

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
7 december 1999 *

In zaak T-92/98,

Interporc Im- und Export GmbH, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door G. M. Berrisch, advocaat te Brussel en te Hamburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 23 april 1998 waarbij verzoekster de toegang tot bepaalde documenten is ontzegd,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president; C. W. Bellamy, J. Pirrung, A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 19 mei 1999,

het navolgende

Arrest

Juridische context

- 1 Naar aanleiding van met name de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, waarin een verklaring (nr. 17) is opgenomen betreffende het recht op toegang tot informatie, en verschillende bijeenkomsten van de Europese Raad, tijdens welke de toezeg-

ging is bevestigd dat naar een grotere openheid van de Gemeenschap zal worden gestreefd (zie, in dit verband, arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/ Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punten 1-3), hebben de Commissie en de Raad op 6 december 1993 een gedragscode vastgesteld inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”), houdende de beginselen betreffende de toegang tot de bij hen berustende documenten. De gedragscode bepaalt:

„De Commissie en de Raad nemen elk voor zich vóór 1 januari 1994 de maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen.”

- 2 Ter uitvoering hiervan stelde de Commissie op 8 februari 1994 op de grondslag van artikel 162 EG-Verdrag (thans artikel 218 EG) besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58) vast. De tekst van de gedragscode is in bijlage bij dit besluit opgenomen (hierna: „besluit 94/90”).

- 3 De gedragscode bevat het volgende algemene beginsel:

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

Onder document wordt verstaan ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Commissie of de Raad berust.”

4 De gedragscode noemt de volgende omstandigheden die door een instelling als grond voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten kunnen worden ingeroepen:

„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 Bovendien is in de gedragscode onder het opschrift „behandeling van de oorspronkelijke verzoeken” het volgende bepaald:

„Wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, moet het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document worden gericht.”

- 6 Op 4 maart 1994 publiceerde de Commissie een mededeling inzake de verbeterde toegang tot documenten (PB C 67, blz. 5; hierna: „mededeling van 1994”), waarin criteria voor de uitvoering van besluit 94/90 zijn gegeven. Volgens deze mededeling kan „eenieder (...) een verzoek indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven of relevant achtergrondmateriaal”. Met betrekking tot de in de gedragscode genoemde uitzonderingen is in de mededeling van 1994 verklaard: „De Commissie kan van oordeel zijn dat de toegang tot een bepaald document moet worden geweigerd omdat het vrijgeven van dat document de algemene en particuliere belangen en de goede werking van de instelling zou kunnen schaden (...)”. Op dit punt benadrukt de mededeling, dat „de uitzonderingsbepalingen (...) evenwel geenszins automatisch worden toegepast: ieder verzoek om toegang tot een document (...) wordt afzonderlijk beoordeeld”. Wat de behandeling van confirmatieve verzoeken betreft, preciseert de mededeling van 1994 het volgende:

„Wanneer een aanvrager het bericht krijgt dat het voornemen bestaat hem de toegang tot een document te weigeren en hij daarmee niet akkoord gaat, kan hij

de secretaris-generaal van de Commissie vragen de zaak te herzien. Deze kan hetzij de eerder genoemde weigering bevestigen hetzij alsnog toegang tot het document verlenen (...).”

De feiten

- 7 Bij de invoer van rundvlees in de Gemeenschap wordt een douanerecht en een bijkomende heffing geheven. In het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) opent de Gemeenschap ieder jaar een zogenoemd „Hilton-contingent”. Dit contingent houdt in, dat bepaalde hoeveelheden kwaliteitsrundvlees („Hilton Beef”) uit Argentinië vrij van heffingen in de Gemeenschap kunnen worden ingevoerd, en dat alleen de rechten van het geldende gemeenschappelijk douanetarief verschuldigd zijn. Om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen, moet een door de Argentijnse autoriteiten opgemaakt echtheidscertificaat worden overgelegd.
- 8 Naar aanleiding van berichten over de ontdekking van vervalste echtheidscertificaten stelde de Commissie eind 1992/begin 1993 samen met de douaneautoriteiten van de lidstaten onderzoeken in. Toen de douaneautoriteiten vaststelden, dat hun vervalste echtheidscertificaten waren overgelegd, gingen zij over tot navordering van invoerrechten.
- 9 Na de ontdekking van deze vervalsingen hebben de Duitse autoriteiten van verzoekster invoerrechten nagevorderd. Verzoekster verzocht om kwijtschelding van deze invoerrechten, stellende dat zij de echtheidscertificaten te goeder trouw

had overgelegd en dat bepaalde tekortkomingen bij de controle te wijten waren aan de bevoegde Argentijnse autoriteiten en de Commissie.

- 10 Bij beschikking van 26 januari 1996, gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland, verklaarde de Commissie verzoeksters verzoek om kwijtschelding van invoerrechten ongegrond.

- 11 Bij brief van 23 februari 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie en aan de directeuren-generaal van de directoraten-generaal (hierna: „DG”) I, VI en XXI verzocht verzoeksters raadsman om toegang tot bepaalde documenten betreffende de controle op de invoer van rundvlees („Hilton Beef”) en betreffende de onderzoeken op basis waarvan de Duitse autoriteiten tot navordering van invoerrechten hadden besloten. Het verzoek had betrekking op tien categorieën documenten, te weten 1) de verklaringen van de lidstaten inzake de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; 2) de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten inzake de in diezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; 3) de op basis van deze verklaringen opgestelde interne verslagen van de Commissie; 4) de documenten betreffende de opening van het „Hilton”-contingent; 5) de documenten betreffende de aanwijzing van de tot afgifte van de echtheidscertificaten bevoegde instanties; 6) de documenten betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Argentinië tot verlaging van het contingent naar aanleiding van de ontdekte vervalsingen; 7) eventuele onderzoeksrapporten betreffende de controle van de Commissie van het „Hilton”-contingent in 1991 en 1992; 8) de documenten inzake de onderzoeken naar eventuele onregelmatigheden bij de invoer tussen 1985 en 1988; 9) de adviezen van DG VI en DG XXI verband houdend met beslissingen in andere, soortgelijke zaken; 10) de notulen van de vergaderingen van de groep van deskundigen van de lidstaten op 2 oktober en 4 december 1995.

- 12 Bij brief van 22 maart 1996 wees de directeur-generaal van DG VI het verzoek af om toegang tot de briefwisseling met de Argentijnse autoriteiten en de notulen

van de besprekingen voorafgaand aan de opening en toekenning van het „Hilton“-contingent en tot de briefwisseling met de Argentijnse autoriteiten na de ontdekking van de vervalste echtheidscertificaten. Deze afwijzing was gegrond op de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (internationale betrekkingen). Daarnaast weigerde de directeur-generaal ook toegang te verlenen tot de documenten die afkomstig waren van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten, met als motivering dat verzoekster zich rechtstreeks tot de auteurs van deze documenten moest wenden.

- 13 Bij brief van 25 maart 1996 wees de directeur-generaal van DG XXI het verzoek om toegang tot het door de Commissie opgestelde rapport over het interne onderzoek naar de vervalsingen af, op grond van de uitzonderingsbepalingen inzake de bescherming van het algemeen belang (inspectie- en enquêteactiviteiten) en de bescherming van het individu en de persoonlijke levenssfeer. De toegang tot de adviezen van DG VI en DG XXI inzake andere verzoeken om kwijtschelding van invoerrechten en tot de notulen van de bijeenkomsten van het comité van deskundigen van de lidstaten werd door de directeur-generaal van DG XXI geweigerd op grond van de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen. Daarnaast weigerde hij toegang te verlenen tot de documenten die afkomstig waren van de lidstaten, stellende dat verzoekster zich rechtstreeks moest wenden tot de auteurs van deze documenten.
- 14 Bij brief van 27 maart 1996 richtte verzoeksters raadsman een confirmatief verzoek als bedoeld in de gedragscode aan de secretaris-generaal van de Commissie. In deze brief betwistte hij de gronden waarop de directeuren-generaal van DG VI en DG XXI de toegang tot de documenten hadden geweigerd.
- 15 Bij op 12 april 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster tezamen met twee andere Duitse ondernemingen beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 26 januari 1996 (zaak T-50/96).

- 16 Bij brief van 29 mei 1996 wees de secretaris-generaal van de Commissie het confirmatief verzoek af. Deze brief luidt als volgt:

„Naar aanleiding van uw verzoek moet ik u tot mijn spijt mededelen, dat ik het besluit van DG VI en DG XXI bekrachtig, en wel om onderstaande redenen.

De verlangde documenten hebben alle betrekking op een beschikking van de Commissie van 26 januari 1996 [doc. COM C (96) 180 def.], waartegen inmiddels door uw cliënt beroep tot nietigverklaring is ingesteld (zaak T-50/96).

Bijgevolg is — onverminderd andere uitzonderingsbepalingen die de weigering van de toegang tot de verlangde documenten zouden kunnen rechtvaardigen — de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) van toepassing. De gedragscode kan in een aanhangige zaak de Commissie niet dwingen om met het geding verband houdende documenten aan de wederpartij te doen toekomen.”

- 17 Bij op 25 juni 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegde brief heeft verzoekster, in het kader van zaak T-50/96, gevraagd dat het Gerecht bij wege van maatregelen tot organisatie van de procesgang de overlegging van de betrokken documenten zou gelasten.
- 18 Bij op 9 augustus 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 mei 1996 houdende bevestiging van haar weigering om verzoekster toegang te verlenen tot bepaalde van haar documenten. Bij arrest van

6 februari 1998, Interporc/Commissie (T-124/96, Jurispr. blz. II-231; hierna: „arrest Interporc I”), heeft het Gerecht vastgesteld, dat de beschikking van 29 mei 1996 onvoldoende was gemotiveerd en nietig moest worden verklaard.

- 19 Bovendien heeft de Commissie in zaak T-50/96, op 15 december 1997 door het Gerecht daarom verzocht, bepaalde documenten overgelegd die gedeeltelijk overeenkomen met die waar verzoekster in het kader van de zaak Interporc I om had verzocht. In de onderhavige zaak heeft verzoekster bevestigd, dat het confirmatief verzoek zonder voorwerp is geworden wat de documenten betreft die de Commissie op verzoek van het Gerecht in het kader van zaak T-50/96 heeft overgelegd.
- 20 Ter uitvoering van het arrest Interporc I heeft de Commissie aan verzoeksters raadsman betreffende verzoeksters confirmatief verzoek een nieuwe beschikking van 23 april 1998 doen toekomen, waarvan de conclusie identiek is met die van de nietigverklarde beschikking van 29 mei 1996, doch met een andere motivering (hierna: „bestreden beschikking”). De bestreden beschikking luidt als volgt:

„De door u gevraagde documenten kunnen als volgt in categorieën worden ingedeeld:

1. De van de lidstaten en de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten

— de verklaringen van de lidstaten betreffende de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden ‚Hilton Beef’;

- de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten over de tijdens dezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden ‚Hilton Beef’;
- de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende de aanwijzing van de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste organen;
- de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende het sluiten van een overeenkomst over de opening van een contingent voor ‚Hilton Beef’;
- de standpuntbepalingen van de lidstaten in soortgelijke zaken.

2. De van de Commissie afkomstige documenten

- de op basis van de verklaringen van de lidstaten en de derde landen opgestelde interne rapporten van DG VI;
- de documenten van de Commissie betreffende de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste organen;
- de documenten betreffende de overeenkomst inzake de opening van een contingent voor ‚Hilton Beef’; de adviezen van DG VI, de adviezen van andere diensten, de mededelingen aan de Argentijnse autoriteiten;

- de documenten betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Argentinië betreffende een verlaging van het contingent na de ontdekking van de vervalsingen; de interne adviezen van DG VI, de adviezen van de andere diensten (DG I, DG XXI), de nota's van de kabinetten van de verantwoordelijke commissieleden, de aan deze kabinetten gerichte nota's, de mededelingen aan de delegatie van de Commissie in Argentinië, de brieven aan de ambassadeur van Argentinië bij de Europese Unie;

- het rapport van de Commissie over de controle van het contingent voor 'Hilton Beef';

- de adviezen van DG VI en XXI inzake beslissingen in andere soortgelijke zaken;

- de notulen van de bijeenkomsten van de groep van deskundigen van de lidstaten op 2 oktober en 4 december 1995.

Wat de van de lidstaten en de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft, raad ik u aan daarvan onmiddellijk een kopie te vragen aan deze lidstaten en aan de betrokken autoriteiten. In de gedragscode is bepaald, dat 'het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten', doch de vijfde alinea van de gedragscode bepaalt, dat 'wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document moet worden gericht'. De Commissie

kan dus geenszins rechtsmisbruik worden verweten; zij past alleen een bepaling toe van haar besluit van 8 februari 1994 inzake de toepassing van de gedragscode.

Alle andere documenten betreffen een lopende gerechtelijke procedure (zaak T-50/96) waarvoor de uitzondering geldt inzake de bescherming van het algemeen belang, met name het correct verloop van de gerechtelijke procedure, welke uitzondering in de gedragscode uitdrukkelijk is vermeld. Indien toegang tot deze documenten zou worden verleend krachtens de bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie, zou zulks de belangen van de partijen in deze procedure kunnen aantasten, met name de rechten van de verdediging, en zou zulks in strijd zijn met de bijzondere bepalingen die de mededeling van documenten in het kader van gerechtelijke procedures regelen.”

- 21 Bij arrest van 17 september 1998, *Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie* (T-50/96, Jurispr. blz. II-3773), heeft het Gerecht voormelde beschikking van 26 januari 1996 nietig verklaard. De Commissie heeft tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld (zaak C-417/98 P).

Procesverloop en conclusies van partijen

- 22 Het verzoekschrift in de onderhavige zaak is op 9 juni 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegd. De zaak is aanvankelijk toegewezen aan een kamer bestaande uit drie rechters. Na partijen te hebben gehoord, heeft het Gerecht bij beschikking van 20 april 1999 besloten de zaak naar een kamer bestaande uit vijf rechters te verwijzen.

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

24 Partijen hebben pleidooi gevoerd en de mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord ter openbare terechtzitting van 19 mei 1999.

25 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, de beschikking nietig te verklaren voor zover verzoekster niet reeds in het kader van zaak T-50/96 toegang tot de gevraagde documenten heeft gekregen;

— in ieder geval, de Commissie in de kosten te verwijzen.

26 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

Ten gronde

- 27 Verzoekster maakt in haar betoog een onderscheid tussen de van de Commissie afkomstige documenten en de van de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten.

De van de Commissie afkomstige documenten

- 28 Verzoekster voert drie middelen aan, het eerste ontleend aan schending door de Commissie van de gedragscode en van besluit 94/90, het tweede ontleend aan artikel 176 EG-Verdrag (thans artikel 233 EG) in samenhang met het arrest Interporc I, en het derde aan artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG).

Het middel ontleend aan schending van de gedragscode en van besluit 94/90

— Argumenten van partijen

- 29 Vooraf voert verzoekster aan, dat de uitzondering in verband met de bescherming van het algemeen belang, meer in het bijzonder wat gerechtelijke procedures betreft, uitsluitend geldt voor de documenten die de Commissie in het kader van een gerechtelijke procedure heeft opgesteld, en niet voor documenten die

onafhankelijk van een dergelijke procedure bestaan, zoals het Gerecht heeft verklaard in zijn arrest van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie (T-83/96, Jurispr. blz. II-545, punt 50; hierna: „arrest Van der Wal”), dat meer dan een maand vóór de vaststelling van de bestreden beschikking is geweest.

- 30 In de onderhavige zaak lijdt het volgens verzoekster geen twijfel, dat geen van de documenten waartoe verzoekster toegang wenst te verkrijgen, door de Commissie is opgesteld met het oog op een welbepaalde gerechtelijke procedure. Anders dan de Commissie verlangt, kan dus geen uitzondering worden gemaakt uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang.
- 31 Subsidiair wijst verzoekster erop, dat de Commissie niet preciseert welke procedurele rechten zouden worden geraakt door de mededeling van de gevraagde documenten, en hoe dit het geval zou zijn.
- 32 De Commissie voert aan, dat de bestreden beschikking in overeenstemming is met het arrest Van der Wal, en dat dit arrest haar bovendien heeft gesterkt in haar zienswijze. Uit het arrest Van der Wal zou namelijk volgen, dat de Commissie op grond van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) een uitzondering kan maken, ook wanneer zij geen partij is bij een gerechtelijke procedure.
- 33 Overigens zou de uitdrukking „dienaangaande” in punt 50 van het arrest Van der Wal meebrengen, dat alleen wanneer de Commissie niet zelf partij is bij een gerechtelijke procedure, een onderscheid moet worden gemaakt tussen documenten die de Commissie uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld en andere documenten die onafhankelijk van die procedure bestaan, en de toepassing van de uitzondering uit hoofde van het algemeen belang moet worden beperkt tot de eerste categorie documenten.

- 34 In andere dan de in het arrest Van der Wal bedoelde situaties, zouden documenten die niet voor een welbepaalde gerechtelijke procedure zijn opgesteld, maar die toch „verband houden” met een dergelijke procedure, anders mogen worden behandeld.
- 35 Zou de Commissie haar tegenpartij de toegang moeten verzekeren tot documenten betreffende het voorwerp van het geschil in een lopende procedure, dan zou afbreuk worden gedaan aan haar rechten van verdediging, waarvan de eerbiediging een fundamenteel beginsel van de communautaire rechtsorde is (arrest van 18 oktober 1989, Orkem/Commissie, 374/87, Jurispr. blz. 3283, punt 32).
- 36 Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel gepreciseerd, dat de betrokken uitzondering alleen geldt tijdens de duur van de procedure die zij beoogt te beschermen.
- 37 Ten slotte stelt de Commissie, dat de vraag of verzoekster dan wel enig ander persoon toegang kan krijgen tot de gevraagde documenten, alleen kan worden onderzocht in het kader van de als *lex specialis* toepasselijke bepalingen van het reglement voor de procesvoering van de gemeenschapsrechtelijke instantie, en niet op basis van de gedragscode die het recht van toegang van het publiek in het algemeen regelt.

— Beoordeling door het Gerecht

- 38 Volgens de bepalingen van de gedragscode gelden inzake het recht van toegang tot documenten twee categorieën uitzonderingen, die aldus zijn geformuleerd dat de eerste categorie dwingend en de tweede facultatief is. Deze uitzonderingen moeten eng worden uitgelegd, teneinde de toepassing van het algemene beginsel, dat „het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de

Commissie berusten”, niet op losse schroeven te zetten (arrest Interporc I, punt 49, en arrest Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 110).

- 39 Welnu, alvorens over te gaan tot de uitlegging van de betrokken uitzondering, moet worden beklemtoond dat besluit 94/90 is vastgesteld met het oog op een grotere doorzichtigheid van de Gemeenschap, aangezien de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt (verklaring nr. 17). Tevens is de door de Europese Raad gewilde doorzichtigheid, op grond waarvan het publiek volgens het algemeen beginsel van de gedragscode „zo ruim mogelijk toegang krijgt tot de documenten”, van wezenlijk belang om de burger in staat te stellen daadwerkelijk en doeltreffend toe te zien op de uitoefening van de bevoegdheden waarmee de gemeenschapsinstellingen zijn belast, en aldus het vertrouwen in het bestuur te vergroten.
- 40 Gelet op deze overwegingen en op de verplichting om de uitzondering strikt uit te leggen, moeten de termen „gerechtelijke procedures” aldus worden begrepen, dat de bescherming van het algemeen belang zich verzet tegen de mededeling van de inhoud van documenten die de Commissie uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld.
- 41 „Documenten die uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure zijn opgesteld” zijn niet alleen de memories of neergelegde stukken, de interne documenten betreffende het onderzoek van de lopende zaak, maar ook de tussen het betrokken directoraat-generaal en de juridische dienst of een advocatenkantoor uitgewisselde mededelingen betreffende de zaak. Deze afbakening van het toepassingsgebied van de uitzondering strekt ertoe de bescherming van de interne werkzaamheden van de Commissie te verzekeren, alsmede de vertrouwelijkheid en de eerbiediging van het beginsel van het beroepsgeheim van de advocaten.

- 42 Daarentegen kan de in de gedragscode neergelegde uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) voor de Commissie niet de mogelijkheid scheppen om zich te onttrekken aan de verplichting om in het kader van een louter administratief dossier opgestelde documenten mee te delen. Dit beginsel geldt ook wanneer de overlegging van deze documenten in een procedure voor de gemeenschapsrechter voor de Commissie nadelig kan zijn. In dit verband is irrelevant, dat tegen de na afloop van de administratieve procedure vastgestelde beschikking beroep tot nietigverklaring is ingesteld.
- 43 De door de Commissie voorgestelde uitlegging gaat namelijk in tegen één van de wezenlijke doelstellingen van besluit 94/90, namelijk de burgers de mogelijkheid geven beter toe te zien op de regelmatigheid van de uitoefening van het overheidsgezag.
- 44 Wat de argumenten van de Commissie betreft over het toepassingsgebied van besluit 94/90, zij eraan herinnerd, dat de strekking van dit besluit aldus is, dat het van algemene toepassing is op de verzoeken van het publiek om toegang tot documenten. Hoewel de onderneming Interporc in het kader van zaak T-50/96, als verzoekster, met een beroep op de bepalingen van het reglement voor de procesvoering inzake de maatregelen tot organisatie van de procesgang of op haar rechten van verdediging, toegang heeft gekregen tot een gedeelte van de documenten die zij in het kader van haar aanvankelijk verzoek van 23 februari 1996 had gevraagd, behoudt zij niettemin het recht om daarnaast ook met een beroep op besluit 94/90 om toegang tot diezelfde documenten te verzoeken. De Commissie heeft overigens in haar mededeling van 1994 laten weten, dat ingevolge de vaststelling van de gedragscode bij besluit 94/90, „een ieder derhalve thans schriftelijk een verzoek kan indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven van de Commissie of relevant achtergrondmateriaal”.
- 45 Deze beoordeling vindt steun in de considerans van de gedragscode, waarin het heet dat „deze beginselen [te weten het recht van toegang tot de documenten] geen afbreuk doen aan de geldende bepalingen inzake de toegang tot dossiers die rechtstreeks betrekking hebben op personen die daarbij een specifiek belang

hebben". Hiermee wordt alleen gezegd, dat de bepalingen betreffende het recht van toegang tot informatie die de Commissie zou vaststellen, zonder gevolgen zouden blijven voor de toepassing van de specifieke bepalingen betreffende de toegang tot de dossiers. Deze overweging sluit bovendien niet uit, dat een beroep kan worden gedaan op de gedragscode door personen die zich eveneens op andere bepalingen kunnen beroepen.

- 46 Voorts kan de omstandigheid dat verzoekster in het kader van procedure T-50/96 toegang heeft gekregen tot een gedeelte van de in haar aanvankelijk verzoek van 23 februari 1996 bedoelde documenten, niet betekenen dat zij niet langer het recht zou hebben onder verwijzing naar besluit 94/90 te verzoeken om toegang tot de documenten waarvan zij geen inzage heeft gekregen.
- 47 Deze beperking van het toepassingsgebied van besluit 94/90, waar de Commissie op aandringt, kan slechts voortvloeien uit dit besluit zelf. Welnu, het besluit bevat geen enkele bepaling in die zin.
- 48 Hieruit volgt, dat de Commissie de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) verkeerd heeft toegepast, en dat verzoekster in de onderhavige zaak met een beroep op de gedragscode om toegang tot de documenten kan verzoeken.
- 49 De bestreden beschikking moet dus worden nietig verklaard voor zover daarbij de toegang tot van de Commissie afkomstige documenten is geweigerd, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de andere door verzoekster tot staving van die vordering aangevoerde middelen.

Wat de van de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft

- 50 Verzoekster voert drie middelen aan, het eerste ontleend aan de onregelmatigheid van de bestreden beschikking voor zover zij is gebaseerd op de auteursregel, het tweede aan schending van besluit 94/90 en de gedragscode, en het derde aan schending van artikel 190 van het Verdrag.

Het middel ontleend aan onwettigheid van de bestreden beschikking, voor zover zij is gebaseerd op de auteursregel

— Argumenten van partijen

- 51 Verzoekster voert aan dat het ingevolge artikel 2, punt 2, van besluit 94/90 aan de secretaris-generaal stond om na het confirmatief verzoek van 27 maart 1996 over te gaan tot een volledig heronderzoek van het verzoek om toegang, en dus de gegrondheid te toetsen van de door de directeuren-generaal van DG VI en XXI tot staving van hun weigering aangevoerde gronden.
- 52 Aangezien de secretaris-generaal in zijn beschikking van 29 mei 1996 geen standpunt heeft bepaald over de grond die is ontleend aan de auteursregel, zou hij zich daarna niet meer op die regel kunnen beroepen. Nu de bestreden beschikking opnieuw op die grond is gebaseerd, zou zij nietig moeten worden verklaard.

53 De Commissie voert aan, dat de volledigheid van de in het kader van een onderzoek van een confirmatief verzoek te verrichten controle, betrekking dient te hebben op de gevraagde documenten. Het staat evenwel aan de secretaris-generaal om zijn beslissing te baseren op één overwegende grond. Bijgevolg zou de bestreden beschikking mogen worden gebaseerd op gronden die in de beschikking van 29 mei 1996, die bij het arrest Interporc I nietig is verklaard, niet zijn onderzocht.

— Beoordeling door het Gerecht

54 Vooraf zij herinnerd aan het verloop van de administratieve procedure. Bij brief van 23 februari 1996 heeft verzoekster om toegang verzocht tot bepaalde documenten betreffende de controle van de importen van „Hilton Beef”, waaronder de documenten die thans aan de orde zijn. Bij brieven van 22 en 25 maart 1996 hebben de directeuren-generaal van DG VI en XXI de verzoeken om toegang afgewezen met een beroep op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (internationale betrekkingen), de auteursregel, de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (inspectie- en enquêteactiviteiten) en de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het individu en de persoonlijke levenssfeer. Bij brief van 27 maart 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie heeft verzoeksters raadsman deze weigering betwist en een confirmatief verzoek ingediend. Bij brief van 29 mei 1996 heeft de secretaris-generaal het confirmatief verzoek afgewezen met een beroep op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures). In zijn arrest Interporc I, heeft het Gerecht vastgesteld, dat de beschikking van 29 mei 1996 ontoereikend was gemotiveerd en nietig moest worden verklaard. Ter uitvoering van het arrest Interporc I heeft de secretaris-generaal het confirmatief verzoek opnieuw afgewezen, waarbij hij zich niet alleen baseerde op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures), doch ook op de auteursregel.

55 Uit het arrest Interporc I volgt in de eerste plaats, dat de secretaris-generaal ingevolge artikel 176 van het Verdrag een nieuwe beslissing diende te nemen ter uitvoering van dit arrest, en in de tweede plaats, dat de beschikking van 29 mei 1996 wordt geacht nooit te hebben bestaan.

- 56 Uit artikel 2, punt 2, van besluit 94/90 en de mededeling van 1994 kan dus niet worden afgeleid, dat de secretaris-generaal zich niet kon beroepen op andere gronden dan die waarover hij in zijn aanvankelijke beschikking reeds een standpunt had bepaald. Het stond dus aan de secretaris-generaal om de verzoeken om toegang aan een volledig heronderzoek te onderwerpen, en de bestreden beschikking te baseren op de auteursregel.
- 57 Dit middel moet dus worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van besluit 94/90 en van de gedragscode

— Argumenten van partijen

- 58 Volgens verzoekster volgt uit de gedragscode, met name uit de definitie van het begrip „document”, dat toegang moet worden verleend tot elk document dat bij de Commissie berust, ongeacht de auteur ervan. Tot staving van die zienswijze verwijst zij eveneens naar verklaring nr. 17, waarin sprake is van „de informatie waarover de instellingen beschikken”.
- 59 Verzoekster stelt, dat de auteursregel, inhoudende dat de documenten waarvan de Commissie niet de auteur is, van het toepassingsgebied van de gedragscode zijn

uitgesloten, niet kan worden aanvaard. Het toepassingsgebied van de gedragscode kan niet worden beperkt door een procedurevoorschrift dat bepaalde documenten van dat toepassingsgebied uitsluit. Dit voorschrift zou dus nietig zijn wegens strijd met het beginsel van deze gedragscode zoals vastgesteld bij besluit 94/90.

- 60 In ieder geval zou de op dit voorschrift gebaseerde motivering van de bestreden beschikking in strijd zijn met het algemene beginsel van de gedragscode. Zij zou tevens een rechtsmisbruik uitmaken, voor zover zij tot gevolg heeft dat de betrokken documenten van het toepassingsgebied van de gedragscode worden uitgesloten.
- 61 Subsidiair voert verzoekster aan, dat dit voorschrift beperkend moet worden uitgelegd, zodat het verenigbaar blijft met het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang tot de documenten.
- 62 De Commissie voert aan, dat in de gedragscode het beginsel van de „zo ruim mogelijke toegang tot de documenten” wordt gevolgd door de auteursregel, waardoor het toepassingsgebied van de gedragscode dus wordt beperkt. Bovendien verwijst de gedragscode slechts in zeer algemene termen naar verklaring nr. 17, die in feite beperkt blijft tot een aanbeveling aan de Commissie om een verslag op te stellen. Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel gepreciseerd, dat de auteursregel niet inhoudt dat zij geen toegang mag verlenen tot de betrokken documenten, doch alleen dat de mededeling daarvan niet verplicht is. Ook heeft de Commissie het bestaan ontkend van een hoger beginsel op grond waarvan verzoekster eventueel de nietigheid van de auteursregel zou kunnen aanvoeren.
- 63 Verder zou verzoekster geenszins het bewijs hebben geleverd van het gestelde rechtsmisbruik te haren opzichte.

- 64 Tenslotte voert de Commissie subsidiair aan, dat de vraag van een ruime dan wel een beperkende uitlegging van de auteursregel in de onderhavige zaak niet aan de orde is. Volgens de Commissie poogt verzoekster te bereiken dat dit voorschrift zonder meer buiten toepassing zou worden gelaten.

— Beoordeling door het Gerecht

- 65 Vooraf zij er in verband met de vraag of de auteursregel buiten toepassing dient te blijven, aan herinnerd dat het Hof in zijn arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punt 37), betreffende het recht van toegang van het publiek tot de documenten, het volgende heeft verklaard:

„Erkend moet worden, dat zolang de gemeenschapswetgever geen algemene regeling inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten in het bezit van de gemeenschapsinstellingen heeft vastgesteld, deze instellingen maatregelen moeten nemen om dergelijke verzoeken te behandelen uit hoofde van hun interne organisatiebevoegdheid, krachtens welke zij passende maatregelen kunnen treffen om hun interne werking in het belang van een goed bestuur te verzekeren.”

- 66 Gelet op dit arrest moet worden vastgesteld, dat bij ontbreken van een hogere rechtsregel krachtens welke de Commissie niet bevoegd was om bij besluit 94/90 de documenten waarvan zij niet de auteur is, van het toepassingsgebied van de

gedragscode uit te sluiten, dit voorschrift kan worden toegepast. Dat besluit 94/90 verwijst naar algemene beleidsverklaringen, te weten verklaring nr. 17 en de conclusies van verschillende bijeenkomsten van de Europese Raad, doet aan deze vaststelling niet af, nu deze verklaringen niet de waarde hebben van een hoger rechtsbeginsel.

- 67 Inzake de uitlegging van de auteursregel, moet eraan worden herinnerd, dat in verklaring nr. 17 en de gedragscode het algemene beginsel is vastgelegd, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot bij de Commissie en de Raad berustende documenten, en voorts dat besluit 94/90 een handeling is die de burgers een recht op toegang tot bij de Commissie berustende documenten verleent (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 55).
- 68 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat wanneer een algemeen beginsel wordt ingevoerd en er in beperkingen op dat beginsel wordt voorzien, die beperkingen eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel niet in het gedrang komt (zie arresten WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 56, en Interporc I, punt 49).
- 69 De auteursregel, ongeacht hoe hij wordt gekenschetst, vormt een beperking ten opzichte van het algemene beginsel van doorzichtigheid van besluit 94/90. Bijgevolg moet deze regel eng worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel van doorzichtigheid niet in het gedrang komt (arrest Gerecht van 19 juli 1999, Rothmans/Commissie, T-188/97, Jurispr. blz. II-2463, punten 53-55).
- 70 Ter terechtzitting heeft de Commissie erkend, dat de toepassing van de auteursregel tot moeilijkheden kan leiden in de gevallen waarin twijfel bestaat

over de auteur van het document. Precies in die gevallen is een enge uitlegging en toepassing van de auteursregel van belang.

- 71 Gelet op deze opmerkingen, moet worden beoordeeld of de auteursregel geldt voor de vijf soorten van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten waarover het in de bestreden beschikking gaat.
- 72 De vijf soorten documenten waarover het gaat, omvatten in de eerste plaats de verklaringen van de lidstaten betreffende de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; in de tweede plaats, de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten betreffende de in de loop van diezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; in de derde plaats, de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende de aanwijzing van de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste instanties, in de vierde plaats, de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende het sluiten van een overeenkomst over het openen van een contingent voor „Hilton Beef”; en in de vijfde plaats, de standpuntbepalingen van de lidstaten in soortgelijke zaken.
- 73 Uit het onderzoek van deze vijf soorten documenten blijkt, dat de auteurs ervan de lidstaten zijn dan wel de Argentijnse autoriteiten.
- 74 Hieruit volgt, dat de Commissie de auteursregel juist heeft toegepast waar zij zich op het standpunt plaatste dat zij geen toegang diende te verlenen tot deze documenten. Bijgevolg kan haar geen rechtsmisbruik worden verweten. Verzoeksters middel ontleend aan schending van besluit 94/90 en van de gedragscode, moet dus worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van artikel 190 van het Verdrag

— Argumenten van partijen

- 75 Wat de van de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft, voert verzoekster aan, dat de Commissie in de bestreden beschikking had moeten preciseren waarom de auteursregel de weigering van toegang tot de documenten rechtvaardigde. De Commissie zou dus de bepalingen van artikel 190 van het Verdrag hebben geschonden.
- 76 Volgens de Commissie volstaat de vermelding in de bestreden beschikking, dat zij niet de auteur is van de gevraagde documenten, ruimschoots als motivering van de toepassing van de auteursregel.

— Beoordeling door het Gerecht

- 77 Volgens vaste rechtspraak houdt de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag in, dat de redenering van de gemeenschapsinstelling die de gelaakte handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet worden gebracht, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen, en de gemeenschapsrechter zijn wettigheidstoezicht kan uitoefenen (arrest WWF UK/ Commissie, reeds aangehaald, punt 66).

- 78 In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking (zie punt 20 supra), de auteursregel aangehaald en verzoekster erop attent gemaakt dat het aan haar stond om bij de betrokken lidstaten of de Argentijnse autoriteiten om een kopie van de verlangde documenten te verzoeken. Deze motivering laat duidelijk de redenering van de Commissie tot uitdrukking komen. Verzoekster was dus in staat de rechtvaardigingsgronden van de bestreden beschikking te kennen, en het Gerecht kon met betrekking tot deze beschikking zijn wettigheidstoezicht uitoefenen. Bijgevolg stelt verzoekster ten onrechte dat een meer specifieke motivering noodzakelijk was (zie, in deze zin, arrest Rothmans/Commissie, reeds aangehaald, punt 37).
- 79 Hieruit volgt, dat dit middel moet worden afgewezen. De bestreden beschikking behoeft dus niet te worden nietigverklaard wat de van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft.

Kosten

- 80 Naar luid van artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens lid 3 van dit artikel kan het Gerecht evenwel de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien beide partijen op een punt in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij elk in hun eigen kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de beschikking van de Commissie van 23 april 1998, voor zover daarbij de toegang tot van de Commissie afkomstige documenten is geweigerd.
- 2) Verwerpt het beroep voor het overige.
- 3) Verstaat dat partijen hun eigen kosten zullen dragen.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 december 1999.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf