

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)
17 juni 1998 *

In zaak T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, vereniging naar Zweeds recht, gevestigd te Stockholm, vertegenwoordigd door O. W. Brouwer, advocaat te Amsterdam, en F. P. Louis, advocaat te Brussel, bijgestaan door D. Curtin, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Loesch en Wolter, advocaten aldaar, Rue Goethe 11,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door L. Nordling, directeur-generaal van de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door P. Biering, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en L. Mikaelson, ambassadeur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Deense ambassade, Boulevard Royal 4,

en

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Fierstra en J. S. van den Oosterkamp, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

intervenienten,

* Procestaal: Engels.

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door G. Maganza en D. Canga Fano, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en D. Wibaux, secretaris buitenlandse zaken bij voornoemde directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. Collins van het Treasury Solicitor's Department als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Raad van 6 juli 1995 waarbij verzoeker toegang is geweigerd tot bepaalde documenten betreffende de Europese Politiedienst (Europol), waarom was verzocht krachtens besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43),

wijst

II - 2294

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

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, P. Lindh, J. Azizi, J. D. Cooke en M. Jaeger, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 17 september 1997,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

- 1 In de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, hebben de lidstaten een verklaring (nr. 17) opgenomen betreffende het recht op toegang tot informatie, 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 Op 8 juni 1993 heeft de Commissie mededeling 93/C 156/05 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen gepubliceerd (PB C 156, blz. 5), die zij op 5 mei 1993 heeft aangeboden aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Op 17 juni 1993 heeft zij mededeling 93/C 166/04 over de doorzichtigheid in de Gemeenschap gepubliceerd (PB C 166, blz. 4), die zij op 2 juni 1993 eveneens aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité heeft aangeboden.

- 3 Op 6 december 1993 hebben de Raad en de Commissie een gedragscode betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie goedgekeurd (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”), waarin beide afzonderlijk hebben toegezegd vóór 1 januari 1994 de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de in de gedragscode genoemde beginselen.

- 4 In vervolg hierop 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. Hij heeft dit besluit vastgesteld op de grondslag van artikel 151, lid 3, EG-Verdrag, volgens hetwelk „de Raad zijn reglement van orde vaststelt”.

- 5 Artikel 1 van besluit 93/731 bepaalt:

„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.”

6 Artikel 2, lid 2, schrijft voor, dat verzoeken betreffende documenten die niet door de Raad zijn opgesteld, rechtstreeks tot de opsteller van het document moeten worden gericht.

7 Artikel 4, lid 1, luidt als volgt:

„1. 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 bescherming van de persoon en de persoonlijke levenssfeer,

— de bescherming van het commercieel en industrieel geheim,

— de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

— de bescherming van de geheimhouding waarom verzocht is door de natuurlijke of rechtspersoon die in het document vervatte informatie heeft verstrekt, of die wettelijk vereist wordt door de lidstaat die zulke informatie heeft verstrekt.”

8 Artikel 4, lid 2, voegt hieraan toe, dat „toegang tot een document van de Raad kan worden geweigerd in verband met de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad”.

- 9 De procedure voor de indiening van verzoeken om toegang tot documenten en de beantwoording daarvan door de Raad is onder meer geregeld in de artikelen 2, lid 1, 3, 5 en 6.

- 10 Artikel 7 bepaalt:

„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.

2. Wordt een verzoek niet binnen een maand na de indiening ervan beantwoord, dan geldt dit als een weigering, behalve indien de verzoeker binnen een maand bovenbedoeld confirmatief verzoek indient.

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. Het wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker meegedeeld, samen met de inhoud van de artikelen 138 E en 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap betreffende de voorwaarden waarop natuurlijke personen zich tot de ombudsman kunnen wenden, respectievelijk de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de Raad door het Hof van Justitie.

4. Wordt het confirmatief verzoek niet binnen een maand na de indiening ervan beantwoord, dan geldt dit als een weigering.”

De feiten

- 11 Na de toetreding van het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie op 1 januari 1995 besloot verzoeker na te gaan, op welke wijze de Zweedse autoriteiten uitvoering gaven aan het informatierecht van de Zweedse burger met betrekking tot documenten die verband houden met de werkzaamheden van de Europese Unie. Zij wendde zich daartoe tot 46 Zweedse instanties, waaronder het Zweedse Ministerie van Justitie en de Rikspolisstyrelse (centrale directie politie), en verzocht hun om toegang tot een aantal documenten van de Raad betreffende de oprichting van de Europese Politiedienst (hierna: „Europol”), waarvan er 8 bij de Rikspolisstyrelse berustten en 12 bij het Ministerie van Justitie. Verzoeker kreeg toegang tot 18 van de 20 verlangde documenten. De toegang tot 2 documenten werd door het Ministerie van Justitie geweigerd, omdat zij verband hielden met het standpunt van de Nederlandse en de Duitse regering tijdens de onderhandelingen. Daarnaast waren in documenten waartoe wel toegang was verleend, bepaalde passages onleesbaar gemaakt. Bij een aantal documenten was het moeilijk om vast te stellen, of er al dan niet passages onleesbaar waren gemaakt.

- 12 Op 2 mei 1995 verzocht verzoeker ook de Raad om toegang tot deze zelfde 20 documenten.

- 13 Bij schrijven van 1 juni 1995 willigde het secretariaat-generaal van de Raad dit verzoek slechts voor 2 documenten in, welke mededelingen bevatten over de prioriteiten van een toekomstig Frans voorzitterschap van de Raad inzake het asiel- en immigratiebeleid en justitie. Het verleende geen toegang tot de overige 18 documenten, „omdat de documenten 1 tot en met 15 en 18 tot en met 20 onder het in artikel 4, lid 1, van (...) besluit [93/731] neergelegde vertrouwelijkheidsbeginsel [vielen]”.

- 14 Op 8 juni 1995 diende verzoeker bij de Raad een confirmatief verzoek in tot herziening van de afwijzing.

- 15 De bevoegde dienst van het secretariaat-generaal stelde daarop samen met de juridische dienst van de Raad een nota op, bestemd voor de werkgroep „informatie” van het Comité van permanente vertegenwoordigers (hierna: „Coreper”) en de Raad. Er werd een concept-antwoord met daarbij de eerdere briefwisseling tussen verzoeker en het secretariaat-generaal van de Raad verspreid, alsmede een nota van 15 mei van C. Elsen, directeur-generaal van het directoraat-generaal Justitie en Binnenlandse zaken (DG H) van de Raad, opgesteld tijdens de behandeling van het eerste verzoek (hierna: „nota van Elsen”). Deze nota bevatte een beknopte weergave van de inhoud van de documenten en een eerste beoordeling van de mogelijkheid deze vrij te geven. De nota is eerst in het kader van deze procedure aan verzoeker toegezonden als bijlage bij het verweerschrift van de Raad. Op 3 juli 1995 besloot de werkgroep „informatie” nog 2 documenten vrij te geven, doch geen inzage te verlenen in de 16 overige documenten. Tijdens de vergadering van 5 juli 1995 hechtte het Coreper zijn goedkeuring aan het door genoemde werkgroep opgestelde concept-antwoord.
- 16 De Raad benadrukt, dat de leden van de Raad over alle betrokken documenten beschikten en dat tevens kopieën van de documenten ter inzage lagen tijdens de vergadering van de werkgroep „informatie” van 3 juli.
- 17 De Raad beantwoordde het confirmatief verzoek na de vergadering van het Coreper bij schrijven van 6 juli 1996 (hierna: „bestreden beschikking”), waarin hij toegang verleende tot nog 2 documenten, maar het verzoek met betrekking tot de overige 16 documenten afwees.
- 18 De Raad gaf als toelichting:

„Tot deze documenten kan naar het oordeel van de Raad geen toegang worden verleend, omdat de verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan het algemeen belang (openbare veiligheid) en zij betrekking hebben op beraadslagingen van de Raad, waaronder de door leden van de Raad ingenomen standpunten, zodat zij onder de geheimhoudingsplicht vallen.

Ik zou tenslotte uw aandacht willen vestigen op de artikelen 138 E en 173 EG-Verdrag, waarin de voorwaarden zijn bepaald waaronder een natuurlijke persoon ter zake van handelingen van de Raad een klacht kan indienen bij de ombudsman of beroep kan instellen bij het Hof van Justitie.”

Procesverloop

- 19 Bij op 22 september 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker dit beroep ingesteld.
- 20 Bij op 9 februari 1996 neergelegde akte heeft het Europees Parlement verzocht te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker. Nadien heeft het afgezien van zijn interventie.
- 21 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer van het Gerecht van 23 april 1996 zijn het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden toegelaten als interveniënten aan de zijde van verzoeker, terwijl de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten als interveniënten aan de zijde van verweerder.
- 22 Bij op 3 april 1996 ingekomen brief heeft de Raad het Gerecht geattendeerd op het feit, dat bepaalde relevante stukken, waaronder zijn verweerschrift in deze zaak, op Internet stonden. Verzoekers gedrag verstoort naar zijn oordeel het normale verloop van de procedure. Hij heeft het Gerecht verzocht passende maatregelen te nemen om verdere soortgelijke gedragingen van de zijde van verzoeker te voorkomen.

- 23 Het Gerecht heeft deze gebeurtenis aangemerkt als procesincident in de zin van artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering en partijen verzocht opmerkingen te maken over dit incident. In afwachting van hun antwoorden is de schriftelijke behandeling geschorst. Er zijn opmerkingen gemaakt door verzoeker alsmede door de Deense, de Franse, de Nederlandse, de Zweedse en de Britse regering.
- 24 Gelet op deze opmerkingen heeft het Gerecht besloten de schorsing op te heffen, onverminderd de aan het incident te verbinden gevolgen (zie de punten 135–139 hieronder).
- 25 Bij beschikking van 4 juni 1996 heeft het Gerecht de zaak verwezen naar de Vierde kamer (uitgebreid). 's Raads verzoek van 20 juni 1996 om de zaak te verwijzen naar het Gerecht in volle samenstelling, is niet ingewilligd.
- 26 De schriftelijke behandeling is geëindigd op 7 april 1997.

Conclusies van partijen

- 27 Verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk der Nederlanden, concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

- 28 Het Koninkrijk Zweden concludeert dat het het Gerecht behage, de bestreden beschikking nietig te verklaren.
- 29 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk te verklaren;
 - subsidiair, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voorzover het betrekking heeft op die documenten waarover verzoeker reeds beschikt die geen onleesbaar gemaakte passages bevatten;
 - meer subsidiair, het beroep te verwerpen;
 - verzoeker in de kosten te verwijzen.
- 30 De Franse Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker in de kosten te verwijzen.
- 31 Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het het Gerecht behage, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, subsidiair, het te verwerpen.

De ontvankelijkheid

- 32 De Raad voert verschillende niet-ontvankelijkheidsgronden aan: de identiteit van verzoeker, overschrijding van de beroepstermijn, het ontbreken van een procesbelang en onbevoegdheid van het Gerecht. Deze niet-ontvankelijkheidsgronden zullen achtereenvolgens worden behandeld.

De identiteit van verzoeker

- 33 Svenska Journalistförbundet is de Zweedse journalistenvakbond. Hij geeft een eigen krant uit, Tidningen Journalisten. De aanhef van het verzoekschrift vermeldt zowel „Svenska Journalistförbundets tidning” als „Tidningen Journalisten”. Blijkens het verzoekschrift treedt het tijdschrift van Svenska Journalistförbundet als verzoeker op, maar het verband tussen beide entiteiten wordt niet duidelijk uitgelegd. Gedurende de schriftelijke behandeling werd daarom Tidningen Journalisten als „verzoeker” aangeduid.

Argumenten van partijen

- 34 In antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht hebben verzoekers raadslieden bij faxbericht van 4 augustus 1997 medegedeeld, dat het beroep moet worden geacht te zijn ingesteld door Svenska Journalistförbundet als eigenaar van het tijdschrift, omdat van beide entiteiten alleen deze naar Zweeds recht procesbevoegdheid heeft.
- 35 Ter terechtzitting hebben zij hieraan toegevoegd, dat een onderscheid tussen Svenska Journalistförbundet en Tidningen Journalisten kunstmatig is. Zowel het verzoek als het confirmatief verzoek waren bij de Raad ingediend op papier met als briefhoofd Svenska Journalistförbundet en Tidningen Journalisten, en de Raad had

zijn antwoord gericht tot Svenska Journalistförbundets tidning. Svenska Journalistförbundet was dus van meet af aan partij in deze zaak.

- 36 Naar de mening van de Nederlandse regering ware het overdreven formalistisch, een door een zelfstandig onderdeel van een rechtspersoon ingesteld beroep niet aan deze rechtspersoon toe te rekenen; in casu is immers een deugdelijke volmacht tot instellen van het beroep verleend en zijn de belangen van de procespartijen geenszins geschaad.
- 37 In een schrijven van 9 september 1997 meent de Raad, dat gelet op het antwoord van verzoekers raadsliden, Tidningen Journalisten — dat hij in casu als verzoeker beschouwde — naar Zweeds recht geen procesbevoegdheid zou hebben.
- 38 Verder stelt hij, dat ook indien Svenska Journalistförbundet in de plaats kon treden van Tidningen Journalisten, deze niet als adressaat van het antwoord van de Raad van 6 juli 1995 kan worden beschouwd en niet rechtstreeks en individueel wordt geraakt.
- 39 Hij verzoekt het Gerecht derhalve het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Beoordeling door het Gerecht

- 40 Op de eerste bladzijde van het verzoekschrift staat Tidningen Journalisten en „Svenska journalistförbundets tidning”.

- 41 De volmacht van verzoekers raadslieden, opgesteld overeenkomstig artikel 44, lid 5, sub b, van het Reglement voor de procesvoering, is ondertekend door L. Lund, hoofdredacteur van Tidningen Journalisten, namens Svenska Journalistförbundet. In het dossier bevindt zich bij het faxbericht van 4 augustus 1997 (zie punt 34 hierboven) een verklaring waarin wordt bevestigd, dat Svenska Journalistförbundet L. Lund inderdaad opdracht had gegeven dit beroep in te stellen.
- 42 In feite is het beroep dus ingesteld door Svenska Journalistförbundet als eigenaar van Tidningen Journalisten.
- 43 Daar Svenska Journalistförbundet een rechtspersoon is die naar Zweeds recht procesbevoegdheid bezit, kan de Raad zich op dit punt niet op niet-ontvankelijkheid beroepen.
- 44 Verder heeft de Raad zijn twee afwijzende antwoorden van 1 juni en 6 juli 1995 gericht tot „de heer C. Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning”, zodat hij niet kan stellen, dat Svenska Journalistförbundet niet de adressaat van de bestreden beschikking was.

De beroepstermijn

Argumenten van partijen

- 45 De Raad betwijfelt, of het beroep tijdig is ingesteld. Hij stelt, dat verzoeker de bestreden beschikking op 10 juli 1995 heeft ontvangen. Vanaf die datum had verzoeker een termijn van twee maanden om een vordering tot nietigverklaring in te stellen.

- 46 Voor partijen die hun gewone verblijfplaats niet in het Groothertogdom Luxemburg hebben, voorzag artikel 1 van bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering in de destijds geldende versie in een verlenging van de procestermijnen:
- met twee dagen voor het Koninkrijk België;
 - met zes dagen voor de Bondsrepubliek Duitsland, het Europese grondgebied van de Franse Republiek en het Europese grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden;
 - met tien dagen voor het Europese grondgebied van het Koninkrijk Denemarken, de Helleense Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Portugese Republiek (met uitzondering van de Azoren en Madeira), het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk;
 - met twee weken voor de overige landen en gebieden in Europa.
- 47 De Raad, ondersteund door de Franse regering, betwijfelt of de voor de overige landen geldende regel ook voor lidstaten van de Europese Unie geldt, en meent, dat verzoeker zijn beroep had moeten instellen met inachtneming van een afstandstermijn van tien dagen, zulks ter voorkoming van discriminatie van verzoekers uit landen die verder van Luxemburg liggen dan Zweden, voor wie slechts een termijn van tien dagen geldt.
- 48 Verzoeker beroept zich op de bewoordingen van artikel 1 van bijlage II in bovenbedoelde versie en meent, dat deze de stelling van de Raad niet bevestigen. Er wordt niet verwezen naar „lidstaten” of „niet-lidstaten”. Omdat voor Zweden geen specifieke afstandstermijnen worden gesteld, geldt voor dit land de termijn van twee weken die voor alle niet specifiek genoemde Europese staten is bepaald. Het discriminatie-argument van de Raad is niet overtuigend, aangezien veel plaatsen in België verder van Luxemburg liggen dan sommige plaatsen in Nederland,

terwijl alle inwoners van België twee extra dagen hebben en alle inwoners van Nederland zes. Alleen met de uitlegging van verzoeker wordt aan de rechtszekerheidseisen voldaan.

- 49 De Zweedse en de Nederlandse regering steunen deze uitlegging. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Zweedse regering er met nadruk op gewezen, dat Zweden vroeger een termijn van twee weken had.

Beoordeling door het Gerecht

- 50 Volgens vaste rechtspraak moet de communautaire regeling van de procestermijnen strikt worden nageleefd terwille van de rechtszekerheid en de noodzaak om elke discriminatie of willekeurige behandeling bij de rechtsbedeling te vermijden (beschikking Hof van 5 februari 1992, Frankrijk/Commissie, C-59/91, Jurispr. blz. I-525, punt 8).
- 51 Gezien de bewoordingen van artikel 1 van bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering in de ten tijde van de instelling van het beroep toepasselijke versie kan niet worden aangenomen, dat de voor Zweden geldende procestermijn wegens afstand tien dagen bedroeg in plaats van twee weken. De termijn van tien dagen gold immers slechts voor bepaalde met name genoemde landen, waartoe Zweden niet behoorde. De termijn van twee weken gold derhalve voor alle landen en gebieden in Europa waarvoor niet een kortere termijn was gesteld, dus ook voor Zweden.
- 52 Het beroep is bijgevolg tijdig ingesteld.

Het procesbelang van verzoeker

Argumenten van partijen

- 53 De Raad twijfelt tevens aan de ontvankelijkheid van het beroep, voorzover het de documenten betreft die verzoeker reeds van de Zweedse autoriteiten had ontvangen, althans voorzover deze geen onleesbaar gemaakte passages bevatten. Het was de Raad niet bekend, dat verzoekers verzoek erop was gericht de eventueel uit de documenten verwijderde passages te inventariseren. Het belang van verzoeker is van algemene en politieke aard, aangezien hij zich ervan wil vergewissen, of de Raad zijn eigen gedragscode en besluit 93/731 juist ten uitvoer legt.
- 54 Hoewel de Raad zich ervan bewust is, dat verzoeker de adressaat is van de bestreden beschikking, betwijfelt hij onder deze omstandigheden, of verzoeker daardoor echt wordt geraakt in de zin van artikel 173 EG-Verdrag, dat geen individuele vorderingen in het algemeen belang toelaat, maar individuen alleen de mogelijkheid biedt op te komen tegen handelingen die hen op een bijzondere manier raken in vergelijking met anderen.
- 55 In casu heeft verzoeker geen baat bij het verkrijgen van toegang tot documenten die reeds in zijn bezit zijn. Een gebrek aan belang bij het bereiken van dit resultaat levert misbruik van procedure op.
- 56 Voorts stelt de Raad met steun van de Franse regering, dat het feit dat de Zweedse autoriteiten de betrokken documenten aan verzoeker hebben toegezonden, een inbreuk op de gemeenschapswetgeving vormt, omdat hij niet van tevoren over het toestaan van deze verspreiding had beslist en evenmin was uitgenodigd hierover een beslissing te nemen. Het is in strijd met het systeem van rechtsmiddelen in het gemeenschapsrecht om van een inbreuk op het gemeenschapsrecht te profiteren en vervolgens het Gerecht te verzoeken een beschikking nietig te verklaren waarvan

de gevolgen door middel van die inbreuk zijn omzeild. Omdat de betrokken documenten openbaar zijn geworden als gevolg van een met het gemeenschapsrecht strijdige handeling, kan verzoeker thans niet procederen.

- 57 Verzoeker antwoordt, dat de Raad de ontvankelijkheidsregels voor beroepen tot nietigverklaring van beschikkingen, ingesteld door de adressaten daarvan, verwacht met die voor beroepen tot nietigverklaring van verordeningen, ingesteld door bepaalde particulieren. Adressaten van beschikkingen moeten bewijzen dat zij belang hebben bij het instellen van het beroep, maar zij hoeven niet aan te tonen dat zij individueel worden geraakt.
- 58 Verzoeker meent in casu voldoende procesbelang te hebben en dit belang is niet van politieke of algemene aard. Hij wijst erop, dat Tidningen Journalisten artikelen publiceert over specifieke onderwerpen van algemeen belang, alsmede over het functioneren van de overheid en over andere kwesties betreffende de wijze waarop Zweedse journalisten hun vak kunnen uitoefenen. Hij heeft daarom een rechtstreeks belang bij het verkrijgen van toegang tot de documenten van de Raad en, indien zulks mocht worden geweigerd op gronden die blijk geven van een onjuiste toepassing van de desbetreffende regels, bij nietigverklaring van de betrokken beschikking, om zeker te stellen, dat de instelling zich in de toekomst anders zal opstellen. Het feit dat de documenten elders werden verkregen, betekent dus niet dat verzoeker geen procesbelang zou hebben.
- 59 Voorzover de Raad meent, dat de documenten die zonder zijn voorafgaande toestemming van de Zweedse autoriteiten zijn verkregen, onrechtmatig zijn verkregen, is dat een reden temeer om het beroep ontvankelijk te verklaren, zelfs met betrekking tot de documenten die de Zweedse autoriteiten integraal hebben verstrekt, omdat anders verzoekers gebruik van deze documenten in twijfel zou kunnen worden getrokken.
- 60 Verzoeker verwerpt tevens het argument van de Raad, dat verzoekers gebrek aan belang bij deze zaak misbruik van procedure zou opleveren. Toen hij de Raad om

toegang tot zijn documenten verzocht, had hij bij de Rikspolisstyrelse slechts 8 van de 20 betrokken documenten opgevraagd en ontvangen. Op de dag dat hij zijn verzoek om toegang tot de 20 documenten bij de Raad had ingediend, had hij de overige 12 documenten aangevraagd bij het Zweedse Ministerie van Justitie. Bovendien leek een belangrijk deel van de ontvangen documenten onleesbaar gemaakte passages te bevatten. Verzoeker wist dus niet zeker, of hij alle documenten integraal had ontvangen. De Raad zelf heeft het Gerecht niet medegedeeld welke documenten onleesbaar gemaakte passages bevatten, hoewel hij het Gerecht heeft verzocht het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voorzover het betrekking heeft op documenten die geen onleesbaar gemaakte passages bevatten. Verzoeker kan derhalve niet vaststellen, welke documenten geen enkele onleesbaar gemaakte passage bevatten.

- 61 De Zweedse regering sluit zich aan bij verzoekers argumenten op het punt van de ontvankelijkheid. Het standpunt van de Raad, dat de toezending van de documenten in Zweden gemeenschapsrechtelijk onrechtmatig was, deelt zij niet. Er bestaat geen impliciete, op een gemeenschappelijke rechtstraditie gebaseerde communautaire regel, dat alleen de opsteller van een document bevoegd is te beslissen over het vrijgeven daarvan.
- 62 De Nederlandse regering verwerpt het argument van de Raad, dat verzoeker geen procesbelang heeft. Besluit 93/731 is uitdrukkelijk in het algemeen belang vastgesteld. Verzoeker hoeft derhalve geen specifiek belang aan te tonen om zich daarop te kunnen beroepen. In casu is het beroep gericht op bescherming van verzoekers rechten als adressaat van de bestreden beschikking. Er is geen sprake van een actio popularis. Verzoeker heeft er belang bij te voorkomen, dat de Raad in de toekomst een restrictief beleid toepast ten aanzien van zijn verzoeken om toegang tot documenten. Bovendien impliceert de stelling van de Raad, dat verzoeker in strijd met het gemeenschapsrecht over de documenten beschikt, reeds dat er sprake is van een gewettigd procesbelang. De rechtmatige toegang tot een document is immers het belang dat door besluit 93/731 wordt erkend.

- 63 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt, dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat verzoeker onvoldoende belang heeft bij de oplossing van het geschil. Het beroep levert daarom misbruik van procedure op. Geen van de door verzoeker aangevoerde redenen kan als voldoende rechtvaardiging voor een belang bij het instellen van een beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag worden aangemerkt.

Beoordeling door het Gerecht

- 64 Verzoeker is de adressaat van de bestreden beschikking. Als zodanig behoeft hij niet aan te tonen, dat de beschikking hem individueel en rechtstreeks raakt. Het is voldoende, dat hij een belang bij nietigverklaring van de beschikking aantoont.
- 65 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; hierna: „besluit 94/90”) heeft het Gerecht reeds vastgesteld, dat het gezien zijn systematiek is bedoeld als algemene regeling voor verzoeken om toegang tot documenten en dat op grond van dit besluit eenieder kan verzoeken om toegang tot ieder willekeurig niet gepubliceerd document van de Commissie zonder zijn verzoek te hoeven motiveren (zie arrest Gerecht van 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 48).
- 66 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. Evenmin als besluit 94/90 stelt het de toegang tot de gewenste documenten afhankelijk van een specifieke rechtvaardiging.

- 67 Degene aan wie de toegang tot een document of een gedeelte van een document is geweigerd, heeft bijgevolg alleen al op grond daarvan belang bij nietigverklaring van de afwijzing.
- 68 In casu is bij de bestreden beschikking de toegang geweigerd tot 16 van de 20 opgevraagde documenten. Verzoeker heeft dus belang bij nietigverklaring van de beschikking.
- 69 Dat de gewenste documenten openbaar zouden zijn geworden, is in dit verband niet relevant.

De bevoegdheid van het Gerecht

Argumenten van partijen

- 70 De Franse regering betoogt, dat de bestreden beschikking betrekking heeft op de toegang tot op basis van titel VI van het EU-Verdrag goedgekeurde documenten. In die titel is evenwel niets geregeld omtrent de voorwaarden voor toegang tot op basis van die titel goedgekeurde documenten. Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling is besluit 93/731, dat is vastgesteld krachtens artikel 151, lid 3, EG-Verdrag, niet van toepassing op handelingen die zijn vastgesteld op basis van titel VI van het EU-Verdrag.
- 71 De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt, dat de bevoegdheid van het Gerecht zich niet uitstrekt tot de aangelegenheden van titel VI van het EU-Verdrag en dus ook niet tot het in deze zaak aan de orde zijnde vraagstuk van de toegang tot documenten op dat gebied. Justitie en binnenlandse zaken vallen niet onder de werkingssfeer van het EG-Verdrag, maar behoren tot het terrein van de inter-

gouvernementele samenwerking. Uit artikel E van het EU-Verdrag blijkt duidelijk, dat met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken de instellingen hun bevoegdheden uitoefenen onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen bepaald in titel VI van het EU-Verdrag. Wanneer zij deze bevoegdheden uitoefenen, vallen zij onder genoemde titel en niet onder het EG-Verdrag. Blijkens artikel L van het EU-Verdrag zijn de jurisdictiebepalingen van het EG-Verdrag niet van toepassing op titel VI van het EU-Verdrag. Het Gerecht is dus ter zake van zowel procedurele als materiële kwesties onbevoegd. Het is hoe dan ook vaak onmogelijk beide soorten kwesties te onderscheiden.

- 72 Hoewel de regering van het Verenigd Koninkrijk erkent, dat besluit 93/731 mede op onder titel VI vallende documenten van toepassing is, is zij van mening dat daaruit niet volgt, dat het Gerecht bevoegd is ter zake van een weigering van toegang tot dergelijke documenten. In het bijzonder kan het Gerecht niet bevoegd worden geacht op grond dat besluit 93/731 is vastgesteld op basis van artikel 151 EG-Verdrag. Artikel 7, lid 3, van het besluit is in dit verband niet relevant, aangezien de verwijzing naar de mogelijkheid om beroep in stellen krachtens artikel 173 EG-Verdrag niet kan leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheid van het Gerecht.
- 73 Volgens verzoeker blijkt uitdrukkelijk uit besluit 93/731 zelf, dat het Gerecht bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over de toepassing van dat besluit, aangezien daarin wordt gesteld dat de bepalingen ervan van toepassing zijn op alle documenten die in het bezit zijn van de Raad. Het toepassingscriterium voor besluit 93/731 is dus de omstandigheid dat een document in het bezit is van de Raad, ongeacht het onderwerp, met uitzondering van documenten die zijn opgesteld door personen buiten de Raad. In zijn arrest van 19 oktober 1995, *Carvel en Guardian Newspapers/Raad* (T-194/94, Jurispr. blz. II-2765) heeft het Gerecht een beschikking nietig verklaard waarbij de toegang was geweigerd tot besluiten van de Raad „binnenlandse zaken en justitie”; de Raad betwistte toen niet de bevoegdheid van het Gerecht om kennis te nemen van een weigering van toegang tot documenten die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen.
- 74 Op dit punt wordt verzoeker gesteund door de Zweedse, de Deense en de Nederlandse regering. Hoewel het Gerecht niet bevoegd is de wettigheid van onder titel VI van het EU-Verdrag vallende documenten te beoordelen, is het wel bevoegd zich uit te spreken over de toegang tot deze documenten.

- 75 De Nederlandse regering stelt verder, dat de bestreden beschikking niet op basis van titel VI van het EU-Verdrag is gegeven en dat besluit 93/731 evenmin deze titel als rechtsgrondslag heeft. Het Gerecht wordt dus niet verzocht uitspraak te doen in een geschil betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken als zodanig.

Beoordeling door het Gerecht

- 76 Alvorens de door de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te onderzoeken, dient de ontvankelijkheid daarvan te worden getoetst aan het Reglement voor de procesvoering.
- 77 De Raad heeft deze exceptie van niet-ontvankelijkheid niet tijdens de schriftelijke behandeling opgeworpen. De conclusies van een verzoek tot interventie kunnen evenwel slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen [artikel 37, laatste alinea, van 's Hofs Statuut-EG, dat op grond van artikel 46 daarvan mede op het Gerecht van toepassing is].
- 78 Hieruit volgt, dat de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk niet gerechtigd zijn een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen en dat het Gerecht de door hen aangevoerde middelen ter zake niet behoeft te onderzoeken (zie arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 22).
- 79 Volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht echter in iedere stand van het geding ambtshalve ingaan op middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, daaronder begrepen die welke door interveniënten worden aangevoerd (arrest Gerecht van 24 oktober 1997, EISA/Commissie, T-239/94, Jurispr. blz. II-1839, punt 26).

- 80 De door de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid werpt een vraag van openbare orde op, aangezien zij de bevoegdheid van het Gerecht betreft. Deze exceptie kan het Gerecht dus ambtshalve in behandeling nemen.
- 81 Dienaangaande blijkt uitdrukkelijk uit de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 2, van besluit 93/731, dat dit van toepassing is op alle documenten van de Raad. De toepassing van besluit 93/731 hangt dus niet af van het onderwerp van het document.
- 82 Bovendien zijn op grond van artikel K.8, lid 1, EU-Verdrag de handelingen die zijn vastgesteld krachtens artikel 151, lid 3, EG-Verdrag, dat de rechtsgrondslag is van besluit 93/731, van toepassing op de bepalingen betreffende de in titel VI van het EU-Verdrag bedoelde gebieden.
- 83 Besluit 93/662/EG van de Raad van 6 december 1993 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 304, blz. 1), dat onder meer op de grondslag van artikel 151, lid 3, EG-Verdrag is vastgesteld, is derhalve ook van toepassing op vergaderingen van de Raad betreffende titel VI van het EU-Verdrag.
- 84 Evenzo moet besluit 93/731 — bij gebreke van een andersluidende bepaling in dat besluit — van toepassing worden geacht op documenten die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen.
- 85 De omstandigheid dat het Gerecht op grond van artikel L EU-Verdrag niet bevoegd is de wettigheid van onder titel VI vallende handelingen te beoordelen, staat niet in de weg aan zijn bevoegdheid uitspraak te doen ter zake van de toegang tot deze documenten. De beoordeling van de wettigheid van de bestreden beschikking behoort tot de in artikel 173 EG-Verdrag verleende bevoegdheid om de wettigheid van op grond van besluit 93/731 vastgestelde Raadsbesluiten te toetsen.

Deze beoordeling heeft geenszins betrekking op de intergouvernementele samenwerking op de gebieden justitie en binnenlandse zaken als zodanig. De Raad heeft verzoeker overigens zelf gewezen op de mogelijkheid, de beschikking aan te vechten door middel van een beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag (zie punt 18 hierboven).

- 86 De omstandigheid dat de documenten betrekking hebben op de materie van titel VI van het EU-Verdrag is uitsluitend van belang voorzover hun inhoud onder een of meer van de in besluit 93/731 genoemde uitzonderingen zou kunnen vallen. In dat geval gaat het echter om het onderzoek ten gronde van de wettigheid van de afwijzende beschikking van de Raad, en niet om de ontvankelijkheid van het beroep als zodanig.
- 87 Mitsdien moet het beroep ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

- 88 Verzoeker voert vijf middelen aan tot nietigverklaring van de bestreden beschikking: schending van het fundamentele beginsel van gemeenschapsrecht, dat burgers van de Europese Unie zo ruim en volledig mogelijk toegang krijgen tot documenten van de gemeenschapsinstellingen, schending van het vertrouwensbeginsel, schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, schending van artikel 4, lid 2, daarvan en schending van artikel 190 EG-Verdrag.
- 89 Het Gerecht zal eerst het derde en het vijfde middel gezamenlijk behandelen.

Het derde en het vijfde middel: schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 en schending van artikel 190 EG-Verdrag

Argumenten van partijen

— Schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731

- 90 Verzoeker stelt, dat de Raad niet in concreto heeft beoordeeld, welke mogelijke effecten de toegang tot de gewenste documenten op de openbare veiligheid in de Europese Unie zou kunnen hebben. Integendeel, het feit dat de Raad eerst na een confirmatief verzoek akkoord ging met het vrijgeven van een van de documenten dat reeds aan het Parlement was gezonden en dus volledig openbaar was, is in dit verband bijzonder schokkend.
- 91 Bij gebreke van een omschrijving van het begrip openbare veiligheid in besluit 93/731 stelt verzoeker de volgende definitie voor:

„documenten of gedeelten van documenten die er in geval van verlening van toegang toe kunnen leiden dat de burgers van de Gemeenschap, de instellingen van de Gemeenschap of de autoriteiten van de lidstaten worden blootgesteld aan terrorisme, criminaliteit, spionage, oproer, ontwrichting of revolutie, of dat de autoriteiten rechtstreeks worden gehinderd in hun inspanningen ter voorkoming van dergelijke activiteiten, worden niet-toegankelijk verklaard op grond van de uitzonderingsbepaling inzake de openbare veiligheid”.

- 92 Vervolgens geeft verzoeker een nauwkeurige omschrijving van de inhoud van alle opgevraagde documenten waarover hij beschikt, zulks tot staving van zijn stelling, dat de Raad de uitzonderingsbepaling inzake de openbare veiligheid op onwettige wijze heeft toegepast.

- 93 Hij verwerpt het standpunt van de Raad, dat het niet in het belang van de openbare veiligheid is, dat degenen die bij illegale activiteiten zijn betrokken, precies te weten kunnen komen over welke structuren en middelen de politiesamenwerking in de Europese Unie beschikt. Dit is bij de inhoud van de betrokken documenten absoluut niet het geval. Verzoeker wijst erop, dat de twee documenten waartoe de Zweedse autoriteiten geen toegang hadden verleend, niet de openbare veiligheid betroffen, maar het Nederlandse en het Duitse standpunt tijdens de onderhandelingen.
- 94 De Raad ontkent zich op het standpunt te hebben gesteld, dat alle Europol-documenten onder de uitzonderingsbepaling inzake de openbare veiligheid vallen. Uit het feit dat vier documenten zijn vrijgegeven, blijkt dat er wel degelijk een concrete beoordeling heeft plaatsgevonden, met als resultaat dat sommige documenten wel konden worden verstrekt en andere niet.
- 95 De Raad stelt met steun van de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de toepassing van besluit 93/731 geenszins een enge opvatting van het begrip „openbare veiligheid” vereist. Het mag ook niet strak worden gedefinieerd, zodat rekening kan worden gehouden met veranderende omstandigheden. Hoe dan ook, alleen de Raad zelf kan beoordelen, of de verspreiding van een bepaald document afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid).
- 96 Dat geldt a fortiori voor documenten die uitsluitend betrekking hebben op de materie van de titels V en VI van het EU-Verdrag. De Raad twijfelt er echter niet aan, dat indien het Gerecht zich toch bevoegd mocht achten kennis te nemen van geschillen betreffende de toegang tot documenten die uitsluitend betrekking hebben op onder titel VI van het EU-Verdrag vallende aangelegenheden, het niet zal afwijken van 's Raads oordeel op dit punt.

- 97 Verzoekers overzicht van de betrokken documenten is naar het oordeel van de Raad niet objectief en nauwkeurig.
- 98 De Zweedse regering bestrijdt 's Raads beschrijving van de wijze waarop de werkgroep „informatie” en het Coreper het verzoek om toegang tot de betrokken documenten hebben afgehandeld.
- 99 Zo had de Zweedse vertegenwoordiger in de werkgroep „informatie” vóór de bewuste vergadering bijvoorbeeld geen inzage gehad in de opgevraagde documenten. Er was te weinig tijd om de zaak terdege voor te bereiden.
- 100 Het Coreper heeft alleen een standpunt bepaald met betrekking tot de vraag, of via de schriftelijke procedure over het verzoek om toegang kon worden beslist. Tijdens de stemming op 5 juli 1995 hebben de Zweedse regering en vier andere lidstaten zich van stemming onthouden. De Zweedse regering heeft overigens in een verklaring haar onvrede over de gang van zaken laten blijken.
- 101 De Deense regering deelt grotendeels de kritiek van de Zweedse regering op deze handelwijze. De Raad heeft de verschillende documenten louter formeel beoordeeld. Binnen het secretariaat van de Raad zijn eerst de in artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 neergelegde afwijkingsmogelijkheden onderzocht. Men meende toen, dat de uitzondering inzake de bescherming van de openbare veiligheid als algemene motivering voor de geheimhouding van de Europol-documenten kon dienen. Bij de behandeling van het confirmatief verzoek was twijfel opgekomen, of deze uitzondering wel als algemene motivering voor de weigering van de toegang tot de documenten kon worden gebruikt. Daarom was bij wijze van noodgreep besloten, de motivering te baseren op de zeer algemene overwegingen van artikel 4, lid 2, van besluit 93/731. In de discussie binnen het secretariaat van de Raad stond niet de vraag centraal, of het vrijgeven van de documenten concrete schadelijke

gevolgen zou kunnen hebben voor de openbare veiligheid of vertrouwelijke gegevens.

- 102 Na de betrokken documenten te hebben onderzocht, concludeert de Nederlandse regering, dat de weigering toegang te verlenen tot de documenten in geen geval kan worden gerechtvaardigd met een beroep op het belang van de openbare veiligheid. Zij behoudt zich haar oordeel voor met betrekking tot een document waarover zij niet beschikt. Om te beoordelen, of de Raad de toegang tot de betrokken documenten kon weigeren om redenen van de openbare veiligheid, moet volgens haar per document worden nagegaan, of het vrijgeven daarvan dusdanig afbreuk zou doen aan de fundamentele belangen van de Gemeenschap of de lidstaten, dat hun bestaan in gevaar zou worden gebracht. Ten minste vier documenten zouden later met instemming van de Raad aan de journalist T. zijn verstrekt. De weigering om verzoeker toegang tot deze documenten te verlenen, zou dus een willekeurige discriminatie zijn.
- 103 De Raad wijst er met nadruk op, dat de strekking van de documenten wel degelijk is onderzocht. Er is niet gebleken, dat de andere leden van de Raad zich op dezelfde gronden van stemming hebben onthouden als de Zweedse regering. Geen enkele lidstaat had tegen het confirmatieve besluit gestemd of zich bij de verklaring van de Zweedse regering aangesloten.

— Schending van artikel 190 EG-Verdrag

- 104 Verzoeker stelt, dat de in één zin geformuleerde weigering om toegang te verlenen tot 16 van de 20 documenten niet voldoet aan de eisen van artikel 190 EG-Verdrag en artikel 7, lid 3, van besluit 93/731. Hij had daaruit werkelijk niet kunnen opmaken, of de weigering voor het Gerecht moest worden aangevochten. Ook het Gerecht zou aan de hand daarvan niet kunnen vaststellen, of de Raad de genoemde uitzonderingsbepalingen juist had toegepast. Dat de Raad genoemde uitzonderingsbepalingen in casu onwettig had toegepast, kon verzoeker alleen vaststellen omdat hij de belangrijkste opgevraagde documenten geheel of gedeelte-

lijk in zijn bezit had. Hij verzoekt het Gerecht de betrokken documenten te onderzoeken teneinde te beslissen, of de Raad zich terecht op deze uitzonderingsbepalingen heeft beroepen.

- 105 De Raad, ondersteund door de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, stelt dat de motivering in de bestreden beschikking de kern van zijn bedoeling weergeeft. Zijn beschikking is dus deugdelijk gemotiveerd. Het gaat te ver om een specifieke motivering te eisen voor elke technische keuze die hij heeft gemaakt. Indien voor een afwijzing van een verzoek om toegang een zeer uitvoerige motivering zou moeten worden gegeven, zouden de aan artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 ten grondslag liggende doelstellingen op losse schroeven komen te staan. Besluit 93/731 stelt zeer korte termijnen voor de beantwoording van verzoeken om toegang. Wanneer een verzoek meerdere documenten met een groot aantal bladzijden betreft, zal de te geven motivering daarom noodgedwongen korter zijn dan de motivering in antwoord op een minder vergaand verzoek. Bovendien hadden de opgevraagde documenten een zeer duidelijk kernpunt gemeen.
- 106 De Zweedse regering betoogt, dat de afweging van 's Raads belang bij geheimhouding van zijn beraadslagingen tegen het belang van het publiek bij toegang tot documenten voor ieder document afzonderlijk dient plaats te vinden en dat de bestreden beschikking onvoldoende gemotiveerd is. De Raad heeft niet aangegeven, of de twee aangevoerde redenen voor alle documenten gelden en, indien dat niet het geval is, welke reden(en) voor welk document geldt (gelden). Het publiek heeft er recht op om, uitgaande van de specifieke omstandigheden van elke procedure of zaak, te vernemen, waarom de toegang tot een bepaald document werd geweigerd.
- 107 De Deense regering stelt, dat het niet voldoende is om in het algemeen naar de afwijkingsmogelijkheden te verwijzen en de bewoordingen van besluit 93/731 over te nemen. Een weigering op grond van artikel 4, lid 1, van het besluit is niet geldig gemotiveerd wanneer in het algemeen wordt gesteld, dat afbreuk wordt gedaan aan een bepaald in lid 1 genoemd belang. De in artikel 4, lid 2, genoemde afwijkingsmogelijkheid kan evenmin als weigeringsgrond in algemene zin worden aange-

voerd. Het beginsel van een concrete beoordeling is hier van toepassing. In bepaalde gevallen kan de Raad verplicht zijn documenten te verstrekken met inlichtingen die bescherming behoeven krachtens artikel 4.

- 108 De Nederlands regering stelt eveneens, dat de reden waarom de Raad de toegang tot de verschillende documenten heeft geweigerd, duister is. In de bestreden beschikking worden enkel de criteria van artikel 4 van besluit 93//731 herhaald, zonder te vermelden welke documenten op grond van artikel 4, lid 1, zijn geweigerd, en welke op grond van artikel 4, lid 2. Voorzover het documenten betreft die zouden zijn geweigerd op grond van het geheim van de beraadslagingen van de Raad, blijkt bovendien uit de bestreden beschikking niet, dat de vereiste belangenafweging heeft plaatsgevonden.

Beoordeling door het Gerecht

- 109 Besluit 93/731 is een handeling die de burgers een recht op toegang tot bij de Raad berustende documenten verleent. Uit de systematiek ervan blijkt, dat het een algemene regeling is voor verzoeken om toegang tot documenten en dat eenieder kan verzoeken om toegang tot ieder willekeurig document van de Raad zonder zijn verzoek te hoeven motiveren (zie punt 65 hierboven).
- 110 Artikel 4 van het besluit noemt twee categorieën uitzonderingen op het algemene beginsel van toegang van de burger tot documenten van de Raad. Deze uitzonderingen moeten eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het in het besluit verankerde algemene beginsel niet in het gedrang komt (zie voor de overeenkomstige bepalingen van besluit 94/90, arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 56).

- 111 Volgens de dwingend geformuleerde bepalingen met betrekking tot de eerste categorie uitzonderingen kan geen toegang tot een document van de Raad worden verleend, 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; zie punt 7 hierboven). Hieruit volgt, dat zodra het bewijs is geleverd, dat een document onder één van de tot deze eerste categorie behorende uitzonderingen valt, de Raad de toegang tot dat document moet weigeren (zie arrest Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punt 64).
- 112 Uit het gebruik van de woorden ‚zou kunnen’ volgt evenwel, dat de Raad voor het bewijs dat de verspreiding van bepaalde documenten afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van het algemeen belang, 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. Indien dit het geval is, is hij verplicht de toegang tot het betrokken document te weigeren (zie arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 52, en arrest Gerecht van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie, T-83/96, Jurispr. blz. II-545, punt 43).
- 113 Daarentegen volgt uit de bepalingen met betrekking tot de tweede categorie, die in niet-dwingende bewoordingen zijn gesteld, dat de Raad de toegang ook kan weigeren in verband met de geheimhouding van zijn beraadslagingen (zie punt 8 hierboven). Hieruit volgt, dat de Raad over een beoordelingsvrijheid beschikt die hem de mogelijkheid biedt in voorkomend geval een verzoek om toegang tot documenten betreffende zijn beraadslagingen af te wijzen. Wanneer de Raad van deze beoordelingsvrijheid gebruik maakt, moet hij echter het belang van de burger bij toegang tot deze documenten daadwerkelijk afwegen tegen zijn eigen eventueel belang bij geheimhouding van zijn beraadslagingen (zie arrest Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punten 64 en 65).
- 114 Daarnaast heeft hij het recht zich gelijktijdig op een uitzondering van zowel de eerste als de tweede categorie te beroepen om de toegang tot bij hem berustende documenten te weigeren, nu geen bepaling van besluit 93/731 hem dit verbiedt. Het kan immers niet worden uitgesloten, dat openbaarmaking van bepaalde

documenten door de Raad schade toebrengt aan zowel het door de eerste categorie uitzonderingen beschermde belang als het belang van de Raad bij geheimhouding van zijn beraadslagingen (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 61).

- 115 Aan de hand van bovenstaande punten moet worden onderzocht, of de bestreden beschikking aan de motiveringseisen van artikel 190 EG-Verdrag voldoet.
- 116 De motiveringsplicht met betrekking tot individuele beschikkingen heeft een tweeledig doel: de belanghebbenden in staat stellen de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen om hun rechten te kunnen verdedigen, en de gemeenschapsrechter in staat stellen zijn toezicht op de wettigheid van het besluit 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 12 januari 1995, *Branco/Commissie*, T-85/94, *Jurispr. blz. II-45*, punt 32).
- 117 De motivering van een beschikking waarbij de toegang tot documenten wordt geweigerd, moet dus — ten minste per categorie documenten — de specifieke redenen bevatten waarom de Raad meent, dat de verspreiding van de gevraagde documenten onder één van de in besluit 93/731 bedoelde uitzonderingen valt (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punten 64 en 74, en *Interporc/Commissie*, reeds aangehaald, punt 54).
- 118 In de bestreden beschikking (zie punt 18 hierboven) vermeldt de Raad enkel, dat verspreiding van de 16 opgevraagde documenten afbreuk zou doen aan het algemeen belang (openbare veiligheid) en dat de documenten betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad, waaronder de door leden van de Raad verdedigde standpunten, zodat zij onder de geheimhoudingsplicht vallen.

- 119 Hoewel de Raad zich zowel op de dwingende uitzondering „bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid)” als op de niet-dwingende uitzondering „geheimhouding van zijn beraadslagingen” beroept, preciseert hij niet, of hij zich met betrekking tot alle documenten op beide uitzonderingen wenst te beroepen, dan wel of sommige documenten onder de eerste en andere onder de tweede uitzondering vallen.
- 120 Terwijl de aanvankelijke afwijzing in de brief van 1 juni 1995 uitsluitend was gebaseerd op „het vertrouwelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 4, lid 1, van besluit 93/731”, heeft de Raad tijdens de behandeling van het confirmatief verzoek niettemin nog twee documenten vrijgegeven, te weten een rapport over de activiteiten van de Europol-drugseenheid (document nr. 4533/95) en een voorlopige agenda voor een vergadering van het K.4-comité (document nr. 4135/95); deze documenten behoren duidelijk tot de activiteiten van de Raad in het kader van titel VI van het EU-Verdrag. Indien de omstandigheid dat deze documenten onder titel VI van het EU-Verdrag vielen, reeds betekende, dat de uitzonderingsbepaling inzake bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid) van toepassing was, dan had de Raad geen toegang kunnen verlenen. Nu de Raad echter na afwijging van de betrokken belangen heeft gemeend, dat hij deze twee documenten mocht vrijgeven, moet hij er wel van uit zijn gegaan, dat niet alle onder titel VI vallende documenten automatisch onder de eerste uitzondering vallen. De Raad geeft overigens zelf toe, dat hij niet van oordeel was, dat de uitzonderingsbepaling inzake de openbare veiligheid voor alle Europol-documenten gold.
- 121 Het begrip openbare veiligheid heeft in de rechtspraak van het Hof niet slechts één enkele betekenis. Het begrip dekt zowel de interne en externe veiligheid van een lidstaat (arrest Hof van 17 oktober 1995, Werner, C-70/94, Jurispr. blz. I-3189, punt 25) als een onderbreking van de bevoorrading met essentiële goederen, zoals aardolieproducten, en de daaraan verbonden gevaren voor het bestaan van een staat (arrest Hof van 10 juli 1984, Campus Oil e. a., 72/83, Jurispr. blz. 2727, punt 34). Het kan eveneens betrekking hebben op situaties waarin verlening van toegang de autoriteiten rechtstreeks zou belemmeren in hun inspanningen ter bestrijding van criminele activiteiten, zoals verzoeker betoogt.

- 122 Uit de nota van Elsen (zie punt 15 hierboven) blijkt evenwel, dat de meeste documenten waartoe de toegang werd geweigerd, slechts betrekking hadden op de onderhandelingen over het Europol-Verdrag, meer bepaald op voorstellen van het voorzitterschap en andere delegaties in het kader van die onderhandelingen, en niet op de operationele activiteiten van Europol. Nu de Raad niet heeft vermeld, waarom de verspreiding van de documenten daadwerkelijk afbreuk zou kunnen doen aan een aspect van de openbare veiligheid, is verzoeker niet in staat gesteld de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen om zijn rechten te kunnen verdedigen. Dit betekent ook, dat het Gerecht thans niet kan beoordelen, waarom de geweigerde documenten onder de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid) zouden vallen, en niet onder die inzake de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad.
- 123 De Raad kan niet stellen, dat hij in casu niet kon verklaren waarom deze uitzonderingsbepaling van toepassing was, omdat anders de wezenlijke functie daarvan, zoals die voortvloeit uit de aard van het te beschermen algemeen belang en uit de dwingende aard van deze uitzonderingsbepaling, was geschaad. Uit de nota van Elsen blijkt immers duidelijk, dat het wel mogelijk was aan te geven waarom bepaalde documenten niet aan verzoeker mochten worden verstrekt, zonder de inhoud van de documenten te onthullen.
- 124 Ten slotte moet ten aanzien van de uitzondering inzake de geheimhouding van de beraadslagingen worden vastgesteld, dat de Raad in de bestreden beschikking niet specifiek heeft gesteld, dat alle opgevraagde documenten onder de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang vielen (zie punt 119 hierboven). Verzoeker kon dus niet uitsluiten, dat de toegang tot een deel van de betrokken documenten was geweigerd omdat zij onder de tweede uitzondering vielen.
- 125 Uit de inhoud van de bestreden beschikking kan door verzoeker, en dus door het Gerecht, niet worden opgemaakt, of de Raad zijn verplichting van artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 om de betrokken belangen daadwerkelijk af te wegen, is nagekomen. Er wordt immers alleen gezegd, dat de verlangde documenten betrekking

hebben op de beraadslagingen van de Raad, waaronder de door zijn leden verdedigde standpunten, zonder te vermelden of de Raad een afweging heeft verricht tussen enerzijds het belang van de burger die om informatie verzoekt, en anderzijds de criteria voor geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad (arrest Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punt 74).

- 126 Verder wordt in het eerste antwoord van de Raad — dat verzoeker overigens in het Frans is toegezonden, hoewel hij zijn eerste verzoek in het Duits had gesteld — enkel naar de bepalingen van artikel 4, lid 1, van besluit 93//731 verwezen ter onderbouwing van de stelling, dat de documenten onder het „vertrouwelijkheidsbeginsel” vielen. Ook hieruit kan door verzoeker, en dus door het Gerecht, niet worden opgemaakt, of de Raad bij de behandeling van verzoekers eerste verzoek de betrokken belangen daadwerkelijk heeft afgewogen.
- 127 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden beschikking niet voldoet aan de motiveringsvereisten van artikel 190 EG-Verdrag en dus moet worden nietig verklaard, zonder dat de overige middelen van verzoeker of de inhoud van de documenten zelf behoeven te worden onderzocht.

Het verzoek van de Nederlandse regering aan het Gerecht om bij het Hof een door zijn diensten opgestelde nota op te vragen

- 128 De Nederlandse regering verzoekt het Gerecht bij het Hof een nota op te vragen die de Dienst Onderzoek en Documentatie heeft opgesteld ten behoeve van 's Hofs arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169).
- 129 Daar het onderhavige arrest niet op bedoelde nota is gebaseerd, behoeft niet op dit verzoek te worden beslist.

Onthulling van het verweerschrift op Internet

Argumenten van partijen

- 130 Zoals reeds gezegd in punt 22 hierboven, heeft de Raad het Gerecht bij op 3 april 1996 ingekomen brief geattendeerd op het feit, dat bepaalde relevante stukken, meer bepaald zijn verweerschrift in deze zaak, op Internet beschikbaar waren. Verzoekers gedrag verstoort naar zijn oordeel het ordelijk verloop van de procedure. Hij heeft in het bijzonder benadrukt, dat verzoeker de tekst van zijn verweerschrift had gewijzigd alvorens het op Internet aan te bieden. Verder zouden de namen en adresgegevens van de betrokken medewerkers van de Raad zijn vermeld en zou het publiek zijn verzocht commentaar te leveren op de zaak. De Raad heeft het Gerecht verzocht passende maatregelen te nemen om soortgelijke gedragingen van verzoeker te voorkomen.
- 131 Bij op 3 mei 1996 ingekomen brief verklaarden verzoekers raadsliden, geenszins betrokken te zijn geweest bij het op Internet zetten van het verweerschrift en andere stukken van deze zaak. Zij hebben dit eerst bij de ontvangst van de brief van de griffie van het Gerecht vernomen. Zij hebben verzoeker terstond verzocht, alle documenten van Internet te halen en hem medegedeeld, dat zij zich niet langer in staat achtten hem te vertegenwoordigen indien dit niet zou gebeuren.
- 132 Bij op 24 mei 1996 ingekomen opmerkingen heeft verzoeker bevestigd, dat hij de documenten op Internet had gezet zonder zijn vertegenwoordigers daarvan in te lichten. De wijzigingen in het verweerschrift waren om louter praktische redenen aangebracht en niet met de bedoeling de inhoud ervan te veranderen of het verweer van de Raad te ondermijnen. Hij had het verweerschrift enkel willen inkorten door bepaalde passages weg te laten, gelet op de tijd die de gegevensinvoer in Internet vergt. Het was geenszins zijn bedoeling druk uit te oefenen op de Raad. De namen en adresgegevens van de medewerkers van de Raad waren alleen vermeld omdat zij

van de zaak op de hoogte waren, en niet om het publiek aan te moedigen hen rechtstreeks persoonlijk te benaderen.

- 133 Verzoeker heeft toegezegd, alle verdere stukken die partijen in deze zaak uitwisselen, niet meer via Internet of anderszins openbaar te maken en enkel onder de gebruikelijke journalistieke voorwaarden verslag te doen van deze zaak. Hij zegt te hebben besloten het verweerschrift van Internet te halen. Het document is echter door een zelfstandige vereniging, Grävende Journalister (vereniging van diepgravende Zweedse journalisten en hoofdredacteurs) op Internet aangeboden en deze weigert het terug te nemen. Daar verzoeker naar Zweeds recht geen juridische middelen heeft om deze vereniging te dwingen het verweerschrift terug te nemen, is het háár verantwoordelijkheid dat het op Internet beschikbaar blijft.
- 134 Bij op 28 mei 1996 ingekomen brief heeft de Zweedse regering verklaard, dat het hoofd van de juridische dienst van het Ministerie van Justitie het verweerschrift van verzoeker had ontvangen en dat hij later een journaliste een kopie had gegeven, waartegen verzoeker geen bezwaar had gemaakt. Hij had daarbij laten meewegen, dat verzoeker reeds een uitvoerig artikel over de voornaamste punten van het verweerschrift had gepubliceerd, waarin de namen van de betrokken functionarissen waren vermeld. Een andere factor was geweest, dat het document de Zweedse regering niet ter hand was gesteld door een communautaire instelling, maar door een particulier, die het in zijn bezit had en die reeds had laten blijken dat hij bereid was het openbaar te maken. Het ministerie was dus op geen enkele wijze betrokken bij de publicatie op Internet. Die stap werd als een provocatie beschouwd.

Beoordeling door het Gerecht

- 135 Krachtens de voorschriften inzake de behandeling van bij het Gerecht aanhangige zaken genieten partijen bescherming tegen oneigenlijk gebruik van de processtuk-

ken. Aldus heeft volgens artikel 5, lid 3, derde alinea, van de instructies voor de griffier van 3 maart 1994 (PB L 78, blz. 32) een derde, hetzij particuliere of openbare persoon, geen toegang tot het procesdossier of tot de processtukken dan met uitdrukkelijke toestemming van de president, de partijen gehoord. Daarnaast kan de president krachtens artikel 116, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de toezending van geheime of vertrouwelijke stukken aan interveniënten weigeren.

- 136 Deze bepalingen belichamen een algemeen beginsel van een goede rechtsbedeling, op grond waarvan partijen het recht hebben om zonder beïnvloeding van buiten, met name van de zijde van het publiek, hun belangen te verdedigen.
- 137 Hieruit volgt, dat een partij die toegang heeft tot de processtukken van de andere partijen, dit recht alleen mag gebruiken om zijn eigen zaak te verdedigen, en niet voor andere doeleinden, zoals het uitlokken van kritiek bij het publiek op de argumenten van andere procespartijen.
- 138 In casu waren verzoekers gedragingen — het op Internet aanbieden van een gewijzigde versie van het verweerschrift met een oproep aan het publiek commentaar te zenden aan de gemachtigden van de Raad, van wie de telefoon- en faxnummers waren vermeld — duidelijk bedoeld om de Raad onder druk te zetten en het publiek uit te lokken om medewerkers van de Raad in de uitoefening van hun functie te bekritisieren.
- 139 Deze gedragingen leveren misbruik van procedure op. Hiermee zal rekening worden gehouden bij de verdeling van de kosten (zie punt 140 hieronder), aangezien als gevolg van dit incident, waardoor de behandeling van de zaak moest worden geschorst, alle procespartijen specifieke aanvullende opmerkingen hebben moeten maken.

Kosten

- 140 Volgens artikel 87, lid 2 van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Verzoeker heeft gevorderd de Raad in de kosten te verwijzen. Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement kan het Gerecht evenwel om bijzondere reden de kosten over de partijen verdelen of beslissen, dat elke partij haar eigen kosten zal dragen. Gelet op het misbruik van procedure door verzoeker, dient te worden beslist, dat de Raad slechts tweederde van verzoekers kosten zal dragen.
- 141 Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen interveniënten hun eigen kosten.

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

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de beschikking van de Raad van 6 juli 1995 waarbij verzoeker de toegang tot bepaalde documenten betreffende de Europese Politiedienst (Europol) is geweigerd.

- 2) Verstaat dat de Raad behalve zijn eigen kosten tweederde van de kosten van verzoeker zal dragen.

- 3) Verstaat dat het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten zullen dragen.

Lenaerts

Lindh

Azizi

Cooke

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1998.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

P. Lindh