

ARREST VAN HET HOF

6 december 2001 *

In zaak C-353/99 P,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Aussant, G. Maganza en M. Bauer als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirant,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenient in hogere voorziening,

* Procestaal: Engels.

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer) van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/98, Jurispr. blz. II-2489), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

andere partijen bij de procedure:

Heidi Hautala, lid van het Europees Parlement, vertegenwoordigd door O. W. Brouwer en T. Janssens, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door H. Davies, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenienten in hogere voorziening,

Republiek Finland, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Rotkirch, vervolgens door T. Pynnä, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en

Franse Republiek,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. Jann, F. Macken, N. Colneric, en S. von Bahr, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: D. Louterman-Hubeau, afdelingshoofd,

gezien het rapport ter terechtzitting,

I - 9596

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 13 maart 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 september 1999, heeft de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/98, Jurispr. blz. II-2489; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht de beschikking van de Raad van 4 november 1997 waarbij H. Hautala de toegang tot het rapport van de werkgroep „Export van Conventionele Wapens” is geweigerd (hierna „bestreden beschikking”), nietig heeft verklaard.

- 2 Bij beschikking van de president van het Hof van 10 februari 2000 is het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, terwijl het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Hautala.

Toepasselijke bepalingen

3 Ten aanzien van de toepasselijke bepalingen heeft het Gerecht vastgesteld:

„1 De Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, bevat een verklaring (nr. 17) betreffende het recht op toegang tot informatie (hierna: ‚verklaring nr. 17’), die als volgt luidt:

„De Conferentie is van oordeel dat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt. Dientengevolge beveelt de Conferentie de Commissie aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten.’

2 Aan het slot van de Europese Raad van Birmingham van 16 oktober 1992 hebben de staatshoofden en regeringsleiders een verklaring afgelegd met de titel ‚Een Gemeenschap die dicht bij haar burgers staat’ (Bull. EG 10-1992, blz. 9), waarin zij wijzen op de noodzaak om de Gemeenschap een opener karakter te geven. Die toezegging is herhaald op de Europese Raad van Edinburgh van 12 december 1992 (Bull. EG 12-1992, blz. 7).

3 Op 5 mei 1993 heeft de Commissie mededeling 93/C 156/05 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen (PB C 156, blz. 5) aangeboden aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Hierin waren de resultaten van een onderzoek naar de toegang van het publiek tot documenten in de lidstaten alsmede in een aantal derde landen opgenomen en er werd geconcludeerd, dat veel pleitte voor een verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten op communautair vlak.

- 4 Op 2 juni 1993 stelde de Commissie mededeling 93/C 166/04 over de doorzichtigheid in de Gemeenschap (PB C 166, blz. 4) vast. In deze mededeling werkte de Commissie de basisbeginselen voor de toegang tot documenten uit.

- 5 Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Kopenhagen van 22 juni 1993 werden de Raad en de Commissie uitgenodigd, 'voort te werken op basis van het beginsel dat de burgers recht hebben op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie' (Bull. EG 6-1993, blz. 16, punt I.22).

- 6 In het kader van deze aanloop naar de verwezenlijking van het beginsel van de doorzichtigheid hebben de Raad en de Commissie op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie goedgekeurd (PB L 340, blz. 41; hierna: 'gedragscode'). Deze heeft tot doel, de beginselen vast te stellen die voor de toegang tot bij hen berustende documenten gelden.

- 7 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.'

- 8 De term 'document' wordt daarin omschreven als 'ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Commissie of de Raad berust'.

- 9 Volgens de gedragscode kunnen de volgende omstandigheden grond opleveren voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten:

„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),

— [...]

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.’

- 10 Verder bepaalt de gedragscode nog:

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

11 Ter uitvoering hiervan heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43; hierna: „besluit 93/731’), vastgesteld.

12 Artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 luidt als volgt:

„Er kan geen toegang worden verleend tot een document van de Raad, wanneer de verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan:

— de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspecties en enquêtes),

[...]”

De feiten

4 Ten aanzien van de feiten die aan het beroep ten grondslag liggen, heeft het Gerecht opgemerkt:

„13[Hautala] is lid van het Europees Parlement.

