

AB 2024/120

Geharmoniseerde normen moeten openbaar toegankelijk zijn, ook als de toepassing ervan vrijwillig is. Het rechtsstatelijke belang van vrije en openbare wetgeving prevaleert boven het intellectuele eigendomsrecht dat Europese normalisatie-instellingen hebben op geharmoniseerde normen.

HvJ EU 05-03-2024, ECLI:EU:C:2024:201, m.nt. L.R.M.A. Beurskens (Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a.)

Instantie	Hof van Justitie van de Europese Unie
Datum	5 maart 2024
Magistraten	K. Lenaerts, L. Bay Larsen, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan, N. Piçarra, M. Ilešič, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer
Zaaknummer	C-588/21 P
Noot	L.R.M.A. Beurskens
Roepnaam	Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a.
JCDI	JCDI:ADS955970:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Intellectuele-eigendomsrecht / Europees intellectuele-eigendomsrecht Bestuursrecht algemeen / Openbaarheid van bestuur
Brondocumenten	ECLI:EU:C:2024:201, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 05-03-2024 ECLI:EU:C:2023:509, Conclusie, Hof van Justitie van de Europese Unie, 22-06-2023
Wetgeving	Art. 4 lid 2 Verordening (EG) 1049/2001; art. 15 lid 3 VWEU; art. 2 VEU

Essentie

Geharmoniseerde normen moeten openbaar toegankelijk zijn, ook als de toepassing ervan vrijwillig is. Het rechtsstatelijke belang van vrije en openbare wetgeving prevaleert boven het intellectuele eigendomsrecht dat Europese normalisatie-instellingen hebben op geharmoniseerde normen.

Samenvatting

Gelet op het voorgaande moet overeenkomstig de in punt 70 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden vastgesteld dat de opgevraagde geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht. In de tweede plaats, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van haar conclusie, bepaalt art. 2 VEU dat de Unie is gegrondvest op het rechtsstaatbeginsel, dat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang moeten hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen (...). Deze vrije toegang moet in het bijzonder eenieder voor wie de door een wet geboden bescherming geldt in staat stellen om binnen de door het recht gestelde grenzen na te gaan of de adressaten van de in deze wet vastgestelde regels die regels daadwerkelijk naleven. Aldus kan

een geharmoniseerde norm, door de gevolgen die daar in een wettelijke regeling van de Unie aan worden toegekend, de rechten en verplichtingen van particulieren specificeren en kunnen deze specificaties voor hen noodzakelijk zijn om na te gaan of een bepaald product of een bepaalde dienst daadwerkelijk voldoet aan de eisen van de betrokken wettelijke regeling. (...) Tegen deze achtergrond moet worden vastgesteld dat een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 de openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebiedt.

Partij(en)

In zaak C-588/21 P, betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 23 september 2021:

1. Public.Resource.Org, Inc., te Sebastopol, Californië (Verenigde Staten),
2. Right to Know CLG, te Dublin (Ierland),

vertegenwoordigd door J. Hackl en C. Nüßing, Rechtsanwältin, en F. Logue, solicitor, rekwirantes,

andere partijen in de procedure:

3. Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Delaude, G. Gattinara en F. Thiran als gemachtigden, verweerster in eerste aanleg,
4. Europees Comité voor Normalisatie (CEN), te Brussel (België),
5. Asociación Española de Normalización (UNE), te Madrid (Spanje),
6. Asocia ia de Standardizare din România (ASRO), te Boekarest (Roemenië),
7. Association française de normalisation (AFNOR), te La Plaine Saint-Denis (Frankrijk),
8. Austrian Standards International (ASI), te Wenen (Oostenrijk),
9. British Standards Institution (BSI), te Londen (Verenigd Koninkrijk),
10. Bureau de normalisation/Bureau voor Normalisatie (NBN), te Brussel,
11. Dansk Standard (DS), te Kopenhagen (Denemarken),
12. Deutsches Institut für Normung eV (DIN), te Berlijn (Duitsland),
13. Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), te Delft (Nederland),
14. Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV), te Winterthur (Zwitserland),
15. Standard Norge (SN), te Oslo (Noorwegen),
16. Suomen Standardisoimisliitto ry (SFS), te Helsinki (Finland),
17. Svenska institutet f r standarder (SIS), te Stockholm (Zweden),
18. Institut za standardizaciju Srbije (ISS), te Belgrado (Servië),

vertegenwoordigd door K. Dingemann, M. Kottmann en K. Reiter, Rechtsanwältin.

Uitspraak

Arrest

1

Met hun hogere voorziening verzoeken Public.Resource.Org Inc. en Right to Know CLG om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 juli 2021, Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie (T-185/19, EU:T:2021:445; hierna: 'bestreden arrest'), houdende verwerping van hun beroep tot nietigverklaring van besluit C(2019) 639 final van de Commissie van 22 januari 2019 (hierna: 'litigieus besluit'), waarbij de Europese Commissie hun verzoek heeft afgewezen om toegang tot vier door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) vastgestelde geharmoniseerde normen.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1049/2001

2

Artikel 1, met als opschrift 'Doel', 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 onder a) en b):

"Deze verordening beoogt:

- a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel [15 VWEU] neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad [van de Europese Unie] en de Commissie (hierna 'de instellingen'), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd,
 - b) de vaststelling van regels die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren, [...]
- [...]"

3

Artikel 2 van deze verordening, 'Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied', bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

- "
1. Iedere burger van de [Europese] 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.
 2. De instellingen kunnen toegang tot documenten verlenen, volgens dezelfde beginselen, en onder dezelfde voorwaarden en beperkingen, aan natuurlijke of rechtspersonen die geen verblijfplaats of geen statutaire zetel hebben in een lidstaat.
 3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkerreinen van de Europese Unie."

4

Artikel 4 van die verordening, 'Uitzonderingen', bepaalt in de leden 1, 2 en 4 het volgende:

- “
1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:
 - a) het openbaar belang, wat betreft:
 - de openbare veiligheid,
 - defensie en militaire aangelegenheden,
 - de internationale betrekkingen,
 - het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;
 - b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.
 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.
[...]
 4. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering van de leden 1 of 2 van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.”

5

Artikel 7 van voornoemde verordening, 'Behandeling van initiële verzoeken', bepaalt in lid 2:

“In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien.”

6

Artikel 12 van verordening nr. 1049/2001, 'Rechtstreekse toegang in elektronische vorm of via een register', bepaalt in lid 2 het volgende:

“In het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.”

Verordening nr. 1367/2006

Artikel 2, 'Definities', 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 instellingen en organen van de Unie (*PB* 2006, L 264, blz. 13) bepaalt in lid 1, onder d), i):

"Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- d) 'milieu-informatie': alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:
- i) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen".

Artikel 6 van deze verordening, 'Toepassing van uitzonderingen met betrekking tot verzoeken om toegang tot milieu-informatie', bepaalt in lid 1, eerste volzin:

"Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van [verordening nr. 1049/2001], met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu."

Verordening nr. 1907/2006

Punt 27 van de tabel in bijlage XVII bij verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*PB* 2006, L 396, blz. 1, met rectificatie in *PB* 2007, L 136, blz. 3), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (hierna: 'verordening nr. 1907/2006'), bepaalt met betrekking tot de beperkingsvoorwaarden voor nikkel:

" [Mag] niet worden gebruikt:

1.

- a) in staafjes die in gaatjes in de oren en in andere delen van het menselijke lichaam worden geplaatst, tenzij de hoeveelheid nikkel die uit dergelijke staafjes vrijkomt, niet groter is dan 0,2 µg [(microgram)]/cm²/week (migratielimiet);
- b) in voorwerpen bestemd om in direct en langdurig contact met de huid te komen, zoals:
- oorbellen,
 - halskettingen, armbanden en kettingen, enkelringen en vingerringen,

- armbandhorlogekasten, horlogebanden en -sluitingen,
- drukknoppen, sluitingen, klinknagels, ritssluitingen en metalen merktekens, wanneer deze in kleding worden gebruikt,

indien de hoeveelheid nikkel die vrijkomt uit delen van deze voorwerpen die in direct en langdurig contact met de huid komen, groter is dan 0,5 $\frac{1}{4}$ g/cm²/week;

c) in voorwerpen zoals de onder b) genoemde, wanneer deze een niet-nikkelen coating hebben, tenzij deze coating voldoende is om ervoor te zorgen dat de hoeveelheid nikkel die vrijkomt uit de delen van dergelijke voorwerpen die in direct en langdurig contact met de huid komen, niet groter is dan 0,5 $\frac{1}{4}$ g/cm²/week gedurende een periode van ten minste twee jaar van normaal gebruik van het voorwerp.

2. Voorwerpen die onder punt 1 vallen, mogen niet in de handel worden gebracht tenzij zij voldoen aan de in dat punt genoemde voorschriften.
3. De door het [CEN] vastgestelde normen worden gebruikt als testmethoden om aan te tonen dat voorwerpen aan de punten 1 en 2 voldoen.”

Verordening nr. 1025/2012

10

Overweging 5 van verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van beschikking 87/95/EEG van de Raad en besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (*PB* 2012, L 316, blz. 12) is als volgt verwoord:

“Op de interne markt spelen Europese normen een zeer belangrijke rol, bijvoorbeeld door het gebruik van geharmoniseerde normen voor het vermoeden van conformiteit van producten die op de markt zullen worden aangeboden met de essentiële eisen ten aanzien van die producten als vastgelegd in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie. Deze eisen moeten precies worden gedefinieerd om een verkeerde interpretatie door de Europese normalisatieorganisaties te voorkomen.”

11

Artikel 2 van deze verordening, ‘Definities’, bepaalt in punt 1, onder c):

“Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- 1) ‘norm’: een door een erkende normalisatie-instelling vastgestelde technische specificatie voor herhaalde of voortdurende toepassing, waarvan de naleving niet verplicht is en die tot een van de volgende categorieën behoort:

[...]

- c) ‘geharmoniseerde norm’: een Europese norm die op verzoek van de Commissie is vastgesteld met het oog op de toepassing van harmonisatiewetgeving van de Unie”.

12

Artikel 10 van die verordening, 'Normalisatieverzoeken aan Europese normalisatieorganisaties', bepaalt in lid 1:

"De Commissie kan binnen de grenzen van de bevoegdheden als bepaald in de Verdragen een of meer Europese normalisatieorganisaties verzoeken binnen een bepaalde termijn een Europese norm of een Europees normalisatieproduct op te stellen. Europese normen en Europese normalisatieproducten moeten marktgestuurd zijn, rekening houden met het algemeen belang en met de beleidsdoelen die duidelijk in het verzoek van de Commissie staan vermeld, en gebaseerd zijn op consensus. De Commissie bepaalt aan welke inhoudelijke vereisten het gevraagde document moet voldoen en binnen welke termijn het moet worden vastgesteld."

13

Artikel 11 van voornoemde verordening, 'Formele bezwaren tegen geharmoniseerde normen', bepaalt in lid 1 het volgende:

"Wanneer een lidstaat of het Europees Parlement van mening is dat een geharmoniseerde norm niet volledig beantwoordt aan de beoogde eisen die beschreven zijn in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie, brengt deze lidstaat of het Europees Parlement de Commissie daarvan op de hoogte, met een gedetailleerde toelichting, en de Commissie besluit, na raadpleging van het comité dat is opgericht door middel van de overeenkomstige harmonisatiewetgeving van de Unie, als een dergelijk comité bestaat, of andere vormen van raadpleging van sectorale deskundigen:

- a) de referenties van de betrokken geharmoniseerde norm wel of niet of met beperkingen in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekend te maken;
- b) de referenties van de betrokken geharmoniseerde norm in het *Publicatieblad van de Europese Unie* te handhaven, te handhaven met beperkingen of in te trekken."

14

De eventuele financiering door de Unie van Europese normalisatieorganisaties voor normalisatiewerkzaamheden wordt geregeld in artikel 15 van verordening nr. 1025/2012.

Richtlijn 2009/48

15

Artikel 13, 'Vermoeden van overeenstemming', van richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de veiligheid van speelgoed (*PB* 2009, L 170, blz. 1) luidt als volgt:

"Speelgoed dat in overeenstemming is met geharmoniseerde normen of delen daarvan, waarvan de referentienummers in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, wordt geacht in overeenstemming te zijn met de eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken, zoals beschreven in artikel 10 en bijlage II."

Voorgeschiedenis van het geding

16

De voorgeschiedenis van het geding, zoals deze blijkt uit de punten 1 tot en met 4 van het bestreden arrest, is als volgt.

17

Rekwirantes zijn organisaties zonder winst oogmerk die als voornaamste taak hebben om het recht vrij toegankelijk te maken voor alle burgers. Op 25 september 2018 hebben zij het directoraat-generaal Interne markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf op grond van verordening nr. 1049/2001 en verordening nr. 1367/2006 verzocht om toegang tot documenten in het bezit van de Commissie (hierna: 'verzoek om toegang').

18

Het verzoek om toegang betrof vier geharmoniseerde normen die het CEN heeft vastgesteld overeenkomstig verordening nr. 1025/2012, te weten norm EN 71-5:2015, met als opschrift 'Veiligheid van speelgoed - Deel 5: Chemisch speelgoed (sets) anders dan scheikundedozen', norm EN 71-4:2013, 'Veiligheid van speelgoed - Deel 4: Scheikundedozen en gerelateerde sets', norm EN 71-12:2013, 'Veiligheid van speelgoed - Deel 12: N-nitrosamines en N-nitroseerbare stoffen' en norm EN 12472:2005+A1:2009, 'Methode voor de simulatie van slijtage en corrosie voor het aantonen van de afgifte van nikkel uit voorwerpen die van een deklaag zijn voorzien' (hierna: 'opgevraagde geharmoniseerde normen').

19

Bij brief van 15 november 2018 heeft de Commissie het verzoek om toegang afgewezen op grond van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.

20

Op 30 november 2018 hebben rekwirantes bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. Bij het litigieuze besluit heeft de Commissie de weigering van toegang tot de opgevraagde geharmoniseerde normen bevestigd.

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

21

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 maart 2019, hebben rekwirantes beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

22

Bij beschikking van 20 november 2019, Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie (T-185/19, EU:T:2019:828), zijn het CEN en veertien nationale normalisatie-instellingen, te weten de Asociación Española de Normalización (UNE), de Asocia ie de Standardizare din România (ASRO), de Association française de normalisation (AFNOR), Austrian Standards International (ASI), de British Standards Institution (BSI), het Bureau de normalisation/Bureau voor Normalisatie (NBN), Dansk Standard (DS), het Deutsche Institut für Normung eV (DIN), het Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), de Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV), Standard Norge (SN), de Suomen Standardisoimisliitto ry (SFS), het Svenska institut für standarder (SIS) en het Institut za standardizaciju Srbije (ISS) (hierna gezamenlijk: 'interveniënten in eerste aanleg'), toegelaten tot interventie in zaak T-185/19 aan de zijde van de Commissie.

23

Ter ondersteuning van hun beroepen voerden rekwirantes twee middelen aan. Met hun eerste middel betoogden zij in essentie dat de Commissie het recht had geschonden en beoordelingsfouten had begaan bij de toepassing van de uitzondering in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 op grond dat, ten eerste, voor de opgevraagde geharmoniseerde normen geen auteursrechtelijke bescherming kon

gelden en, ten tweede, niet was aangetoond dat de commerciële belangen van het CEN en zijn nationale leden door openbaarmaking zouden worden ondermijnd.

24

Met hun tweede middel betoogden rekwirantes dat de Commissie het recht onjuist had toegepast met betrekking tot het ontbreken van een hoger openbaar belang in de zin van dat artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, en de motiveringsplicht niet was nagekomen, omdat zij had geoordeeld dat er geen hoger openbaar belang in de zin van die bepaling was dat openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebod en omdat zij haar weigering om het bestaan van een dergelijk hoger belang te erkennen onvoldoende had gemotiveerd.

25

In antwoord op het eerste middel heeft het Gerecht allereerst in punt 29 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat verordening nr. 1049/2001 beoogt aan het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten van de instellingen van de Unie te verlenen en dat dit recht volgens artikel 2, lid 3, van deze verordening zowel geldt voor documenten die deze instellingen zelf hebben opgesteld als voor documenten die zij hebben ontvangen van derden, waaronder natuurlijke of rechtspersonen, om vervolgens in de punten 30 en 31 vast te stellen dat aan dat recht bepaalde beperkingen zijn gesteld om redenen van openbaar of particulier belang.

26

Betreffende in de eerste plaats de eventuele aantasting van de bescherming van de commerciële belangen die voortvloeien uit de auteursrechtelijke bescherming van de opgevraagde geharmoniseerde normen en de vraag of deze geharmoniseerde normen auteursrechtelijk kunnen worden beschermd ofschoon zij deel uitmaken van het Unierecht, heeft het Gerecht in de punten 40 tot en met 43 van het bestreden arrest in essentie geoordeeld dat het aan de autoriteit waarbij een verzoek om toegang tot van derden afkomstige documenten is ingediend staat om objectieve en onderling overeenstemmende aanwijzingen te verschaffen die het bestaan van het door de betrokken derde gestelde auteursrecht kunnen bevestigen.

27

Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 47 en 48 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie geen fout had begaan door te oordelen dat in casu de betrokken geharmoniseerde normen voldeden aan de oorspronkelijkheidsdrempel die zij moesten bereiken om een 'werk' in de zin van de rechtspraak te vormen en dus in aanmerking te komen voor die bescherming.

28

Verder heeft het Gerecht in punt 54 van het bestreden arrest geoordeeld dat rekwirantes ten onrechte hadden aangevoerd dat, aangezien het Hof in het arrest van 27 oktober 2016, *James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821)*, heeft vastgesteld dat deze normen deel uitmaken van het 'Unierecht', zij vrij en kosteloos toegankelijk moeten zijn, zodat er op die normen geen uitzondering op het recht van toegang kan worden toegepast.

29

Wat in de tweede plaats het argument betreft dat de opgevraagde geharmoniseerde normen geen auteursrechtelijke bescherming genieten omdat zij geen 'persoonlijke intellectuele schepping' in de zin van de rechtspraak van het Hof vormen, hetgeen noodzakelijk is om voor deze bescherming in aanmerking te komen, heeft het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest in essentie geoordeeld dat dit argument onvoldoende was onderbouwd.

30

Wat in de derde plaats het bestaan betreft van een beoordelingsfout met betrekking tot de vraag of er sprake was van een ondermijning van beschermde commerciële belangen, heeft het Gerecht in de punten 65 en 66 van het bestreden arrest benadrukt dat de verkoop van normen een wezenlijk bestanddeel is van het bedrijfsmodel van alle normalisatie-instellingen. Aangezien de Commissie terecht had vastgesteld dat de opgevraagde geharmoniseerde normen auteursrechtelijke bescherming genoten, op grond waarvan zij pas na betaling van bepaalde vergoedingen toegankelijk waren voor geïnteresseerden, kon kosteloze openbaarmaking van die normen op basis van verordening nr. 1049/2001 de commerciële belangen van het CEN en zijn nationale leden concreet en daadwerkelijk schaden. Het Gerecht heeft hier in punt 71 van dat arrest aan toegevoegd dat het feit dat de Europese normalisatieorganisaties bijdragen tot de vervulling van taken van algemeen belang door certificeringsdiensten op het gebied van de naleving van de toepasselijke wetgeving te verrichten, niet afdoet aan hun status van particuliere entiteiten die een economische activiteit uitoefenen.

31

Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest het eerste middel in zijn geheel afgewezen.

32

Het tweede middel van rekwirantes bestond uit drie onderdelen.

33

Met betrekking tot het derde onderdeel van dit middel, ontleend aan een ontoereikende motivering van de weigering van de Commissie om het bestaan van een hoger openbaar belang te erkennen, heeft het Gerecht allereerst in punt 86 van het bestreden arrest opgemerkt dat de Commissie er in het litigieuze besluit op had gewezen dat er in het arrest van 27 oktober 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821), geen verplichting was gecreëerd om geharmoniseerde normen proactief bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en daarin evenmin was vastgesteld dat er automatisch een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking van die normen gebiedt. Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 87 en 88 van het bestreden arrest ook opgemerkt dat de Commissie de stellingen van rekwirantes had weerlegd betreffende de transparantieplichtingen op het gebied van milieu, die een hoger openbaar belang zouden vormen dan het belang van de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, en dat zij daaraan had toegevoegd dat zij niet in staat was om enig hoger openbaar belang aan te wijzen dat een dergelijke openbaarmaking zou gebiedt. Ten slotte heeft het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest opgemerkt dat de Commissie weliswaar verplicht was om de redenen te vermelden die rechtvaardigden dat in de onderhavige zaak een van de in verordening nr. 1049/2001 vastgestelde uitzonderingen op het recht op toegang werd toegepast, maar dat zij er niet toe gehouden was om inlichtingen te verstrekken die verder gaan dan nodig is om degene die om toegang verzoekt, in staat te stellen de redenen voor haar besluit te begrijpen en om het Gerecht in staat te stellen de rechtmatigheid van dat besluit te toetsen.

34

Met betrekking tot het bestaan van een hoger openbaar belang dat vrije toegang tot de wet verlangt, heeft het Gerecht ten eerste in de punten 99 tot en met 101 van het bestreden arrest vastgesteld dat in casu rekwirantes de categorie van geharmoniseerde normen volledig trachten uit te sluiten van de toepasselijkheid van het bij verordening nr. 1049/2001 ingevoerde stelsel van materiële uitzonderingen, zonder evenwel concrete redenen aan te voeren die de openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen zouden rechtvaardigen noch uit te leggen in hoeverre de openbaarmaking van deze normen voorrang moet krijgen boven de

bescherming van de commerciële belangen van het CEN of zijn nationale leden.

35

Ten tweede woog het openbaar belang om de goede werking van het Europese normalisatiestelsel te waarborgen, dat tot doel heeft om het vrije verkeer van goederen te bevorderen en tegelijkertijd in alle Europese landen een gelijkwaardig minimumveiligheidsniveau te garanderen, zwaarder dan de garantie van vrije en kosteloze toegang tot geharmoniseerde normen.

36

Ten derde stelt verordening nr. 1025/2012 uitdrukkelijk een regeling vast waarbij openbaarmaking is beperkt tot enkel de referentiegegevens van de geharmoniseerde normen en maakt deze verordening het mogelijk dat personen die willen profiteren van het aan deze normen verbonden vermoeden van overeenstemming, tegen betaling toegang hebben tot die normen.

37

Ten vierde heeft het Gerecht in de punten 104 en 105 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie in het litigieuze besluit terecht had geoordeeld dat er geen enkel hoger openbaar belang was dat de openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebod uit hoofde van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001. Het Gerecht heeft daar in punt 107 van dat arrest aan toegevoegd dat, naast het feit dat rekwirantes niet hadden vermeld wat exact de bron was voor het bestaan van een 'constitutioneel beginsel' dat een vrije en kosteloze toegang tot geharmoniseerde normen vereist, zij geenszins hadden gerechtvaardigd waarom voor deze normen het vereiste inzake de openbaarmaking en toegankelijkheid van een 'wet' zou moeten gelden terwijl die normen niet verplicht van toepassing zijn, alleen rechtsgevolgen hebben voor de betrokkenen en kosteloos kunnen worden geraadpleegd in bepaalde bibliotheken van de lidstaten.

38

Met betrekking tot het bestaan van een hoger openbaar belang dat voortvloeit uit de transparantieplichting op het gebied van milieu, heeft het Gerecht in punt 119 van het bestreden arrest vastgesteld dat zowel het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (*PB* 2005, L 124, blz. 1), als verordening nr. 1367/2006 bepaalt dat het publiek toegang heeft tot milieu-informatie, hetzij op verzoek hetzij door de actieve verspreiding van informatie door de betrokken autoriteiten en instellingen. Aangezien deze autoriteiten en instellingen kunnen weigeren om een verzoek om toegang tot informatie in te willigen wanneer deze binnen de werkingssfeer van bepaalde uitzonderingen valt, hoeven zij die informatie evenwel niet actief te verspreiden.

39

Het Gerecht heeft hieruit in punt 129 van dat arrest afgeleid dat de opgevraagde geharmoniseerde normen niet behoorden tot de categorie van informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu en dus niet onder het vermoeden van artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1367/2006 konden vallen, volgens hetwelk de openbaarmaking van dergelijke normen wordt geacht een hoger openbaar belang te dienen in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

40

Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 130 van het bestreden arrest het tweede middel in zijn geheel afgewezen

en het beroep verworpen.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

41

Met hun hogere voorziening verzoeken rekwirantes het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen en toegang te verlenen tot de opgevraagde geharmoniseerde normen;
- subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

42

De Commissie en interveniënten in eerste aanleg verzoeken het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- rekwirantes te verwijzen in de kosten.

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

43

Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 augustus 2023, hebben interveniënten in eerste aanleg overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzocht om heropening van de mondelinge behandeling.

44

Ter ondersteuning van dit verzoek voeren zij aan dat de conclusie van de advocaat-generaal van 22 juni 2023 berust op tal van veronderstellingen die niet door feiten - zelfs niet door onjuiste feiten - worden ondersteund, welke veronderstellingen op zijn minst verdere discussie vereisen. Bovendien zijn zij van mening dat een grondig debat des te noodzakelijker is omdat de advocaat-generaal is uitgegaan van onjuiste veronderstellingen en dat de benadering die zij in haar conclusie heeft gevolgd, met name die volgens welke 'het Europese normalisatiestelsel [...] geen betaalde toegang tot [geharmoniseerde technische normen] vereist om te kunnen functioneren', een risico in het leven roept voor het functioneren van dat systeem.

45

Volgens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

46

In casu is dat niet het geval. Interveniënten in eerste aanleg en de Commissie hebben hun beoordeling van het feitelijke kader van het geding immers ter terechtzitting uiteengezet. Zij hebben met name de gelegenheid gehad om hun standpunt kenbaar te maken over de weergave van de feiten in het bestreden arrest en in de hogere voorziening, alsook om uiteen te zetten waarom het Europese normalisatiestelsel volgens hen vereist dat tegen betaling toegang kan worden verkregen tot de opgevraagde geharmoniseerde normen. Het Hof is, de advocaat-generaal gehoord, dan ook van oordeel dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om uitspraak te kunnen doen.

47

Wat voorts de kritiek betreft dat de conclusie van de advocaat-generaal richtsnoeren bevat die een risico vormen voor de werking van het Europese normalisatiestelsel, dient in herinnering te worden gebracht dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet voorzien in de mogelijkheid voor de belanghebbende partijen om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (arrest van 25 oktober 2017, *Polbud - Wykonawstwo*, C-106/16, EU:C:2017:804, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48

De advocaat-generaal heeft immers krachtens artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak om in het openbaar in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is in dat verband niet gebonden door de conclusie van de advocaat-generaal of door de motivering op grond waarvan de advocaat-generaal tot die conclusie komt. Het feit dat een partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal, kan als zodanig dus geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling opleveren, ongeacht welke kwesties hij in zijn conclusie heeft onderzocht (arrest van 4 september 2014, *Vnuk*, C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49

Gelet op een en ander is het Hof van mening dat er geen heropening van de mondelinge behandeling hoeft te worden gelast.

Hogere voorziening

50

Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren rekwirantes twee middelen aan. Volgens het eerste middel heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de opgevraagde geharmoniseerde normen onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen, die strekt tot bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom. Het tweede middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot het bestaan van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, dat de openbaarmaking van die normen gebiedt.

51

Het tweede middel dient als eerste te worden onderzocht.

Argumenten van partijen

52

Met hun tweede middel betogen rekwirantes dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 bestond dat openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebod.

53

In de eerste plaats verwijten rekwirantes het Gerecht in essentie dat het in de punten 98 tot en met 101 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat zij niet hadden aangetoond om welke specifieke redenen hun verzoek om toegang gerechtvaardigd was uit hoofde van het bestaan van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebod.

54

Dienaangaande betogen zij om te beginnen dat de opgevraagde geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht, dat vrij toegankelijk moet zijn. Vervolgens stellen zij dat deze normen betrekking hebben op een kwestie die van fundamenteel belang is voor de consument, namelijk de veiligheid van speelgoed. Ten slotte voeren zij aan dat dergelijke normen ook van groot belang zijn voor fabrikanten en voor alle andere deelnemers aan de toeleveringsketen, aangezien er voor de betrokken producten een vermoeden bestaat dat zij in overeenstemming zijn met de regelgeving van de Unie wanneer zij voldoen aan de uit die normen voortvloeiende vereisten.

55

In de tweede plaats stellen rekwirantes dat het Gerecht in de punten 102 en 103 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het openbaar belang om de functionaliteit van het Europese normalisatiestelsel te waarborgen, zwaarder weegt dan de garantie van vrije en kosteloze toegang tot geharmoniseerde normen.

56

Bovendien valt de functionaliteit van het Europese normalisatiestelsel volgens rekwirantes niet onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, die enkel betrekking heeft op de bescherming van de commerciële belangen van natuurlijke personen of rechtspersonen, met inbegrip van intellectuele eigendom. Door te oordelen dat het openbaar belang om de functionaliteit van het Europese normalisatiestelsel te waarborgen onder die bepaling valt, heeft het Gerecht ten onrechte een uitzondering in het leven geroepen die niet is opgenomen in deze verordening.

57

In de derde plaats stellen rekwirantes dat het Gerecht in de punten 104 en 105 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de beoordeling van de Commissie te bevestigen dat er in het arrest van 27 oktober 2016, *James Elliott Construction* (C-613/14, EU:C:2016:821), geen verplichting is gecreëerd tot proactieve bekendmaking van geharmoniseerde normen in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, en dat daarin evenmin is vastgesteld dat er automatisch een hoger openbaar belang is dat openbaarmaking van die normen gebiedt.

58

In dit verband moeten de opgevraagde geharmoniseerde normen worden beschouwd als wetgevingsdocumenten omdat de procedure tot vaststelling ervan een voorbeeld van 'gecontroleerde'

normatieve delegatie is. In het bijzonder worden de referentiegegevens van dergelijke normen bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en verplicht de Commissie de lidstaten om iedere geharmoniseerde norm binnen een termijn van zes maanden ongewijzigd aan te nemen als nationale norm. Bovendien heeft de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* tot gevolg dat producten die onder de Uniewetgeving vallen en die voldoen aan de in de geharmoniseerde normen vastgestelde technische vereisten, worden vermoed in overeenstemming te zijn met de regelgeving van de Unie.

59

In de vierde plaats voeren rekwirantes aan dat het Gerecht in punt 107 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te verklaren dat de geharmoniseerde normen alleen rechtsgevolgen hebben voor betrokkenen. Deze vaststelling druist namelijk in tegen de rechtspraak van het Hof volgens welke geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht.

60

De Commissie, ondersteund door interveniënten in eerste aanleg, brengt hier om te beginnen tegen in dat het betoog van rekwirantes zo algemeen is dat het van toepassing zou kunnen zijn op elk verzoek om openbaarmaking van een geharmoniseerde norm.

61

Wat de specifiek door rekwirantes aangevoerde gronden betreft, merkt de Commissie ten eerste op dat de opgevraagde geharmoniseerde normen weliswaar inderdaad deel uitmaken van het Unierecht, maar dit niet betekent dat zij vrij toegankelijk moeten zijn. Wat ten tweede het feit betreft dat deze normen betrekking hebben op kwesties die van fundamenteel belang zijn voor de consument, merkt zij op dat dit betoog te algemeen is om zwaarder te kunnen wegen dan de redenen die rechtvaardigen dat openbaarmaking van de betrokken documenten wordt geweigerd. Ten derde kan het belang dat fabrikanten en andere deelnemers aan de toeleveringsketen met het oog op hun toegang tot de interne markt hebben bij geharmoniseerde normen, niet worden beschouwd als een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van deze normen gebiedt.

62

Voorts stelt de Commissie dat vrije en kosteloze toegang tot geharmoniseerde normen systeemgevolgen zou hebben voor interveniënten in eerste aanleg, hun intellectuele-eigendomsrechten en hun commerciële inkomsten. In dit verband merkt zij op dat het Europese normalisatiestelsel zonder betaalde toegang tot deze normen niet zou kunnen functioneren, zodat de uitzondering van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is. Hoe dan ook is er geen hoger openbaar belang dat openbaarmaking van die normen gebiedt.

63

Ten slotte wijst de Commissie erop dat de geharmoniseerde normen niet worden opgesteld in het kader van wetgevingsprocedures, maar op basis van een mandaat dat de Commissie aan een normalisatie-instelling heeft toegekend na vaststelling van een wetgevingshandeling. Bovendien moeten geharmoniseerde normen, zodra ze door een normalisatie-instelling zijn aangenomen, door de nationale leden van deze instelling worden omgezet in de nationale rechtsorden, overeenkomstig de interne procedureregels van die instelling. Hoe dan ook valt ook de rechtstreekse toegang waarin artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 voorziet onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van deze verordening.

64

Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat het tweede middel moet worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

65

Met hun tweede middel betogen rekwirantes in essentie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 was dat openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebod. Volgens hen bestaat er krachtens het rechtsstaatbeginsel, dat vrije toegang tot het Unierecht voorschrijft, een hoger openbaar belang dat toegang tot deze normen gebiedt voor alle natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat, op grond dat die normen deel uitmaken van het Unierecht.

66

Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat het recht op toegang tot documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, ongeacht de informatiedrager waarop zij zijn vastgelegd, krachtens artikel 15, lid 3, VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'Handvest') geldt voor iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat. De uitoefening van dit recht wordt, wat de toegang tot documenten van het Parlement, de Raad en de Commissie betreft, geregeld in verordening nr. 1049/2001, die volgens artikel 1 ervan onder meer beoogt om 'de beginselen, voorwaarden en beperkingen' van voornoemd recht te bepalen 'en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd' en om regels vast te stellen 'die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren'.

67

Artikel 2, lid 1, van deze verordening voorziet specifiek in een recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Krachtens artikel 2, lid 2, van die verordening kunnen deze instellingen bovendien volgens diezelfde beginselen en onder dezelfde voorwaarden en beperkingen, toegang tot documenten verlenen aan natuurlijke of rechtspersonen die geen verblijfplaats of statutaire zetel hebben in een lidstaat.

68

Volgens artikel 4, lid 2, eerste streepje en laatste zinsdeel, van voornoemde verordening weigeren die instellingen de toegang tot een document wanneer openbaarmaking ervan de bescherming van de commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking van dat document gebiedt.

69

Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dus dat de daarin opgenomen uitzondering niet van toepassing is wanneer een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.

70

Dienaangaande dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een geharmoniseerde norm die krachtens een richtlijn is vastgesteld en waarvan de referentiegegevens zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, wegens de rechtsgevolgen ervan deel uitmaakt van het Unierecht (zie in die zin arrest van 27 oktober 2016, *James Elliott Construction*, C-613/14, EU:C:2016:821, punt 40).

71

In het bijzonder heeft het Hof ten eerste reeds geoordeeld dat geharmoniseerde normen aan particulieren in het algemeen kunnen worden tegengeworpen mits die normen zelf zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (zie in die zin arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 48).

72

Wat ten tweede de procedure voor de opstelling van geharmoniseerde normen betreft, moet worden opgemerkt dat deze door de Uniewetgever is vastgelegd in verordening nr. 1025/2012 en dat de Commissie op grond van de bepalingen in hoofdstuk III van deze verordening een centrale rol speelt in het Europese normalisatiestelsel.

73

Aldus moet in navolging van de advocaat-generaal in de punten 23 tot en met 31 van haar conclusie worden opgemerkt dat het opstellen van deze normen weliswaar is toevertrouwd aan een privaatrechtelijke entiteit, maar dat alleen de Commissie kan verzoeken om ontwikkeling van een geharmoniseerde norm ter tenuitvoerlegging van een richtlijn of een verordening. Krachtens artikel 10, lid 1, laatste volzin, van verordening nr. 1025/2012 bepaalt zij aan welke inhoudelijke vereisten de gevraagde geharmoniseerde norm moet voldoen en binnen welke termijn deze moet worden vastgesteld. Het opstellen van geharmoniseerde normen staat onder toezicht van de Commissie, die op grond van artikel 15 van die verordening ook voor financiering zorgt. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder a), van deze verordening besluit zij of de referenties van de betrokken geharmoniseerde norm wel of niet of met beperkingen bekend worden gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

74

Ten derde bepaalt verordening nr. 1025/2012 in artikel 2, punt 1, weliswaar dat de naleving van geharmoniseerde normen niet verplicht is, maar er geldt, zoals blijkt uit overweging 5 van deze verordening, voor producten die aan deze normen voldoen een vermoeden van conformiteit met de essentiële eisen die ten aanzien van die producten zijn vastgesteld in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie. Dit door deze wettelijke regeling verleende rechtsgevolg vormt een van de wezenlijke kenmerken van die normen en maakt deze tot een essentieel instrument voor marktdeelnemers bij de uitoefening van het recht op vrij verkeer van goederen of diensten op de markt van de Unie.

75

Meer in het bijzonder kan het voor marktdeelnemers moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om een andere werkwijze te volgen dan die welke erin bestaat te zorgen voor overeenstemming met dergelijke normen, zoals een individueel deskundigenonderzoek, gelet op de daarmee gepaard gaande administratieve moeilijkheden en extra kosten (zie in die zin arrest van 12 juli 2012, [Fra.bo](#), C-171/11, EU:C:2012:453, punten 29 en 30).

76

Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 43 van haar conclusie, houdt dit in dat wanneer een wettelijke regeling van de Unie bepaalt dat de naleving van een geharmoniseerde norm leidt tot een vermoeden van conformiteit met de essentiële eisen van die regeling, iedere natuurlijke of rechtspersoon die dit vermoeden met betrekking tot een bepaald product of een bepaalde dienst op nuttige wijze wil aanvechten, moet aantonen dat dit product of deze dienst niet aan die norm voldoet of dat de norm gebrekkig is.

77

In casu verwijzen drie van de vier opgevraagde geharmoniseerde normen naar richtlijn 2009/48, namelijk norm EN 71-5:2015, met als opschrift 'Veiligheid van speelgoed - Deel 5: Chemisch speelgoed (sets) anders dan scheikundedozen', norm EN 71-4:2013, 'Veiligheid van speelgoed - Deel 4: Scheikundedozen en gerelateerde sets', en norm EN 71-12:2013, 'Veiligheid van speelgoed - Deel 12: N-nitrosamines en N-nitroseerbare stoffen'. De referentiegegevens van deze normen zijn op 13 november 2015 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2015, C 378, blz. 1). Overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2009/48 wordt speelgoed dat in overeenstemming met die normen is vervaardigd geacht in overeenstemming te zijn met de eisen die door deze normen worden bestreken.

78

Norm EN 12472:2005+A1:2009, 'Methode voor de simulatie van slijtage en corrosie voor het aantonen van de afgifte van nikkel uit voorwerpen die van een deklaag zijn voorzien', verwijst naar verordening nr. 1907/2006.

79

Ofschoon, zoals blijkt uit punt 74 van het onderhavige arrest, de naleving van geharmoniseerde normen in het algemeen niet verplicht is, is deze norm in casu kennelijk wel verplicht, aangezien verordening nr. 1907/2006 in punt 27, lid 3, van de tabel in bijlage XVII daarbij bepaalt dat, in het geval van nikkel, de door het CEN vastgestelde normen worden gebruikt als testmethoden om aan te tonen dat de betrokken producten voldoen aan de leden 1 en 2 van dit punt 27.

80

Gelet op het voorgaande moet overeenkomstig de in punt 70 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak worden vastgesteld dat de opgevraagde geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht.

81

In de tweede plaats, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van haar conclusie, bepaalt artikel 2 VEU dat de Unie is gegrondvest op het rechtsstaatbeginsel, dat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen (arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze vrije toegang moet in het bijzonder eenieder voor wie de door een wet geboden bescherming geldt in staat stellen om binnen de door het recht gestelde grenzen na te gaan of de adressaten van de in deze wet vastgelegde regels die regels daadwerkelijk naleven.

82

Aldus kan een geharmoniseerde norm, door de gevolgen die daar in een wettelijke regeling van de Unie aan worden toegekend, de rechten en verplichtingen van particulieren specificeren en kunnen deze specificaties voor hen noodzakelijk zijn om na te gaan of een bepaald product of een bepaalde dienst daadwerkelijk voldoet aan de eisen van de betrokken wettelijke regeling.

83

In de derde plaats dient eraan te worden herinnerd dat het transparantiebeginsel onlosmakelijk verbonden is met het beginsel van openheid, dat is verankerd in artikel 1, tweede alinea, en artikel 10, lid 3, VEU, in artikel 15, lid 1, en artikel 298, lid 1, VWEU, alsmede in artikel 42 van het Handvest. Dat beginsel maakt het onder

meer mogelijk om een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem te waarborgen (zie in die zin arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84

Daartoe is een recht op toegang tot documenten gewaarborgd in artikel 15, lid 3, eerste alinea, VWEU en verankerd in artikel 42 van het Handvest, aan welk recht met name uitvoering is gegeven bij verordening nr. 1049/2001, waarvan artikel 2, lid 3, bepaalt dat zij van toepassing is op alle bij het Parlement, de Raad of de Commissie berustende documenten (zie in die zin arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., C-160/20, EU:C:2022:101, punt 36).

85

Tegen deze achtergrond moet worden vastgesteld dat een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsnede, van verordening nr. 1049/2001 de openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebiedt.

86

Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 104 en 105 van het bestreden arrest te oordelen dat er geen hoger openbaar belang was dat de openbaarmaking - uit hoofde van die bepaling - van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebiedt.

87

Dientengevolge moet het tweede middel worden aanvaard en moet het bestreden arrest worden vernietigd zonder dat het eerste middel hoeft te worden onderzocht.

Beroep bij het Gerecht

88

Volgens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht indien de hogere voorziening gegrond is. Het Hof kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Dit is in casu het geval.

89

Zoals blijkt uit de punten 65 tot en met 87 van het onderhavige arrest had de Commissie in het litigieuze besluit moeten erkennen dat er een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001 bestond, dat voortvloeit uit het rechtsstaatbeginsel, het transparantiebeginsel, het beginsel van openheid en het beginsel van goed bestuur, en dat openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebiedt, aangezien deze normen wegens hun rechtsgevolgen deel uitmaken van het Unierecht.

90

Derhalve moet het litigieuze besluit nietig worden verklaard.

Kosten

91

Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof over de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

92

Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.

93

Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van rekwirantes worden verwezen in de kosten van zowel de procedure bij het Gerecht als de procedure in hogere voorziening.

94

Volgens artikel 184, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering kan een partij die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd, wanneer zij niet zelf de hogere voorziening heeft ingesteld, alleen in de kosten van de hogere voorziening worden verwezen indien zij aan de schriftelijke of mondelinge behandeling bij het Hof heeft deelgenomen. Wanneer een dergelijke partij aan de procedure deelneemt, kan het Hof beslissen dat zij haar eigen kosten draagt. Aangezien interveniënten in eerste aanleg hebben deelgenomen aan de schriftelijke en de mondelinge behandeling van de hogere voorziening bij het Hof, dient te worden beslist dat zij in hun eigen kosten zullen dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) *Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 juli 2021, Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie (T-185/19, EU:T:2021:445), wordt vernietigd.*
- 2) *Besluit C(2019) 639 final van de Commissie van 22 januari 2019 wordt nietig verklaard.*
- 3) *De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten van zowel de procedure bij het Gerecht van de Europese Unie als de procedure in hogere voorziening.*
- 4) *Het Europees Comité voor Normalisatie (CEN), de Asociación Española de Normalización (UNE), de AsociaȚie de Standardizare din România (ASRO), de Association française de normalisation (AFNOR), Austrian Standards International (ASI), de British Standards Institution (BSI), het Bureau de normalisation/Bureau voor Normalisatie (NBN), Dansk Standard (DS), het Deutsche Institut für Normung eV (DIN), het Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), de Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV), Standard Norge (SN), de Suomen Standardisoimisliitto ry (SFS), het Svenska institut för standarder (SIS) en het Institut za standardizaciju Srbije (ISS) dragen hun eigen kosten van zowel de procedure in eerste aanleg als de procedure in hogere voorziening.*

Noot

Auteur: L.R.M.A. Beurskens^[*]

1.

Geharmoniseerde normen - een bijzonder soort normalisatienormen - waarop een auteursrecht rust, moeten openbaar toegankelijk zijn als ze door de Uniewetgever worden gebruikt in Uniewetgeving, ook al is de toepassing van de geharmoniseerde normen vrijwillig. Deze conclusie van het Hof van Justitie lag gelet op eerdere jurisprudentie in de lijn der verwachtingen (zie randnummer 5), maar is desalniettemin als principieel aan te merken. Het arrest is om verschillende redenen het annoteren waard. Ten eerste omdat het Hof aangeeft dat normalisatienormen openbaar toegankelijk moeten zijn wanneer de wetgever ernaar verwijst, ook als de toepassing van die normalisatienormen door fabrikanten en producenten niet verplicht is. In verschillende lidstaten, waaronder Nederland, wordt bij een niet-dwingende verwijzing naar een normalisatienorm juist het vrijwillige karakter aangevoerd als argument om de normen niet openbaar te maken. Ten tweede heeft het arrest belangrijke gevolgen voor de Nieuwe Aanpakmethode waarbinnen de geharmoniseerde normen worden gebruikt.

2.

Sinds de jaren '80 wordt in Unierechtelijke productregelgeving gebruikgemaakt van de Nieuwe Aanpakmethode, welke in 2009 is opgevolgd door het Nieuwe wetgevingskader. Deze wetgevingsaanpak houdt in dat productrichtlijnen en -verordeningen alleen de essentiële eisen vermelden waaraan een product moet voldoen. Een voorbeeld is de essentiële eis dat speelgoed en onderdelen daarvan geen enkel risico van verstikking mogen opleveren. De technische en gedetailleerde uitwerking van de essentiële eisen volgen niet uit de richtlijn of verordening, maar uit een geharmoniseerde norm welke op verzoek van de Europese Commissie wordt vastgesteld door een erkend Europees normalisatie-instituut (CEN, CENELEC of ETSI). Wanneer de Europese Commissie het referentienummer (en dus niet de inhoud) van de geharmoniseerde norm publiceert in het Publicatieblad van de EU, leidt toepassing van de geharmoniseerde norm ertoe dat een product wordt vermoed in overeenstemming te zijn met de essentiële eisen uit de productrichtlijn of -verordening. Toepassing van de geharmoniseerde norm is niet verplicht, maar levert wel een bewijsvermoeden op dat aan de essentiële eisen is voldaan (een uitzondering is de Verordening bouwproducten waar toepassing van geharmoniseerde normen wel verplicht is). Producenten mogen op andere manieren proberen te voldoen aan de essentiële eisen, bijvoorbeeld door zelf meetmethoden te ontwikkelen, maar missen dan wel het bewijsvermoeden.

3.

Geharmoniseerde normen zijn normalisatienormen, net als NEN-normen en ISO-normen. Kennisname van die normen is niet gratis omdat op de normen een auteursrecht rust. De vraag is of dat auteursrecht overeind blijft wanneer de Uniewetgever de geharmoniseerde normen gaat gebruiken in Uniewetgeving. In de hier geannoteerde uitspraak hebben twee NGO's een verzoek gedaan om openbaarmaking van vier geharmoniseerde normen op grond van Verordening (EU) nr. 1049/2001. Deze verordening staat bekend als de Eurowob en schrijft voor dat burgers van de Unie toegang tot documenten van de instellingen van de Unie kunnen verzoeken. Op grond van art. 4, tweede lid, van de voormelde Verordening gelden de commerciële belangen van natuurlijke en rechtspersonen, met inbegrip van intellectuele eigendom, als een weigeringsgrond voor openbaarmaking. Hetzelfde artikel vermeldt dat de weigeringsgronden niet van toepassing zijn wanneer een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

4.

De Europese Commissie heeft altijd als standpunt verkondigd dat wetgeving en normalisatie goed van elkaar moeten worden onderscheiden omdat geharmoniseerde normen private normen zijn waarvan de toepassing facultatief is (EC, *Blauwe gids*, 2022, p. 8 en 49). Daarom wordt alleen het referentienummer en niet de inhoud van de geharmoniseerde normen gepubliceerd. Tegen deze opvatting kunnen drie argumenten worden aangevoerd. De toepassing van een geharmoniseerde norm is niet verplicht, maar naleving daarvan roept wel belangrijke rechtsgevolgen in het leven in de vorm van het bewijsvermoeden. Een geharmoniseerde norm is

dus relevant voor de rechtspositie van producenten en fabrikanten. Wie twijfelt tussen het toepassen van een geharmoniseerde norm of het op andere manieren voldoen aan de essentiële eisen, zal eerst kennis moeten nemen van de geharmoniseerde norm om een zinvolle afweging te kunnen maken. Ten slotte geldt dat de geharmoniseerde normen *de jure* niet verplicht zijn, maar door betrokkenen wel vaak als verplichtend worden ervaren (EIM, *Access to standardisation. Study for the European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General*, Zoetermeer 2009, p. 17). A-G Medina stelt dat geen enkele rationele fabrikant een commercieel risico zal nemen door niet de geharmoniseerde norm met het daaraan gekoppelde bewijsvermoeden toe te passen.

5.

In de hier geannoteerde uitspraak komt het Hof tegemoet aan die kritiek. Dat mag niet verbazen gelet op eerdere rechtspraak. In *James Elliott* oordeelde het Hof dat geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht (HvJ EU 27 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:821, C-613/14, *TBR* 2018/46 m.nt. A.R. Neerhof. Vergelijk ook HvJ EU 22 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:108, C-185/17). Doorslaggevend is dat aan de hand van een geharmoniseerde norm wordt vastgesteld of het wettelijke bewijsvermoeden al dan niet van toepassing is op een product. Dat ook op andere manieren aan de essentiële eisen kan worden voldaan, neemt volgens het Hof niet weg dat een geharmoniseerde norm rechtsgevolgen heeft. In *Fra.bo SpA* ging het over de vermeende vrijwillige toepassing van een certificaat (HvJ EU 12 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:453, C-171/11). Producenten van koperfittings konden ook op andere wijzen dan met verkrijgen van het certificaat aantonen dat aan de wettelijke eisen was voldaan, maar volgens het Hof bleek dit vanwege de bijkomende kosten en administratieve moeilijkheden in de praktijk geen realistisch alternatief voor het verkrijgen van het certificaat. Nu het certificaat *de facto* de enige manier was om toegang tot de interne markt te krijgen, oordeelde het Hof dat art. 34 VWEU van toepassing is op het verlenen van certificaten door de private certificerende instelling. De essentie van de hierboven genoemde arresten is dat wanneer de Uniewetgever private normen zoals normalisatienormen en certificaten gaat gebruiken in Uniewetgeving, en deze private normen daarmee bepalend zijn voor de toegang tot de interne markt, het Hof Unierechtelijke beginselen en vrijheden in stelling brengt. Het Hof laat zich daarbij niet leiden door het op papier vrijwillige karakter van deze normen.

6.

In de hier geannoteerde uitspraak komen de overwegingen uit *James Elliott* en *Fra.bo SpA* samen ten aanzien van het auteursrecht op de geharmoniseerde normen. In veel lidstaten, waaronder België, Oostenrijk, Frankrijk en ook Nederland (*Kamerstukken 2010/11, 27406, 193*, p. 7-8), wordt bekendmaking van normalisatienormen waarnaar de wetgever verwijst, achterwege gelaten indien het een niet-dwingende verwijzing betreft. De redenering is dat toepassing van de normalisatienorm vrijwillig is. Dat is mijns inziens problematisch omdat in een rechtsstaat de verhouding tussen de overheid en de burger wordt beheerst door het recht. Het recht moet daarom voldoende kenbaar zijn zodat (a) het handelen van de overheid voorspelbaar wordt en (b) de burger duidelijkheid krijgt over zijn rechtspositie. Ook bij een niet-dwingende verwijzing wordt de rechtspositie van de burger gewijzigd aangezien een belangrijk bewijsvermoeden in werking treedt. Alternatieven om aan de wettelijke eisen te voldoen zijn vaak tijdrovend en duur en gaan bovendien niet gepaard met een bewijsvermoeden. Het is dan ook toe te juichen dat in het oordeel van het Hof expliciet wordt verwezen naar het in art. 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel.

7.

Hoewel ik de conclusie van het Hof onderschrijf, vallen twee dingen op. Ten eerste volgt uit het arrest dat het auteursrecht op de geharmoniseerde norm niet komt te vervallen, maar slechts wordt *overruled* door een hoger openbaar belang. Mijns inziens zou in een rechtsstaat wet- en regelgeving principieel gevrijwaard moeten zijn van auteursrechtelijke bescherming. Voor de uitkomst in deze procedure maakt het weinig uit of

het auteursrecht vervalt of wordt *overruled*, maar enige overwegingen van het Hof zouden niet misstaan. Een mogelijke reden zou kunnen zijn dat het Hof de geharmoniseerde normen niet op één lijn stelt met Unierechtelijke wet- en regelgeving. In § 70 en 80 van het arrest kwalificeert het Hof de geharmoniseerde normen echter uitdrukkelijk als Unierecht. Het ligt waarschijnlijk meer voor de hand dat het Hof niet rept over het verval van auteursrecht omdat het Unierecht hiervoor geen grondslag biedt. In Nederland schrijft art. 11 Auteurswet voor dat op formele en materiële wetgeving geen auteursrecht rust. Een Unierechtelijk equivalent van deze bepaling ontbreekt. Via art. 1, vierde lid, WCT (Verdrag van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom inzake auteursrecht) is de Unie gebonden aan art. 1 t/m 21 Berner Conventie. Ingevolge art. 2, vierde lid, Berner Conventie is het aan de wetgeving (van de landen) van de Unie voorbehouden om al dan niet auteursrechtelijke bescherming te verlenen aan officiële teksten op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak. De Uniewetgever heeft op dit gebied nog geen voorziening getroffen. Ten tweede hecht het Hof in zijn oordeel veel waarde aan het feitelijk verplichtende karakter van de geharmoniseerde normen. Nu zullen niet alle geharmoniseerde normen feitelijk gezien even verplichtend zijn voor producenten en fabrikanten. Als een geharmoniseerde norm feitelijk gezien niet verplichtend is, volstaat dan het argument dat de geharmoniseerde normen wel rechtsgevolgen in het leven roepen om ze openbaar te maken?

8.

Op korte termijn lijken de gevolgen van het arrest beperkt. Het openbaarmakingsverzoek betrof slechts vier geharmoniseerde normen. Met de uitkomst van het arrest lijkt het echter een kwestie van tijd voordat nieuwe procedures worden aangespannen. Dat zou het stelsel van de Nieuwe Aanpak onder druk zetten. De totstandkoming van geharmoniseerde normen wordt gefinancierd door (a) de inkomsten uit het auteursrecht, (b) de contributie die nationale normalisatie-instellingen als leden van de Europese normalisatie-instellingen betalen en (c) een vaste bijdrage van de Commissie. Nu een van de inkomstenbronnen wegvalt lijkt (financieel) ingrijpen door de Europese Commissie dan ook onvermijdelijk.

Voetnoten

[*] L.R.M.A. Beurskens is promovendus bij de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit in Nijmegen.