30. Daarnaast heeft het Gerecht erop gewezen dat IGPOUR, bij het betwisten van het verzoek van de Commissie om de zaak zonder beslissing af te doen, uitsluitend heeft verwezen naar de algemene mogelijkheid van een toekomstig beroep tot schadevergoeding, zonder daarbij evenwel te specificeren of zij daadwerkelijk voornemens was schadevergoeding te vorderen.

⁷ Beschikking van 10 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissie, T-514/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:500.

C. Procedure bij Hof en conclusies van partijen

31. Bij hogere voorziening, ingesteld op 3 september 2018, heeft IGPOUR het Hof verzocht om de beschikking van het Gerecht houdende afdoening zonder beslissing te vernietigen, en de litigieuze besluiten waarbij rekwirante toegang was geweigerd tot de door de Commissie en de Republiek Malta in het kader van de kennisgevingsprocedure 2014/537/PL uitgebrachte uitvoerig gemotiveerde meningen, nietig te verklaren. IGPOUR heeft bovendien verzocht de Commissie te verwijzen in de kosten.

32. Subsidiair heeft IGPOUR verzocht de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een beslissing ten gronde en omtrent de kosten.

33. Het Koninkrijk Zweden heeft het Hof verzocht de bestreden beschikking te vernietigen en de besluiten GESTDEM 2015/1291 nietig te verklaren.

34. De Commissie vordert daarentegen afwijzing van de hogere voorziening en de verwijzing van rekwirante in de kosten.

IV. Onderzoek van de hogere voorziening

35. In hogere voorziening voert IGPOUR vijf middelen aan.

36. Met het eerste middel, dat in twee onderdelen kan worden opgesplitst, voert IGPOUR aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting (punten 30 en 32 van de bestreden beschikking) door te oordelen dat het onwaarschijnlijk is dat de door rekwirante aangevoerde onrechtmatigheid zich in de toekomst zal herhalen en dat rekwirante na de openbaarmaking van de gevraagde documenten derhalve geen belang heeft bij de voortzetting van het beroep, en door te oordelen dat de relevante vraag voor de voormelde beoordeling is of het waarschijnlijk is dat zich in de toekomst een specifieke situatie als in de onderhavige zaak zal voordoen, in plaats van de vraag of de Commissie in de toekomst de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 op dezelfde wijze op andere gevallen van toegang zal toepassen.

37. Met het tweede middel betoogt rekwirante dat het Gerecht in punt 33 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat een beslissing om het geding zonder beslissing af te doen, niet inhoudt dat de Commissie aan doeltreffende rechterlijke toetsing kan ontsnappen.

38. Met het derde middel voert IGPOUR aan dat het Gerecht in punt 34 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er door de procedure zonder beslissing af te doen geen ongerechtvaardigde last op rekwirante wordt gelegd indien zij een beroep tot schadevergoeding tegen de Commissie zou instellen.

39. Met het vierde middel, dat punt 34 van de bestreden beschikking betreft, voert rekwirante aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er geen uitspraak behoeft te worden gedaan op basis van de eventueel door rekwirante of haar leden ingestelde vorderingen tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de litigieuze besluiten, omdat rekwirante niet heeft aangegeven of het voornemen om een dergelijke vordering in te stellen al dan niet louter hypothetisch is, zij zich niet heeft gebaseerd op nauwkeurige, specifieke en controleerbare bewijzen en zij geen bewijs heeft geleverd van de door de litigieuze besluiten veroorzaakte schade.

40. Met het vijfde middel voert IGPOUR aan dat het Gerecht in punt 34 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat rekwirante geen belang heeft bij de voortzetting van het beroep, terwijl nietigverklaring van de litigieuze besluiten noodzakelijk is ter vergoeding van de immateriële schade die rekwirante als beroepsorganisatie heeft geleden.

41. Zoals gezegd is deze conclusie op het eerste middel in hogere voorziening toegespitst.

A. Eerste middel, betreffende een onjuiste rechtsopvatting omdat volgens het Gerecht: (i) het onwaarschijnlijk is dat de door rekwirante in de hogere voorziening aangevoerde onrechtmatigheid zich in de toekomst zal herhalen, en (ii) de relevante vraag is, of het waarschijnlijk is dat een specifieke situatie als die in de onderhavige zaak zich in de toekomst zal kunnen voordoen

42. IGPOUR betoogt dat het Gerecht in de punten 30 en 32 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het onwaarschijnlijk is dat de beweerdelijk onrechtmatige weigering van de Commissie om toegang tot de genoemde documenten te verlenen zich in de toekomst kan herhalen in een vergelijkbare situatie als die in de onderhavige zaak, en dat rekwirante derhalve geen belang heeft bij de voortzetting van het beroep.

43. Meer in het bijzonder voert IGPOUR aan dat het Gerecht het niet onwaarschijnlijk heeft geacht dat de Commissie zich in de toekomst baseert op de uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, volgens welke er, indien de documenten waartoe overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 toegang wordt verzocht ook verwijzingen naar aanmaningsbrieven bevatten of, bij gebreke van dergelijke verwijzingen, „onlosmakelijk verbonden” zijn met een lopende inbreukprocedure, voor deze documenten een algemeen vermoeden van niet-openbaarmaking geldt.

44. Volgens rekwirante heeft het Gerecht namelijk al eerder beoordeeld hoe waarschijnlijk het is dat de in casu gegeven uitlegging opnieuw kan worden toegepast in een vergelijkbare situatie als die in de onderhavige zaak, dat wil zeggen een nieuwe zaak waarin een lidstaat in het kader van een inbreukprocedure bij de Commissie kennisgeving doet van een wetsontwerp waarmee de bezwaren die de procedure rechtvaardigen worden weggenomen, en dat de Commissie weigert om meningen over dit wetsontwerp bekend te maken om de noodzakelijke vertrouwelijkheid van de betrekkingen tussen lidstaten en Commissie in de inbreukprocedure te beschermen.

45. In dit verband verwijst IGPOUR met name naar het arrest van het Gerecht van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*⁸, waarin het Gerecht heeft bevestigd dat de rekwirante in een soortgelijke situatie procesbelang bij de beslissing heeft, aangezien de door haar aangevoerde onrechtmatigheid berustte op een uitlegging van een van de in verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen die het Parlement bij een nieuw verzoek tot toegang opnieuw had kunnen invoeren.

46. Volgens IGPOUR heeft het Gerecht blijk gegeven van dezelfde onjuiste rechtsopvatting als die welke in de vorige punten is beschreven, door de uitlegging van de Commissie te bevestigen volgens welke het transparantiebeginsel dat ten grondslag ligt aan richtlijn 98/34 (die is vervangen door richtlijn 2015/1535) niet belet dat algemene vermoedens van niet-openbaarmaking worden ingeroepen met betrekking tot uitvoerig gemotiveerde meningen die in een niet-vertrouwelijke kennisgevingsprocedure worden uitgebracht.

47. Daarnaast voert IGPOUR aan dat het gezien de aanzienlijke omvang van de kennisgevingsverplichtingen die ingevolge richtlijn 2015/1535 op de lidstaten rusten, zeer waarschijnlijk is dat veel van de aangemelde documenten in elk geval een deel van de bezwaren van de Commissie wegnemen.

⁸ T-540/15, EU:T:2018:167.

48. Rekwirante merkt eveneens op dat een andere beschikking die op haar betrekking heeft, te weten de beschikking van 19 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissie⁹, in de onderhavige zaak mogelijk relevant kan zijn om aan te tonen dat de Commissie haar uitleggingen in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en van het in de richtlijnen 98/34 en 2015/1535 vastgestelde transparantiebeginsel consequent verdedigt. Juist dit precedent bevestigt volgens rekwirante dat de bestreden uitlegging in de toekomst waarschijnlijk opnieuw wordt toegepast.

49. Tot slot voert IGPOUR aan dat het zeer waarschijnlijk is dat zij in de toekomst zal verzoeken om toegang tot soortgelijke documenten als die in de onderhavige zaak, aangezien zij een ondernemersorganisatie is waarvan de activiteiten betrekking hebben op alle aspecten van de handelstransacties van haar leden, en niet alleen op die welke rechtstreeks verband houden met de specifieke sector die zij vertegenwoordigt, te weten de kansspelensector.

50. De Zweedse regering betoogt dat de hogere voorziening gegrond is, en beperkt haar opmerkingen tot het eerste middel dat IGPOUR heeft aangevoerd. In dit verband merkt deze regering op dat hoewel IGPOUR thans toegang tot de litigieuze documenten heeft, uit de punten 10 en 35 van de hogere voorziening blijkt dat de litigieuze besluiten formeel niet door de Commissie zijn ingetrokken, zodat het geding zijn voorwerp heeft behouden.

51. Volgens de Zweedse regering heeft IGPOUR doelbewust geprobeerd om in het kader van een kennisgevingsprocedure toegang tot de uitvoerig gemotiveerde meningen te krijgen terwijl de inbreukprocedure nog liep. Toegang tot deze documenten is echter pas verleend nadat de inbreuk- en de kennisgevingsprocedure waren afgesloten. Aangezien de gevraagde documenten niet vóór de afsluiting van deze procedures openbaar zijn gemaakt, heeft rekwirante de met het verzoek om toegang nagestreefde doelen niet volledig bereikt.

52. De Zweedse regering deelt het standpunt van IGPOUR dat het Gerecht had moeten onderzoeken of de op de litigieuze besluiten toepasselijke regel van het algemeen vermoeden van de Commissie in de toekomst door de Commissie kan worden ingeroepen. Deze conclusie wordt volgens haar rechtstreeks bevestigd door het arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, waaruit blijkt dat de vraag die moet worden onderzocht is of de ingeroepen onrechtmatigheid zich in de toekomst kan herhalen.

