

# Zaak T-47/01

Co-Frutta Soc. coop. rl

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Beroep tot nietigverklaring — Toegang tot documenten —  
Besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom — Weigering — Auteursregel —  
Misbruik van bevoegdheid”

Arrest van het Gerecht (Vijfde kamer) van 16 oktober 2003 . . . . . II-4445

## Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Voor beroep vatbare handelingen — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen in leven roepen — Voorbereidende handelingen — Daarvan uitgesloten — Besluit van secretaris-generaal in kader van verzoek om toegang tot documenten van Commissie dat oorspronkelijk standpunt vervangt — Daaronder begrepen*  
(Art. 230 EG; besluit 94/90 van de Commissie, art. 2, lid 2)

2. *Commissie — Recht van toegang van publiek tot documenten van Commissie — Besluit 94/90 — Beperkingen van beginsel van toegang tot documenten — Auteursregel — Draagwijdte — Samenvoeging door Commissie van door lidstaten medegedeelde gegevens in een enkele gegevensbank*  
(Besluit 94/90 van de Commissie)
3. *Commissie — Recht van toegang van publiek tot documenten van Commissie — Besluit 94/90 — Beperkingen van beginsel van toegang tot documenten — Auteursregel — Restrictieve uitlegging — Documenten die ten grondslag liggen aan besluitvorming*  
(Besluit 94/90 van de Commissie)
4. *Commissie — Recht van toegang van publiek tot documenten van Commissie — Besluit 94/90 — Beperkingen van beginsel van toegang tot documenten — Auteursregel — Documenten van lidstaten — Moeilijkheid om van lidstaten toegang tot documenten te verkrijgen — Geen invloed*  
(Besluit 94/90 van de Commissie)
5. *Commissie — Recht van toegang van publiek tot documenten van Commissie — Besluit 94/90 — Beperkingen van beginsel van toegang tot documenten — Auteursregel — Mogelijkheid om verordening nr. 1049/2001 in te roepen ter ondersteuning van restrictieve uitlegging van deze regel — Geen*  
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad; besluit 94/90 van de Commissie)
6. *Commissie — Recht van toegang van publiek tot documenten van Commissie — Besluit 94/90 — Heroverweging van oorspronkelijk besluit tot weigering — Verschil in motivering — Misbruik van bevoegdheid — Geen*  
(Art. 230 EG; besluit 94/90 van de Commissie)

1. Alleen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, zijn handelingen die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG. In het geval van handelingen of besluiten die in verschillende fasen tot stand komen, met name aan het eind van een interne procedure, zijn in beginsel slechts als voor beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen te beschouwen de maatregelen waarmee de instelling aan het eind van die procedure haar standpunt defi-

nitief bepaalt, en dus niet de tussentijdse maatregelen waarmee het eindbesluit wordt voorbereid.

In het kader van de bij besluit 94/90 inzake de toegang tot documenten van de Commissie ingestelde procedure, wanneer het oorspronkelijke verzoek van de betrokkene wordt afgewezen en deze tot de secretaris-generaal van de

Commissie een confirmatief verzoek tot herziening van dit standpunt richt, vormt het besluit van de secretaris-generaal het definitieve standpunt van de instelling. Derhalve kan alleen de maatregel van de secretaris-generaal, die de aard van een besluit heeft en het voorgaande standpunt volledig vervangt, rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker aantasten en dus vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG.

(cf. punten 28-29,31)

2. Om de lidstaten hun hoedanigheid van auteur van de documenten in de zin van besluit 94/90 inzake de toegang tot documenten van de Commissie te ontnemen, volstaat het niet dat de Commissie de door de lidstaten meegedeelde gegevens in een enkele elektronische gegevensbank verzamelt, wanneer deze instelling zich beperkt tot het samenvoegen daarvan, gewoon met het doel de vergelijking en de verificatie van dubbel getelde gegevens te vergemakkelijken, maar zonder zelf wijzigingen, correcties of enige andere bewerking te kunnen verrichten, terwijl passende verificaties of correcties van deze gegevens bij de nationale autoriteiten moeten worden aangevraagd.

(cf. punt 47)

3. De auteursregel, die een beperking vormt van het in besluit 94/90 inzake de toegang tot documenten van de Commissie bedoelde recht op toegang, moet weliswaar restrictief worden uitgelegd en toegepast, zodat het recht op toegang niet wordt beperkt, maar de stelling dat deze auteursregel restrictief moet worden uitgelegd en derhalve niet van toepassing is op gevallen waarin het communautaire besluitvormingsproces op de gevraagde documenten van derden is gebaseerd, kan niet worden aanvaard. Aangezien deze regel volgens de in besluit 94/90 vastgestelde gedragscode onbeperkt van toepassing is, moet hij aldus worden uitgelegd dat hij ten volle van toepassing is op elke soort documenten van derden om toegang waartoe wordt verzocht, zonder dat het mogelijk is de regel in verschillende mate toepasselijk te verklaren naargelang deze documenten de betrokken marktdeelnemers kunnen raken of naar gelang van de wijze waarop zij door de Commissie in haar besluitvormingsproces worden gebruikt.

Voorts is het in de rechtspraak geformuleerde criterium van restrictieve uitlegging en toepassing van de auteursregel met name belangrijk wanneer er twijfel bestaat over de auteur van het gevraagde document. Wanneer dienangaande geen twijfel bestaat omdat de lidstaten de enige auteur van de betrokken documenten zijn, kan deze rechtspraak niet worden ingeroepen.

(cf. punten 57-58,60-61)

4. In het kader van de in besluit 94/90 inzake de toegang tot documenten van de Commissie bedoelde procedure hebben de moeilijkheden om van de lidstaten toegang tot de gevraagde documenten te verkrijgen, geen invloed op de wettigheid van een besluit van deze instelling waarbij toegang tot de gevraagde documenten wordt geweigerd op grond dat deze lidstaten de auteur van de documenten zijn. Het standpunt van de lidstaten over de gevraagde informatie, dat is gebaseerd op hun respectieve interne rechtsorde en aan de daarop toepasselijke nationale wettelijke regelingen is onderworpen, doet immers niet af aan het feit dat de Commissie de door de gemeenschaps-wetgever voorgeschreven auteursregel juist heeft toegepast.
6. Er is slechts sprake van misbruik van bevoegdheid wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de opgegeven doelen te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden.

(cf. punt 64)

5. Aangezien verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in werking is getreden op 3 juni 2001 en pas met ingang van 3 december 2001 van toepassing is, kan zij niet worden ingeroepen tegen een besluit van de Commissie van een eerdere datum dat in overeenstemming is met de regeling van besluit 94/90 inzake de toegang tot documenten van de Commissie, ter ondersteuning van het betoog dat de auteursregel restrictief moet worden uitgelegd en bijgevolg niet kan worden toegepast.

(cf. punt 65)

Nu in het door de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie ingevoerde stelsel, dat wat de Commissie betreft bij besluit 94/90 is georganiseerd, de weigering van toegang tot de gevraagde documenten aan een procedure van een dubbel verzoek is onderworpen, waarin alleen het confirmatief besluit van de secretaris-generaal het definitieve standpunt van de instelling vormt, kunnen de uiteenlopende motieven die de Commissie in het kader van de procedure van heroverweging geeft, niet worden beschouwd als een aanwijzing van misbruik van bevoegdheid, aangezien deze procedure juist tot doel heeft de secretaris-generaal in staat te stellen de zaak te heroverwegen, zonder dat hij gebonden is door eerdere standpunten van de bevoegde diensten.

(cf. punten 72-73)