14 Op 14 november 1996 stelde zij een schriftelijke vraag aan de Raad (schriftelijke vraag P-3219/96; PB 1997, C 186, blz. 48), waarin zij duidelijkheid wilde verkrijgen over de acht criteria voor de uitvoer van wapens, die in juni 1991 door de Europese Raad van Luxemburg en in juni 1992 door die van Lissabon waren vastgesteld. Zij stelde met name de volgende vragen aan de orde:

„Wat is de Raad van plan te ondernemen om schendingen van de mensenrechten met gebruikmaking van wapens uit de lidstaten van de Unie te stoppen? Waarom zijn de door de Conventional Arms Exports-werkgroep van de Raad aan het politiek comité gegeven aanwijzingen voor het preciseren van de criteria geheim?”

15 De Raad antwoordde op 10 maart 1997 onder meer het volgende:

„Een van de acht criteria betreft de eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming, een onderwerp dat alle lidstaten met zorg vervult. Over dit en andere aspecten van het wapenexportbeleid vinden contacten plaats in de Groep Export van Conventionele Wapens, die is ingesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en die opdracht heeft gekregen bijzondere aandacht te besteden aan de tenuitvoerlegging van de acht criteria, om zo tot een gemeenschappelijke interpretatie te komen.

In zijn vergadering van 14-15 november 1996 heeft het Politiek Comité [van de Raad] zijn goedkeuring gehecht aan een rapport van de Groep Export van Conventionele Wapens, met het oog op de verdere bevordering van de consistente tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke criteria. Het Politiek Comité is tevens overeengekomen dat de Groep de ontwikkelingen in verband met dit vraagstuk op de voet zal blijven volgen.

Op dit moment zijn besluiten over de toekenning van exportvergunningen echter nog steeds een zaak van de nationale overheden. De Raad is derhalve niet in de positie om in te gaan op specifieke exportvergunningen of op het [informatie]beleid van de nationale overheden op dit gebied.'

- 16 Bij brief van 17 juni 1997 aan de secretaris-generaal van de Raad verzocht [Hautala] om toezending van het in het antwoord van de Raad vermelde rapport (hierna: 'litigieuze rapport').

- 17 Het litigieuze rapport is wel door het Politiek Comité, doch nimmer door de Raad, goedgekeurd. Het is opgesteld in het kader van het speciale Europese correspondentienetwerk COREU, dat de lidstaten en de Commissie in 1995 in het kader van het GBVB [ter uitvoering van] titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie hebben ingevoerd en dat losstaat van de gebruikelijke distributiekkanalen voor documenten van de Raad. In de praktijk van de Raad is het COREU-netwerk gereserveerd voor vraagstukken betrekking hebbend op voornoemde titel V. De verspreiding van documenten via het COREU-netwerk is beperkt tot een gering aantal toegelaten geadresseerden in de lidstaten, de Commissie en het secretariaat-generaal van de Raad.

- 18 Bij brief van 25 juli 1997 weigerde het secretariaat-generaal van de Raad krachtens artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 de toegang tot het litigieuze rapport, erop wijzend dat het 'uiterst gevoelige informatie bevatte, waarvan de verspreiding afbreuk zou kunnen doen aan het algemeen belang op het gebied van de openbare veiligheid'.

- 19 Bij brief van 1 september 1997 diende [Hautala] een confirmatief verzoek in overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731.

- 20 Het confirmatief verzoek is door de werkgroep 'informatie' van het Comité van permanente vertegenwoordigers behandeld tijdens haar vergadering van 24 oktober 1997 en door de Raad tijdens zijn zitting van 3 november 1997, na afloop waarvan de vereiste gewone meerderheid van de leden van mening was, dat het verzoek moest worden afgewezen. Vier delegaties stonden welwillend tegenover verspreiding van het document.
- 21 Bij brief van 4 november 1997 (hierna: 'bestreden beschikking') wees de Raad het confirmatief verzoek in de volgende bewoordingen af:

„Ik verwijs naar uw schrijven van 1 september 1997, waarbij u overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731/EG een confirmatief verzoek om toegang tot het [litigieuze] rapport hebt ingediend.

