

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

10 oktober 2001 *

In zaak T-111/00,

British American Tobacco International (Investments) Ltd, gevestigd te Londen
(Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door S. Crosby, solicitor,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker
en X. Lewis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie houdende gedeeltelijke afwijzing van een verzoek om toegang tot bepaalde notulen van het Accijnscomité,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, M. Vilaras en N. J. Forwood, rechters,

griffier: H. Jung,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 7 maart 2001,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 Op 6 december 1993 hebben de Commissie en de Raad een gemeenschappelijke gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad vastgesteld (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”).

2 Voor de tenuitvoerlegging ervan heeft de Commissie op 8 februari 1994 besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten van de Commissie vastgesteld (PB L 46, blz. 58). Bij artikel 1 van dit besluit is de gedragscode, waarvan de tekst aan het besluit is gehecht, formeel goedgekeurd.

3 De gedragscode formuleert het volgende algemene beginsel:

„Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten.”

4 De omstandigheden waarop een instelling zich kan beroepen om de toegang tot documenten te weigeren, zijn in de gedragscode onder de rubriek „Uitzonderingen” geformuleerd als volgt:

„De instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan:

— de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten),

— de bescherming van het individu en van de persoonlijke levenssfeer,

- de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,

- de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

- de bescherming van de vertrouwelijkheid waar de natuurlijke of rechtspersoon die de informatie heeft verstrekt om heeft verzocht of welke krachtens de wetgeving van de lidstaat die de informatie heeft verstrekt vereist is.

Zij kunnen de toegang tot een document ook weigeren om het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen.”

- 5 Artikel 24 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1), zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 11, van richtlijn 94/74/EG van de Raad van 22 december 1994 (PB L 365, blz. 46), bepaalt:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door een ‚Accijnscomité‘, hierna ‚Comité‘ te noemen. Dit Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

Het Comité stelt zijn reglement van orde vast.

2. De maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van de artikelen 5, 7, 15 ter, 18, 19 en 23 worden volgens de procedure van de leden 3 en 4 vastgesteld.

3. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie. Het Comité spreekt zich uit met meerderheid van stemmen overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

4. a) De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité.

b) Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of indien geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel in betreffende de te nemen maatregelen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Indien de Raad na verloop van drie maanden na de indiening van het voorstel bij de Raad, geen besluit heeft genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld, behalve wanneer de Raad zich met gewone meerderheid van stemmen tegen genoemde maatregelen heeft uitgesproken.

5. Naast de in lid 2 genoemde maatregelen bestudeert het Comité de kwesties die door de voorzitter worden voorgelegd op diens eigen initiatief of op verzoek van de vertegenwoordiger van een lidstaat, en die betrekking hebben op de toepassing van de communautaire bepalingen inzake accijnzen.”

De feiten

- 6 Verzoekster, British American Tobacco International (Investments) Ltd, is een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde vennootschap die deel uitmaakt van de groep British American Tobacco die, ten tijde van de feiten, geëxpandeerde tabak uit het Verenigd Koninkrijk uitvoerde naar verschillende lidstaten van de Gemeenschap.

- 7 In de loop van 1998 nam verzoekster via de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk kennis van uittreksels van notulen van een vergadering van het Accijnscomité van 7 en 8 oktober 1997 waaruit bleek, dat een meerderheid van delegaties, op initiatief van een lidstaat, de wil te kennen had gegeven om geëxpandeerde tabak gelijk te stellen met „rooktabak” in de zin van artikel 5, punt 1, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40), en deze dus als een accijnsproduct in de zin van richtlijn 92/12 te beschouwen. Later werd verzoekster door diezelfde autoriteiten op de hoogte gebracht van de goedkeuring van conclusies in die zin door het Accijnscomité, alsook van het voorbehoud dat de delegatie van de Italiaanse Republiek had geformuleerd en de moeilijkheden die de belastingadministratie van die staat bij de toepassing ondervond. Verzoekster heeft de Commissie dus verzocht, dat de vraag van de belastingregeling voor geëxpandeerde tabak door het Comité opnieuw zou worden onderzocht en in tegengestelde zin zou worden beantwoord.

- 8 Bij brief van 16 november 1999 bevestigde de Commissie, dat tijdens een vergadering van het Comité van 29 en 30 april 1998 een akkoord was bereikt, volgens hetwelk geëxpandeerde tabak moest worden behandeld als rooktabak, en dus als een accijnsproduct waarvan het verkeer tussen de verschillende lidstaten aan de formaliteiten van artikel 18, lid 1, van richtlijn 92/12 was onderworpen. De Commissie wees er bovendien op, dat het overeenkomstig het verzoek van verzoekster de vraag van de belastingregeling voor geëxpandeerde tabak tijdens

een vergadering van het Comité van 28 en 29 oktober 1999 opnieuw aan de orde had gesteld, maar dat de leden van het Comité hadden geweigerd de besprekingen te heropenen en hun standpunt hadden bevestigd.

- 9 Bij brief van 6 januari 2000 verzocht verzoekster de Commissie op grond van besluit 94/90 om toegang tot de notulen van het Accijnscomité betreffende de vergaderingen van 29 en 30 april 1998 en 28 en 29 oktober 1999, voorzover zij betrekking hadden op de belastingregeling voor geëxpandeerde tabak.

- 10 Bij brief van 17 januari 2000 deelde het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie van de Commissie verzoekster mee, dat haar verzoek was afgewezen, op grond dat de verspreiding van de betrokken documenten schade zou kunnen toebrengen aan de bescherming van de vertrouwelijkheid waarom de rechtspersonen die de informatie hadden verstrekt, hebben verzocht.

- 11 Bij brief van 4 februari 2000 diende verzoekster overeenkomstig artikel 2, lid 2, van besluit 94/90 een confirmatief verzoek in bij de secretaris-generaal van de Commissie.

- 12 Bij brief van 8 maart 2000 bracht de secretaris-generaal van de Commissie verzoekster op de hoogte van zijn besluit om haar de toegang tot de betrokken notulen te weigeren, op grond dat de verspreiding ervan schade zou kunnen toebrengen, enerzijds aan de bescherming van de vertrouwelijkheid waarom de rechtspersoon die de informatie heeft verstrekt had verzocht, en anderzijds aan de bescherming van het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 mei 2000, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

- 14 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

- 15 Bij beschikking van 19 februari 2001 heeft het Gerecht krachtens artikel 66, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering, als maatregel van instructie de Commissie gelast, de notulen van het Accijnscomité waartoe de toegang was geweigerd, over te leggen, opdat het Gerecht de inhoud ervan zou kunnen onderzoeken.

- 16 Op 1 maart 2001 heeft de Commissie de notulen van het Accijnscomité betreffende zijn vergaderingen van 29 en 30 april 1998, respectievelijk 28 en 29 oktober 1999 ter griffie van het Gerecht neergelegd. Overeenkomstig artikel 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering zijn die documenten niet aan verzoekster meegedeeld.

- 17 Ter terechtzitting van 7 maart 2001 zijn partijen in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

18 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

- de beschikking waarbij de toegang tot de documenten wordt geweigerd, nietig te verklaren;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

19 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ongegrond te verklaren;

- verzoekster te verwijzen in de kosten.

Het voorwerp van het geding

20 Ter terechtzitting heeft de Commissie het Gerecht en verzoekster op de hoogte gebracht van haar besluit om verzoekster toegang te geven tot een niet-vertrouwelijke versie van de betrokken notulen, waarin de identiteit van de delegaties die de in die documenten neergelegde standpunten hebben ingenomen, zou worden verhuld. Het Gerecht heeft daarvan akte genomen.

- 21 Verzocht zich uit te spreken over de vervanging van de oorspronkelijke weigeringsbeschikking door die nieuwe beschikking, heeft verzoekster haar conclusies en middelen dienovereenkomstig aangepast.
- 22 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de conclusies die oorspronkelijk waren gericht tegen een handeling die in de loop van de procedure wordt vervangen, kunnen worden geacht te zijn gericht tegen de vervangende handeling, waarbij deze laatste een nieuw element vormt, zodat de verzoekende partij haar conclusies en middelen kan aanpassen (arresten Hof van 3 maart 1982, *Alpha Steel/Commissie*, 14/81, *Jurispr. blz.* 749, punt 8, en 14 juli 1988, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissie*, 103/85, *Jurispr. blz.* 4131, punt 11); arrest Gerecht van 15 september 1998, *De Persio/Commissie*, T-23/96, *JurAmbt. blz.* I-A-483 en II-1413, punt 32). In een dergelijke hypothese ware het immers in strijd met een goede rechtsbedeling en met de proceseconomie verzoekster te willen noodzaken zich met een nieuw beroep tot het Gerecht te wenden (arrest *Alpha Steel/Commissie*, aangehaald in punt 8).
- 23 In de onderhavige zaak heeft verzoekster geconcludeerd tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie, voorzover daarin wordt geweigerd de naam van de in de betrokken notulen vermelde lidstaten bekend te maken.
- 24 Met instemming van partijen is er dus akte van genomen, dat nog alleen de vraag moest worden beantwoord, of de Commissie het recht had om slechts een gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten te verlenen, door de identiteit te verhullen van de delegaties die hun standpunt kenbaar hadden gemaakt tijdens de vergaderingen waarop de litigieuze notulen betrekking hebben. Ook is er akte van genomen, dat verzoekster ervan afziet, zich op enig ander middel of argument te beroepen, dat zij in haar verzoekschrift tegen de oorspronkelijke weigeringsbeschikking heeft uiteengezet.

- 25 Daar de Commissie bovendien ter terechtzitting heeft gepreciseerd, dat de weigering om de namen van de in de notulen vermelde lidstaten bekend te maken, uitsluitend werd gemotiveerd door de facultatieve uitzondering, ontleend aan de bescherming van het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen, heeft het Gerecht dus enkel uitspraak te doen over het verzoek tot nietigverklaring van die weigeringsbeschikking en over het tot staving van dat verzoek aangevoerde middel, ontleend aan schending van besluit 94/90.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 26 Verzoekster betoogt, dat het besluit van de Commissie om de naam van de lidstaten in de notulen waartoe zij volledige toegang had gevraagd, niet te onthullen, in strijd is met besluit 94/90, doordat het berust op een onjuiste toepassing van de facultatieve uitzondering betreffende de bescherming van het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van de beraadslagingen. De afweging van de betrokken belangen, waarvan de toepassing van die uitzondering afhangt, zou er volgens haar toe moeten leiden, haar belangen te laten prevaleren boven die van de instelling.
- 27 Enerzijds was het voor verzoekster immers van evident belang, de identiteit van de verschillende in de betrokken notulen aangehaalde delegaties te kennen. Dienaangaande voert zij aan dat er ondanks de harmonisatie van de accijnsregeling in de Gemeenschap in feite nog steeds aanzienlijke verschillen zijn in de manier waarop geëxpandeerde tabak door de douaneautoriteiten van de lidstaten wordt behandeld, en dat de gevolgen daarvan kostbaar zijn voor haar. Aangezien

verzoekster belast is met het beheer van de fiscale aspecten van de handelstransacties van de groep British American Tobacco, is het voor haar dus belangrijk, het precieze standpunt van de betrokken lidstaten te kennen, teneinde doeltreffend met hen op bilaterale basis te kunnen onderhandelen.

- 28 Wat anderzijds het gestelde belang van de Commissie betreft, het berust volgens verzoekster op de onjuiste premisse, dat het niet onthullen van de identiteit van de nationale delegaties een noodzakelijke voorwaarde is voor vrijmoedige en openhartige discussies tussen de lidstaten. Volgens verzoekster is het integendeel de kennis van de door de leden van het Comité ingenomen standpunten die kan waarborgen, dat de besprekingen eerlijk verlopen, zoals wordt bevestigd door de transparantie van de discussies in het kader van andere, vooral parlementaire gremia. Bovendien volgt haars inziens uit de rechtspraak (arrest Gerecht van 19 oktober 1995, Carvel en Guardian Newspapers/Raad, T-194/94, Jurispr. blz. II-2765), dat van een instelling mag worden verlangd, dat zij het standpunt kenbaar maakt, dat de nationale delegaties in de loop van de beraadslagingen hebben ingenomen.
- 29 Met betrekking tot het argument, dat zij nooit belangstelling had getoond voor de identiteit van de in de notulen vermelde delegaties, antwoordt verzoekster, dat zij het standpunt van de lidstaten wilde kennen, dus niet enkel de inhoud van hun discussies, maar ook de identiteit van de delegaties die een standpunt hebben ingenomen. Daar die informatie deel uitmaakt van de documenten waartoe toegang werd gevraagd, behoefde zij haars inziens dus geen aanvullende redenen aan te voeren om haar verzoek op dit punt te rechtvaardigen. In ieder geval staat het volgens haar, tenzij de bewijslast wordt omgekeerd, aan de Commissie om haar standpunt te rechtvaardigen wanneer zij weigert toegang te geven tot een document, en niet aan verzoeker om haar verzoek te motiveren.
- 30 De Commissie is van mening, dat het besluit om een gedeeltelijke toegang tot de betrokken notulen te geven, zonder de identiteit van de verschillende in die documenten vermelde delegaties te onthullen, beantwoordt aan een juiste afweging van de betrokken belangen.

- 31 Zij betoogt, dat met de belangen van verzoekster in de onderhavige zaak voldoende rekening is gehouden, aangezien blijkens het verzoekschrift verzoekster bij het indienen van haar verzoek om toegang tot de betrokken documenten enkel beoogde, de inhoud van de discussies van het Comité over de regeling voor geëxpandeerde tabak te kennen. Dienaangaande beklemtoont de Commissie, dat zij van de belangen van de verzoeker op de hoogte moet zijn, wanneer zij tot afweging van de belangen overgaat. Volgens haar heeft verzoekster op geen enkel moment aangekondigd, dat zij ook de identiteit wilde kennen van de delegaties die de verschillende standpunten hadden ingenomen. Bovendien, aldus de Commissie, heeft verzoekster zelf tijdens de schriftelijke behandeling beklemtoond, dat de gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten een bevredigende oplossing kon vormen.
- 32 De Commissie stelt bovendien, dat verzoekster door haar activiteiten in ieder geval weet, welke de lidstaten zijn waarvan de douaneautoriteiten bijzondere eisen stellen. Verzoekster beschikt dus reeds over de gevraagde informatie.
- 33 Wat haar eigen belang betreft, betoogt de Commissie, dat het vereist dat de identiteit van de verschillende delegaties die tijdens de vergaderingen van het Comité het woord hebben genomen, geheim wordt gehouden. Aangezien zij het Accijnscomité voorziet, is het immers in haar belang, dat de lidstaten vrijmoedig, eerlijk en uitvoerig kunnen blijven discussiëren. Dienaangaande onderstreept zij, dat het Comité in het kader van vergaderingen waarvan de betrokken notulen zijn opgemaakt, niet de rol van een comitologie-comité vervult, maar die van een eenvoudig discussieforum van de lidstaten overeenkomstig artikel 24, lid 5, van richtlijn 92/12. Bijgevolg brengt het onthullen van de identiteit van de delegaties het goede verloop van die beraadslagingen des te meer in gevaar.
- 34 In antwoord op de vragen van het Gerecht heeft de Commissie ter terechtzitting uiteengezet, dat zij meer in het algemeen uitgaat van het beginsel, dat de identiteit van de in notulen van comités vermelde nationale delegaties niet wordt onthuld,

en heeft zij beklemtoond, dat geval per geval een afweging van de betrokken belangen moet plaatsvinden, rekening houdend met de inhoud van het betrokken document.

Beoordeling door het Gerecht

- 35 Vooraf zij eraan herinnerd, dat de door de Commissie bij besluit 94/90 vastgestelde gedragscode voorziet in twee categorieën uitzonderingen op het recht van toegang tot de documenten van die instelling. De eerste categorie, geformuleerd in gebiedende bewoordingen, omvat de „dwingende uitzonderingen” die beogen de belangen van derden, dan wel van het publiek in het algemeen te beschermen. De tweede categorie, geformuleerd in niet-gebiedende bewoordingen, heeft betrekking op de interne beraadslagingen van de instelling die uitsluitend de belangen van deze laatste kunnen raken (arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 60).
- 36 Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gepreciseerd, berust in de onderhavige zaak de bestreden beschikking houdende gedeeltelijke afwijzing van verzoeksters verzoek om toegang tot de notulen van het Accijnscomité, uitsluitend op de facultatieve uitzondering. Krachtens deze uitzondering kan de Commissie ook de toegang tot haar documenten weigeren „om het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen”.
- 37 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat de beraadslagingen van het Accijnscomité, net als zijn documenten, moeten worden geacht van de Commissie te zijn. Dit bij een gemeenschapshandeling ingestelde Comité heeft immers als voornaamste taak, bijstand te verlenen aan de Commissie, die het voorzitterschap ervan verzekert en het secretariaat ervan verzorgt, hetgeen betekent dat zij de

notulen opmaakt die door het Comité worden goedgekeurd. Voorts blijkt dit Comité niet te beschikken over een eigen administratie, begroting, archieven of kantoorruimte, laat staan een eigen adres. Bijgevolg kan het Comité, dat geen natuurlijke of rechtspersoon, geen lidstaat en ook geen andere nationale of internationale organisatie is, ook niet worden beschouwd als een „andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap” als bedoeld in de gedragscode (zie, in die zin, arrest Gerecht van 19 juli 1999, Rothmans/Commissie, T-188/97, Jurispr. blz. II-2463, punten 58 en 59).

- 38 Daar het Accijnscomité dus moet worden geacht van de Commissie af te hangen, heeft deze laatste dus het recht, zich op de uitzondering betreffende de geheimhouding van haar beraadslagingen te beroepen, ingeval de documenten waartoe toegang wordt gevraagd, beraadslagingen van het Accijnscomité betreffen.
- 39 De enkele omstandigheid dat de betrokken documenten betrekking hebben op beraadslagingen van dat Comité, kan echter op zichzelf niet volstaan om de toepassing van de aangevoerde uitzondering te rechtvaardigen.
- 40 Volgens de rechtspraak moet elke uitzondering op het recht van toegang tot documenten die onder besluit 94/90 vallen, immers strikt worden uitgelegd en toegepast (arrest Hof van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie, C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 27, en arrest Gerecht van 13 september 2000, Denkvit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 45). Voor de toepassing van die facultatieve uitzondering beschikt de Commissie over een beoordelingsvrijheid, bij de gebruikmaking waarvan zij evenwel het belang van de burger om toegang te krijgen tot die documenten, daadwerkelijk moet afwegen tegen haar eventuele belang om de geheimhouding van haar beraadslaging te beschermen (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 59; zie ook, met betrekking tot de Raad, arrest Gerecht Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punt 65, en arrest Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 113).

- 41 Derhalve dient het Gerecht in het kader van zijn wettigheidstoetsing, zonder zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de Commissie, te onderzoeken of deze laatste daadwerkelijk de betrokken belangen heeft afgewogen zonder de grenzen van haar beoordelingsvrijheid te overschrijden. Te dien einde heeft het Gerecht de overlegging van de litigieuze documenten gelast.
- 42 Wat in de eerste plaats de beoordeling van het belang van verzoekster betreft, zij eraan herinnerd, dat in het kader van de toepassing van besluit 94/90 een ieder kan verzoeken om toegang tot ieder willekeurig niet gepubliceerd document van de Commissie zonder zijn verzoek te hoeven motiveren (arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, aangehaald in punt 65). Daaruit volgt onder meer dat, bij gebrek aan informatie over de persoonlijke motieven voor het indienen van een verzoek, de betrokken instelling niet kan worden verweten dat zij bij de afweging van de betrokken belangen voor de toepassing van de facultatieve exceptie het belang van de indiener van het verzoek beoordeelt naar het belang dat iedere burger erbij zou kunnen hebben om toegang te krijgen tot de documenten van de instellingen, zonder rekening te houden met bijzondere belangen waarvan zij in dat geval geen kennis heeft.
- 43 In de omstandigheden van de onderhavige zaak kan de Commissie zich echter niet erop beroepen, dat zij niet weet welke doelstellingen verzoekster bij het indienen van haar verzoek om toegang tot de betrokken notulen nastreefde. Zoals uit de stukken blijkt (zie boven, punten 7 en 8), volgde dat verzoek op stappen die die onderneming had gedaan om haar standpunt te doen gelden tegen het besluit van bepaalde lidstaten om geëxpandeerde tabak als „rooktabak” in de zin van artikel 5, punt 1 van richtlijn 95/59 te beschouwen, en deze dus aan de regeling van richtlijn 92/12 betreffende accijnsproducten te onderwerpen. Met haar aanvraag wilde verzoekster dus kennis kunnen nemen van de in het kader van het Comité over die vraag ingenomen standpunten, gezien de gevolgen die een dergelijke kwalificatie zowel op fiscaal als op administratief gebied voor haar meebracht.

- 44 In dit verband kon het belang dat verzoekster had bij de mogelijkheid om niet alleen kennis te nemen van het onderwerp van die discussies, maar ook van de identiteit van de delegaties die de standpunten hebben ingenomen, zeker niet onbekend zijn.
- 45 Vervolgens zij erop gewezen, dat dit belang niet als irrelevant voor de afweging van de betrokken belangen kan worden beschouwd.
- 46 De documenten waartoe toegang werd gevraagd, hadden betrekking op de uitvoering, door de lidstaten, van bepalingen die op communautair vlak waren geharmoniseerd. Richtlijn 92/12 heeft immers tot doel, een aantal regels vast te stellen met betrekking tot het voorhanden hebben en het verkeer van accijnsproducten en de controles daarop, met name om te garanderen dat de verschuldigdheid van de accijns in alle lidstaten gelijk is geregeld (arrest Hof van 2 april 1998, EMU Tabac e.a., C-296/95, Jurispr. blz. I-1605, punt 22). Wat, meer bepaald, de tabaksproducten betreft, hangt de verschuldigdheid en de structuur van de accijns op een bepaald product onder meer af van de indeling ervan in een van de in richtlijn 95/59 bedoelde categorieën (zie arrest Hof van 24 september 1998, Brinkmann, C-319/96, Jurispr. blz. I-5255).
- 47 Wat geëxpandeerde tabak betreft, staat echter vast, dat in de lidstaten verschillen in behandeling zijn geconstateerd, waarbij sommige onder hen het product als rooktabak in de zin van artikel 5, punt 1, van richtlijn 95/59 hebben ingedeeld, met de bedoeling om het aan accijnzen te onderwerpen en voor de uitvoer ervan naar hun grondgebied het in artikel 18, lid 1, van richtlijn 92/12 bedoelde document te verlangen. Zoals trouwens blijkt uit de reeds aan verzoekster meegedeelde uittreksels uit de notulen van de vergaderingen van het Accijnscomité van 7 en 8 oktober 1997 (zie boven, punt 7), ging het volgens de Commissie om een „typisch voorbeeld van uiteenlopende standpunten binnen de Gemeen-

schap, die de handel door multinationale ondernemingen ongunstig beïnvloeden". Ondanks de standpunten die vervolgens door de verschillende nationale delegaties binnen het Comité zijn ingenomen tijdens de vergaderingen waarop de litigieuze notulen betrekking hebben, wordt door de Commissie niet betwist dat de behandeling, door de lidstaten, van naar hun grondgebied uitgevoerde geëxpandeerde tabak nog belangrijke verschillen vertoont.

- 48 De mogelijkheid voor verzoekster om kennis te nemen van de identiteit van de delegaties die in deze aangelegenheid een formeel standpunt hebben ingenomen, moet dus worden geacht voor haar en haar activiteiten een duidelijk belang te hebben, onder meer om haar standpunt te doen gelden bij de belasting- en douaneautoriteiten van de betrokken lidstaten.
- 49 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het argument, dat verzoekster in ieder geval de lidstaten heeft geïdentificeerd, waar zij op bijzondere eisen van de douaneautoriteiten stoot. Zo zulks het geval is, dan kan het feit dat die marktdeelnemer de praktijken van de autoriteiten van bepaalde staten kent, niet zijn belang beperken om kennis te kunnen nemen van de formele standpunten, die die staten op de vergaderingen van het Accijnscomité hebben ingenomen. Bovendien doet dit argument, waar het impliceert dat het door een lidstaat in het kader van het Comité ingenomen standpunt overeenkomt met een bekende praktijk van zijn douaneautoriteiten, slechts af aan het vertrouwelijke karakter van dat standpunt en niet aan het belang van verzoekster om er kennis van te nemen.
- 50 Het argument dat verzoekster tijdens de schriftelijke behandeling zou hebben erkend dat een gedeeltelijke toegang tot de notulen voor haar een bevredigende oplossing zou zijn, moet eveneens worden verworpen. Dienaangaande volstaat het vast te stellen, dat verzoekster in haar verzoekschrift de Commissie enkel heeft verweten, de mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot de betrokken notulen niet te hebben onderzocht, maar heeft geconcludeerd tot volledige nietigverklaring van de beschikking houdende afwijzing van haar verzoek.

- 51 In de tweede plaats moet worden nagegaan, of de Commissie niettemin, zonder de grenzen van haar beoordelingsvrijheid te overschrijden, haar belang bij de geheimhouding van de beraadslagingen kon laten prevaleren boven dat van verzoekster, om zich te verzetten tegen het onthullen van de identiteit van de in de notulen vermelde delegaties. Dienaangaande betoogt de Commissie, dat die onthulling een doeltreffende, dat wil zeggen een vrijmoedige, eerlijke en uitvoerige discussie tussen de lidstaten, en dus een goed verloop van de beraadslagingen van het Comité, in gevaar zou brengen.
- 52 Volgens de rechtspraak kan de gedragscode, zoals hij door de Commissie bij besluit 94/90 is goedgekeurd, echter niet rechtvaardigen dat een instelling uit principe de toegang weigert tot documenten die betrekking hebben op haar beraadslagingen, op grond dat zij informatie bevatten over de standpunten die de vertegenwoordigers van de lidstaten hebben ingenomen, omdat anders de verplichting om de betrokken belangen af te wegen, niet wordt nagekomen (zie, met betrekking tot de Raad, het arrest Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punten 72 en 73). Het argument van de Commissie, dat het onthullen van de identiteit van de delegaties onvermijdelijk het goede verloop van de beraadslagingen van het Comité in gevaar zou brengen, is op zichzelf geen voldoende reden om afbreuk te doen aan het recht van toegang waarover verzoekster krachtens besluit 94/90 in beginsel beschikt.
- 53 Bovendien moeten, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft erkend (zie boven, punt 34), in elk geval de betrokken belangen worden afgewogen, rekening houdend met de inhoud van het betrokken document.
- 54 In de onderhavige zaak blijkt, wat in de eerste plaats de notulen van de vergadering van het Comité van 29 en 30 april 1998 betreft, uit de inhoud daarvan, dat de delegatie van een lidstaat zich bij het standpunt van de meerderheid van de delegaties heeft aangesloten, ondanks het feit dat zij van mening was dat geëxpandeerde tabak niet kan worden gerookt. Vervolgens wordt daaruit afgeleid, dat de vijftien delegaties er dus voorstander van waren, in geval van verkeer van dat product in de Gemeenschap, het in artikel 18, lid 1, van richtlijn 92/12 bedoelde geleidedocument te verlangen.

- 55 Wat anderzijds de notulen van de vergadering van het Comité van 28 en 29 oktober 1999 betreft, daarin wordt enerzijds verwezen naar het verzoek van verzoekster, dat het Comité zijn standpunt in heroverweging neemt, en anderzijds naar de weigering van drie delegaties om de besprekingen daarover te hervatten, alsook naar het feit dat de andere delegaties daarover geen standpunt hebben ingenomen.
- 56 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat die notulen betrekking hebben op beraadslagingen die afgerond waren op de datum waarop verzoekster haar verzoek heeft ingediend (zie, a contrario, met betrekking tot documenten over aan de gang zijnde inspectieactiviteiten, arrest Denkvit Nederland/Commissie, aangehaald in punt 48), zodat het onthullen van de identiteit van de in die documenten vermelde delegaties geen ongunstige invloed meer kon hebben op het doeltreffend formuleren, door de lidstaten, van hun standpunten met betrekking tot de belastingregeling voor geëxpandeerde tabak.
- 57 Bijgevolg kan, in het kader van een echte afweging van de betrokken belangen een dergelijke reden in de onderhavige zaak niet het bestaan rechtvaardigen van een belang om de geheimhouding van de beraadslagingen te beschermen ten koste van het belang van verzoekster.
- 58 Uit een en ander volgt, dat in de specifieke omstandigheden van de zaak de bestreden beschikking op een kennelijke beoordelingsfout berust en dus nietig moet worden verklaard.

Kosten

- 59 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verzoekster in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de beschikking van de Commissie houdende gedeeltelijke afwijzing van een verzoek om toegang tot bepaalde notulen van het Accijnscomité.

- 2) Verwijst de Commissie in de kosten.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 oktober 2001.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf