

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

14 oktober 1999 \*

In zaak T-309/97,

The Bavarian Lager Company Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Lancashire (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door S. Hornsby, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Marc, advocaat aldaar, Rue Charles Martel 36-58,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en U. Wölker, alsmede ter terechtzitting door X. Lewis, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

\* Procestaal: Engels.

ondersteund door

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

interveniënt,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van een beschikking van de Commissie van 18 september 1997 waarbij verzoekster toegang is geweigerd tot een ontwerp van met redenen omkleed advies, dat door de Commissie is opgesteld in het kader van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

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

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 februari 1999,

het navolgende

II - 3220

## Arrest

### Rechtskader

- 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 luidt als volgt:

„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 2 juni 1993 stelde de Commissie mededeling 93/C 166/04 over de doorzichtigheid in de Gemeenschap (PB C 166, blz. 4) vast, waarin de basisbeginselen voor de toegang tot documenten worden uiteengezet.
- 3 Op 6 december 1993 hechtten de Raad en de Commissie hun goedkeuring aan een gezamenlijke gedragscode betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode”), waarin beide afzonderlijk toezegden, vóór 1 januari 1994 de maatregelen te nemen die nodig waren voor de uitvoering van de in de gedragscode genoemde beginselen.
- 4 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging stelde de Commissie op 8 februari 1994 op de grondslag van artikel 162 EG-Verdrag (thans artikel 218 EG) besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten

van de Commissie (PB L 46, blz. 58; hierna: „besluit 94/90”) vast. In artikel 1 van dit besluit wordt de gedragscode, waarvan de tekst als bijlage bij het besluit is opgenomen, formeel goedgekeurd.

5 De gedragscode bevat het volgende algemene beginsel:

„Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten. Onder document wordt verstaan ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Commissie of de Raad berust.”

6 Na een korte uiteenzetting van de beginselen die gelden voor de indiening en behandeling van aanvragen om toegang tot documenten, beschrijft de gedragscode de procedure die moet worden gevolgd wanneer wordt overwogen een dergelijke aanvraag af te wijzen:

„Wanneer de bevoegde diensten van de betrokken instelling voornemens zijn deze instelling voor te stellen het verzoek van de betrokkene af te wijzen, stellen zij deze daarvan in kennis, waarbij wordt vermeld dat de betrokkene een maand de tijd heeft om een confirmatief verzoek tot de instelling te richten om haar standpunt te herzien, en dat, als hij dit niet doet, zal worden aangenomen dat hij van zijn oorspronkelijk verzoek heeft afgezien.

Indien een dergelijk confirmatief verzoek wordt ingediend en de betrokken instelling besluit kennisgeving van het document te weigeren, dan wordt dit afwijzend besluit dat binnen de maand volgende op de indiening van het verzoek moet worden genomen, zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de aanvrager medegedeeld; deze beslissing moet naar behoren met redenen omkleed zijn en moet vermelden welke beroepsmogelijkheden openstaan, namelijk beroep via de rechter en bemiddeling door de ombudsman onder de in [artikel 173 EG-Verdrag

(thans, na wijziging, artikel 230 EG) respectievelijk artikel 138 E EG-Verdrag (thans artikel 195 EG)] bepaalde voorwaarden.”

- 7 De omstandigheden die door een instelling als grond voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten kunnen worden ingeroepen, worden in de gedragscode omschreven als volgt:

„De instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan:

- de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten),
- de bescherming van het individu en van de persoonlijke levenssfeer,
- de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,
- de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,
- de bescherming van de vertrouwelijkheid waar de natuurlijke of rechtspersoon die de informatie heeft verstrekt om heeft verzocht of welke krachtens de wetgeving van de lidstaat die de informatie heeft verstrekt vereist is.

Zij kunnen de toegang tot een document ook weigeren om het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen.”

- 8 Op 4 maart 1994 publiceerde de Commissie mededeling 94/C 67/03 inzake de verbeterde toegang tot documenten (PB C 67, blz. 5), waarin de voorwaarden voor de toepassing van besluit 94/90 worden gepreciseerd. Volgens deze mededeling kan „eenieder (...) een verzoek indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven of relevant achtergrondmateriaal”. Met betrekking tot de in de gedragscode genoemde uitzonderingen wordt in de mededeling verklaard: „De Commissie kan van oordeel zijn dat de toegang tot een bepaald document moet worden geweigerd omdat het vrijgeven van dat document de algemene en particuliere belangen en de goede werking van de instelling zou kunnen schaden. (...)” Op dit punt benadrukt de mededeling, dat „de uitzonderingsbepalingen (...) evenwel geenszins automatisch [worden] toegepast: ieder verzoek om toegang tot een document wordt afzonderlijk beoordeeld”.

## De feiten

- 9 De verzoekende vennootschap is opgericht op 28 mei 1992 met als doel Duits bier te importeren voor verkoop in cafés en bars in het Verenigd Koninkrijk, hoofdzakelijk in het noorden van Engeland.
- 10 Verzoekster kon haar product evenwel niet verkopen, doordat een groot aantal cafés en bars in het Verenigd Koninkrijk gebonden zijn door exclusieve afnameovereenkomsten op grond waarvan zij hun bier moeten betrekken van bepaalde brouwerijen.
- 11 Krachtens de Supply of Beer (Tied Estates) Order 1989 SI 1989/2390 (Britse regeling inzake levering van bier) zijn de Britse brouwerijen, die een belang hebben in meer dan 2 000 pubs, evenwel gehouden de houders van die pubs de

mogelijkheid te bieden, bier van een andere brouwerij te betrekken, mits het overeenkomstig artikel 7, lid 2, sub a, van deze Order is gefust en een alcohol-volumegehalte van meer dan 1,2 % heeft. Deze bepaling staat algemeen bekend als de „Guest Beer Provision” (hierna: „GBP”).

- 12 Volgens artikel 7, lid 3, van deze Order is „bier op fust”, „bier dat blijft gisten in het vat waaruit het voor consumptie wordt getapt”. Het meeste buiten het Verenigd Koninkrijk geproduceerde bier wordt voor het eind van het brouwproces gefilterd, zodat het niet meer gist wanneer het op vat wordt gedaan. Bijgevolg kan dit niet meer als „bier op fust” in de zin van de GBP worden beschouwd, zodat het niet onder de werkingssfeer ervan valt.
- 13 Van oordeel dat de GBP een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking oplevert en dus onverenigbaar is met artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG), diende verzoekster bij brief van 3 april 1993 een klacht in bij de Commissie.
- 14 Na haar onderzoek besloot de Commissie op 12 april 1995 een procedure krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) tegen het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in te leiden. Zij bracht verzoekster op 28 september 1995 op de hoogte van dit onderzoek, alsook van het feit dat het Verenigd Koninkrijk op 15 september 1995 een aanmaningsbrief was gestuurd. Op 26 juni 1996 besloot de Commissie het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies te doen toekomen en op 5 augustus 1996 maakte zij dit via een perscommuniqué bekend.
- 15 Op 15 maart 1997 kondigde het Ministerie van Handel en Industrie van het Verenigd Koninkrijk een ontwerp tot wijziging van de GBP aan, volgens welke flessenbier evenals bier op fust kon worden wederverkocht als bier van een andere oorsprong. Nadat de Commissie tweemaal, op 19 maart 1997 en 26 juni 1997, haar beslissing om het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies te

doen toekomen had opgeschort, deelde het hoofd van de administratieve eenheid 2 „Toepassing van de artikelen 30 tot en met 36 van het EG-Verdrag (kennisgeving, klachten, inbreuken, enz.) en opheffing van de handelsbeperkingen” van directoraat B „Vrij verkeer van goederen en overheidsopdrachten” van het directoraat-generaal Interne markt en financiële diensten (DG XV) verzoekerster bij brief van 21 april 1997 mede, dat de procedure van artikel 169 van het Verdrag in verband met de voorgestelde wijziging van de GBP was geschorst en dat het met redenen omkleed advies niet aan de regering van het Verenigd Koninkrijk was betekend. Hij wees erop, dat deze procedure zou worden beëindigd, zodra de gewijzigde GBP in werking trad. De nieuwe versie van de GBP trad in werking op 22 augustus 1997. Bijgevolg is het met redenen omkleed advies nooit aan het Verenigd Koninkrijk toegestuurd en heeft de Commissie ten slotte op 10 december 1997 besloten in de inbreukprocedure van verdere stappen af te zien.

- 16 Verzoeksters raadsman verzocht de directeur-generaal van DG XV bij faxbericht van 21 maart 1997 om een afschrift van het „met redenen omkleed advies” overeenkomstig de gedragscode. Bij brief van 16 mei 1997 weigerde Mogg, directeur-generaal van DG XV, dit verzoek in te willigen, op grond dat „als interne regel geldt, dat een met redenen omkleed advies van de Commissie vertrouwelijk is, behoudens bijzondere beslissing van de Commissie om het bekend te maken”.
- 17 Bij brief van 27 mei 1997 herhaalde verzoeksters raadsman zijn verzoek onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht van 19 oktober 1995, Carvel en Guardian Newspapers/Raad (T-194/94, Jurispr. blz. II-2765) en naar het beginsel van goed bestuur. Bij brief van 9 juli 1997 wees Mogg het verzoek opnieuw af, waarbij hij zich thans beriep op de gedragscode en op de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang. In het bijzonder stelde hij, dat verspreiding van het betrokken document:
- de goede rechtsbedeling, met name de toepassing en uitvoering van het gemeenschapsrecht, kon schaden;
  - de schikking van schendingen van dit recht in het gedrang kon brengen;



— afbreuk kon doen aan de sfeer van wederzijds vertrouwen die nodig is voor een diepgaande en open discussie tussen de Commissie en de lidstaat om de nakoming door deze lidstaat van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen te garanderen.

18 Omdat zij het niet eens was met dit standpunt van de Commissie, diende verzoekster via haar raadsman bij brief van 7 augustus 1997 bij de secretaris-generaal van de Commissie een confirmatief verzoek in overeenkomstig de in de gedragscode geregelde procedure.

19 Bij brief van 18 september 1997 (hierna: „litigieuze beschikking”) bevestigde de secretaris-generaal van de Commissie de afwijzing van het aan DG XV gerichte verzoek en de motivering van deze afwijzing in de volgende bewoordingen:

„Na onderzoek van uw verzoek moet ik de weigering van de heer Mogg om u toegang tot dit document te geven bevestigen, daar verspreiding ervan schade kan toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang, in het bijzonder de inspectie- en enquêteactiviteiten van de Commissie. In deze uitzondering is uitdrukkelijk voorzien in de door de Commissie op 8 februari 1994 goedgekeurde gedragscode betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie.

Zoals de heer Mogg u in zijn brief van 9 juli 1997 reeds heeft uitgelegd, is het voor de Commissie immers van wezenlijk belang om onderzoeken te kunnen instellen op de gebieden waarop zij als hoedster van de Verdragen bevoegd is, en het vertrouwelijke karakter van deze procedures te kunnen eerbiedigen. Bij een onderzoek van inbreuken moeten de Commissie en de betrokken lidstaat serieus en in een sfeer van wederzijds vertrouwen samenwerken, zodat de beide partijen in wederzijds overleg en met een bereidheid tot compromis het geschil in een vroeg stadium kunnen regelen.

In de zaak T-105/95 (WWF/Commissie) verklaarde het Gerecht van eerste aanleg zelf, „dat de vertrouwelijkheid die de lidstaten in dergelijke gevallen van de Commissie mogen verwachten, het uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang rechtvaardigt, dat geen toegang wordt verleend tot documenten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, zelfs indien na sluiting van die onderzoeken geruime tijd verstreken is’ (punt 63 van het arrest).

Ook wijs ik er met nadruk op, dat het onderzoek betreffende een eventuele niet-nakoming nog steeds voortduurt, aangezien de Commissie heeft besloten het zenden van een met redenen omkleed advies aan de Britse autoriteiten uit te stellen.

Ik herinner u eraan, dat deze dwingende uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang, anders dan de facultatieve uitzondering betreffende de bescherming van het belang van de Commissie bij de geheimhouding van haar beraadslagingen, geen belangenafweging vereist. Zoals het Gerecht in punt 58 van voormeld arrest heeft verklaard, is „de Commissie verplicht (...) om toegang te weigeren tot documenten die onder één van de in deze eerste categorie genoemde uitzonderingen vallen, wanneer het bewijs dat zulk een omstandigheid zich voordoet, wordt geleverd’.”

### Procesverloop en conclusies van partijen

- 20 In deze omstandigheden heeft verzoekster bij op 9 december 1997 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.
- 21 Bij op 25 mei 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Bij beschikking van 7 juli 1998 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze interventie toegelaten.

22 Aangezien verzoekster geen memorie van repliek heeft neergelegd en interveniënt ervan heeft afgezien om een memorie van interventie in te dienen, is de schriftelijke behandeling op 9 september 1998 beëindigd.

23 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de in de brieven van 16 mei, 9 juli en 18 september 1997 vervatte beschikking van de Commissie nietig te verklaren, voor zover daarbij de toegang wordt geweigerd tot haar „met redenen omkleed advies”, dat zij heeft opgesteld na een onderzoek betreffende de toepassing van de bepalingen van artikel 7, lid 3, van de Supply of Beer (Tied Estates) Order 1989 SI 1989/2390;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

24 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover het betrekking heeft op een beschikking van 16 mei en 9 juli 1997;

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

- 25 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, interveniënt, concludeert dat het het Gerecht behage de vorderingen van de Commissie toe te wijzen.
- 26 Ter terechtzitting heeft verzoekster afgezien van haar verzoek om nietigverklaring van een in brieven van 16 mei en 9 juli 1997 vervatte beschikking van de Commissie.

## Ten gronde

*Het enige middel: schending van besluit 94/90*

## Argumenten van partijen

- 27 Verzoekster baseert haar vorderingen op een arrest van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie (T-105/95, Jurispr. blz. II-313; hierna: „arrest WWF”), waarin het Gerecht zou hebben verklaard, dat besluit 94/90 het antwoord van de Commissie vormt op de verzoeken van de Europese Raad om op gemeenschapsniveau gestalte te geven aan het recht van burgers op toegang tot bij de overheid berustende documenten, welk recht in de wetgevingen van de meeste lidstaten wordt erkend. Zij verwijst ook naar de punten 34 tot en met 37 van 's Hofs arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169), en naar de

conclusie van advocaat-generaal Tesauro bij dat arrest (punten 14-16). Volgens verzoekster moeten de gedragscode en het arrest WWF bij een juiste uitlegging als volgt worden begrepen:

- de toegang tot de documenten is een recht; een aanvrager behoeft tot staving van zijn aanvraag niet een rechtmatig belang aan te voeren;
- doorzichtigheid is een doel op zich; de Commissie kan slechts de toegang tot een document met een beroep op de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang weigeren, indien zij aantoonbaar dat deze toegang inderdaad „schade kan toebrengen” aan het algemeen belang;
- er wordt slechts „schade toegebracht” aan het algemeen belang, indien vaststaat, dat de verspreiding van het opgevraagde document een derde of het publiek in het algemeen aanzienlijke schade dreigt te berokkenen; de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang dient niet ter bescherming van de belangen van de Commissie;
- de gedragscode staat de Commissie niet toe om de verspreiding van gehele categorieën van documenten te weigeren of interne regels vast te stellen waardoor bepaalde categorieën van documenten als zodanig vertrouwelijk zijn. Iedere aanvraag moet worden getoetst aan de toepasselijke bepalingen van deze code.

28 Volgens verzoekster is de analyse van het begrip algemeen belang door de Commissie in haar brief van 9 juli 1997 om twee redenen onjuist. In de eerste plaats is het belang van goed bestuur het hogere algemeen belang. Als hoedster van het Verdrag moet de Commissie haar taak doeltreffend en in het belang van de Gemeenschap uitoefenen in het volle zicht van de bevolking van Europa. Wat de GBP betreft, heeft het er op zijn minst de schijn van, dat de Commissie niet heeft toegezien op de nakoming, door het Verenigd Koninkrijk, van de krachtens

het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen. Het algemeen belang vereist dat het met redenen omkleed advies, dat het officiële standpunt van de Commissie betreffende de verenigbaarheid van de GBP met het gemeenschapsrecht weergeeft, in zijn oorspronkelijke versie wordt vrijgegeven, hetgeen een volledige doorzichtigheid van het besluitvormingsproces zou verzekeren en vertrouwen in het optreden van de instelling zou wekken.

- 29 De tweede door de Commissie aangevoerde reden, namelijk de vertrouwelijkheid waarop het Verenigd Koninkrijk als lidstaat tegen wie een niet-nakomingsprocedure zou kunnen lopen, aanspraak moet kunnen maken, is volgens verzoekster niet relevant. Dienaangaande merkt verzoekster op, dat de Commissie in haar brief van 16 mei 1997 er in het bijzonder op wees, dat de niet-nakomingsprocedure zou worden beëindigd, zodra de gewijzigde GBP in werking trad, wat effectief is gebeurd op 22 augustus 1997. In punt 63 van het arrest WWF heeft het Gerecht evenwel verklaard, dat de lidstaten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, van de Commissie een vertrouwelijke behandeling mogen verwachten. In deze omstandigheden geldt het argument van de vertrouwelijkheid slechts in situaties waarin de niet-nakomingsprocedure nog slechts in overweging is en niet wanneer deze reeds is afgesloten.
- 30 De Commissie is het niet eens met verzoeksters verklaring, dat de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang in casu ongerechtvaardigd is. Onder verwijzing naar de communautaire rechtspraak en meer bepaald naar het arrest WWF, geeft de Commissie toe, dat zij om met een beroep op deze uitzondering de toegang tot documenten te kunnen weigeren het bewijs moet leveren van de omstandigheden op grond waarvan deze uitzondering gerechtvaardigd is (arresten Carvel en Guardian Newspapers/Raad, reeds aangehaald, punt 64, en WWF, punt 58), en vervolgens van het verband tussen de betrokken documenten en deze omstandigheid (arrest WWF, punt 64). De gedragscode noemt verschillende aspecten van het algemeen belang, namelijk openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures en inspectie- en enquêteactiviteiten. Openbaarmaking van hiermee verband houdende documenten wordt geacht schade toe te brengen aan het algemeen belang. In het arrest WWF heeft het Gerecht anderzijds uitdrukkelijk verklaard, dat documenten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, onder de bescherming van het algemeen belang en meer bepaald onder de inspectie- en enquêteactiviteiten vallen (punt 63).

- 31 Ten aanzien van het betrokken document stelt de Commissie dat er een onderzoek betreffende een eventuele inbreuk op het gemeenschapsrecht liep, toen verzoekster om een afschrift van het met redenen omkleed advies verzocht, dat per definitie een met de niet-nakomingsprocedure „verband houdend” document is, zodat het onder de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang valt. Zij weigerde dus niet de openbaarmaking van hele categorieën van documenten, doch weigerde de toegang tot het betrokken document wegens de aard ervan.
- 32 Deze laatste uitzondering is haars inziens van toepassing wegens de vertrouwelijkheid die de lidstaten van de Commissie mogen verwachten bij haar onderzoek van een eventuele inbreuk op het gemeenschapsrecht, welke volgens het arrest WWF onder het gewettigd vertrouwen valt. Volgens de Commissie heeft de procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag tot doel het gemeenschapsrecht door de lidstaten te doen naleven, in eerste instantie door onderhandelingen op basis van een serieuze dialoog met de betrokken staat. In het belang van de lidstaten alsook van het onderzoek zelf moet deze dialoog niet in het openbaar worden gevoerd met de zekerheid voor deze staten dat in vertrouwelijkheid compromissen kunnen worden gesloten.
- 33 Voorts betwist de Commissie verzoeksters uitlegging van het arrest WWF en van de gedragscode. Haars inziens is er niets in de motivering van dit arrest waaruit kan worden geconcludeerd, dat slechts een beroep op vertrouwelijkheid kan worden gedaan, wanneer de niet-nakomingsprocedure enkel nog in overweging is. De gedragscode van zijn kant stelt twee categorieën van uitzonderingen op het algemeen beginsel van toegang van de burger tot de documenten van de Commissie. De Commissie is gehouden toegang te weigeren tot de documenten die onder een van de dwingende uitzonderingen vallen, waaronder de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang, terwijl zij voor de facultatieve uitzonderingen over een beoordelingsbevoegdheid beschikt. Bij deze beoordeling wordt het belang van de burger bij toegang tot de documenten afgewogen tegen het eventuele belang van de Commissie bij geheimhouding van haar beraadslagingen. Bijgevolg, aldus de Commissie, behoeft verzoekster inderdaad geen belang bij het verkrijgen van de opgevraagde documenten aan te tonen, doch is haar verklaring dat „belang van goed bestuur het hogere algemene belang is” of haar beroep op haar bijzonder commercieel belang onterecht, aangezien in casu helemaal geen belangen tegen elkaar behoeven te

worden afgewogen. Haars inziens wordt het goed bestuur juist gewaarborgd door het beroep op de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang, wanneer de omstandigheden die haar rechtvaardigen, bewezen zijn.

- 34 Ter terechtzitting heeft de Commissie haar standpunt nader gepreciseerd, door te verklaren dat het in casu te beschermen algemeen belang de correcte werking van de Gemeenschap is. Het doel van de procedure van artikel 169 van het Verdrag kan slechts worden bereikt, indien alle lidstaten de zekerheid hebben, dat de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies alleen aan het Hof worden geopenbaard. Het ontbreken van vertrouwelijkheid beperkt de mogelijkheden van een constructieve dialoog en van een minnelijke schikking van de geschillen, waardoor het aantal procedures in rechte zal stijgen. Dienaangaande merkt de Commissie op, dat minder dan 10 % van de zaken waarin zij een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag inleidt, voor het Hof wordt gebracht. Ten slotte wordt volgens de Commissie niet het belang dat alle gemeenschapsburgers hebben bij een doeltreffende werking van de gemeenschapsinstellingen en bij het bestaan van een coherent rechtsstelsel in de gehele Unie, gewaarborgd indien een met redenen omkleed advies openbaar wordt gemaakt, en zulks zelfs in een reeds afgesloten niet-nakomingsprocedure.
- 35 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deelt het standpunt van de Commissie.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 36 Er zij aan herinnerd, dat besluit 94/90 een handeling is die de burgers een recht op toegang tot de bij de Commissie berustende documenten verleent (arrest WWF, punt 55; arresten Gerecht van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie, T-83/96, Jurispr. blz. II-545, punt 41, en 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 46). Het 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 [zie voor de overeenkomstige bepalingen van 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), arrest Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 66].

- 37 Verder heeft het Gerecht reeds geoordeeld, dat uit de systematiek van besluit 94/90 blijkt, dat het een algemene regeling is voor verzoeken om toegang tot documenten en dat eenieder om toegang tot ieder willekeurig document van de Raad kan verzoeken zonder zijn verzoek te behoeven motiveren (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 48, en zie voor de overeenkomstige bepalingen van beschikking 93/731 van 20 december 1993, reeds aangehaald, arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, reeds aangehaald, punt 109).
- 38 In de door haar in haar besluit 94/90 goedgekeurde gedragscode worden evenwel twee categorieën van uitzonderingen op het algemeen beginsel van toegang van de burgers tot de documenten van de Commissie genoemd. De eerste categorie, waaronder de in casu door de Commissie aangevoerde uitzondering valt, is in de navolgende dwingende bewoordingen gesteld: „de instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen (met name) aan de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten)”.
- 39 De uitzonderingen op de toegang tot documenten moeten eng worden uitgelegd en toegepast, teneinde de toepassing van het algemene beginsel, dat „het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de Commissie berusten”, niet op losse schroeven te zetten (arresten WWF, punt 56, van der Wal, reeds aangehaald, punt 41, en Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 49).

- 40 In de litigieuze beschikking verklaart de Commissie, dat verspreiding van het met redenen omkleed advies „schade kan toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang, in het bijzonder de inspectie- en enquêteactiviteiten van de Commissie”. Dienaangaande wijst zij uitdrukkelijk op het feit dat „bij onderzoek naar inbreuken (...) de Commissie en de betrokken lidstaat serieus en in een sfeer van wederzijds vertrouwen [moeten] samenwerken, zodat beide partijen in wederzijds overleg en met een bereidheid tot compromis het geschil in een vroeg stadium kunnen regelen”. Aldus verwijst de Commissie hoofdzakelijk naar het arrest WWF.
- 41 Anders dat de Commissie stelt, vloeit uit de rechtspraak, met name het arrest WWF, evenwel niet voort, dat alle met niet-nakomingsprocedures verband houdende documenten door de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang worden gedekt. Volgens dit arrest rechtvaardigt de vertrouwelijkheid die de lidstaten in dergelijke gevallen van de Commissie mogen verwachten, uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang, dat geen toegang wordt verleend tot documenten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, zelfs indien na sluiting van die onderzoeken geruime tijd is verstreken (arrest WWF, punt 63).
- 42 Dienaangaande zij vastgesteld, dat het document waartoe verzoekster toegang wenst te hebben, rehtens en feitelijk ten onrechte als een „met redenen omkleed advies” is gekwalificeerd. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft de Commissie namelijk gepreciseerd, dat de leden van de Commissie niet over het ontwerp van het met redenen omkleed advies beschikten, toen zij op 26 juni 1996 het besluit namen om dit met redenen omkleed advies uit te brengen. Dit ontwerp is in feite door de administratie onder de verantwoordelijkheid van het op het betrokken gebied bevoegde lid van de Commissie opgesteld, nadat het college had besloten het advies uit te brengen. Aldus is het betrokken document door de diensten van de Commissie opgesteld om als met redenen omkleed advies aan het Verenigd Koninkrijk te worden toegezonden. Vervolgens heeft de Commissie op 19 maart 1997 haar beslissing om het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies te doen toekomen opgeschort en uiteindelijk is dit document nooit ondertekend door het bevoegde lid van de Commissie, noch is het aan deze lidstaat betekend. De krachtens artikel 169 van het Verdrag ingeleide procedure heeft dus niet de fase bereikt, waarin de Commissie een „met redenen omkleed advies” uitbrengt; dit document is louter een voorbereidend document gebleven.

- 43 Ofschoon verweerster de kwalificatie van het onderhavige document als „met redenen omkleed advies” niet heeft betwist, lijkt het noodzakelijk, deze verkeerde kwalificatie te corrigeren. Het is namelijk niet aanvaardbaar om het beroep te beoordelen op basis van een verkeerde opvatting over het litigieuze document. Een dergelijke verkeerde opvatting zou gelijkstaan met een onjuiste rechtsopvatting en dus de wettigheid van het arrest van het Gerecht aantasten (zie arresten Hof van 2 maart 1994, Hilti/Commissie, C-53/92 P, Jurispr. blz. I-667, punt 42, en 16 september 1997, Blackspur DIY e.a./Raad en Commissie, C-362/95 P, Jurispr. blz. I-4775, punt 29, alsook beschikkingen Hof van 6 oktober 1997, AIUFFASS en AKT/Commissie, C-55/97 P, Jurispr. blz. I-5383, punt 25, en 16 oktober 1997, Dimitriadis/Rekenkamer, C-140/96 P, Jurispr. blz. I-5635, punt 35).
- 44 Het vraagstuk van de toegang tot het onderhavige document moet bijgevolg worden onderzocht met inachtneming van het feit dat het om een voorbereidend document gaat, waarbij eraan zij herinnerd, dat volgens voormelde mededeling 94/C 67/03 van 4 maart 1994 „eenieder (...) een verzoek kan indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven of relevant achtergrondmateriaal”.
- 45 Gelet op deze elementen dient dus te worden nagegaan, of, en in voorkomend geval in hoeverre, de Commissie zich op de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang mag beroepen om de toegang tot het door verzoekster opgevraagde document te weigeren.
- 46 Aangezien het hier om een voorbereidend document ging en de Commissie ten tijde van het verzoek om toegang tot dit document haar beslissing om het met redenen omkleed advies uit te brengen had opgeschort, bevond de procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag zich nog in de inspectie- en onderzoeksfase. Zoals het Gerecht in zijn arrest WWF heeft verklaard, mogen de lidstaten van de Commissie verwachten, dat zij de onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, vertrouwelijk afhandelt (punt 63). Wanneer documenten betreffende de onderzoeksfase tijdens het overleg tussen de Commissie en de betrokken lidstaat worden openbaar gemaakt, zou namelijk het goede verloop van de niet-nakomingsprocedure kunnen worden belemmerd, aangezien afbreuk kan worden gedaan aan het doel ervan, namelijk de lidstaat in

staat te stellen, zich vrijwillig te voegen naar de vereisten van het Verdrag, of hem in voorkomend geval de gelegenheid te bieden, zijn standpunt te rechtvaardigen (zie arrest Hof van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 44). De bescherming van dit doel rechtvaardigt uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang, dat toegang wordt geweigerd tot een voorbereidend document betreffende de onderzoeksfase van de procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag.

- 47 Uit al het voorgaande volgt dat het enige middel niet kan slagen, zodat het beroep moet worden verworpen.

## Kosten

- 48 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de conclusies van verweerster in haar kosten te worden verwezen.
- 49 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal interveniënt zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verstaat dat verzoekster, naast haar eigen kosten, verweersters kosten zal dragen.
- 3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 oktober 1999.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

R. M. Moura Ramos