Uw verzoek is door de Raad op basis van een onderzoek van dit document opnieuw gezien.

De Raad heeft op grond daarvan geconcludeerd, dat verspreiding van het [litigieuze] rapport afbreuk zou kunnen doen aan de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen.

Derhalve moet toegang tot dit document op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731/EG worden geweigerd ter bescherming van het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen.’

- 22 Naar aanleiding van het litigieuze rapport heeft de Raad op 8 juni 1998 een gedragscode voor wapenexporten vastgesteld, die is bekendgemaakt.”

Het bestreden arrest

- 5 Bij op 13 januari 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Hautala nietigverklaring van de bestreden beschikking gevorderd.
- 6 Hautala voerde tot staving van haar beroep drie middelen aan, te weten in de eerste plaats schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, in de tweede plaats schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) en in de derde plaats schending van het fundamentele beginsel van gemeenschapsrecht, dat burgers van de Europese Unie zo ruim en zo volledig mogelijk toegang moet worden verleend tot de documenten van de gemeenschapsinstellingen, alsmede van het vertrouwensbeginsel.
- 7 Het Gerecht heeft allereerst vastgesteld dat het bevoegd is te beslissen op het beroep. Te dien aanzien heeft het zich als volgt uitgelaten:
- „40 Vooraf zij opgemerkt, dat volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering het Gerecht in iedere stand van het geding ambtshalve kan ingaan op middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn.
- 41 Het feit dat het litigieuze rapport valt onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, heeft geen invloed op de bevoegdheid van het Gerecht. In het arrest [van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/ Raad (T-174/95, Jurispr. blz. II-2289)] (punten 81 en 82) besliste het Gerecht reeds, dat besluit 93/731 van toepassing is op alle documenten van de Raad, ongeacht hun inhoud. Het verklaarde ook, dat op grond van artikel J.11, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de artikelen J-J.11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vervangen door de artikelen 11 EU-28 EU) de handelingen die zijn

vastgesteld krachtens artikel 151, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 207, lid 3, EG), dat de rechtsgrondslag is van besluit 93/731, van toepassing zijn op de bepalingen betreffende de in titel V van dit Verdrag bedoelde gebieden.

42 Overeenkomstig het arrest [Svenska Journalistförbundet/Raad, reeds aangehaald] (punt 85) is derhalve — bij gebreke van andersluidende bepalingen — besluit 93/731 van toepassing op de onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallende documenten. De omstandigheid dat het Gerecht op grond van artikel L van het Verdrag betreffende de Europese Unie (thans, na wijziging, artikel 46 EU) niet bevoegd is de wettigheid van onder titel V van dit Verdrag vallende handelingen te beoordelen, staat niet in de weg aan zijn bevoegdheid uitspraak te doen ter zake van de toegang tot deze documenten.”

8 Het Gerecht heeft vervolgens de bestreden beschikking nietig verklaard na het eerste middel van Hautala te hebben aanvaard voorzover dit de Raad verweet zich niet verplicht te hebben geacht te bezien of gedeeltelijke toegang kon worden toegestaan, dat wil zeggen toegang tot passages uit het bestreden rapport die niet onder de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang vielen. In dit verband heeft het Gerecht opgemerkt:

„75 Met betrekking tot het derde argument [van het eerste middel], dat ondersteund wordt door de Zweedse regering en inhoudt dat de Raad artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 heeft geschonden door geen toegang te verlenen tot de passages van het rapport die niet onder de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang vallen, heeft de Raad zich op het standpunt gesteld, dat het beginsel van toegang tot documenten slechts van toepassing is op de documenten als zodanig en niet op de daarin vervatte informatie.

- 76 Het Gerecht dient derhalve na te gaan, of de Raad de mogelijkheid van verlening van gedeeltelijke toegang in aanmerking had moeten nemen. Daar dit een rechtsvraag is, is de door het Gerecht uit te oefenen toetsing aan generlei beperking gebonden.
- 77 Besluit 93/731 is een interne maatregel die de Raad op de grondslag van artikel 151, lid 3, EG-Verdrag heeft getroffen. Bij gebreke van specifieke communautaire wetgeving stelt de Raad de voorwaarden vast waaronder de verzoeken om toegang tot zijn documenten worden behandeld (zie in die zin arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad, C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punten 37 en 38). Indien de Raad dit wenst, zou hij derhalve kunnen besluiten, bij wijze van nieuw beleid gedeeltelijk toegang tot zijn documenten te verlenen.
- 78 Besluit 93/731 legt de Raad niet uitdrukkelijk de verplichting op te onderzoeken, of gedeeltelijk toegang tot de documenten kan worden verleend. Het verbiedt die mogelijkheid echter evenmin met zoveel woorden, zoals de Raad ter terechtzitting heeft erkend.
- 79 Gelet op het voorgaande dient voor de uitlegging van artikel 4 van besluit 93/731 aansluiting te worden gezocht bij de grondslag waarop de Raad dit besluit heeft vastgesteld.
- 80 In verklaring nr. 17 werd de Commissie aanbevolen, aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten. Deze wens is herhaald tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Kopenhagen van 22 juni 1993, waarbij de Raad en de Commissie werd verzocht 'voort te werken op basis van het beginsel dat de burgers recht hebben op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie'.

81 In de preambule van de gedragscode verwijzen de Raad en de Commissie uitdrukkelijk naar verklaring nr. 17 en de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen als basis voor hun initiatief. De gedragscode gaat uit van het algemene beginsel, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot de documenten.

82 Het belang van het recht op toegang van het publiek tot documenten die bij de overheid berusten, is door het Hof onderstreept in zijn arrest Nederland/Raad (reeds aangehaald, punt 35). Het Hof heeft eraan herinnerd, dat in verklaring nr. 17 een verband wordt gelegd tussen dit recht en ‚het democratisch karakter van de instellingen’. In zijn conclusie bij dit arrest (Jurispr. blz. 2171, punt 19) heeft de advocaat-generaal met betrekking tot het subjectieve recht op informatie het volgende opgemerkt:

‚De grondslag voor een dergelijk recht moet eerder worden gezocht in het democratisch beginsel dat een van de fundamenteën is voor de opbouw van de Gemeenschap, zoals thans is bevestigd in de preambule van het Verdrag van Maastricht en in artikel F [van het Verdrag betreffende de Europese Unie (thans, na wijziging, artikel 6 EU)] van de Gemeenschappelijke bepalingen.’

83 Onder verwijzing naar het arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald, heeft het Gerecht onlangs in het arrest [Svenska Journalistförbundet/Raad, reeds aangehaald] (punt 66) verklaard:

‚Besluit 93/731 beoogt uitvoering te geven aan het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van de burger tot informatie, teneinde het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur te versterken.’

- 84 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat wanneer een algemeen beginsel wordt ingevoerd en er in uitzonderingen op dat beginsel wordt voorzien, die uitzonderingen eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel niet in het gedrang komt (zie in die zin arresten [Gerecht van 5 maart 1997,] WWF UK/Commissie, [T-105/95, Jurispr. blz. II-313,] punt 56, en [6 februari 1998,] Interporc/Commissie, [T-124/96, Jurispr. blz. II-231,] punt 49). In casu gaat het om de uitlegging van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, waarin de uitzonderingen op voornoemd algemeen beginsel staan vermeld.
- 85 Bovendien vereist het evenredigheidsbeginsel, dat ,afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel' (arrest Hof van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 38). In casu is het door de Raad met de weigering van toegang tot het litigieuze rapport nagestreefde doel volgens de motivering van de [bestreden] beschikking, ,het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen te beschermen'. Een dergelijk doel kan ook worden bereikt, indien de Raad zich na onderzoek zou beperken tot schrapping van die passages in het litigieuze rapport, die afbreuk kunnen doen aan de internationale betrekkingen.
- 86 Het evenredigheidsbeginsel zou de Raad ook in staat stellen, in bijzondere gevallen waarin de omvang van het document of van de te schrappen passages voor hem een onredelijke administratieve belasting zou opleveren, het belang van de toegang van het publiek tot deze versnipperde gedeelten af te wegen tegen de werklast die dit zou meebrengen. Aldus zou de Raad in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen vrijwaren.
- 87 Gelet op het voorgaande moet artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 derhalve worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het recht op informatie en het evenredigheidsbeginsel. Hieruit volgt, dat de Raad moet onderzoeken, of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de informatie waarvoor de uitzonderingen niet gelden.

- 88 Blijkens punt 75 heeft de Raad een dergelijk onderzoek niet verricht. Hij stelt zich immers op het standpunt, dat het beginsel van toegang tot documenten slechts geldt voor de documenten als zodanig en niet voor de daarin vervatte informatie. Bijgevolg berust de [bestreden] beschikking op een dwaling ten aanzien van het recht en moet zij dus nietig worden verklaard.
- 89 Bijgevolg behoeft het Gerecht geen uitspraak te doen op de twee andere middelen die Hautala tot staving van haar beroep heeft aangevoerd.”

De hogere voorziening

Middelen en argumenten van partijen

- 9 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen, het in eerste aanleg ingestelde beroep ongegrond te verklaren, Hautala te verwijzen in de kosten in eerste aanleg en over de kosten van de hogere voorziening te beslissen naar het het Hof goeddunkt.
- 10 Volgens de Raad en de Spaanse regering heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door besluit 93/731 zo uit te leggen, dat de Raad verplicht is te onderzoeken of toegang kan worden verleend tot de in een document vervatte informatie die niet onder een van de in artikel 4 van dit besluit genoemde uitzonderingen valt.

- 11 De Raad merkt allereerst op, dat reeds volgens de bewoordingen van besluit 93/731, dat toegang tot „documenten” en niet tot „informatie” regelt, dit besluit slechts ziet op documenten van de Raad als zodanig en niet op daarin vervatte informatie. De Raad dient alleen na te gaan of het gevraagde document, in de bestaande vorm en zonder ook maar de minste wijziging, al dan niet toegankelijk kan worden gemaakt. Derhalve heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door uit besluit 93/731 een verplichting ten laste van de Raad af te leiden die er niet in bestaat, een verzoek om toegang tot een document in te willigen, maar dit document te wijzigen en bijgevolg een nieuw document te creëren dat slechts die informatie bevat die verspreid kan worden, met als enig doel het publiek „informatie” te verschaffen. Een dergelijke verplichting is bovendien moeilijk te verwezenlijken en brengt een aanzienlijke administratieve last voor de Raad met zich.
- 12 De Raad is voorts van mening dat, in tegenstelling tot hetgeen het Gerecht heeft verklaard, besluit 93/731 niet een recht op „informatie” beoogt te waarborgen, maar een specifiek recht op toegang tot alleen de bestaande „documenten” van de Raad, die identiek zijn aan die waarover de leden van de instelling konden beschikken en op grond waarvan deze haar beslissing heeft genomen. Het Gerecht heeft derhalve besluit 93/731 ten onrechte uitgelegd „in het licht van het beginsel van het recht op informatie”.
- 13 Omdat er ten slotte, aldus de Raad, geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is dat de burgers een absoluut recht op toegang tot de documenten van de Raad toekent, heeft het Gerecht het evenredigheidsbeginsel onjuist toegepast. Het evenredigheidsbeginsel komt tot uitdrukking in de opsomming, in artikel 4 van het besluit 93/731, van de omstandigheden die uitzonderingen op het recht op toegang tot documenten rechtvaardigen. Indien deze opsomming restrictief wordt uitgelegd in het licht van het doel van genoemd besluit, te weten het verschaffen van toegang tot „documenten” van de Raad, is de inachtneming van genoemd beginsel ten volle gewaarborgd. Daarentegen kan uit dit beginsel geen recht op gedeeltelijke toegang tot documenten van de Raad worden afgeleid.
- 14 Ook de Spaanse regering is van mening, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht geen „beginsel van recht op informatie” bestaat zoals dat in

het bestreden arrest is geformuleerd. Overigens kan het evenredigheidsbeginsel de Raad niet verplichten, gedeeltelijke toegang te verschaffen tot een document waarvan de verbreiding een van de door artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 beschermde belangen in gevaar zou brengen, aangezien deze bepaling de Raad in een dergelijk geval duidelijk verplicht toegang tot het betrokken document te weigeren.

- 15 Hautala verzoekt het Hof daarentegen de hogere voorziening te verwerpen en de Raad in de kosten te verwijzen. De conclusies van het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden sluiten daarbij aan.

- 16 Volgens Hautala en deze regeringen geeft het bestreden arrest een juiste uitlegging van besluit 93/731 door de Raad te verplichten gedeeltelijke toegang toe te staan tot documenten die onder de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 vallende informatie bevatten.

- 17 Een dergelijke verplichting van de Raad vloeit voort uit zowel de bewoordingen van besluit 93/731 als het doel daarvan, dat erin bestaat een zo ruim mogelijke toegang van de burger tot informatie te verzekeren teneinde het democratische karakter van de communautaire instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur te versterken.

- 18 Volgens Hautala volgt deze conclusie ook uit de verplichting, het gemeenschapsrecht uit te leggen in het licht van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waarvan het recht op informatie deel uit maakt. Om een zo ruim mogelijke toegang van de burger tot informatie te verzekeren, dient de Raad gedeeltelijke toegang tot documenten toe te staan wanneer deze niet integraal verbreid kunnen worden.

- 19 Hautala en de Deense, de Finse en de Zweedse regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening, dat de verplichting gedeeltelijke toegang tot de documenten van de Raad te verschaffen ook voortvloeit uit het beginsel dat afwijkingen van een algemene regel eng dienen te worden uitgelegd en uit het evenredigheidsbeginsel.
- 20 Zelfs wanneer besluit 93/731 de Raad niet zou verplichten gedeeltelijke toegang toe te staan, vloeit deze volgens Hautala toch rechtstreeks voort uit het grondbeginsel van gemeenschapsrecht krachtens hetwelk de burgers van de Europese Unie een zo ruim en zo volledig mogelijke toegang tot de documenten van de instellingen van de Unie dienen te hebben. Het door het Verdrag van Amsterdam ingevoegde artikel 255, lid 1, EG bevestigt het fundamentele recht van de burger op toegang tot de documenten van de instellingen.

Beoordeling door het Hof

- 21 Ofschoon, zoals het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, besluit 93/731 de Raad niet uitdrukkelijk de verplichting oplegt te onderzoeken, of gedeeltelijk toegang tot documenten kan worden verleend, sluit het die mogelijkheid echter evenmin met zoveel woorden uit.
- 22 In het kader van zijn uitlegging van besluit 93/731 heeft het Gerecht allereerst terecht in de punten 80 en 81 van het bestreden arrest de ontstaansgeschiedenis van dit besluit in herinnering gebracht. Zo heeft de conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten in de „Verklaring betreffende het recht op toegang tot informatie” (verklaring nr. 17) geoordeeld, dat „de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt” en de Commissie aanbevolen, de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over

maatregelen om de „toegang van het publiek tot de informatie” waarover de instellingen beschikken, te vergroten. Dit laatste is opnieuw bevestigd tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van Kopenhagen van 22 juni 1993, die de Raad en de Commissie heeft uitgenodigd, „voort te werken op basis van het beginsel dat de burgers recht hebben op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie”. Overigens hebben de Raad en de Commissie in de preambule van de gedragscode uitdrukkelijk verwezen naar verklaring nr. 17 en de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen als basis voor hun initiatief. De gedragscode gaat ten slotte uit van het algemene beginsel, dat het publiek „zo ruim mogelijk toegang [zal] krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten”.

- 23 Blijkens de context waarbinnen besluit 93/731 is vastgesteld, betogen de Raad en de Spaanse regering derhalve ten onrechte dat dit besluit slechts ziet op de toegang tot „documenten” als zodanig en niet op de toegang tot daarin vervatte informatie.
- 24 Voorts heeft het Hof, zoals het Gerecht in punt 82 van het bestreden arrest treffend heeft opgemerkt, in zijn arrest Nederland/Raad (reeds aangehaald, punt 35) het belang van het recht van toegang van het publiek tot documenten die bij de overheid berusten, onderstreept en eraan herinnerd, dat in verklaring nr. 17 een verband wordt gelegd tussen dit recht en het „democratisch karakter van de instellingen”.
- 25 Behalve het verzekeren van de interne werking van de Raad in het belang van een goed bestuur (arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald, punt 37) bestaat het door besluit 93/731 nagestreefde doel erin, te voorzien in de ruimst mogelijke toegang voor het publiek tot documenten die bij de Raad berusten, zodat elke uitzondering op dat recht dus eng moet worden uitgelegd en toegepast [zie in die zin met betrekking tot besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58), arrest 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].

- 26 De door de Raad en de Spaanse regering voorgestane uitlegging zou tot gevolg hebben, dat het recht van toegang van het publiek tot in een document vervatte informatie die niet onder een van de in artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 genoemde uitzonderingen valt, zonder de minste rechtvaardiging wordt aangetaast.
- 27 Anders dan de Raad en de Spaanse regering betogen, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen, dat het evenredigheidsbeginsel de Raad ook verplicht gedeeltelijke toegang te verschaffen tot een document dat onder meer informatie bevat waarvan de verbreiding een van de door artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 beschermde belangen in gevaar zou brengen.
- 28 Dienaangaande heeft het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest terecht herinnerd aan de rechtspraak van het Hof volgens welke het evenredigheidsbeginsel verlangt dat afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel.
- 29 Afgezien van de omstandigheid dat er geen reden is aangevoerd ter rechtvaardiging van de geheimhouding door een instelling van in een document vervatte informatie die niet onder de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 valt, zou de weigering van gedeeltelijke toegang een maatregel vormen die klaarblijkelijk onevenredig is ter verzekering van de vertrouwelijkheid van informatie die wel onder een van deze uitzonderingen valt. Zoals het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, zou het doel dat de Raad nastreeft door toegang tot het litigieuze rapport te weigeren, ook kunnen worden bereikt indien de Raad zich na onderzoek zou beperken tot schrapping van de passages in het genoemde rapport die schade kunnen toebrengen aan de internationale betrekkingen.
- 30 Het Gerecht heeft het evenredigheidsbeginsel ook juist toegepast door in punt 86 van het bestreden arrest in te stemmen met het argument van de Raad, dat de

verplichting gedeeltelijke toegang tot bij hem berustende documenten te verzekeren, een buitensporige administratieve belasting zou opleveren, en aldus de mogelijkheid te behouden in bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur te vrijwaren.

- 31 Zonder dat hoeft te worden onderzocht of, zoals de Raad en de Spaanse regering beweren, het Gerecht zich ten onrechte heeft gebaseerd op het bestaan van een „beginsel van recht op informatie”, moet derhalve worden vastgesteld dat het Gerecht in punt 87 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, dat artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 in die zin moet worden uitgelegd dat de Raad moet onderzoeken, of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de gegevens waarvoor de uitzonderingen niet gelden, en de bestreden beschikking terecht nietig heeft verklaard na te hebben vastgesteld dat de Raad een dergelijk onderzoek niet heeft verricht omdat, volgens deze instelling, het beginsel van toegang tot documenten slechts geldt voor documenten als zodanig en niet voor de daarin vervatte informatie.
- 32 De hogere voorziening dient derhalve te worden afgewezen.

Kosten

- 33 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien Hautala verwijzing van de Raad in de kosten heeft gevorderd en deze in het ongelijk is gesteld, dient de Raad in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, van dit Reglement dienen het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden elk hun eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) **Wijst de hogere voorziening af.**
- 2) **Verwijst de Raad van de Europese Unie in de kosten.**
- 3) **Verstaat dat het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk Denemarken, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden elk hun eigen kosten zullen dragen.**

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 december 2001.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias