

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

6 april 2000 \*

In zaak T-188/98,

**A. Kuijer**, woonachtig te Utrecht (Nederland), vertegenwoordigd door **O. W. Brouwer** en **F. P. Louis**, advocaten te Brussel, bijgestaan door **D. Curtin**, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van **M. Loesch**, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door **M. Bauer** en **M. Bishop**, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij **A. Morbilli**, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

\* Procestaal: Engels.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 28 september 1998, zoals gewijzigd bij besluit van 18 mei 1999, houdende weigering om verzoeker toegang te verlenen tot bepaalde documenten,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, V. Tiili en P. Mengozzi, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 14 oktober 1999,

het navolgende

### Arrest

#### Toepasselijke regelgeving

- 1 De Raad en de Commissie hebben op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”) goedgekeurd, teneinde de beginselen vast te stellen die zullen gelden voor de toegang tot de documenten die bij hen

berusten. De gedragscode verwoordt onder meer het volgende beginsel: „Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten.”

- 2 Voorts bepaalt de gedragscode: „De Commissie en de Raad nemen elk voor zich vóór 1 januari 1994 de maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen.”
  
- 3 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad vastgesteld (PB L 340, blz. 43).
  
- 4 Artikel 1 van dit besluit luidt als volgt:

„1. Het publiek heeft toegang tot de documenten van de Raad op de in dit besluit gestelde voorwaarden.

2. Onverminderd artikel 2, lid 2, wordt onder document van de Raad verstaan elk geschrift met bestaande gegevens dat in het bezit is van de Raad, ongeacht de drager waarop het zich bevindt.”

5 Artikel 4, lid 1, is als volgt geformuleerd:

„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),

— (...)”

6 Artikel 5 bepaalt:

„De secretaris-generaal antwoordt namens de Raad op verzoeken om toegang tot documenten van de Raad, behalve in de in artikel 7, lid 3, bedoelde gevallen, waarin het antwoord door de Raad gegeven wordt.”

7 Artikel 7, leden 1 en 3, luiden als volgt:

„1. Binnen een maand wordt aan de verzoeker door de bevoegde diensten van het secretariaat-generaal schriftelijk meegedeeld dat zijn verzoek is ingewilligd, dan wel dat het voornemen bestaat het af te wijzen. In het tweede geval wordt hem

ook de reden hiervan meegedeeld alsmede dat hij binnen een maand een confirmatief verzoek tot herziening van dit besluit kan indienen en dat bij gebreke hiervan zijn oorspronkelijke verzoek geacht zal worden te zijn ingetrokken.

(...)

3. Het besluit tot afwijzing van een confirmatief verzoek, dat genomen moet worden binnen de maand na de indiening ervan, moet met redenen omkleed zijn (...)"

#### Aan het geschil ten grondslag liggende feiten

- 8 Verzoeker is universitair docent/onderzoeker op het gebied van het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht.
- 9 Bij brief van 3 juli 1998 verzocht hij de secretaris-generaal van de Raad om toegang tot bepaalde documenten verband houdend met de werkzaamheden van het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIBGA). Het verzoek betrof de volgende documenten:

— de door het CIBGA of in CIBGA-verband in de jaren 1994 tot en met 1997 en, voor zover beschikbaar, 1998, opgestelde gemeenschappelijke rapporten,

analyses of evaluaties op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid (GBVB) betreffende de situatie in derde landen of gebieden waar veel asielzoekers vandaan komen of verblijven, in het bijzonder de 28 in het verzoek opgesomde landen (hierna: „verslagen van het CIBGA”);

- de aan het CIBGA verstrekte verslagen van eventuele gemeenschappelijke missies of door één of meer lidstaten uitgevoerde missies naar derde landen (hierna: „namens het CIBGA opgestelde verslagen”);
  
- de door het CIBGA of in CIBGA-verband opgestelde lijst van contactpersonen die zich in de lidstaten met asielzaken bezighouden (hierna: „lijst van contactpersonen”), inclusief latere wijzigingen.

10 Bij brief van 28 juli 1998 antwoordde het secretariaat-generaal verzoeker, dat er tussen 1994 en 1998 CIBGA-verslagen waren opgesteld over de situatie van naar hun land van herkomst terugkerende asielzoekers voor wat betreft de volgende landen: Albanië, Angola, Sri Lanka, Bulgarije, Turkije, China, Zaïre, Nigeria en Vietnam. Op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 was het echter niet mogelijk, het verzoek om toegang tot die documenten en tot de lijst van contactpersonen in te willigen. Aangaande de namens het CIBGA opgestelde verslagen deelde het secretariaat-generaal mee, dat dergelijke documenten niet bestonden.

11 Bij brief van 25 augustus 1998 diende verzoeker krachtens artikel 7, lid 1, van besluit 93/731 een confirmatief verzoek in. Met betrekking tot de rapporten van het CIBGA toonde hij zich verbaasd, dat „de Raad ook bijvoorbeeld de rapportages over landen als Nigeria, Iran en Irak geheim wenst te houden, terwijl toch bezwaarlijk kan worden gezegd dat de betrekkingen tussen de Unie en deze landen goed zijn”. Aangaande de namens het CIBGA opgestelde rapporten zette

hij onder meer de redenen uiteen op grond waarvan hij dacht, dat het antwoord van het secretariaat-generaal ten aanzien van het niet-bestaan van deze documenten onjuist was. Verder bestreed hij het onderdeel van het besluit betreffende de lijst van contactpersonen.

- 12 Bij brief van 28 september 1998 zond het secretariaat-generaal verzoeker het besluit van de Raad houdende afwijzing van zijn confirmatief verzoek (hierna: „bestreden besluit”). Deze brief was geredigeerd als volgt:

„Na een zorgvuldige afweging heeft de Raad besloten om [ten aanzien van de CIBGA-rapporten en de lijst van contactpersonen] het standpunt van het secretariaat-generaal in diens brief van 28 juli 1998 te bevestigen. Na bestudering van elk van onderstaande documenten heeft de Raad besloten die om de volgende redenen niet vrij te geven:

- a) [nummer van het document]: Begeleidende nota van het secretariaat-generaal van de Raad aan het CIBGA: Rapport van de hoofden van de missies van de Twaalf over de situatie van asielzoekers [van een land] die terugkeren [naar hun eigen land].

Dit rapport bevat zeer gevoelige informatie over de politieke, economische en sociale situatie [in het betrokken land], die is verschaft door de hoofden van de missies van de lidstaten van de EU in dit land. De Raad is van oordeel dat openbaarmaking van deze informatie de betrekkingen van de EU met [dit land] kan schaden. De Raad heeft daarom besloten dat toegang tot dit document op grond van artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen) moet worden geweigerd.

(...)

- b) Lijst van CIBGA-contactpersonen die zich bezighouden met asielzaken: het secretariaat-generaal heeft geen specifiek raadsdocument kunnen vinden met een [dergelijke] lijst (...)

De Raad zal voorts trachten documenten te traceren (te beginnen bij 1994) waarin de (...) aan het CIBGA (...) voorgelegde [rapporten staan]. De aanvrager wordt te zijner tijd op de hoogte gebracht van het resultaat hiervan.”

- 13 Op 14 oktober 1998 werd verzoeker meegedeeld, dat naar aanleiding van het onderzoek van de bevoegde dienst van het secretariaat-generaal besloten was hem toegang te verlenen tot tien rapporten van de Deense autoriteiten over in derde landen uitgevoerde missies. Tevens werd hem meegedeeld, dat de toegang tot vier andere, door de autoriteiten van andere (in de brief opgesomde) lidstaten namens het CIBGA opgestelde rapporten hem werd geweigerd om de volgende redenen, die voor elk van deze documenten werden herhaald:

„Het secretariaat-generaal is van mening dat openbaarmaking van de zeer gedetailleerde, gevoelige informatie uit dit rapport zowel de EU-betrekkingen met [het betrokken land], als de bilaterale betrekkingen van [de lidstaat wiens diensten de missie hebben uitgevoerd] met dit land kan schaden. De toegang tot dit document wordt derhalve geweigerd op grond van artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).”

- 14 Bij brief van 18 mei 1999 zond het secretariaat-generaal verzoeker een nieuw antwoord van de Raad op zijn confirmatief verzoek van 25 augustus 1998 toe.



Daarin gaf de Raad te kennen, dat er wel degelijk een lijst van contactpersonen bestond en dat deze in document 5971/2/98 CIBGA 18 voorkwam. De Raad erkende derhalve, dat het bestreden besluit op dat punt een vergissing bevatte.

- 15 Op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 weigerde de Raad evenwel de toegang tot dat document. In zijn antwoord preciseerde hij: „Het [betrokken] document bevat een lijst van de door iedere lidstaat aangewezen contactpersonen die informatie over asielzoekers mogen uitwisselen [alsmede] over de landen van herkomst waarvoor zij verantwoordelijk zijn, hun kantooradres en hun directe telefoon- en faxnummers.” De Raad vervolgde met de stelling, dat het aan de lidstaten is om te besluiten of, en zo ja in welke mate dit soort informatie openbaar kon worden gemaakt. Sommige van hen zouden zich tegen openbaarmaking verzetten met een beroep op de waarborging van de operationele efficiency van hun overheidsdiensten. Indien de Raad deze gegevens — die hem zijn verstrekt met het specifieke oogmerk om een intern net van contactpersonen op te bouwen, ter vergemakkelijking van de samenwerking en coördinatie op het gebied van het asielrecht — verspreidde, zouden de lidstaten in de toekomst wellicht terughoudend zijn bij het verstrekken van dergelijke gegevens. In deze omstandigheden zou openbaarmaking van het betrokken document het algemeen belang kunnen schaden voor wat betreft het functioneren van de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van asielaangelegenheden.

### Procedure en conclusies van partijen

- 16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 december 1998, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 17 De schriftelijke behandeling is op 28 april 1999 gesloten, nadat verzoeker had afgezien van indiening van een memorie van repliek.

- 18 Bij brief van 26 mei 1999 heeft de Raad het Gerecht in kennis gesteld van zijn besluit om, na heronderzoek van verzoekers verzoek om toegang tot de lijst van contactpersonen, de verlangde toegang te weigeren, welk nieuw besluit, dat bij brief van 18 mei 1999 aan verzoeker is meegedeeld, aan het dossier is toegevoegd.
- 19 Op uitnodiging van het Gerecht heeft verzoeker op 8 juli 1999 zijn opmerkingen dienaangaande kenbaar gemaakt. Daarin bestrijdt hij het nieuwe besluit en verzoekt hij het Gerecht, gezien het feit dat het besluit enkel een nieuwe motivering van de weigering bevat en om redenen van proceseconomie, in te stemmen met een wijziging van de middelen die hij met betrekking tot de lijst van contactpersonen had aangevoerd tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit.
- 20 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het partijen verzocht, schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden. Op verzoek van het Gerecht heeft de Raad een kopie overgelegd van de door de Deense autoriteiten namens het CIBGA opgestelde rapporten, waartoe verzoeker wel toegang is verleend.
- 21 Partijen zijn ter terechtzitting van 14 oktober 1999 in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.
- 22 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te veroordelen.

23 De Raad concludeert, dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

### Ten gronde

- 24 Verzoeker vordert nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover daarbij zijn verzoek om toegang tot de rapporten van het CIBGA, de namens het CIBGA opgestelde rapporten en de lijst van contactpersonen is afgewezen. Tot staving van zijn beroep voert hij drie middelen aan. Het eerste is ontleend aan schending van besluit 93/731, aangezien de toegang tot de verlangde documenten de internationale betrekkingen van de Europese Unie niet schaadt, de weigering niet steunt op een concrete beoordeling van de inhoud van deze documenten en de Raad heeft geweigerd, gedeeltelijke toegang tot voornoemde documenten te verlenen. Het tweede middel is ontleend aan schending van de motiveringsplicht. Het derde middel is ontleend aan schending van een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, namelijk het recht op toegang tot documenten van de gemeenschapsinstellingen.
- 25 Voorts verzoekt verzoeker het Gerecht, de Raad uit hoofde van de plicht tot loyale samenwerking tussen de gemeenschapsinstellingen te gelasten, alle betrokken documenten over te leggen, voor zover hij deze niet vrijwillig ter beschikking zou stellen.

- 26 Zoals reeds vermeld, heeft de Raad op 18 mei 1999 een nieuw besluit op het confirmatief verzoek genomen voor wat betreft de lijst van contactpersonen. De instelling heeft erkend, dat het bestreden besluit een feitelijke vergissing bevatte en heeft haar weigering van een nieuwe motivering voorzien. Gelet hierop zal het Gerecht de wettigheid van het aldus bij besluit van 18 mei 1999 gewijzigde bestreden besluit, overeenkomstig verzoekers vordering, beoordelen in het licht van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen, zoals deze door verzoeker in zijn opmerkingen van 8 juli 1999 opnieuw zijn geformuleerd.
- 27 Allereerst zal het Gerecht het middel betreffende schending van de motiveringsplicht onderzoeken.

*Het middel ontleend aan schending van de motiveringsplicht*

Argumenten van partijen

- 28 Verzoeker is van mening, dat de motivering van het bestreden besluit niet voldoet aan de eisen van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) en van artikel 7, lid 3, van besluit 93/731.
- 29 Ten aanzien van de CIBGA-rapporten zou de Raad hebben volstaan met de opmerking, dat deze gedetailleerde informatie over de politieke situatie in de betrokken landen bevatten, zonder uiteen te zetten hoe hun verspreiding de betrekkingen van de Europese Unie met die landen zou kunnen schaden. Verzoeker heeft geen uitleg gekregen over de redenen per afzonderlijk land waarom de documenten niet openbaar konden worden gemaakt, zodat hij niet in

staat was zijn belangen te beschermen overeenkomstig de rechtspraak van het Hof.

- 30 In weerwil van de uiteenlopende situaties in elk van de betrokken landen, zou de instelling zich ten aanzien van alle rapporten hebben beperkt tot eenzelfde, kort en routinematig antwoord, met daarin telkenmale dezelfde verklaring, zonder in te gaan op de aard van de in elk van die documenten vervatte informatie en zonder te onderzoeken, of de verspreiding van die informatie het algemeen belang kon schaden. Verzoeker meent, dat de toegang tot een document nimmer kan worden geweigerd met een eenvoudig beroep op de categorie waartoe dat document behoort.
- 31 Aangaande de namens het CIBGA opgestelde rapporten stelt verzoeker, dat de Raad, na met bewijzen van het bestaan daarvan te zijn geconfronteerd, wederom slechts een vaag antwoord heeft gegeven op het verzoek om toegang, zonder ook maar een woord te wijden aan het type informatie dat in die documenten is opgenomen. Dit toont volgens verzoeker aan, dat de Raad in strijd met de eisen van de rechtspraak slechts een machinale en globale beoordeling heeft gemaakt van de draagwijdte van de uitzondering uit hoofde van het algemeen belang (internationale betrekkingen). Verzoeker kan op basis van een dergelijk antwoord onmogelijk beoordelen, of de Raad voornoemde uitzonderingsmogelijkheid correct heeft toegepast.
- 32 Verzoeker onderstreept voorts dat, wanneer de afwijzing van een verzoek om toegang wordt bevestigd op grond van andere redenen dan die welke aan de aanvankelijke weigering ten grondslag lagen, en dus in feite op grond van tegenstrijdige redenen, deze wijziging op duidelijke en ondubbelzinnige wijze moet worden gemotiveerd in het besluit op het confirmatief verzoek.
- 33 De Raad betoogt in de eerste plaats, dat het gebruik van dezelfde bewoordingen om identieke situaties te beschrijven, niet noodzakelijkerwijs neerkomt op het geven van een vast antwoord met een standaardformulering, doch een gerechtvaardigde en zelfs noodzakelijke praktijk is, wanneer de betrokken rapporten gemeenschappelijke kenmerken vertonen.

- 34 In de tweede plaats wijst de Raad erop, dat verzoeker advocaat en actief onderzoeker op het gebied van het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht is. Mede gelet op de aanduidingen in het verzoekschrift mag dan ook worden aangenomen, dat verzoeker de gebruikelijke inhoud van de gemeenschappelijke rapporten over derde landen kent. Dientengevolge kon een uitvoerige beschrijving van de aard van de in die rapporten voorkomende informatie achterwege blijven.
- 35 In de derde plaats brengt de Raad naar voren, dat de motivering van de afwijzing van het verzoek om toegang tot de CIBGA-rapporten en de namens het CIBGA opgestelde rapporten, zoals uiteengezet in het oorspronkelijke antwoord van het secretariaat-generaal en in het bestreden besluit, niet innerlijk tegenstrijdig is, doch volkomen consistent, omdat daarin melding wordt gemaakt van de in die rapporten opgenomen gevoelige informatie waarvan de verspreiding schade zou kunnen toebrengen aan de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 9 november 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (II)* (C-466/93, Jurispr. blz. I-3799, punt 16), betoogt de Raad, dat de motivering van het bestreden besluit de essentie van het door het besluit nagestreefde doel weergeeft en dus toereikend is.

### Beoordeling door het Gerecht

- 36 Er zij aan herinnerd, dat de verplichting om individuele beschikkingen te motiveren, een tweeledig doel heeft, namelijk enerzijds de betrokkene in staat te stellen de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen om zijn rechten te kunnen verdedigen, en anderzijds de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toezicht op de wettigheid van de maatregel uit te oefenen (zie, onder meer, arrest Hof van 14 februari 1990, *Delacre e.a./Commissie*, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15, en arrest Gerecht van 5 maart 1997, *WWF UK/Commissie*, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 66). Bij de vraag, of de motivering van een beschikking aan deze vereisten voldoet, moet niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Hof van 29 februari 1996, *Commissie/Raad*, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29).

- 37 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Gerecht, dat de Raad per verlangd document moet onderzoeken, of, gelet op de gegevens waarover hij beschikt, de verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de aspecten van het algemeen belang, dat door de eerste categorie uitzonderingen wordt beschermd (arrest van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 112).
- 38 Mitsdien moet de Raad in de motivering van zijn besluit tot uitdrukking brengen, dat hij een concrete beoordeling heeft gemaakt van de in geding zijnde documenten.
- 39 De Raad stelt in dit verband, dat de CIBGA-rapporten en de namens het CIBGA opgestelde rapporten wegens hun gemeenschappelijke kenmerken alle tot dezelfde categorie behoren. Deze stelling kan niet worden aanvaard. Bedoelde rapporten bevatten namelijk informatie over tijdvakken variërend van 1994 tot 1998 en betreffen volkomen verschillende derde landen, zoals Zaïre en China, waarmee de Europese Unie zeer uiteenlopende diplomatieke betrekkingen onderhoudt.
- 40 Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de tien namens het CIBGA door de Deense autoriteiten opgestelde rapporten, waartoe verzoeker toegang is verleend, dat de in deze documenten vervatte informatie zeer gevarieerd is, niet alleen qua aard (beschrijving van het politieke, economische, rechterlijke en militaire stelsel, de situatie op het gebied van de rechten van de mens, de betrekkingen tussen clans of minderheden, het niveau van bescherming van de bevolking, etc.), maar ook qua mate van gevoeligheid.
- 41 Uit de motivering van het bestreden besluit, waarin de Raad enkel heeft aangegeven, dat de rapporten gevoelige informatie bevatten waarvan de verspreiding schade kon toebrengen aan de betrekkingen van de Europese Unie

met de betrokken landen (zie punt 15 supra), blijkt niet, dat de Raad elk van de documenten afzonderlijk heeft onderzocht, al zij het slechts zeer summier of per groep documenten die dezelfde wezenlijke kenmerken vertonen.

- 42 Bovendien volgt uit het dossier, dat de toegang tot vier andere namens het CIBGA opgestelde rapporten is geweigerd, terwijl deze volgens de Raad een volstrekt identieke inhoud hadden als de hierboven bedoelde tien Deense rapporten. Dit besluit is genomen zonder enige motivering zijdens de Raad waaruit verzoeker kon opmaken, waarom de verspreiding van die vier rapporten een andere uitwerking op de diplomatieke betrekkingen van de Europese Unie dreigde te hebben.
- 43 Niettegenstaande de stelling van de Raad dat hij elk verlangd document concreet heeft geanalyseerd, moet dan ook worden geconcludeerd, dat zulks niet uit de motivering van het bestreden besluit blijkt.
- 44 Bovendien moet, wanneer een antwoord de afwijzing van een verzoek op grond van dezelfde overwegingen bevestigt, de toereikendheid van de motivering worden onderzocht in het licht van de briefwisseling tussen de instelling en de verzoeker in haar geheel bezien, rekening houdend met de informatie waarover de verzoeker met betrekking tot de aard en de inhoud van de gevraagde documenten beschikte.
- 45 De context waarbinnen het besluit is genomen, kan de motiveringseisen waaraan de instelling moet voldoen weliswaar verlichten, doch in bijzondere omstandigheden ook verzwaren.
- 46 Dit is het geval, wanneer de verzoeker in de loop van de procedure betreffende het verzoek om toegang tot documenten gegevens aanvoert waardoor de gegrondheid van de aanvankelijke weigering in twijfel kan worden getrokken. In die



omstandigheden is de instelling op grond van de motiveringseisen verplicht, een confirmatief verzoek in dier voege te beantwoorden, dat de redenen worden uiteengezet waarom die gegevens niet van dien aard zijn, dat zij tot wijziging van haar standpunt kan overgaan. Anders zou de aanvrager immers niet in staat zijn te begrijpen, op welke gronden de opsteller van het antwoord op het confirmatieve verzoek heeft besloten, de aan de weigering ten grondslag liggende motieven te handhaven.

- 47 In casu heeft verzoeker in zijn confirmatief verzoek uiteengezet op grond van welke argumenten hij, wat de CIBGA-rapporten betreft, de mening was toegedaan, dat de door de secretaris-generaal van de Raad in verband met de verspreiding van de betrokken documenten geuite vrees niet gerechtvaardigd was. De Raad heeft in het bestreden besluit echter geen enkel argument aangevoerd ter weerlegging van verzoekers argumenten en ter verduidelijking van de aan de handhaving van de weigering ten grondslag liggende motivering.
- 48 Mitsdien voldoet het bestreden besluit niet aan de motiveringseisen van artikel 190 van het Verdrag en moet het worden nietigverklaard.

*Het middel ontleend aan schending van besluit 93/731 doordat de Raad geen gedeeltelijke toegang tot de documenten heeft verleend*

#### Argumenten van partijen

- 49 Verzoeker betoogt, dat de Raad het evenredigheidsbeginsel heeft miskend door de mogelijkheid van een gedeeltelijke toegang tot de documenten uit te sluiten. Zo

de verspreiding van bepaalde rapporten de bescherming van het algemeen belang al in gevaar kon brengen, had de Raad in elk geval toegang moeten verlenen tot de passages in die rapporten die niet onder de uitzondering vallen. Dit zou noodzakelijk zijn, teneinde het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot de documenten van de Raad te waarborgen.

- 50 Wat betreft de lijst van contactpersonen, had de Raad verzoekers recht op toegang tot deze lijst kunnen eerbiedigen zonder daardoor afbreuk te doen aan de goede werking van het informatie-uitwisselingssysteem op het gebied van asielzaken, dat door de overheden van de lidstaten onderling is opgezet, namelijk door eenvoudigweg de rechtstreekse telefoonnummers en E-mailadressen te schrappen.
- 51 De Raad betwist de mogelijkheid om gedeeltelijke toegang tot documenten te verlenen. Hij baseert zijn besluit allereerst op een uitlegging naar de letter en de geest van besluit 93/731. Voornoemd besluit zou spreken van een recht op toegang tot „documenten” van de Raad en niet tot informatie waarover de Raad beschikt. Voorts zou besluit 93/731 tot doel hebben, het publiek toegang te bieden tot documenten van de Raad en niet tot daarin vervatte informatie.
- 52 In de tweede plaats baseert de Raad zich op de kenmerken van de door verzoeker verlangde rapporten. De Raad kan geen toegang tot bepaalde passages daarvan verlenen, omdat de moeilijkheid nu juist ligt in het aanwijzen van de passages die geen problemen dreigen te veroorzaken in de betrekkingen met bepaalde derde landen. De enige manier om dit risico met zekerheid uit te sluiten, is het raadplegen van het betrokken land, hetgeen de door de Raad te beschermen belangen duidelijk op het spel zou zetten.

- 53 Wat de lijst van contactpersonen betreft preciseert de Raad, dat wanneer een document informatie uit verschillende lidstaten bevat, de beperking van de toegang tot de gegevens die door sommige van hen zijn verstrekt, tot gevolg zou hebben, dat het publiek zich geen mening kan vormen over de andere lidstaten.

### Beoordeling door het Gerecht

- 54 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat, gelijk het Gerecht reeds heeft geoordeeld, artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 moet worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het recht op informatie en het evenredigheidsbeginsel. Bijgevolg is de Raad gehouden te onderzoeken, of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de informatie waarvoor de uitzonderingen niet gelden (arrest Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad, T-14/98, Jurispr. blz. II-2489, punt 87).
- 55 Voorts kan de Raad op grond van het evenredigheidsbeginsel in bijzondere gevallen, wanneer 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 afwegen tegen de werklast die dit zou meebrengen. Aldus zou de Raad in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen vrijwaren (arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, punt 86).
- 56 Hoe dan ook is de Raad verplicht, zoals reeds in punt 37 hierboven is opgemerkt, een concrete beoordeling te maken van het risico dat de verspreiding van de

documenten waartoe toegang wordt verlangd, met zich kan brengen voor het algemeen belang. In deze omstandigheden zou het schrappen van gevoelige passages in de documenten niet noodzakelijkerwijs tot een ondraaglijke werklast voor de instelling behoeven te leiden.

- 57 Voor het overige kan het argument van de Raad betreffende de kenmerken van de door verzoeker verlangde documenten en de moeilijkheid om in casu vast te stellen, welke passages niet onder de uitzondering vallen, niet worden aanvaard. Bestudering van de tien Deense, namens het CIBGA opgestelde rapporten, waartoe verzoeker wel toegang is verleend, wijst juist uit, dat een groot deel van de daarin vervatte informatie uit feitelijke beschrijvingen en constateringën bestaat die duidelijk niet onder de ingeroepen uitzondering vallen.
- 58 Aangaande de weigering van toegang tot de lijst van contactpersonen moet worden vastgesteld, dat verzoeker in zijn opmerkingen naar aanleiding van het antwoord van de Raad van 18 mei 1999 uitdrukkelijk heeft gesteld, dat hij geen toegang wenst tot de telefoonnummers en E-mailadressen van de personen die op de betrokken lijst voorkomen.
- 59 Met betrekking tot het argument dat gedeeltelijke toegang, die beperkt blijft tot de door sommige lidstaten verstrekte gegevens, tot gevolg zou hebben, dat het publiek zich geen mening zich kan vormen over de andere lidstaten, kan worden volstaan met de vaststelling dat de Raad niet heeft aangetoond, in hoeverre deze overwegingen onder de in artikel 4 van besluit 93/731 bedoelde uitzonderingen kunnen vallen.

- 60 Uit het voorgaande volgt dat de Raad, door te weigeren toegang te verlenen tot de passages in de verlangde documenten die niet onder de ingeroepen uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang vallen, die uitzonderingsmogelijkheid op onevenredige wijze heeft toegepast.
- 61 In deze omstandigheden moet het bestreden besluit worden nietigverklaard, zonder dat een uitspraak behoeft te worden gedaan over de gegrondheid van het middel betreffende schending van een fundamenteel beginsel van toegang tot documenten.
- 62 Aangezien het Gerecht van oordeel is, dat het over voldoende gegevens beschikt om de vorderingen van verzoeker te kunnen toewijzen en het bestreden besluit in zijn geheel nietig te verklaren, acht het het niet noodzakelijk de Raad om overlegging van de betrokken documenten te verzoeken.

## Kosten

- 63 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij, gelet op de vordering van verzoeker, in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig het besluit van de Raad van 28 september 1998, zoals gewijzigd bij het besluit van 18 mei 1999, houdende weigering om verzoeker toegang te verlenen tot bepaalde rapporten opgesteld door het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden, tot bepaalde aan dit Centrum verstrekte rapporten van gemeenschappelijke missies of missies uitgevoerd door lidstaten, en tot de lijst van contactpersonen die zich in de lidstaten met asielzaken bezighouden.
  
- 2) Verwijst de Raad in zijn eigen kosten, alsmede in de kosten van verzoeker.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 april 2000.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

V. Tiili