53. De Zweedse regering is, net als IGPOUR, van mening dat een vergelijkbare situatie zich in de toekomst opnieuw kan voordoen.

54. Ten eerste bestaat het onmiddellijke risico dat de Commissie ter motivering van besluiten waarbij toekomstige verzoeken om toegang tot documenten die worden ingediend in het kader van kennisgevingsprocedures als bedoeld in richtlijn 2015/1535 worden afgewezen, verwijst naar het litigieuze algemeen vermoeden.

55. Ten tweede heeft de Commissie deze regel van het algemeen vermoeden na de litigieuze besluiten te hebben vastgesteld feitelijk reeds toegepast, en wel ter rechtvaardiging van de afwijzing van een aanvullend 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 een uitvoerig gemotiveerde mening.

⁹ T-750/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:506.

56. Dat IGPOUR het risico loopt dat de voornoemde regel van het algemeen 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 van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten in Polen behartigt waarvan de activiteiten betrekking hebben op alle aspecten van de handelstransacties van haar leden, en niet alleen op die welke 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 justitiabelen.

57. De Commissie betoogt dat het eerste middel in hogere voorziening ongegrond is, en wel om drie redenen.

58. Ten eerste voert zij aan dat IGPOUR geen bezwaar heeft gemaakt tegen de juridische criteria die het Gerecht heeft toegepast om te beoordelen of IGPOUR nog belang kan hebben bij de voortzetting van de procedure, maar het Hof lijkt te verzoeken om de beoordeling door het Gerecht van een feitelijk element – te weten, de waarschijnlijkheid dat de gestelde onrechtmatigheid zich in de toekomst herhaalt – te vervangen door haar eigen beoordeling van hetzelfde feitelijke element. Volgens de Commissie heeft het Gerecht de omstandigheden van het geding op correcte wijze onderzocht en is het tot de conclusie gekomen dat IGPOUR er geen concreet en actueel belang bij had te verhinderen dat de gestelde onrechtmatigheid zich in de toekomst herhaalt.

59. Ten tweede voert de Commissie aan dat nadat zij had besloten om toegang tot de betrokken documenten te verlenen, het actuele belang van rekwirante bij de nietigverklaring van de litigieuze besluiten is verdwenen, aangezien de voortzetting van het beroep haar geen concreet voordeel zou hebben opgeleverd. IGPOUR heeft ten onrechte gesteld dat haar belang bij de voortzetting van het beroep kan worden geacht te bestaan in de betwisting van de uitlegging van verordening nr. 1049/2001 op grond waarvan de Commissie de litigieuze besluiten heeft vastgesteld, en die in de toekomst opnieuw zou kunnen worden toegepast.

60. Ten derde betoogt de Commissie dat het Gerecht naar behoren de specifieke feiten van het geding heeft gebruikt voor de beoordeling van de mate van waarschijnlijkheid dat vorderingen als die van IGPOUR opnieuw worden ingesteld, en tot de conclusie is gekomen dat het onwaarschijnlijk is dat een dermate atypische situatie zich in de toekomst opnieuw zal voordoen.

61. Tot slot verschilt de positie van IGPOUR volgens de Commissie sterk van die van de rekwirante in de zaak die tot het arrest ClientEarth/Commissie (C-57/16 P, EU:C:2018:660) heeft geleid. In die zaak heeft het Hof erkend dat de rekwirante belang had bij de inleiding of voortzetting van het beroep ondanks dat de gevraagde documenten openbaar waren gemaakt omdat met het beroep herziening werd verzocht van een arrest waarbij werd erkend dat een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid van toepassing was op een bepaalde categorie documenten, en dat de rekwirante, een organisatie zonder winstoogmerk die zich met milieubescherming bezighoudt, een erg groot risico liep om opnieuw met de gestelde onrechtmatigheid te worden geconfronteerd.

B. Beoordeling

62. De onderhavige procedure in hogere voorziening betreft de toetsing door het Hof van de bestreden beschikking van 10 juli 2018, teneinde te beoordelen of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat rekwirante haar procesbelang (meer bepaald haar belang bij de voortzetting van de procedure) heeft verloren omdat de Commissie vóór het einde van de procedure bij het Gerecht toegang heeft verleend tot de documenten die voorwerp waren van een eerdere weigering naar aanleiding waarvan het verzoek tot nietigverklaring was ingediend.

63. Daartoe zal ik een korte samenvatting geven van de beginselen die het Hof op het gebied van procesbelang heeft ontwikkeld, om vervolgens in te gaan op de vraag in hoeverre procesbelang kan blijven voortbestaan nadat de gevraagde documenten ter beschikking zijn gesteld.

64. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het voorwerp van het geding, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing. Een dergelijk procesbelang veronderstelt dat de nietigverklaring van de bestreden handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben en de uitslag van het beroep de verzoeker dus een voordeel kan opleveren.¹⁰

65. Hieruit volgt dat de verzoeker, opdat hij kan worden geacht procesbelang of belang bij de voortzetting van het beroep te hebben, zich niet alleen in een bijzondere situatie moet bevinden ten opzichte van de handeling waarvan hij de rechtmatigheid beoogt te betwisten, maar eveneens dat de nietigverklaring van deze handeling positieve gevolgen moet kunnen hebben voor zijn rechtspositie.¹¹ Indien de verzoeker geen voordeel kan behalen uit het feit dat zijn beroep mogelijk gegrond wordt verklaard, kunnen de inleiding of de voortzetting van een beroep niet worden gerechtvaardigd. Juist teneinde een goede rechtsbedeling te waarborgen door te vermijden dat de rechter van de Unie wordt belast met louter theoretische vragen waarvan de oplossing geen rechtsgevolgen kan teweegbrengen voor de verzoeker of hem geen voordeel kan verschaffen, moet bijgevolg elke persoon die een vordering instelt, een procesbelang hebben dat gedurende de volledige procedure blijft voortbestaan.¹²

66. Het procesbelang, dat in de rechtspraak gekwalificeerd wordt als de eerste en wezenlijke voorwaarde voor elk beroep in rechte, moet een verkregen en daadwerkelijk belang zijn, en kan niet worden beoordeeld in samenhang met een toekomstige en hypothetische gebeurtenis.¹³

67. Het voortbestaan van het procesbelang van een verzoeker moet derhalve in concreto worden beoordeeld, met name rekening houdend met de gevolgen van de gestelde onrechtmatigheid en met de aard van de schade die wordt gesteld te zijn geleden.¹⁴

68. Uit de aangehaalde rechtspraak van het Hof kunnen derhalve de volgende algemene beginselen worden afgeleid: het procesbelang moet bestaan wanneer de vordering wordt ingediend, en blijven voortbestaan tot het einde van het geding. Bij ontbreken van procesbelang is de vordering niet-ontvankelijk of wordt de zaak zonder beslissing afgedaan. Het procesbelang moet concreet, actueel en daadwerkelijk zijn en mag niet louter hypothetisch zijn. De uitkomst van het geding moet de verzoeker een concreet voordeel kunnen opleveren.

69. Nu ga ik over op het tweede aspect, dat meer specifiek betrekking heeft op de vraag of het procesbelang blijft voortbestaan in procedures over de toegang tot documenten die in de loop van de gerechtelijke procedure aan de verzoeker ter beschikking zijn gesteld.

10 Zie met name arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 Een dergelijke typering van het procesbelang wordt enerzijds bevestigd door de bewoordingen die worden gebruikt in bepaalde officiële talen van de Unie, zoals het Duits, dat het procesbelang aanduidt met de term „Rechtsschutzbedürfnis” of „Rechtsschutzinteresse” (letterlijk „behoefte aan rechtsbescherming” of „belang bij rechtsbescherming”) en anderzijds in de rechtspraak van het Hof waarin wordt gesproken over een „verkregen en daadwerkelijk belang dat rechtsbescherming nodig heeft” (zie arrest van 26 februari 2015, Planet/Commissie, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punten 28 en 34). Zie in deze zin de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Mory e.a./Commissie (C-33/14 P, EU:C:2015:409, punten 27 en 28 en voetnoot 19).

12 Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:409, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

13 Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in zaak Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:409, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

14 Arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 65.

70. In de onderhavige zaak stelt rekwirante, zoals hierboven is uiteengezet, in wezen namelijk dat zij ook nog procesbelang heeft nadat de Commissie de gevraagde documenten ter beschikking heeft gesteld (na de niet-nakomingsprocedure tegen de Republiek Polen te hebben afgesloten), wegens het risico dat een dergelijke, beweerdelijk onrechtmatige situatie zich in de toekomst vaak kan voordoen.

71. Voorts moet worden omschreven welke situatie zich in de toekomst kan voordoen en derhalve zou kunnen rechtvaardigen dat het procesbelang blijft voortbestaan.

72. Naar mening van rekwirante is dat de uitlegging die de Commissie aan artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 geeft. Volgens haar heeft namelijk louter de omstandigheid dat de Commissie deze bepaling in de toekomst op vergelijkbare wijze zou kunnen uitleggen, en dus zou kunnen oordelen dat zij in de loop van een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat een verzoek tot toegang (tot documenten) kan afwijzen, tot gevolg dat het procesbelang blijft voortbestaan en dat het beroep derhalve moet worden voortgezet tot een beslissing ten gronde is gegeven.

73. Een dergelijke oplossing zou tegenstrijdige gevolgen hebben: de verzoeker zou in elk geding over toegang tot documenten steeds automatisch procesbelang hebben louter omdat de Unie-instelling een bepaalde wetsbepaling in een andere situatie op dezelfde betwiste wijze zou kunnen uitleggen.

74. Om die tegenstrijdige gevolgen te vermijden – waardoor elk nuttig effect wordt ontnomen aan de bepalingen volgens welke zaken over toegang tot documenten in de procedure voor het Gerecht zonder beslissing kunnen worden afgedaan – is het zonder meer correcter om het criterium van waarschijnlijkheid toe te passen op de concrete situatie die in het geding aan de orde is.

75. Dit is in lijn met mijn bovenstaande overwegingen over de aard van het procesbelang, dat – nogmaals – een concreet, daadwerkelijk, en niet louter hypothetisch belang moet zijn.

76. Dit betekent uiteraard niet dat de situatie die voor de waarschijnlijkheidstoets in aanmerking moet worden genomen uitsluitend die in de onderhavige zaak is; dat kan ook een vergelijkbare situatie zijn die dezelfde feitelijke omstandigheden betreft.

77. Een bevestiging daarvan kan worden afgeleid uit de lezing van eerdere rechtspraak van het Hof over dit onderwerp. Zo heeft het Hof er in een arrest – waarnaar ook rekwirante ter bevestiging van haar stelling heeft verwezen – aan herinnerd dat het voortbestaan van het procesbelang veronderstelt dat de onrechtmatigheid in kwestie zich in de toekomst kan herhalen, „onafhankelijk van de bijzondere omstandigheden van de betrokken zaak”.¹⁵

78. Bij lezing van de volledige redenering van het Hof blijkt dat deze uitdrukking aldus moet worden opgevat dat het procesbelang van de verzoeker kan blijven voortbestaan indien hij aantoont dat de gestelde onrechtmatigheid zich in de toekomst ook kan herhalen in procedures die vergelijkbaar met, maar niet identiek aan, de betrokken procedure zijn.¹⁶

¹⁵ Arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 52.

¹⁶ In dat arrest van het Hof, dat een selectieprocedure voor aanwerving betreft, staat namelijk te lezen dat „het Gerecht [heeft] vastgesteld dat rekwirant een belang behield bij de verkrijging van een vonnis over de wettigheid van de betrokken selectieprocedure, teneinde te vermijden dat de gestelde onwettigheid zich in de toekomst in het kader van een soortgelijke procedure als de onderhavige weer voordoet. Daarvoor heeft het Gerecht zich gebaseerd op het door rekwirant aangevoerde middel dat de selectieprocedure onwettig was wegens de uit de nota van de directeur-generaal volgende voorselectie. Het Gerecht heeft geoordeeld dat niet kon worden uitgesloten dat de directeur-generaal in een latere en vergelijkbare selectieprocedure een soortgelijke rol kan spelen.”

79. In de onderhavige zaak moet om de mate van waarschijnlijkheid van herhaling te beoordelen de volgende situatie in aanmerking worden genomen: het verzoek om toegang tot documenten dat door een vereniging die handelsbelangen behartigt is ingediend in het kader van een niet-nakomingsprocedure, gedurende welke de lidstaat, om de gevolgen van de hem verweten inbreuk te vermijden, aan de Commissie kennisgeving doet van een wetsontwerp dat ertoe strekt de onrechtmatig geachte bepalingen te wijzigen. De in casu gevraagde documenten zijn twee meningen die de Commissie en een andere lidstaat in het kader van deze procedure hebben uitgebracht.

80. Dit is zonder meer een atypische situatie, en de kans dat zij zich opnieuw zal voordoen kan zeker niet groot worden geacht.

81. In dit verband heeft rekwirante over dit punt geen specifieke stellingen aangevoerd. Zoals gezegd heeft zij enkel betoogd dat de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven bestaat in de omstandigheid die het Gerecht als referentie heeft gebruikt om de waarschijnlijkheid te beoordelen.

82. De Commissie daarentegen – die vooropstelt dat er volgens haar een feitelijke en geen juridische situatie aan de orde is, waarvan de beoordeling door het Gerecht in hogere voorziening niet voor herziening vatbaar is – heeft in haar schriftelijke stukken meerdere malen gesteld, en tijdens de terechtzitting bevestigd, dat hier sprake is van een atypische situatie. Volgens haar leert de ervaring dat een dergelijke situatie zelden voorkomt, en is het derhalve onwaarschijnlijk dat zij zich op korte termijn opnieuw zal voordoen.

83. Om te beoordelen of het Gerecht daadwerkelijk blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het onwaarschijnlijk is dat de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde situatie zich zal voordoen, is het zeer nuttig om een vergelijking te maken met een recent arrest van het Hof waarnaar alle procespartijen ter bevestiging van hun respectieve stellingen – en met name de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen en rekwirante ter terechtzitting – hebben verwezen.

84. In zaak C-57/16 P heeft de Grote kamer van het Hof namelijk uitspraak gedaan over de hogere voorziening tegen een arrest van het Gerecht inzake de toegang tot documenten van de Commissie, maar heeft het vooral – en dit is het aspect dat het nauwste verband met de onderhavige zaak vertoont – uitspraak moeten doen op het verzoek van de Commissie om de zaak zonder beslissing af te doen omdat de gevraagde documenten na de terechtzitting en voordat het arrest werd gewezen aan de verzoeker waren toegezonden.

85. Bij deze gelegenheid heeft het Hof geoordeeld, mede onder verwijzing naar eerdere rechtspraak, dat een verzoeker *in bepaalde gevallen*, ook na de terbeschikkingstelling van de gevraagde documenten, belang kan behouden bij nietigverklaring.¹⁷ Dit geldt evenwel alleen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan: volgens het Hof was dat in de specifieke aan hem voorgelegde zaak inderdaad het geval, maar zoals hierna zal worden uiteengezet is daar in de onderhavige zaak geen sprake van. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat „*in die omstandigheden*” moet worden vastgesteld dat verzoeker een procesbelang heeft behouden en dat „[d]e erkenning van een dergelijk belang [...], rekening gehouden met het risico van herhaling van de gestelde onwettigheid en *in het licht van bovengenoemde bijzondere omstandigheden*, in het belang van een goede rechtspleging [is]”.¹⁸

86. Anders dan rekwirante lijkt te betogen, heeft het Hof in zijn arrest in zaak C-57/16 P geen algemeen beginsel over het voortbestaan van procesbelang in zaken betreffende toegang tot documenten van Unie-instellingen vastgesteld.

¹⁷ Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 48. Mijn cursivering.

¹⁸ Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 56. Mijn cursivering.

87. Integendeel, het Hof heeft geoordeeld – en daarmee heeft het enige twijfel die uit de lezing van een aantal arresten van het Gerecht zou kunnen rijzen weggenomen¹⁹ – dat in zaken over toegang tot documenten het voortbestaan van procesbelang nadat deze documenten door de instelling van de Europese Unie ter beschikking zijn gesteld als een uitzondering moet worden beschouwd, en dat als regel geldt dat het voorwerp van het geding en het procesbelang verdwijnen zodra de documenten beschikbaar zijn.

88. Of er sprake is van een dergelijke uitzonderlijke omstandigheid, te weten het voortbestaan van het procesbelang, hangt af van een aantal variabelen: de aard van de verzoeker en van de betrokken belangen, de specifieke toepasselijke regeling, het soort documenten waartoe toegang wordt verzocht, de aard van de procedure waarop de gevraagde documenten betrekking hebben, en de uitzondering op het recht op toegang die de Commissie voor de weigering inroept.

89. Al deze variabelen – die, gelet op het bovenstaande, naar mijn oordeel „bijzondere omstandigheden” vormen die ervoor zorgen dat het procesbelang blijft voortbestaan – zijn in de onderhavige zaak en in zaak C-57/16 P verschillend en pleiten dus voor een andere oplossing.

90. De rekwirante in zaak C-57/16 P was een vereniging zonder winstoogmerk die zich bezighoudt met de bescherming van milieubelangen; rekwirante in de onderhavige zaak is een vereniging die de belangen van producenten, distributeurs en exploitanten van speelautomaten en kansspelen behartigt.

91. Zoals bekend bestaat er op milieugebied een specifieke regeling over de transparantie van handelingen volgens welke, onder andere, gronden voor weigering met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie in beperkende zin moeten worden uitgelegd.²⁰

92. Wat betreft het soort handelingen dat het voorwerp van het verzoek tot toegang is, ging het in zaak C-57/16 P om effectbeoordelingsverslagen en de adviezen van het effectbeoordelingscomité waarvan zij vergezeld gaan, welke gegevens bevatten die belangrijke bestanddelen vormen van het wetgevingsproces van de Unie, aangezien zij deel uitmaken van de grondslag van haar wetgevend optreden. Hieruit volgt dat de weigeringsgrond strikt moet worden uitgelegd, rekening gehouden met het met openbaarmaking van de gevraagde informatie gediende openbaar belang, hetgeen betekent dat met betrekking tot deze informatie grotere transparantie wordt nagestreefd.²¹

93. De documenten waartoe in de onderhavige zaak toegang wordt gevraagd zijn de door de Commissie en een lidstaat uitgebrachte meningen over een voorstel tot wetwijziging dat de Republiek Polen had toegezonden om de gevolgen van een niet-nakomingsprocedure te vermijden.

94. Er zij aan herinnerd dat zaak C-57/16 P zonder meer in de context van een procedure van wetgevende aard moet worden geplaatst²², terwijl er in de onderhavige zaak, zoals gezegd, sprake is van een wetgevende procedure die in functioneel opzicht evenwel moet worden geplaatst in de context van een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat, waarin volgens vaste rechtspraak de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten in stand moet worden gehouden.

¹⁹ Arrest van 22 maart 2008, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167.

²⁰ Overweging 15 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

²¹ Arrest van 4 september 2018, *ClientEarth/Commissie*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punten 91 en 100.

²² In overweging 6 van verordening nr. 1049/2001 staat te lezen dat ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de Unie-instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever. Dat de burgers kennis kunnen nemen van alle informatie die de grondslag van wetgevingshandelingen van de Unie vormt en deze informatie kunnen controleren, is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten, die met name zijn verankerd in artikel 10, lid 3, VEU. Deze uitoefening veronderstelt niet alleen dat die burgers over de betrokken informatie beschikken om de door de Unie-instellingen in het kader van het wetgevingsproces gemaakte keuzen te begrijpen, maar ook dat zij tijdig toegang kunnen hebben tot deze informatie, op een tijdstip waarop zij in staat worden gesteld hun standpunt over die keuzen zinvol tot uiting te brengen (arrest van 4 september 2018, *ClientEarth/Commissie*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 84).

95. In dit verband kan niet in twijfel worden getrokken dat er een nauwe band bestaat tussen de litigieuze documenten en de niet-nakomingsprocedure – zoals de Commissie steeds in haar verweerschriften en ter terechtzitting heeft gesteld, de Republiek Polen ter terechtzitting heeft bevestigd en rekwirante niet met specifieke argumenten heeft ontkend. Rekwirante heeft deze band louter categorisch, zonder inhoudelijke argumenten, betwist, ondanks dat zij de inhoud daarvan vóór de procedure bij het Hof heeft kunnen lezen.

96. Het Hof heeft immers meerdere malen geoordeeld dat de documenten in het dossier van de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure voor de bescherming van het doel van onderzoeken één categorie documenten vormen, zonder dat een onderscheid hoeft te worden gemaakt naar het soort document uit het dossier of naar de opsteller van de betrokken documenten.²³

97. Ook de rechtsbron waarop de Commissie haar weigering van toegang heeft gebaseerd verschilt in de twee zaken. Aangezien zaak C-57/16 P een wetgevingsprocedure betreft, heeft de Commissie zich daarin beroepen op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001, waarbij zij als motivering voor de weigering van toegang heeft aangevoerd dat er ruimte nodig is om zonder druk van buitenaf na te denken over voor te stellen beleidsinitiatieven.

98. In de onderhavige zaak heeft de Commissie de weigering van toegang tot de gevraagde documenten daarentegen gebaseerd op artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, en als motivering voor de weigering van toegang aangevoerd dat de voornoemde meningen beoordelingen bevatten die rechtstreeks in verband staan met de niet-nakomingsprocedure en dat kennis daarvan de dialoog tussen de lidstaten en de Commissie in de precontentieuze fase had kunnen ondermijnen.

99. Over de motivering van de Commissie voor de weigering, en dus de uitlegging van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening (EG) nr. 1049/2001 – die om de bovengenoemde redenen weliswaar niet rechtstreeks in mijn conclusie wordt geanalyseerd – maak ik slechts enkele korte opmerkingen.

100. De regel voor toegang tot handelingen van de Europese instellingen is maximale transparantie, en de uitzondering is dus dat toegang op specifieke gronden kan worden geweigerd, welke uitzondering restrictief moet worden uitgelegd omdat het een afwijking van het algemene beginsel betreft²⁴, doch in zijn rechtspraak heeft het Hof aan de concrete toepassing daarvan een uiteenlopende invulling gegeven.

101. Het arrest C-57/16 P heeft de verdienste dat de omvang van deze uitzonderingen wordt verduidelijkt door die te laten afhangen van de aard van de handelingen, van de justitiabelen en van de procedure. Binnen een wetgevingsprocedure heeft het recht op toegang zijn ruimste omvang (die nog ruimer is indien het om milieubescherming gaat), doch in het kader van niet-nakomingsprocedures in de precontentieuze fase of onderzoeksprocedures in ruime zin is deze omvang beperkter, en neigt bij de afweging tussen het belang van transparantie en het belang van vertrouwelijkheid het laatstgenoemde belang zwaarder te wegen, waardoor Europese instellingen gebruik kunnen maken van algemene vermoedens.

102. De uitzonderingsregeling van artikel 4 – en met name lid 2 daarvan – van verordening nr. 1049/2001, berust immers op een afweging tussen in een bepaalde situatie tegengestelde belangen, namelijk enerzijds de belangen die door de openbaarmaking van de betrokken documenten worden gediend en anderzijds de belangen die daardoor in het gedrang komen. De beslissing over een verzoek om toegang tot documenten hangt af van de vraag welk belang in een specifiek geval moet primeren.²⁵

23 Arresten van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 64, en 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 74.

24 Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 78.

25 Arrest van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 42.

103. De instellingen van de Unie weigeren op basis van de door de Commissie in casu aangevoerde uitzondering, namelijk die van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, toegang tot een document ingeval openbaarmaking ervan de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.²⁶

104. Het Hof heeft voor vijf categorieën documenten het bestaan van algemene vertrouwelijkheidsaannames erkend, waaronder documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase, daaronder begrepen de tussen de Commissie en de betrokken lidstaat in het kader van een EU-pilotprocedure uitgewisselde documenten.²⁷

105. Het doel van dergelijke aannames ligt in de mogelijkheid voor de betrokken instelling van de Unie om ervan uit te gaan dat de openbaarmaking van bepaalde categorieën documenten in beginsel het belang ondermijnt dat wordt beschermd door de door haar ingeroepen uitzondering, en zich daarbij op dergelijke overwegingen van algemene aard te baseren, zonder gehouden te zijn elk van de gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken.²⁸

106. De niet-nakomingsprocedure heeft in de precontentieuze fase tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen om de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde bezwaren.²⁹

107. Openbaarmaking van de documenten van een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase ervan kan derhalve de aard en het verloop van deze procedure wijzigen, daar het in die omstandigheden nog moeilijker kan blijken onderhandelingen aan te knopen en een schikking tussen de Commissie en de betrokken lidstaat tot beëindiging van een verweten niet-nakoming te treffen zodat het Unierecht kan worden nageleefd en een beroep in rechte kan worden vermeden.³⁰

108. Daarom kan worden aangenomen dat de openbaarmaking van de documenten van een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase ervan de aard van deze procedure dreigt aan te tasten en het verloop ervan dreigt te wijzigen, zodat de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 in beginsel zou worden ondermijnd.³¹

109. Het Hof heeft eveneens verduidelijkt dat dit algemeen vermoeden niet uitsluit dat er kan worden aangetoond dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd, niet onder dat vermoeden valt of dat een hoger openbaar belang krachtens artikel 4, lid 2, derde streepje, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001 openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.³² De bewijslast daarvoor rust evenwel op de verzoeker³³, en in casu lijkt daaraan niet te zijn voldaan.

110. De mogelijkheid om een algemeen vermoeden te gebruiken lijkt in de onderhavige zaak niet te kunnen worden uitgesloten; daarin is immers sprake van een niet-nakomingsprocedure, ook al wordt die gekenmerkt door enkele bijzonderheden.

26 Arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 58.

27 Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

28 Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

29 Arrest van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

30 Arrest van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 63.

31 Arrest van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 65.

32 Arrest van 14 november 2013, LPN/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

33 Arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 90.

111. Gelet op het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat rekwirante niet heeft aangetoond dat haar procesbelang blijft voortbestaan nadat de gevraagde documenten, die de Commissie aanvankelijk had geweigerd, in de loop van de procedure voor het Gerecht ter beschikking zijn gesteld.

112. Het Gerecht heeft met betrekking tot het eerste middel in hogere voorziening geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het onwaarschijnlijk is dat de gestelde onrechtmatigheid die door rekwirante wordt ingeroepen zich in de toekomst herhaalt, en dat de relevante vraag voor de beoordeling daarvan is of zich in de toekomst een situatie kan voordoen die vergelijkbaar is met die in de onderhavige zaak.

113. Gezien de aard van de niet-nakomingsprocedure in het kader waarvan de documenten zijn gevraagd, de aard van deze gevraagde documenten en van de aanvrager, en het rechtsgebied waarop de procedure betrekking heeft, kan de opvatting van het Hof in arrest C-57/16 P – die een uitzondering vormt – niet worden toegepast.

114. Daarom blijft de algemene opvatting van toepassing, die in arrest C-57/16 P is bevestigd, volgens welke het Gerecht een procedure bij gebreke van bijzondere omstandigheden zonder beslissing kan afdoen wanneer in zaken waarin het recht op toegang tot documenten aan de orde is, deze documenten in de loop van het geding ter beschikking zijn gesteld, en de partij niet aantoonst dat zij een zodanig specifiek belang heeft dat de voortzetting van het geding wordt gerechtvaardigd.

115. In de onderhavige zaak zijn er immers geen specifieke gronden die erop wijzen dat rekwirante „bijzonder sterk [is] blootgesteld aan dergelijke toepassingen van die aanname in de toekomst” – anders dan de rekwirante in zaak C-57/16 P, die, als organisatie zonder winstoogmerk met milieubescherming als doel, onder andere tot doel heeft op te treden ten behoeve van grotere transparantie en legitimiteit van het milieuwetgevingsproces van de Unie. Daardoor was het volgens het Hof waarschijnlijk dat zij in de toekomst opnieuw zal verzoeken om toegang tot documenten die vergelijkbaar zijn met de litigieuze documenten.³⁴ Datzelfde geldt niet voor rekwirante in de onderhavige zaak, die niet heeft aangetoond dat zij enig specifiek belang heeft bij de nietigverklaring van de litigieuze besluiten aangezien, zoals uit de bovenstaande overwegingen volgt, de voortzetting van het beroep, anders dan in zaak C-57/16 P, geen concrete extra voordelen zou hebben opgeleverd.

V. Conclusie

116. Derhalve geef ik het Hof in overweging om het eerste middel in hogere voorziening af te wijzen.

³⁴ Arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 54.