

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER

van 10 juli 2003¹

1. Deze hogere voorziening is ingesteld door Olli Mattila (hierna: „rekwirant”) tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 12 juli 2001², strekkende tot verwerping van zijn beroep tegen de besluiten van de Commissie en van de Raad van 5 respectievelijk 12 juli 1999, waarbij hem de toegang tot bepaalde documenten is geweigerd.³

2. In deze zaak verwijt requirant het Gerecht in het bijzonder dat het zijn in de rechtspraak erkende recht op gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten heeft miskend.

4. Aanvankelijk is dit recht bevestigd in politieke verklaringen. Om te beginnen verklaring nr. 17, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, betreffende het recht op toegang tot informatie⁴, volgens welke „de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt”. Deze verklaring is gevolgd door een aantal andere verklaringen van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten tijdens in 1992 en 1993 gehouden Europese Raden, inhoudend dat de Gemeenschap een opener karakter moest krijgen⁵ en de burgers „zo volledig mogelijk recht op informatie” moesten hebben.⁶

I — Rechtskader

3. Het recht van het publiek op toegang tot documenten van de gemeenschapsinstellingen is geleidelijk erkend.

5. Op 6 december 1993 hebben de Raad en de Commissie een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie⁷ goedgekeurd. Deze gedragscode stelt de beginselen vast waaraan de instellingen zich moeten

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Mattila/Raad en Commissie (T-204/99, Jurispr. blz. II-2265; hierna: „bestreden arrest”).

3 — Hierna: „bestreden besluiten”.

4 — PB C 191, blz. 95, 101.

5 — Europese Raad te Birmingham (EG-Bull. 10-1992, blz. 9) en te Edinburgh (EG-Bull. 12-1992, blz. 7).

6 — Europese Raad te Kopenhagen (EG-Bull. 6-1993, blz. 6, punt I.22).

7 — PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”.

houden teneinde de toegang tot bij hen berustende documenten te verzekeren. De code stelt als algemeen beginsel, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij deze instellingen berusten.

6. De code bevat ook uitzonderingen op grond waarvan dit recht van toegang kan worden geweigerd. Zo is bepaald dat „de instellingen [...] de toegang (weigeren) 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)”.

7. Ter uitvoering van de gedragscode hebben de Raad en Commissie de besluiten 93/731/EG⁸, respectievelijk 94/90/EGKS, EG, Euratom vastgesteld.⁹

8. De besluiten 93/731 en 94/90 bevatten in wezen identieke regels. Met betrekking tot de behandeling van verzoeken om toegang bepalen zij dat de instelling de belanghebbende binnen een termijn van een maand moet meedelen dat zijn verzoek is ingewilligd of dat het voornemen bestaat om het af te wijzen. In dit laatste geval kan de belanghebbende binnen de termijn van één maand een confirmatief verzoek indienen. De instelling beschikt opnieuw over

een termijn van één maand om dit confirmatief verzoek te beantwoorden. Wanneer de instelling de toegang tot documenten weigert, wordt haar besluit zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker meegedeeld. Haar besluit moet behoorlijk met redenen zijn omkleed en de mogelijke beroepswegen vermelden.

9. Wat de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten betreft, herhaalt artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 de in de gedragscode vastgestelde uitzonderingen betreffende de bescherming van het algemeen belang. Artikel 1 van besluit 94/90 bepaalt dat de gedragscode wordt goedgekeurd en aan dat besluit wordt gehecht.

10. In het arrest van 19 juli 1999, Hautala/Raad¹⁰, heeft het Gerecht beslist dat art. 4, lid 1, van besluit 93/731 aldus moet worden uitgelegd dat de Raad verplicht is te onderzoeken of gedeeltelijke toegang kan worden verleend tot de documenten die onder een van de uitzonderingen van die bepaling vallen, dat wil zeggen een toegang die beperkt is tot informatie in dit document die niet onder de uitzondering valt.¹¹ Het was van oordeel dat, aangezien de betrokken instelling een dergelijk onderzoek niet had verricht omdat zij meende dat het recht van toegang slechts gold voor de

8 — Besluit van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43).

9 — Besluit van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58).

10 — T-14/98 Jurispr. blz. II-2489.

11 — Punten 27 en 31.

documenten als zodanig en niet voor de daarin vervatte informatie, het besluit tot weigering van toegang tot de betrokken documenten schending van het recht opleverde en moest worden nietig verklaard. Deze uitlegging is uitdrukkelijk door het Hof bevestigd in het arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala.¹²

II — De feiten

11. In maart 1999 heeft rekwirant verzocht om toegang tot vijf documenten van de Commissie en zes documenten van de Raad. Deze documenten betreffen de betrekkingen van de Europese Unie met Rusland en Oekraïne, alsmede de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over de betrekkingen met Oekraïne. Daar zij gedeeltelijk door de Raad en de Commissie gezamenlijk waren opgesteld, hebben deze twee instellingen hun antwoorden op deze verzoeken gecoördineerd.

12. Bij brief van 19 april 1999 heeft de Raad het verzoek van rekwirant ten aanzien van één van de bedoelde documenten ingewilligd en ten aanzien van de vijf overige afgewezen. Bij brief van dezelfde dag heeft de Commissie het verzoek om toegang tot de vijf bij haar berustende documenten geweigerd. De twee instellingen hebben hun weigering gebaseerd op bescherming van het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen.

13. Bij brieven van 30 april 1999 heeft rekwirant bij beide instellingen een confirmatief verzoek ingediend. De Commissie en de Raad hebben hun weigering bevestigd bij besluiten van 5, respectievelijk 12 juli 1999 met als verklaring, dat de betrokken documenten (afgezien van één van de bij de Commissie opgevraagde documenten, dat niet kon worden geïdentificeerd) onder de verplichte uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen vielen.

14. Op 23 september 1999 heeft rekwirant bij het Gerecht beroep tegen deze besluiten ingesteld.

III — Het bestreden arrest

15. Het Gerecht beschrijft de door rekwirant aangevoerde middelen als volgt:

„28 In zijn verzoekschrift voert verzoeker tot staving van zijn beroep in wezen vijf middelen aan, namelijk kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering met betrekking tot de bescherming van de internationale betrekkingen, schending van het evenredigheidsbeginsel doordat gedeeltelijke toegang tot de documenten is overwogen noch verleend, schending van het beginsel dat het verzoek om toegang voor elk document afzonder-

¹² — C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565.

lijk moet worden onderzocht, niet-nakoming van de motiveringsplicht, en niet-inaanmerkingneming van zijn persoonlijk belang bij toegang tot de in geding zijnde documenten.

29 In repliek heeft verzoeker nog de volgende twee middelen aangevoerd:

— de bestreden besluiten zijn in strijd met het beginsel van een onafhankelijke beoordeling door de Raad en de Commissie [...];

— de bestreden besluiten berusten op misbruik van bevoegdheid [...].

30 Ter terechtzitting heeft verzoeker nog een nietigheidsmiddel aangevoerd, namelijk niet-nakoming door de instellingen van hun verplichting tot samenwerking, doordat zij zijn verzoeken voor een deel hebben afgewezen omdat deze niet voldoende nauwkeurig bepaald waren, zonder dat zij hebben getracht na te gaan welke documenten het betrof en deze op te sporen.”

16. Het Gerecht heeft de middelen inzake schending van „het beginsel van een onafhankelijke beoordeling”, misbruik van bevoegdheid en niet-nakoming van de samenwerkingsverplichting van de instellingen kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. Het was van oordeel dat deze middelen rechtstreeks noch indirect waren aangevoerd in het verzoekschrift en dat zij geen nauw verband met de andere in het verzoekschrift aangevoerde middelen hielden. Daaruit heeft het afgeleid dat het nieuwe middelen zijn. Bovendien was volgens het Gerecht niet aangetoond en zelfs niet gesteld dat deze middelen steunden op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling was gebleken.

17. Ten gronde heeft het Gerecht het eerste en het tweede middel, betreffende kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering met betrekking tot bescherming van de internationale betrekkingen, respectievelijk schending van het evenredigheidsbeginsel doordat geen gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten is verleend en zelfs niet is overwogen, gezamenlijk onderzocht.

18. Met betrekking tot het eerste middel heeft het erop gewezen dat in casu niet is betwist dat de litigieuze documenten informatie bevatten over de positie van de Europese Unie in haar betrekkingen met Rusland en Oekraïne, evenals in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne. Het heeft bevestigd dat de documenten waartoe om toegang wordt verzocht, zijn opgesteld in een context van internationale onderhandelingen,

waarin het belang van de Europese Unie, gezien vanuit het oogpunt van haar betrekkingen met derde landen, met name Rusland, Oekraïne en de Verenigde Staten, op het spel staat.

telijk toegang kan worden verleend tot de gevraagde documenten, te weten tot de informatie die niet onder de uitzonderingen valt (zie arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, punt 87).

19. Hieruit heeft het afgeleid dat verweerders geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door te oordelen dat de verspreiding van de litigieuze documenten het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen zou kunnen schaden.

20. Met betrekking tot het tweede middel heeft het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest geoordeeld dat verweerders niet kunnen worden geacht het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden doordat zij geen gedeeltelijke toegang tot de litigieuze documenten hebben verleend. Dit oordeel berust op de volgende gronden:

„66 Verzoeker stelt tevens dat de instellingen hadden moeten onderzoeken of het mogelijk was hem althans gedeeltelijk toegang te verlenen tot de in geding zijnde documenten, overeenkomstig het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald. In dat arrest oordeelde het Gerecht dat de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van het recht op informatie en van het evenredigheidsbeginsel. Het Gerecht oordeelde dat de Raad derhalve moet onderzoeken of gedeel-

[...]

68 Uit het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, volgt dat het evenredigheidsbeginsel de Raad en de Commissie in staat stelt, in bijzondere gevallen waarin de omvang van het document of van de te schrappen passages voor hen een onredelijke administratieve last zou opleveren, het belang van de toegang van het publiek tot deze versnipperde gedeelten af te wegen tegen de werklast die dit zou meebrengen (punt 86). Aldus zouden de Raad en de Commissie in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen veiligstellen.

69 Evenzo zijn de Raad en de Commissie overeenkomstig het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, weliswaar gehouden te onderzoeken of toegang moet worden verleend tot de gegevens die niet onder de uitzonderingen vallen, maar moet daarbij worden overwogen dat op grond van het beginsel van goed bestuur het vereiste om gedeeltelijk toegang te verlenen, niet mag uitlopen op een administratieve last die in geen verhouding staat tot het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van deze gegevens. Vanuit dit oogpunt moet worden aangenomen dat de Raad en

de Commissie hoe dan ook het recht hebben om geen gedeeltelijke toegang te verlenen ingeval het onderzoek van de documenten uitwijst dat deze gedeeltelijke toegang geen zin zou hebben, omdat de betrokken onderdelen van de documenten bij bekendmaking voor de aanvrager geen enkel nut zouden hebben.

lingen gehad (zie, in dezelfde zin, arresten Gerecht van 5 juni 1996, *Günzler Aluminium/Commissie*, T-75/95, Jurispr. blz. II-497, punt 55, en 27 februari 1997, *FFSA e.a./Commissie*, T-106/95, Jurispr. blz. II-229, punt 199).

70 De Raad en de Commissie hebben in de onderhavige procedure verklaard dat gedeeltelijke toegang in casu niet mogelijk was, omdat de gedeelten van de documenten waartoe toegang had kunnen worden verleend, zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen nut zouden hebben gehad. Ter terechtzitting heeft de Raad uiteengezet dat de betrokken documenten over het algemeen niet gemakkelijk te scheiden waren en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los konden worden verstrekt.

71 Verweerders bestrijden dus niet dat zij niet de mogelijkheid hebben overwogen om gedeeltelijk toegang tot de in geding zijnde documenten te verlenen. Gezien de door de instellingen gegeven uitleg en de aard van de litigieuze documenten mag evenwel worden aangenomen dat een dergelijk onderzoek sowieso niet tot het toestaan van gedeeltelijke toegang zou hebben geleid. Dat verweerders de mogelijkheid van het verlenen van gedeeltelijke toegang niet hebben onderzocht, heeft in de bijzondere omstandigheden van het geval dus geen invloed op het uiteindelijke oordeel van beide instel-

72 In dit verband dient in de eerste plaats te worden benadrukt dat, zoals hierboven reeds werd geconstateerd, de litigieuze documenten tot stand zijn gekomen in een context van onderhandelingen en informatie bevatten over de positie van de Europese Unie in haar betrekkingen met Rusland en Oekraïne, evenals in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne. [...].

73 In de tweede plaats is er niets dat de stelling van de Raad dat de documenten niet gemakkelijk te scheiden zijn en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los kunnen worden verstrekt, weersprekt [...].”

21. Vervolgens heeft het Gerecht het derde en het vierde middel, betreffende schending van het beginsel dat het verzoek om toegang voor elk document afzonderlijk moet worden onderzocht, respectievelijk, schending van de motiveringsverplichting, ongegrond verklaard.

22. Ten slotte heeft het Gerecht het vijfde middel, betreffende schending van verzoekers privé-belang bij toegang tot de documenten, als niet relevant beschouwd. Het heeft eraan herinnerd dat eenieder kan verzoeken om toegang tot een niet gepubliceerd document van de Raad of de Commissie zonder dat hij zijn verzoek behoeft te motiveren, en dat een afweging van belangen alleen een rol speelt in het kader van de beoordeling door deze instellingen van verzoeken om toegang tot documenten met betrekking tot hun beraadslagingen, hetgeen in casu niet aan de orde was.

uitspraak doet over meer of minder dan is gevorderd. Het Hof acht stilzwijgende conclusies dus toelaatbaar, voorzover zij gemakkelijk identificeerbaar zijn.¹³

24. In casu vermeldt het verzoekschrift in hogere voorziening uitdrukkelijk dat het strekt tot vernietiging van het bestreden arrest. Bovendien volgt uit het gestelde op bladzijde 2 van het verzoekschrift duidelijk dat rekwirant het volgende vordert:

„1 de in de onderhavige hogere voorziening in het geding zijnde besluiten van de Raad en de Commissie nietig te verklaren;

IV — De hogere voorziening

A — Voorafgaande opmerkingen

23. Rekwirants verzoekschrift in hogere voorziening bevat geen formele conclusies, hoewel dit volgens artikel 112, sub d, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vereist is. Niettemin wordt in 's Hofs rechtspraak minder belang gehecht aan de formele nakoming van dit vereiste dan aan het doel ervan, namelijk het voorwerp van de vordering te materialiseren, teneinde te vermijden dat het Hof een

2 de Raad en de Commissie uit te nodigen hun standpunt te heroverwegen en toegang te verlenen tot de in zijn brieven gevraagde documenten;

3 hem ten minste gedeeltelijke toegang te verlenen tot de documenten na schrapping van de passages waarvan zou kunnen worden aangenomen dat zij de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap kunnen schaden;

¹³ — Zie arresten van 10 december 1957, ALMA/Hoge Autoriteit van de EGKS (8/56, Jurispr. blz. 191, 202) en 1 juli 1964, Degreel/Commissie (80/63, Jurispr. blz. 803, 834). Zie eveneens beschikking van 7 februari 1994, PIA Hifi/Commissie (C-388/93, Jurispr. blz. 1-387, punt 10).

- 4 de Raad en de Commissie gezamenlijk in de kosten te verwijzen.”
- 4) schending van de motiveringsverplichting,

25. Uit deze elementen leid ik af dat het verzoekschrift in hogere voorziening geacht kan worden te voldoen aan de formele vereisten van artikel 112, sub d, van het Reglement voor de procesvoering.

- 5) schending van het objectiviteits- en het gelijkheidsbeginsel bij de beoordeling van zijn belang bij toegang tot de documenten,

26. Tot staving van zijn hogere voorziening voert rekwirant aan dat het Gerecht het gemeenschapsrecht heeft geschonden, in het bijzonder de besluiten 93/731 en 94/90. Hij voert de volgende acht middelen aan:

- 6) schending van de verplichting tot een onafhankelijk heronderzoek,

- 7) misbruik van bevoegdheid,

- 1) kennelijk onjuiste beoordeling van de uitzondering inzake de bescherming van de internationale betrekkingen,

- 8) schending van de samenwerkingsplicht.

- 2) schending van het evenredigheidsbeginsel voorzover geen gedeeltelijke toegang tot de documenten is verleend of zelfs niet is overwogen,

- 3) schending van het beginsel dat verzoeken om toegang tot documenten voor elk document afzonderlijk moeten worden onderzocht,

27. De Raad betoogt dat de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk is voorzover rekwirant het Hof verzoekt om een bevel te richten tot de instellingen of zich in hun plaats te stellen. Voor het overige laat hij het aan het Hof over om te beoordelen of de hogere voorziening beantwoordt aan de vereisten van de rechtspraak, volgens welke een hogere voorziening niet mag strekken tot een eenvoudig heronderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift. In casu beperkt rekwirant zich volgens de Raad in wezen tot een herhaling van de aldaar aangevoerde argumenten.

28. De Commissie is van mening dat de hogere voorziening kennelijk en in haar geheel niet-ontvankelijk is, omdat zij strekt tot een heronderzoek van het beroep in eerste aanleg. Subsidiair stelt zij dat de tweede en de derde vordering kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

B — *De ontvankelijkheid*

1. De ontvankelijkheid van de tweede en de derde vordering¹⁴

29. Rekwrant vordert in de tweede plaats, de Raad en de Commissie te verzoeken om heroverweging van hun standpunt en toegang tot de in zijn brieven gevraagde documenten. In de derde plaats vordert hij om hem ten minste gedeeltelijke toegang te verlenen tot de documenten na schrapping van de passages waarvan zou kunnen worden aangenomen dat zij de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap kunnen schaden.

30. Ik deel het standpunt van de instellingen over de niet-ontvankelijkheid van deze vorderingen. Volgens artikel 233 EG moet immers de instelling wier handeling nietig is verklaard of wier nalatigheid strijdig met dit Verdrag is verklaard, de maatregelen nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. In vaste rechtspraak

hebben het Hof en het Gerecht uit deze bepaling afgeleid, dat zij in het kader van de wettigheidstoetsing krachtens artikel 230 EG zich niet in de plaats van de gemeenschapsinstellingen kunnen stellen door in het dispositief van hun arresten de te nemen uitvoeringsmaatregelen te preciseren, dan wel bevelen aan deze instellingen te geven.¹⁵ Deze beperking geldt voor het Hof onder dezelfde omstandigheden in het kader van een hogere voorziening.¹⁶ Zij is eveneens van toepassing in het kader van de wettigheidstoetsing van besluiten van de gemeenschapsinstellingen op het gebied van toegang tot documenten.¹⁷

31. De tweede en de derde vordering van rekwrant zijn dus niet-ontvankelijk.

2. De ontvankelijkheid van de in hogere voorziening aangevoerde middelen

32. Anders dan de Commissie ben ik van mening dat deze hogere voorziening gedeel-

15 — Zie arresten van 24 juni 1986, *Akzo/Commissie* (53/85, Jurispr. blz. 1965, punt 23); 25 mei 1993, *Foyer culturel du Sart-Tilman/Commissie* (C-199/91, Jurispr. blz. I-2667, punt 17); 15 september 1998, *European Night Services e.a./Commissie* (T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94, Jurispr. blz. II-3141, punt 53), en 14 mei 2002, *Graphischer Maschinenbau/Commissie* (T-126/99, Jurispr. blz. I-2427, punt 17).

16 — Zie arrest van 8 juli 1999, *DSM/Commissie* (C-5/93 P, Jurispr. blz. I-4695, punt 36).

17 — Zie beschikking van 27 oktober 1999, *Meyer/Commissie* (T-106/99, Jurispr. blz. II-3273, punt 21).

14 — Zie boven, punt 24.

telijk aan de vereisten van 's Hofs rechtspraak op het gebied van ontvankelijkheid voldoet, zodat zij niet kennelijk en in haar geheel niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Het is goed om te memoreren om welke vereisten het gaat.

33. Zij vloeien voort uit het beginsel, dat de hogere voorziening als doel heeft om de wijze waarop het Gerecht op het beroep in eerste aanleg heeft beslist, te betwisten en niet om een eenvoudig heronderzoek van dit beroep te bereiken, waartoe het Hof volgens artikel 49 van zijn Statuut-EG niet bevoegd is. Volgens vaste rechtspraak vereisen de artikelen 225 EG, 51, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG en 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering dat het verzoekschrift in hogere voorziening duidelijk aangeeft tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven.¹⁸ Een verzoekschrift dat zich beperkt tot een herhaling of een letterlijke weergave van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten, waaronder die welke waren gebaseerd op feiten die het Gerecht uitdrukkelijk heeft verworpen, voldoet niet aan de motiveringseisen die voortvloeien uit de genoemde bepalingen.¹⁹

34. Wanneer een rekwirant echter de uitlegging of de toepassing van het gemeenschapsrecht door het Gerecht betwist, kunnen de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw worden behandeld.²⁰ De procedure van hogere voorziening zou immers ten dele aan betekenis verliezen, indien de rekwirant op die manier zijn hogere voorziening niet kon baseren op middelen en argumenten die reeds voor het Gerecht zijn aangevoerd.²¹

35. In casu is het verzoekschrift onhandig geformuleerd, omdat rekwirant verklaart dat hij „alle voor het Gerecht aangevoerde middelen overneemt” en dat „deze middelen niet opnieuw zullen worden toegelicht”²². Wat de door het Gerecht niet-ontvankelijk verklaarde middelen zes tot en met acht betreft, beperkt rekwirant zich verder zonder nadere toelichting tot de mededeling dat zij de in het verzoekschrift in eerste aanleg aangevoerde middelen uitwerken en verbreden en daarmee in nauw verband staan. Hetzelfde geldt voor het derde en het vierde middel, waarin rekwirant verklaart het oneens te zijn met het oordeel van het Gerecht zonder zijn bezwaren met argumenten te ondersteunen.

18 — Zie met name arresten van 4 juli 2000, *Bergaderm en Goupil/Commissie* (C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 34), en 8 januari 2002, *Frankrijk/Monsanto en Commissie* (C-248/99 P, Jurispr. blz. I-1, punt 68).

19 — Zie met name beschikking van 25 maart 1998, *FFSA e.a./Commissie* (C-174/97 P, Jurispr. blz. I-1303, punt 24).

20 — Zie arrest van 13 juli 2000, *Salzgitter/Commissie* (C-210/98 P, Jurispr. blz. I-5843, punt 43).

21 — Zie arrest van 6 maart 2003, *Interporc/Commissie* (C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125, punt 17, en de aangehaalde rechtspraak).

22 — Blz. 2.

36. Bij nauwkeurige lezing van het verzoekschrift in hogere voorziening blijkt echter dat rekwirant in het eerste, het tweede en het vijfde middel het oordeel van het Gerecht over bepaalde rechtsvragen in twijfel trekt en in dit verzoekschrift precies vermeldt tegen welke aspecten van het bestreden arrest hij bezwaar heeft en op welke argumenten het verzoek om vernietiging steunt.

37. Zo betwist rekwirant in het eerste middel het oordeel van het Gerecht in punt 65 van het bestreden arrest, dat verweerders geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door ervan uit te gaan dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen zou kunnen schaden. Hij baseert zijn argumenten op een vergelijking tussen de litigieuze documenten en die welke in de zaak Hautala in geding waren.

38. In het tweede middel betwist rekwirant de conclusie van het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest, dat het feit dat verweerders de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening niet hebben onderzocht, in de bijzondere omstandigheden van het geval geen invloed op het uiteindelijke oordeel van beide instellingen heeft gehad. Ook betoogt hij dat het in punt 70 van het bestreden arrest aangevoerde argument, dat de gedeelten van de documenten waartoe toegang had kunnen worden verleend zo weinig informatie bevatten dat zij voor hem geen nut zouden hebben gehad, in het licht van het in mijn conclusie in de zaak Hautala behandelde fundamentele recht

van toegang tot documenten rechteens onjuist is. Hij stelt ook dat het Gerecht in punt 73 van het bestreden arrest onjuist is omgegaan met de bewijsregels op het gebied van toegang tot documenten, ten aanzien van de vraag of het al dan niet gemakkelijk was om de documenten van elkaar te scheiden.

39. Ten slotte klaagt het vijfde middel dat het Gerecht het recht heeft geschonden door ervan uit te gaan dat rekwirant in zijn eigen belang had verzocht om toegang tot de betrokken documenten. Volgens rekwirant is het in het licht van het arrest Hautala/Raad van weinig belang of het verzoek afkomstig is van een lid van het Europees Parlement of van iemand die door een Fins gerecht is veroordeeld. Rekwirant betoogt dat de bijzondere redenen waarop zijn verzoek berust, het slechts kunnen versterken en niet verzwakken. Hij beroept zich op de gelijkheid van de burgers van de Unie.

40. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het eerste, het tweede en het vijfde middel ontvankelijk zijn.

C — *Ten gronde*

41. Ik begin met de bespreking van het tweede middel. In dit middel verwijt rekwi-

rant het Gerecht in wezen veronachtzaming van zijn recht op gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten doordat het de bestreden besluiten niet heeft nietig verklaard, hoewel de Commissie en de Raad de mogelijkheid van een dergelijke toegang niet hebben onderzocht.

1. Schending van het recht op gedeeltelijke toegang

a) Argumenten van partijen

42. Dit middel van rekwirant omvat twee grieven. In de eerste plaats betwist hij de conclusie van het Gerecht dat het feit dat verweerders de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang niet hebben onderzocht, gelet op de door hen gegeven uitleg en op de aard van de litigieuze documenten, geen enkele invloed op hun uiteindelijke beoordeling heeft gehad. In de tweede plaats komt hij op tegen het oordeel van het Gerecht, dat de weigering van een gedeeltelijke toegang kon worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat de passages van de documenten waartoe toegang had kunnen worden verleend, „zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen enkel nut zouden hebben gehad”, en de „documenten niet gemakkelijk zijn te scheiden en geen onderdelen bevatten die eenvoudige los kunnen worden verstrekt”.

43. De Raad betoogt dat, hoewel het in het algemeen aan de verzoeker staat om te beoordelen of de bekendgemaakte passages voor hem van nut zijn, er objectieve factoren kunnen bestaan op grond waarvan duidelijk is dat gedeeltelijke bekendmaking van een document de verzoeker geen andere informatie kan bieden dan die waarover hij reeds beschikt. In casu zou de informatie beperkt zijn geweest tot data en de inhoudsopgave van de documenten die rekwirant reeds kende na het antwoord van de Raad op zijn verzoek. Verder heeft rekwirant in de punten 22 en 23 van zijn repliek voor het Gerecht verklaard, dat hij door zijn werk bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn deelneming aan de werkgroep van de Raad betreffende Rusland en Oost-Europa een „zekere kennis” van de opgevraagde documenten bezat, en heeft hij hun inhoud redelijk gedetailleerd beschreven. Het zou dus absurd zijn en in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en met het evenredigheidsbeginsel om aangepaste versies van documenten openbaar te maken die bijna volledig uit blanco pagina's bestaan.

44. Volgens de Raad is mijn conclusie in de zaak Hautala in de onderhavige zaak niet relevant, omdat het daarin ging over de algemene vraag van gedeeltelijke toegang tot documenten, terwijl het Gerecht zich in het bestreden arrest enkel heeft gebogen over de vraag of het feit dat de instellingen de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang niet hebben overwogen, invloed heeft gehad op het besluit om de toegang volledig te weigeren. Gelet op de voor het Gerecht beschikbare informatie over de inhoud van de litigieuze documenten is er dan ook geen enkele grond voor bezwaren tegen zijn beslissing op dat punt.

45. Ten slotte doet het bestreden arrest zijns inziens geen afbreuk aan het arrest Hautala/Raad, op grond waarvan de Raad verplicht is te onderzoeken of gedeeltelijke toegang kan worden verleend tot niet onder een uitzondering vallende informatie. In overeenstemming met de rechtspraak heeft het Gerecht slechts onderzocht of de schending van het recht invloed heeft gehad op het resultaat van het door de betrokken instellingen verrichte onderzoek. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat daarvan geen sprake was en dat de bestreden besluiten moesten worden gehandhaafd.

46. Volgens de Commissie heeft het Gerecht het evenredigheidsbeginsel in de omstandigheden van de zaak niet geschondden. Het heeft rekwrants argument dat de instellingen hadden moeten nagaan of hem minstens gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten moest worden verleend, uitdrukkelijk aanvaard. Het heeft de maatstaf van het arrest Hautala/Raad bevestigd en toegepast, zowel ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel als ten aanzien van het beginsel van bescherming van het belang van een goed bestuur.

bestreden besluiten de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening tot de betrokken documenten niet hebben onderzocht, omdat zij van mening waren dat de gedragscode en de besluiten 94/90 en 93/731 hun daartoe niet dwongen. Zij betwisten in hogere voorziening evenmin dat, gelet op de uitlegging die het Gerecht in het arrest Hautala/Raad aan het recht van toegang tot documenten heeft gegeven en die door het Hof is bevestigd, hun uitlegging onjuist was en dat zij dus een dergelijk onderzoek hadden moeten verrichten. Zoals het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest terecht opmerkt, heeft het arrest Hautala/Raad, hoewel het na de vaststelling van de bestreden besluiten is gewezen, alleen maar de draagwijdte verduidelijkt van een reeds bestaand recht, namelijk het in de gedragscode neergelegde recht van toegang tot bij de Raad en de Commissie berustende documenten.

48. Hieruit volgt dat de bestreden besluiten het recht schenden.

b) Beoordeling

i) De eerste grief

47. Vaststaat dat de Commissie en de Raad op het tijdstip van vaststelling van de

49. De vraag die in deze hogere voorziening rijst, is of het Gerecht, „gezien de door de instellingen gegeven uitleg” tijdens de gerechtelijke procedure en gelet op „de aard van de litigieuze documenten”, mocht beslissen dat deze schending de nietigverklaring van de bestreden besluiten niet rechtvaardigde omdat deze geen enkele invloed op het resultaat van de beoordeling van de instellingen had gehad.

50. Anders dan verweerders ben ik van mening dat het oordeel van het Gerecht om de volgende redenen niet kan worden onderschreven.

51. Om te beginnen mocht het Gerecht volgens mij geen rekening houden met de tijdens de gerechtelijke procedure door de Commissie en de Raad gegeven uitleg, waarmee zij wilden bewijzen dat een gedeeltelijke toegang in casu onmogelijk was geweest, terwijl deze instellingen de mogelijkheid van een dergelijke toegang in de bestreden besluiten niet hadden onderzocht.

52. Volgens vaste rechtspraak wordt in een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG de wettigheid van een gemeenschapshandeling immers getoetst aan de hand van de feiten en de rechtstoestand op de datum waarop die handeling werd vastgesteld.²³ Deze regel verbiedt de rechter om rekening te houden met omstandigheden die na de handeling hebben plaatsgevonden. En evenmin als een onderzoeker wegens deze regel de wettigheid van een handeling kan bestrijden met argumenten die op de feitelijke of juridische situatie na de vaststelling van die handeling betrekking hebben, kan de wettigheid van deze handeling achteraf²⁴ door de auteur ervan wordt gedekt of geregulariseerd.

23 — Zie arresten van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie (15/76 en 16/76 Jurispr. blz. 321, punt 7), en 17 mei 2001, IECC/Commissie (C-449/98 P, Jurispr. blz. I-3875, punt 87).

24 — Zie bijvoorbeeld arresten van 6 juli 1983, Geist/Commissie (225/81, Jurispr. blz. 2217, punt 25), en 19 september 2000, Dürbeck/Commissie (T-252/97, Jurispr. blz. II-3031, punt 97, en de aangehaalde rechtspraak).

53. Daarmee beoogt deze regel te waarborgen dat de Europese Gemeenschap ook als een rechtsgemeenschap functioneert. Hij strekt ertoe dat de instellingen hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van de rechtsregels, door de zekerheid te bieden dat de onwettigheid van de gewraakte handeling wordt gesanctioneerd met nietigheid. Het is dus het wettigheidsbeginsel dat vereist dat een beslissing wordt beoordeeld naar de dag waarop zij is genomen.

54. Het Hof heeft wel onder zeer beperkte omstandigheden afwijking van deze regel toegestaan wanneer het om een vorm- of proceduregebrek gaat, en ook regularisering van dergelijke, de externe wettigheid van een handeling betreffende gebreken tijdens de gerechtelijke procedure.²⁵ Een

25 — In de ambtenarenrechtspraak heeft het Hof aanvaard dat een in de loop van de procedure verstekte toelichting in uitzonderlijke gevallen een motiveringsklacht kan opheffen, zodat nietigverklaring van de bestreden handeling niet langer gerechtvaardigd is (arrest van 8 maart 1988, Sergio e.a./Commissie, 64/86, 71/86 tot en met 73/86 en 78/86 Jurispr. blz. 1399, punt 52, en aangehaalde rechtspraak). Ook heeft het Hof geoordeeld dat een begin van motivering in de bestreden handeling ter terechtzitting nader kan worden ontwikkeld en gepreciseerd (arrest van 12 december 1996, Rendo e.a./Commissie, T-16/91 RV, Jurispr. blz. II-1827, punt 55). In dit laatste bijvoorbeeld gaat het echter niet om een regularisatie in strikte zin, dat wil zeggen de correctie van een bestaande onwettigheid, omdat de handeling al vanaf het begin een met artikel 253 EG overeenstemmende motivering bevatte. Wat de rechten van de verdediging betreft heeft het Hof in het arrest van 13 februari 1997, Hoffman-La Roche/Commissie (85/76, Jurispr. blz. 461, punt 15) geoordeeld dat onregelmatigheden die tijdens de procedure voor het Hof worden opgeheven, niet noodzakelijkerwijze tot nietigverklaring van de bestreden beschikking hoeven te leiden „voor zover de rechten der verdediging door zulk een regularisatie achteraf niet worden benadeeld”. Deze beslissing blijft evenwel een geïsoleerd geval, en een schending van de rechten van de verdediging kan in beginsel niet achteraf worden geregulariseerd (arrest van 8 juli 1999, Hercules Chemicals/Commissie, C-51/92 P, Jurispr. blz. I-4235, punt 78). Aan de hand van de bijzonderheden van elk geval gaat het Hof na of de procedure zonder de onregelmatigheid tot een ander resultaat had kunnen leiden (ibidem, punt 82). Deze rechtspraak betekent echter niet dat het Hof regularisatie achteraf aan een schending van de rechten van de verdediging toestaat. Zie voor de problematiek van de regularisatie: D. Ruleng, *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, Proefschrift, Straatsburg (punten 121 tot en met 128).

soortgelijke uitzondering vind ik in de rechtspraak echter niet voor de interne wettigheid. In de gevallen waarin het Hof heeft beslist dat een gebrek dat de interne wettigheid van een besluit aantast, niet behoefde te leiden tot nietigverklaring ervan, ging het om een situatie waarin dit besluit eveneens berustte op een andere grond die voor de wettigheid ervan bleek te volstaan.²⁶ Wanneer dat zich voordoet, wordt dat gebrek geacht geen invloed op de wettigheid van het betrokken besluit te hebben, omdat het besluit als zodanig, dat wil zeggen bij de vaststelling ervan, voldoende gronden voor de wettigheid ervan bevatte. De rechtsklacht kan in dat geval niet slagen.²⁷

55. Dezelfde benadering is terug te vinden in de arresten *Günzler Aluminium/Commissie* en *FFSA e.a./Commissie*, waarnaar het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest verwijst. In deze twee arresten heeft het Gerecht zijn oordeel dat de schending van het recht in het litigieuze besluit geen enkele invloed op het resultaat van de beoordeling van de instelling had, geba-

seerd op elementen in de motivering van dat besluit.²⁸

56. In het bestreden arrest heeft het Gerecht zijn oordeel dat het ontbreken van een onderzoek naar de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening geen invloed heeft gehad op het resultaat van de beoordeling van de beide instellingen, gebaseerd op gegevens die zij tijdens de contentieuze procedure hebben verstrekt en die niet in de bestreden besluiten voorkomen. Daardoor heeft het Gerecht herstel achteraf van schending van het recht die de wettigheid van deze besluiten aantast, toegestaan. Dit is in strijd met het wettigheidsbeginsel, dat vereist dat een onwettige handeling nietig wordt verklaard.

57. Wanneer deze praktijk werd toegestaan, zou dat bovendien een ernstige aantasting betekenen van de nuttige werking van het in 's Hof's rechtspraak erkende recht op gedeeltelijke toegang, want de instellingen zouden een dergelijk onderzoek achterwege kunnen laten, in de mening dat zij, wanneer een belanghebbende beroep instelt, deze nalatigheid tijdens de proce-

26 — Zie arresten van 24 februari 1987, *Continentalen Produkten Gesellschaft/Commissie* (312/84, Jurispr. blz. 841, punt 21), 12 juli 1990, *CDF Chimie AZF/Commissie* (C-169/84, Jurispr. blz. I-3083, punt 16), en 6 november 1990, *Italië/Commissie* (C-86/89, Jurispr. blz. I-3891, punt 20).

27 — Zie arrest *Italië/Commissie*, reeds aangehaald (punt 20).

28 — In het arrest *Günzler Aluminium/Commissie*, reeds aangehaald, dat een navordering van invoerrechten betreft, was het Gerecht van oordeel dat de fout van de Commissie in de bestreden beschikking van zuiver formele aard was, omdat de door de Commissie toegepaste bepaling en de geldende tekst hetzelfde doel nastreefden en dezelfde voorwaarden stelden. Het arrest *FFSA e.a./Commissie* (reeds aangehaald, punt 20) betrof een beroep tegen een beschikking van de Commissie betreffende een door de Franse regering aan La Poste verleend belastingvoordeel. Het Gerecht was van oordeel dat het betrokken voordeel staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormde, die krachtens artikel 86, lid 2, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was. Het oordeel van de Commissie in de bestreden beschikking, dat de betrokken maatregel op grond van artikel 86, lid 2, EG geen staatssteun vormde, had volgens het Gerecht geen enkele invloed gehad op het resultaat van het onderzoek van de betrokken steun en kon derhalve niet tot nietigverklaring van de bestreden beschikking leiden (punt 199).

dure alsnog zullen kunnen verhelpen. Dat lijkt mij te meer onjuist, omdat het in de rechtspraak erkende recht op gedeeltelijke toegang door de wetgever uitdrukkelijk is neergelegd in verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad²⁹, die de plaats van de besluiten 93/731 en 94/90 heeft ingenomen.

58. Uit de aard van de litigieuze documenten, die ook in punt 71 van het bestreden arrest wordt genoemd, mag het Gerecht niet afleiden dat het ontbreken van het onderzoek naar de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening geen enkele invloed op de beoordeling van de instellingen in de bestreden besluiten heeft gehad. In de eerste plaats, juist wanneer voor de documenten een uitzondering ter bescherming van het algemeen belang geldt en zij een „gevoelig” karakter hebben, zoals het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest heeft aangegeven, rijst de vraag van de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening. In de tweede plaats zijn het de instellingen die moeten beoordelen of gedeeltelijke toegang mogelijk is, en kan het Gerecht zijn eigen beoordeling niet in de plaats van hun beoordeling stellen.

59. Verder lijkt mij de oplossing van het Gerecht in het bestreden arrest vatbaar voor kritiek, omdat de belanghebbende daardoor wordt beroofd van de procedurele waarborgen rond het onderzoek van een verzoek om toegang, en van zijn rechten van de verdediging.

60. Immers, volgens de artikelen 230 EG en 231 EG moet, wanneer een wegens schending van het recht tegen een besluit ingesteld beroep gegrond is, het betrokken besluit nietig worden verklaard. Zoals wij reeds hebben gezien, moet volgens artikel 233 EG de instelling waarvan het nietig verklaarde besluit afkomstig is, de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van de gemeenschapsrechter. Op het gebied van de toegang tot documenten zal de instelling die de mogelijkheid van gedeeltelijke toegangverlening tot de betrokken documenten niet heeft onderzocht, dus een dialoog met de verzoeker moeten aangaan en hem in kennis stellen van de redenen van haar totale of gedeeltelijke weigering.

61. Wanneer, zoals in casu, de instellingen van mening zijn dat een gedeeltelijke toegangverlening onmogelijk is, moeten zij de redenen ervan meedelen aan de belanghebbende, die dan de gelegenheid heeft deze in een confirmatief verzoek te bestrijden. Wanneer de instellingen hun standpunt handhaven, zullen zij hem precies moeten meedelen waarom de door hem aangevoerde argumenten niet goed genoeg zijn om zijn verzoek in te willigen.³⁰ Uit die redenen zal bovendien moeten blijken, dat de instellingen elk betrokken document concreet hebben beoordeeld.³¹ In het licht van die redenen kan de belanghebbende dan beslissen of hij al dan niet een beroep tot nietigverklaring tegen deze besluiten zal instellen.

29 — Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 23). Artikel 4, lid 6, luidt: „Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.”

30 — Zie in die zin arrest van 6 april 2000 *Kuijter/Raad* (T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punten 44 tot en met 46).

31 — Zie arresten van 5 mei 1997, *WWF UK/Commissie* (T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punten 64 en 74), 6 februari 1998, *Interporc/Commissie* (T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 54), 17 juni 1998, *Svenska Journalistförbundet/Raad* (T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 117), arrest *Kuijter/Raad*, reeds aangehaald (punt 38), en arrest van 12 oktober 2000, *IT's Corporation/Commissie* (T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punt 64).

62. Het bestreden arrest ontnemt rekwirant duidelijk al deze procedurele waarborgen en de mogelijkheid om de redenen te betwisten op grond waarvan verweerders in casu van mening zijn dat gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten onmogelijk is. Deze redenen zijn rekwirant immers voor de eerste keer tijdens de gerechtelijke procedure meegedeeld. Hij heeft ze dus niet tijdens de administratieve procedure kunnen aanvechten en daarvan ook niet tijdig kennis kunnen nemen ten einde zijn rechten voor het Gerecht te kunnen verdedigen.

63. Gelet op al deze punten ben ik van mening dat het Gerecht het recht van gedeeltelijke toegang van rekwirant heeft geschonden door te oordelen dat het feit dat de instellingen de mogelijkheid van een dergelijke toegang niet hebben onderzocht, geen enkele invloed heeft gehad op het resultaat van hun beoordeling in de bestreden besluiten.

64. Deze schending van het recht is voldoende om het bestreden arrest te vernietigen. Louter subsidiair zal ik nog opmerkingen maken over de tweede grief van rekwirant.

ii) De tweede grief

65. Volgens mij heeft het Gerecht de in de rechtspraak toegestane uitzondering op de

verplichting tot gedeeltelijke toegangverlening veel te ruim uitgelegd door in punt 69 van het bestreden arrest te oordelen dat de instellingen gedeeltelijke toegang mogen weigeren ingeval het onderzoek van de documenten uitwijst dat een dergelijke toegang geen zin heeft, omdat de betrokken onderdelen van het document bij openbaarmaking geen enkel nut voor de verzoeker zouden hebben, los van overwegingen omtrent de werklast die een dergelijke toegang zou meebrengen.

66. Ook heeft het Gerecht, door aan te nemen dat gedeeltelijke toegang kon worden geweigerd omdat „de gedeelten waartoe toegang had kunnen worden verleend, zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen nut zouden hebben gehad”, en dat de betrokken documenten geen gedeelten bevatten die gemakkelijk waren te scheiden, mijns inziens het in de rechtspraak verankerde recht op gedeeltelijke toegang onjuist toegepast.

67. In welk rechtskader is de litigieuze uitzondering toegestaan?

68. Om te beginnen volgt uit de systematiek van de besluiten 93/731 en 94/90 blijkens vaste rechtspraak, dat eenieder kan verzoeken om toegang tot ieder willekeurig document van de Raad en van de

Commissie zonder dat hij zijn verzoek behoeft te motiveren.³² Dat deze regel is overgenomen in artikel 6 van verordening nr. 1049/2001, bevestigt zeer duidelijk dat het recht op toegang tot documenten niet is gekoppeld aan de voorwaarde dat deze documenten voor de verzoeker enig nut moeten hebben.

69. Vervolgens vormt het recht op toegang tot documenten, dat wil zeggen tot de daarin vervatte informatie³³, het uitgangspunt en is een weigeringsbesluit slechts geldig, wanneer het is gebaseerd op een van de uitzonderingen waarin artikel 4 van besluit 93/731 of de aan besluit 94/90 gehechte gedragscode uitdrukkelijk voorzien. Aangezien deze uitzonderingen op het recht van toegang strikt moeten worden uitgelegd en toegepast³⁴, kunnen zij niet de toegang verhinderen tot informatie die zelf niet onder die uitzonderingen valt. Anders zou de nuttige werking van het recht van toegang tot documenten aanzienlijk worden verminderd. Bovendien is de weigering van toegang tot deze informatie duidelijk een onevenredig middel om de vertrouwelijkheid van de door een van deze uitzonderingen gedekte informatie te verzekeren.

70. Het Gerecht heeft in dat verband in punt 86 van het arrest Hautala/Raad verklaard, dat het evenredigheidsbeginsel de instelling zou toestaan „in bijzondere gevallen waarin de omvang van het document of van de te schrappen passages voor [haar] 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”. Het Hof heeft deze opvatting bevestigd in punt 30 van het arrest Raad/Hautala, door te verwijzen naar „bijzondere gevallen” waarin de verplichting om gedeeltelijke toegang te verlenen „een buitensporige administratieve belasting” zou opleveren.

71. Gelet op deze elementen mag de in de rechtspraak toegestane uitzondering op de op de betrokken instelling rustende verplichting tot gedeeltelijke toegangverlening tot de betrokken documenten mijns inziens niet aldus worden uitgelegd, dat de instelling de toegang tot niet-vertrouwelijke gegevens zou mogen weigeren omdat zij van mening is dat een dergelijke toegang voor de verzoeker geen nut heeft.

72. Weliswaar kan de betrokken instelling, in het kader van goed bestuur, de verzoeker in antwoord op de eerste aanvraag mededelen dat de gedeeltelijke toegang die hem kan worden verleend, beperkt zal zijn tot informatie die hij waarschijnlijk al kent, maar zij heeft mijns inziens niet het recht

32 — Wat besluit 97/731 betreft, zie arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, reeds aangehaald (punt 109) en, wat besluit 94/90 betreft arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald (punt 48), arresten 14 oktober 1999, Bavarian Lager/Commissie (T-309/97, Jurispr. blz. II-3217, punt 7), en 10 oktober 2001, British American Tobacco/Commissie (T-111/00, Jurispr. blz. II-2997, punt 42).

33 — Zie arrest Raad/Hautala, reeds aangehaald (punt 23).

34 — Zie arrest van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie (C-174/98 P en 189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 27), en arrest Raad/Hautala, reeds aangehaald (punt 25).

om de toegang tot die informatie te weigeren, wanneer de verzoeker zijn aanvraag handhaaft in een confirmatief verzoek.

73. Slechts wanneer de omvang van de werklast die de schrapping van vertrouwelijke passages meebrengt verder gaat dan wat redelijkerwijze van de betrokken instelling kan worden verlangd, mag zij in het belang van een goed bestuur onderzoeken of een dergelijke toegang van belang is en welk gewicht dit belang heeft. Bovendien zou in een dergelijk geval, zoals rekwirant betoogt, het bestaan van een bijzonder belang van de verzoeker de administratie toch kunnen verplichten, ondanks de zeer zware werklast die dat zou meebrengen, hem gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten te verlenen ³⁵.

74. Een instelling is dus niet bevoegd de toegang tot informatie waarvoor geen uitzondering geldt, te weigeren omdat zij van mening is dat deze informatie te gering van omvang is om van nut te zijn, en door zich eenvoudig te beroepen op administratieve moeilijkheden.

³⁵ — Aangezien de administratie verplicht is voor elk document met vertrouwelijke gegevens aan te geven welke passages daadwerkelijk onder de betrokken uitzondering vallen, behoeft de schrapping van deze passages geen buitensporige werklast mee te brengen.

75. Een dergelijke uitlegging van die uitzondering zou er in feite toe leiden dat de administratie een echte discretionaire bevoegdheid wordt toegekend om, aan de hand van haar visie van het nut van deze informatie voor de verzoeker en de werklast die de toegang tot deze gegevens voor haar meebrengt, te beoordelen of het wenselijk is toegang tot niet-vertrouwelijke informatie te verlenen. Dat zou afbreuk doen aan de nuttige werking van het recht van toegang tot documenten, dat, ik herinner eraan, eenieder recht op toegang tot alle niet door een uitzondering bestreken informatie verleent, zonder dat een belang bij die toegang hoeft te worden aangetoond.

76. Ten slotte is nog van belang dat de in de rechtspraak gemaakte uitzondering op de verplichting tot gedeeltelijke toegangverlening wegens een buitensporige werklast, niet in verordening (EG) nr. 1049/2001 is opgenomen. Zonder hier een standpunt in te nemen over de vraag in hoeverre deze in de rechtspraak gemaakte uitzondering in het kader van deze verordening zal kunnen worden toegepast, bevestigt dit punt mijns inziens, in het licht van de erkenning van het recht van toegang tot documenten in het primaire gemeenschapsrecht in artikel 255 EG en in de artikelen 41 en 42 van het op 7 december 2000 ³⁶ te Nice ondertekende Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de zeer restrictieve uitlegging die deze uitzondering in het kader van de besluiten 93/731 en 94/90 moet krijgen.

³⁶ — PB 2000, C 364, blz. 1.

77. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Gerecht het recht op gedeeltelijke toegang eveneens verkeerd heeft toegepast door te oordelen dat die toegang in casu niet mogelijk was omdat de gedeelten waartoe toegang had kunnen worden gegeven, zo weinig informatie bevatten dat zij voor verzoeker geen nut hadden gehad en dat, in het algemeen, de betrokken documenten geen onderdelen bevatten die gemakkelijk los konden worden verstrekt.

of gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten kon worden overwogen, omdat zij van mening waren dat het recht op toegang tot documenten hun daartoe niet dwong.

78. Ik geef het Hof dus in overweging het bestreden arrest te vernietigen, zonder dat de overige door rekwirant aangevoerde middelen behoeven te worden onderzocht.

80. Aangezien in de betrokken besluiten het recht wordt geschonden, geef ik het Hof in overweging deze besluiten nietig te verklaren.

V — Kosten

2. De gevolgen van de hogere voorziening

79. Volgens artikel 54 van 's Hof's-Statuut EG kan het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de beslissing van het Gerecht vernietigt, zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Wanneer het Hof het bestreden arrest vernietigt, zoals ik in overweging geef, kan het over het beroep ten gronde beslissen. Het staat immers vast dat de Commissie en de Raad bij de vaststelling van de bestreden besluiten niet hebben onderzocht

81. Overeenkomstig artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet.

82. Ik geef het Hof in overweging de instellingen in hun eigen kosten en die van rekwirant te verwijzen, zowel in de procedure voor het Hof als in die voor het Gerecht.

VI — Conclusie

83. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- 1) het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie (T-204/99) te vernietigen,
- 2) de besluiten van de Commissie en van de Raad van 5 respectievelijk 12 juli 1999, waarbij rekwirant de toegang tot bepaalde documenten is geweigerd, nietig te verklaren,
- 3) de Raad en de Commissie in de kosten van de twee procedures te verwijzen.