

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. LÉGER

van 12 maart 2002<sup>1</sup>

1. De onderhavige hogere voorziening is ingesteld door Interporc Im- und Export GmbH<sup>2</sup>, een vennootschap naar Duits recht, tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer — uitgebreid) van 7 december 1999<sup>3</sup> tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 23 april 1998<sup>4</sup> waarbij aan rekwirante de toegang tot documenten werd geweigerd.

Rekwirante verzoekt in de eerste plaats het arrest van het Gerecht te vernietigen, voorzover het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie terecht de regel heeft toegepast dat zij de documenten die bij haar berusten en die afkomstig zijn van lidstaten of van autoriteiten van derde landen (in casu betreft het de Argentijnse autoriteiten), niet openbaar dient te maken, hoewel de toepassing van deze regel inbreuk maakt op een communautair grondrecht van toegang tot documenten.

2. Deze zaak past in een specifiek juridisch kader waarvan de voornaamste elementen de volgende zijn.

I — Juridisch kader

3. Besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994<sup>5</sup> en de bijlage daarbij over de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad<sup>6</sup>, vormen de kern van deze zaak.

4. De gedragscode stelt een „algemeen beginsel”<sup>7</sup> inzake de toegang tot documenten op dat wordt geschraagd door een juridische regeling waarvan ik de belangrijkste onderdelen hieronder uiteenzet.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Hierna: „Interporc” of „rekwirante”.

3 — Interporc/Commissie (T-92/98, Jurispr. blz. II-3521; hierna: „bestreden arrest”).

4 — Hierna: „bestreden beschikking van 23 april 1998”.

5 — Besluit inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58).

6 — Hierna: „gedragscode”.

7 — De uitdrukking „algemeen beginsel” staat woordelijk in de tekst van de gedragscode. In mijn conclusie versta ik hieronder het volgende: „algemeen beginsel inzake de toegang tot documenten in de zin van de gedragscode”.

*Algemeen beginsel inzake de toegang tot documenten in de zin van de gedragscode*

5. Het algemeen beginsel wordt als volgt omschreven:

„Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot *documenten* die bij de Commissie [...] berusten <sup>8</sup>”.<sup>9</sup>

*De grenzen aan het algemeen beginsel inzake de toegang tot documenten in de zin van de gedragscode*

6. De gedragscode voorziet in de mogelijkheid dat het verzoek om toegang betrekking heeft op een document waarvan de Commissie niet de auteur is. De vijfde alinea van de gedragscode formuleert in dit verband de auteursregel als volgt:

„Wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, moet het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document worden gericht.”

8 — Cursivering van mij.

9 — Eerste alinea.

7. Wat de uitzonderingen betreft, geldt het volgende:

„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.”<sup>10</sup>

8. Met het oog op de uitvoering van deze gedragscode bepaalt artikel 2, punt 2, van besluit 94/90:

„De aanvrager krijgt binnen de maand schriftelijk antwoord van de directeur-generaal, het hoofd van dienst, de hiertoe bij het secretariaat-generaal aangewezen directeur of een daartoe gemachtigd en namens hen handelend ambtenaar, ongeacht of het verzoek wordt ingewilligd dan wel het voornemen bestaat het verzoek af te wijzen. In dit laatste geval wordt aan de aanvrager ook medegedeeld dat hij binnen de maand een confirmatief verzoek tot de secretaris-generaal van de Commissie kan richten om dit standpunt te herzien en dat, als hij geen gebruik maakt van deze mogelijkheid, zal worden aangenomen dat hij van zijn oorspronkelijk verzoek heeft afgezien.”

9. Vervolgens heeft de Commissie ook nog mededeling 94/C 67/03 inzake de verbeterde toegang tot documenten vastgesteld, die criteria ter uitvoering van besluit 94/90 geeft.<sup>11</sup> In deze mededeling staat dat „[e]nieder [...] een verzoek [kan] indienen om toegang tot [niet-gepubliceerde] documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking heb-

ben op de voorbereiding van initiatieven van de Commissie of relevant achtergrondmateriaal”.<sup>12</sup> Wat de door de gedragscode voorziene uitzonderingen betreft, vermeldt de mededeling van 1994 dat „[d]e Commissie [...] van oordeel [kan] 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”.<sup>13</sup> Deze mededeling licht dit als volgt toe: „[d]e uitzonderingsbepalingen worden evenwel geenszins automatisch toegepast: ieder verzoek om toegang tot een document wordt afzonderlijk beoordeeld”.<sup>14</sup>

## II — Feiten en procesverloop

10. De invoer van rundvlees uit derde landen in de Europese Gemeenschap is in beginsel onderworpen aan douanerechten en bijkomende invoerrechten. Krachtens de Algemene Overeenkomst betreffende douanetarieven en handel (GATT) mag rundvlees van hoge kwaliteit („Hilton Beef”) uit de Argentijnse Republiek vrij van bijkomende invoerrechten in de Gemeenschap worden ingevoerd. In dit geval zijn enkel de rechten van het geldende gemeenschappelijk douanetarief verschuldigd. Om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen moet een door de Argentijnse autoriteiten opgesteld echtheidscertificaat worden overgelegd.

10 — Twaalfde alinea.

11 — PB 1994, C 67, blz. 5; hierna: „mededeling van 1994”.

12 — Zevende alinea.

13 — Tiende alinea.

14 — Elfde alinea.

Naar aanleiding van berichten over de ontdekking van vervalste echtheidscertificaten stelde de Commissie samen met de douaneautoriteiten van de lidstaten onderzoeken in. Hieruit bleek dat een aantal nationale ondernemingen, waaronder Interporc, vervalste certificaten hadden gebruikt.

11. Interporc betwistte deze beschuldigingen en verklaarde dat zij certificaten te goeder trouw had overgelegd en dat bepaalde tekortkomingen bij de controle aan de bevoegde Argentijnse autoriteiten en de Commissie waren te wijten.

12. Bij beschikking van 26 januari 1996, gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland, verklaarde de Commissie rekwirantes verzoek om kwijtschelding van invoerrechten ongegrond.

13. Met het oogmerk haar goede trouw te bewijzen, vroeg Interporc bij brief van 23 februari 1996 aan de verschillende bevoegde diensten van de Commissie om toegang tot bepaalde documenten betreffende de controle op de invoer van rundvlees en de onderzoeken op basis waarvan de Duitse autoriteiten tot navordering van invoerrechten hadden besloten.

14. De Commissie wees dit verzoek tweemaal af.

De eerste maal bij brief van 22 maart 1996, waarin de directeur-generaal van directoraat-generaal<sup>15</sup> VI van de Commissie onder meer het verzoek om toegang tot de briefwisseling met de Argentijnse autoriteiten afwees. Deze afwijzing was enerzijds gegrond op de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang en anderzijds op de omstandigheid dat rekwirante zich rechtstreeks moest wenden tot de auteurs van deze documenten.

De tweede maal bij brief van 25 maart 1996, waarin de directeur-generaal van DG XXI met name van mening was dat de toegang tot documenten die afkomstig waren van de lidstaten rechtstreeks aan de respectieve auteurs gevraagd moest worden.

15. Als reactie op deze afwijzingen richtte Interporc bij brief van 27 maart 1996 een confirmatief verzoek als bedoeld in de gedragscode aan het secretariaat-generaal van de Commissie. In deze brief betwistte zij de gronden waarop de directeuren-generaal van DG VI en DG XXI de toegang tot de documenten hadden geweigerd. De secretaris-generaal van de Commissie wees het confirmatief verzoek bij brief van 29 mei 1996 af.

<sup>15</sup> — Hierna: „DG”.

16. Interporc heeft achtereenvolgens twee procedures voor het Gerecht ingeleid.

18. De beschikking van 23 april 1998 heeft tot een nieuwe procedure geleid. Rekwirante bestrijdt de grond van de beschikking. Voorzover hier van belang, bepaalt deze beschikking met name:

In de eerste heeft zij op 12 april 1996 samen met twee andere Duitse ondernemingen beroep tot nietigverklaring van de beschikking van 26 januari 1996 ingesteld. Het Gerecht heeft deze beschikking nietig verklaard.<sup>16</sup>

„De door u gevraagde documenten kunnen als volgt in categorieën worden ingedeeld:

Daarna heeft rekwirante bij op 9 augustus 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift voor de tweede keer beroep ingesteld, ditmaal tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 mei 1996 houdende bevestiging van haar weigering om rekwirante toegang te verlenen tot bepaalde bij haar berustende documenten. Bij arrest van 6 februari 1998<sup>17</sup> heeft het Gerecht vastgesteld dat de beschikking van 29 mei 1996 onvoldoende was gemotiveerd en heeft het deze nietig verklaard.

1. De van de lidstaten en de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten

— de verklaringen van de lidstaten betreffende de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”;

17. Ter uitvoering van dit arrest Interporc I heeft de Commissie aan rekwirante een nieuwe beschikking, gedateerd 23 april 1998, doen toekomen, waarvan de conclusie identiek is aan die van de nietig verklaarde beschikking van 29 mei 1996, doch met een andere motivering.

— de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten over de tijdens dezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”;

16 — Arrest van 17 september 1998, Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie (T-50/96, Jurispr. blz. II-3773). Tegen dit arrest is voor het Hof hogere voorziening ingesteld, maar deze zaak is doorgehaald bij beschikking van 10 mei 2000, Commissie/Primex Produkte Import und Export e.a. (C-417/98 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

17 — Interporc/Commissie (T-124/96, Jurispr. blz. II-231, hierna: „arrest Interporc I”).

— de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende de aanwijzing van de met de afgifte van de echtheids-certificaten belaste organen;

- de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende het sluiten van een overeenkomst over de opening van een contingent voor „Hilton Beef”;
  - de standpuntbepalingen van de lidstaten in soortgelijke zaken.
- Argentinië betreffende een verlaging van het contingent na de ontdekking van de vervalsingen; de interne adviezen van DG VI, de adviezen van andere diensten (DG I, DG XXI), de nota's van de kabinetten van de verantwoordelijke commissieleden, de aan deze kabinetten gerichte nota's, de mededelingen aan de delegatie van de Commissie in Argentinië, de brieven aan de ambassadeur van Argentinië bij de Europese Unie;

## 2. De van de Commissie afkomstige documenten

- de op basis van de verklaringen van de lidstaten en de derde landen opgestelde interne rapporten van DG VI;
  - de documenten van de Commissie betreffende de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste organen;
  - de documenten betreffende de overeenkomst inzake de opening van een contingent voor „Hilton Beef”; de adviezen van DG VI, de adviezen van andere diensten, de mededelingen aan de Argentijnse autoriteiten;
  - de documenten betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap en
- het rapport van de Commissie over de controle van het contingent voor „Hilton Beef”;
- de adviezen van DG VI en XXI inzake beslissingen in andere soortgelijke zaken;
- de notulen van de bijeenkomsten van de groep van deskundigen van de lidstaten op 2 oktober en 4 december 1995.
- Wat de van de lidstaten en de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft, raad ik u aan daarvan onmiddellijk een kopie te vragen aan deze lidstaten en aan de betrokken autoriteiten. In de gedragscode is bepaald, dat „[h]et publiek [...] zo ruim mogelijk toegang [zal] krijgen

tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten', doch de vijfde alinea van de gedragscode bepaalt, dat '[w]anneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, [...] het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document [moet] worden gericht'. De Commissie kan dus geenszins rechtsmisbruik worden verweten; zij past alleen een bepaling toe van haar besluit van 8 februari 1994 inzake de toepassing van de gedragscode." 18

19. Op 9 juni 1998 is bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van deze beschikking ingesteld. Het Gerecht heeft het bestreden arrest gewezen, dat voorwerp uitmaakt van de onderhavige hogere voorziening.

20. Rekwirante heeft in haar betoog voor het Gerecht een onderscheid gemaakt tussen de van de Commissie afkomstige documenten en de van de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten.

21. Wat de van de Commissie afkomstige documenten betreft, heeft rekwirante drie middelen aangevoerd: schending van de gedragscode en van besluit 94/90, schen-

ding van artikel 176 EG-Verdrag (thans artikel 233 EG) in samenhang met het arrest Interporc I, en schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG).

22. Het Gerecht heeft de beschikking houdende weigering van de toegang op grond van het eerste middel nietig verklaard, zonder de twee andere middelen te onderzoeken. Zijns inziens heeft de Commissie de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang verkeerd toegepast.

23. De bij het Hof ingestelde hogere voorziening betreft dus niet de weigering van toegang tot de van de Commissie afkomstige documenten, waarvoor het Gerecht rekwirantes verzoek heeft toegewezen. Interporc bestrijdt voor het Hof enkel de door het Gerecht gevolgde redenering inzake de weigering van de Commissie om toegang tot de van de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten te verlenen. De onderhavige hogere voorziening beperkt zich tot dit deel van het bestreden arrest.

24. Ik herhaal, alvorens de hogere voorziening te onderzoeken, de inhoud van het bestreden arrest.

18 — Punt 20 van het bestreden arrest.

### III — Het bestreden arrest

25. Het Gerecht beschrijft de door Interporc voor het Gerecht aangevoerde middelen als volgt:

„Verzoekster voert drie middelen aan, het eerste ontleend aan de onregelmatigheid van de bestreden beschikking voorzover zij is gebaseerd op de auteursregel, het tweede aan schending van besluit 94/90 en de gedragscode, en het derde aan schending van artikel 190 van het Verdrag”.<sup>19</sup>

26. Na achtereenvolgens deze drie middelen te hebben onderzocht, heeft het Gerecht geoordeeld dat er geen termen aanwezig waren om de bestreden beschikking nietig te verklaren voorzover het de van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betrof; het heeft dit als volgt verwoord:

„Het middel ontleend aan onwettigheid van de bestreden beschikking, voorzover zij is gebaseerd op de auteursregel

54 Vooraf zij herinnerd aan het verloop van de administratieve procedure. Bij brief van 23 februari 1996 heeft verzoekster om toegang verzocht tot bepaalde documenten betreffende de controle van de importen van „Hilton Beef”, waaronder de documenten die thans aan de orde zijn. Bij brieven van 22 en 25 maart 1996 hebben de directeuren-generaal van DG VI en XXI de verzoeken om toegang afgewezen met een beroep op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (internationale betrekkingen), de auteursregel, de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (inspectie- en enquêteactiviteiten) en de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het individu en de persoonlijke levenssfeer. Bij brief van 27 maart 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie heeft verzoeksters raadsman deze weigering betwist en een confirmatief verzoek ingediend. Bij brief van 29 mei 1996 heeft de secretaris-generaal het confirmatief verzoek afgewezen met een beroep op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures). In zijn arrest Interporc I heeft het Gerecht vastgesteld, dat de beschikking van 29 mei 1996 ontoereikend was gemotiveerd en nietig moest worden verklaard. Ter uitvoering van het arrest Interporc I heeft de secretaris-generaal het confirmatief verzoek opnieuw afgewezen, waarbij hij zich niet alleen baseerde op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures), doch ook op de auteursregel.

55 Uit het arrest Interporc I volgt in de eerste plaats, dat de secretaris-generaal ingevolge artikel 176 van het Verdrag

[...]

<sup>19</sup> — Punt 50.



een nieuwe beslissing diende te nemen ter uitvoering van dit arrest, en in de tweede plaats, dat de beschikking van 29 mei 1996 wordt geacht nooit te hebben bestaan.

Hof in zijn arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punt 37), betreffende het recht van toegang van het publiek tot de documenten, het volgende heeft verklaard:

56 Uit artikel 2, punt 2, van besluit 94/90 en de mededeling van 1994 kan dus niet worden afgeleid, dat de secretaris-generaal zich niet kon beroepen op andere gronden dan die waarover hij in zijn aanvankelijke beschikking reeds een standpunt had bepaald. Het stond dus aan de secretaris-generaal om de verzoeken om toegang aan een volledig heronderzoek te onderwerpen, en de bestreden beschikking te baseren op de auteursregel.

„Erkend moet worden, dat zolang de gemeenschapswetgever geen algemene regeling inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten in het bezit van de gemeenschapsinstellingen heeft vastgesteld, deze instellingen maatregelen moeten nemen om dergelijke verzoeken te behandelen uit hoofde van hun interne organisatiebevoegdheid, krachtens welke zij passende maatregelen kunnen treffen om hun interne werking in het belang van een goed bestuur te verzekeren”.

57 Dit middel moet dus worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van besluit 94/90 en van de gedragscode

[...]

65 Vooraf zij er in verband met de vraag of de auteursregel buiten toepassing dient te blijven, aan herinnerd dat het

66 Gelet op dit arrest moet worden vastgesteld, dat bij ontbreken van een hogere rechtsregel krachtens welke de Commissie niet bevoegd was om bij besluit 94/90 de documenten waarvan zij niet de auteur is, van het toepassingsgebied van de gedragscode uit te sluiten, dit voorschrift kan worden toegepast. Dat besluit 94/90 verwijst naar algemene beleidsverklaringen, te weten verklaring nr. 17 en de conclusies van verschillende bijeenkomsten van de Europese Raad, doet aan deze vaststelling niet af, nu deze verklaringen niet de waarde hebben van een hoger rechtsbeginsel.

- 67 Inzake de uitlegging van de auteursregel, moet eraan worden herinnerd, dat in verklaring nr. 17 en de gedragscode het algemene beginsel is vastgelegd, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot bij de Commissie en de Raad berustende documenten, en voorts dat besluit 94/90 een handeling is die de burgers een recht op toegang tot bij de Commissie berustende documenten verleent (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 55).
- 68 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat wanneer een algemeen beginsel wordt ingevoerd en er in beperkingen op dat beginsel wordt voorzien, die beperkingen eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel niet in het gedrang komt (zie arresten WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 56, en Interporc I, punt 49).
- 69 De auteursregel, ongeacht hoe hij wordt gekenschetst, vormt een beperking ten opzichte van het algemene beginsel van doorzichtigheid van besluit 94/90. Bijgevolg moet deze regel eng worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel van doorzichtigheid niet in het gedrang komt (arrest Gerecht van 19 juli 1999, Rothmans/Commissie, T-188/97, Jurispr. blz. II-2463, punten 53-55).
- 70 Ter terechtzitting heeft de Commissie erkend, dat de toepassing van de auteursregel tot moeilijkheden kan leiden in de gevallen waarin twijfel bestaat over de auteur van het document. Precies in die gevallen is een enge uitlegging en toepassing van de auteursregel van belang.
- 71 Gelet op deze opmerkingen, moet worden beoordeeld of de auteursregel geldt voor de vijf soorten van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten waarover het in de bestreden beschikking gaat.
- 72 De vijf soorten documenten waarover het gaat, omvatten in de eerste plaats de verklaringen van de lidstaten betreffende de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; in de tweede plaats, de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten betreffende de in de loop van diezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden „Hilton Beef”; in de derde plaats, de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende de aanwijzing van de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste instanties; in de vierde plaats, de documenten van de Argentijnse autoriteiten betreffende het sluiten van een overeenkomst over het openen van een contingent voor „Hilton Beef”; en in de vijfde plaats, de standpuntbepalingen van de lidstaten in soortgelijke zaken.

- 73 Uit het onderzoek van deze vijf soorten documenten blijkt, dat de auteurs ervan de lidstaten zijn dan wel de Argentijnse autoriteiten.
- 74 Hieruit volgt, dat de Commissie de auteursregel juist heeft toegepast waar zij zich op het standpunt plaatste dat zij geen toegang diende te verlenen tot deze documenten. Bijgevolg kan haar geen rechtsmisbruik worden verweten. Verzoeksters middel ontleend aan schending van besluit 94/90 en van de gedragscode, moet dus worden afgewezen.
- 75 In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking [...], de auteursregel aangehaald en verzoekster erop attent gemaakt dat het aan haar stond om bij de betrokken lidstaten of de Argentijnse autoriteiten om een kopie van de verlangde documenten te verzoeken. Deze motivering laat duidelijk de redenering van de Commissie tot uitdrukking komen. Verzoekster was dus in staat de rechtvaardigingsgronden van de bestreden beschikking te kennen, en het Gerecht kon met betrekking tot deze beschikking zijn wettigheidstoezicht uitoefenen. Bijgevolg stelt verzoekster ten onrechte dat een meer specifieke motivering noodzakelijk was (zie, in deze zin, arrest Rothmans/Commissie, reeds aangehaald, punt 37).

Het middel ontleend aan schending van artikel 190 van het Verdrag

[...]

- 76 Volgens vaste rechtspraak houdt de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag in, dat de redenering van de gemeenschapsinstelling die de gelaakte handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet worden gebracht, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen, en de gemeenschapsrechter zijn wettigheidstoezicht kan uitoefenen (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 66).
- 77 Hieruit volgt, dat dit middel moet worden afgewezen. De bestreden beschikking behoeft dus niet te worden nietigverklaard wat de van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten betreft.”

#### IV — De hogere voorziening

27. Met de onderhavige hogere voorziening verzoekt Interporc het Hof het bestreden arrest te vernietigen voorzover daarbij geen recht is gedaan aan haar vorderingen. Ook vraagt zij het Hof zich uit te spreken over de nietigverklaring van de bestreden beschikking van 23 april 1998 en de Commissie in de kosten te verwijzen.

28. Tot staving van haar hogere voorziening voert rekwirante twee middelen aan.

29. In haar eerste middel stelt zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij haar uitlegging van artikel 176 van het Verdrag en de gedragscode. Volgens rekwirante is de beschikking van 23 april 1998 nietig en had het Gerecht de nietigheid ervan moeten vaststellen.

30. Haar tweede middel bestaat uit drie onderdelen. Primair is rekwirante van mening dat het Gerecht de auteursregel nietig had moeten verklaren, omdat deze in strijd is met het recht van vrije toegang tot documenten, dat een recht van hogere orde is. Subsidiair verwijt zij het Gerecht enerzijds dat het in casu blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en de toepassing van de auteursregel op het onderhavige geval, en anderzijds dat het geen sanctie heeft opgelegd wegens de ontoereikende motivering van de afwijzende beschikking van de Commissie op basis van artikel 190 van het Verdrag.

31. In haar verweerschrift betoogt de Commissie primair dat de hogere voorziening in haar geheel niet-ontvankelijk is, zodat een gedetailleerd onderzoek van elk middel niet nodig is. Zij stelt subsidiair dat de hogere voorziening in elk geval ongegrond is. Zij verzoekt het Hof bovendien rekwirante in de kosten te verwijzen.

32. Daar het onderzoek ten gronde van onderhavige hogere voorziening afhangt van de ontvankelijkheid ervan, vang ik de behandeling van deze hogere voorziening aan met het onderzoek van de argumenten van de Commissie betreffende de niet-ontvankelijkheid ervan.

*De ontvankelijkheid van de hogere voorziening*

1. De niet-ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring van de bestreden beschikking van 23 april 1998

33. De Commissie verwijt rekwirante dat zij de nietigverklaring van deze beschikking in haar „geheel”<sup>20</sup> vordert, zonder uitdrukkelijk dat deel van de beschikking dat reeds door het bestreden arrest was nietig verklaard, van de onderhavige hogere voorziening uit te sluiten.

34. Rekwirante concludeert immers „[...] dat het het Hof behage de beschikking van de secretaris-generaal van de Commissie van 23 april 1998 *in haar geheel nietig te verklaren*”<sup>21</sup>.<sup>22</sup> Bijgevolg kan deze formulering leiden tot een zekere verwarring.

20 — Zie verweerschrift, punt 4.

21 — Cursivering van mij.

22 — Zie hogere voorziening, blz. 28.

35. Een gedetailleerd onderzoek van de hogere voorziening in haar geheel neemt echter elke dubbelzinnigheid weg. Rekwirante vordert uitdrukkelijk de vernietiging van de punten 55 tot en met 57 en 65 tot en met 79 van het bestreden arrest.<sup>23</sup> Dit deel van het bestreden arrest betreft enkel het onderzoek van de bestreden beschikking van 23 april 1998, voorzover rekwirante hierbij de toegang tot de van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten werd geweigerd.

rekwirante heeft gesproken van deze beschikking in haar geheel zonder te preciseren dat zij niet verzocht om de nietigverklaring van dat deel van de beschikking dat reeds door het bestreden arrest was nietig verklaard, ongegrond is.

2. De niet-ontvankelijkheid van de vordering tot gedeeltelijke vernietiging van het bestreden arrest

36. Bovendien stelt rekwirante in haar repliek<sup>24</sup> dat, wanneer zij het Hof vraagt de bestreden beschikking van 23 april 1998 „in haar geheel nietig te verklaren”, zij haar verzoek tot nietigverklaring vanzelfsprekend beperkt tot dat deel van die beschikking dat haar bezwaart en dat niet reeds door het Gerecht nietig is verklaard. Rekwirante geeft duidelijk aan dat de onderhavige hogere voorziening niet de wettigheid betreft van dat deel van de bestreden beschikking van 23 april 1998 dat door het Gerecht nietig is verklaard.

Argumenten van partijen

39. De Commissie is van mening dat de hogere voorziening niet voldoet aan de in de rechtspraak van het Hof genoemde voorwaarden voor ontvankelijkheid.

37. Het argument van de Commissie kan dus niet worden aanvaard.

40. Wat betreft het *eerste middel* met betrekking tot de onwettigheid van het onderzoek door de Commissie van het verzoek om toegang tot de documenten, heeft rekwirante zich haars inziens beperkt tot de herhaling van de reeds voor het Gerecht naar voren gebrachte argumenten. Zij heeft geen echt juridisch betoog gehouden en de voorkeur gegeven aan onnauwkeurige en peremptoire verklaringen. Ook heeft zij haar redenering onvoldoende gemotiveerd.

38. Ik ben derhalve van mening dat het argument, dat het verzoek tot nietigverklaring van de bestreden beschikking van 23 april 1998 niet-ontvankelijk is omdat

41. In haar repliek is rekwirante van mening dat de opvatting van de Commissie de mogelijkheid om een hogere voorziening

23 — Ibidem, blz. 6.

24 — Blz. 2.

in te stellen onevenredig beperkt. De beweerde herhaling van de middelen, die de Commissie aan rekwirante verwijt, was nodig om de rechtens onjuiste beoordeling door het Gerecht van het beroep en de juridische bepalingen waarop het is gebaseerd, te doen uitkomen.<sup>25</sup>

42. Wat het *tweede middel* betreft, bestrijdt de Commissie de ontvankelijkheid van de drie onderdelen waaruit het bestaat. Zij voert daartegen dezelfde bezwaren van niet-ontvankelijkheid als bij het eerste middel aan.

43. Wat het eerste onderdeel betreft, is de Commissie bovendien van mening dat rekwirante voor het eerst voor het Hof opmerkingen daarover maakt, terwijl zij dat reeds voor het Gerecht had kunnen doen. Rekwirante stelt dat het niet altijd mogelijk is om van derden-auteurs de gevraagde documenten te bekomen. Zij die daarom vragen worden immers geconfronteerd met moeilijkheden die in sommige lidstaten verband houden met het feit dat regelingen inzake transparantie ontbreken die overeenkomen met die welke binnen de Gemeenschap bestaan. Rekwirante brengt nadrukkelijk het argument naar voren dat de moeilijkheden nog groter zijn bij aan derde landen gerichte verzoeken om toegang. Taalproblemen, geografische

afstand en gebrek aan kennis van de bevoegdheden en de procedures maken het een particulier zo goed als onmogelijk de betrokken documenten te raadplegen. Volgens de Commissie komen deze opmerkingen te laat en dienen zij derhalve te worden verworpen.

44. Rekwirante brengt in haar repliek hier tegen in dat zij in het tweede middel aantoonde dat het Gerecht de auteursregel, zoals gedefinieerd in besluit 94/90, rechtens onjuist heeft uitgelegd en dat zijn uitlegging het algemeen beginsel van transparantie schendt. Zij is van mening dat, in tegenstelling tot wat de Commissie betoogt, het tweede middel met argumenten is omkleed en de redenering van het Gerecht voldoende specifiek kritiseert.

#### Beoordeling

45. Ik moge herinneren aan enige beginselen inzake de ontvankelijkheid van de hogere voorziening, met name wat de omvang van de bevoegdheid van het Hof betreft.

46. Naar 's Hof's vaste rechtspraak is „[v]olgens artikel 168 A EG-Verdrag en artikel 51 van 's Hof's Statuut-EG [...] de hogere voorziening beperkt tot rechtsvragen en moet zij zijn gebaseerd op middelen

25 — Zie repliek, blz. 3 en 4.

ontleend aan onbevoegdheid van het Gerecht, onregelmatigheden in de procedure voor het Gerecht, waardoor aan de belangen van de verzoekende partij afbreuk is gedaan, dan wel schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht. Ingevolge artikel 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moet het verzoekschrift in hogere voorziening de aangevoerde middelen en argumenten rechtens vermelden.

beschikking San Marco/Commissie, reeds aangehaald, punt 38).<sup>26</sup>

47. Ik dien derhalve na te gaan of de vereisten van de rechtspraak van het Hof inzake ontvankelijkheid, zoals die zojuist genoemd zijn, in de onderhavige zaak in acht zijn genomen.

Uit deze bepalingen volgt, dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven, tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven (beschikking van 17 september 1996, San Marco/Commissie, C-19/95 P, Jurispr. blz. I-4435, punt 37).

48. In het *eerste middel* heeft rekwirante specifiek kritiek op de punten 55 tot en met 57 van het bestreden arrest.<sup>27</sup> Dit middel bevat een gedetailleerde argumentatie ten betoge dat het Gerecht het gemeenschapsrecht heeft geschonden door zich op het standpunt te stellen dat de Commissie een nieuwe afwijzende beschikking kon nemen op grond van de auteursregel.<sup>28</sup>

Een hogere voorziening die slechts de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten [...] herhaalt of letterlijk overneemt, voldoet niet aan dit vereiste; voorzover een dergelijke hogere voorziening geen argument bevat dat specifiek tegen het bestreden arrest is gericht, beoogt zij immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof op grond van artikel 49 van zijn Statuut-EG niet bevoegd is (zie, in deze zin, onder meer

49. Ook in het *tweede middel* heeft rekwirante het ter ondersteuning van haar betoog expliciet gemunt op precieze punten van het bestreden arrest.

26 — Arrest van 28 mei 1998, Deere/Commissie (C-7/95 P, Jurispr. blz. I-3111, punten 18-20). Zie, in deze zin, beschikkingen van 7 maart 1994, De Hoe/Commissie (C-338/93 P, Jurispr. blz. I-819, punten 17-19); 26 september 1994, X/Commissie (C-26/94 P, Jurispr. blz. I-4379, punten 10-13), en 14 maart 1996, Del Plato/Commissie (C-31/95 P, Jurispr. blz. I-1443, punten 17-20). Zie eveneens arresten van 28 mei 1998, New Holland Ford/Commissie (C-8/95 P, Jurispr. blz. I-3175, punten 22-24), en 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 35).

27 — Zie punt 26 van deze conclusie.

28 — Zie hogere voorziening, blz. 9-12.

In het eerste onderdeel is zij van mening dat, in tegenstelling tot wat het Gerecht stelt in de punten 65 en 66 van het bestreden arrest<sup>29</sup>, de auteursregel een hoger recht op transparantie schendt.<sup>30</sup> In het tweede onderdeel heeft zij de punten 69 en 70 van het bestreden arrest op het oog<sup>31</sup>, waarin het Gerecht de auteursregel rechtens onjuist zou hebben uitgelegd en toegepast.<sup>32</sup> In het derde onderdeel<sup>33</sup> ten slotte vecht zij de toepassing door het Gerecht van artikel 190 van het Verdrag in de punten 77 tot en met 79 van het bestreden arrest aan.<sup>34</sup>

50. Zo kan, conform de rechtspraak van het Hof, de omstandigheid dat het middel en de argumenten met betrekking tot de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring reeds in dezelfde bewoordingen in eerste instantie zijn aangevoerd, geen grond zijn om deze in het kader van de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren.<sup>35</sup> In de onderhavige hogere voorziening duidt rekwirante immers precies aan in welke punten van het bestreden arrest zij steun vindt voor haar argumenten dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en de toepassing van het gemeenschapsrecht.

29 — Zie punt 26 van deze conclusie.

30 — Zie hogere voorziening, blz. 13.

31 — Zie punt 26 van deze conclusie.

32 — Zie hogere voorziening, blz. 22.

33 — Zie hogere voorziening, blz. 26.

34 — Zie punt 26 van deze conclusie.

35 — Zie, in deze zin, arresten van 11 januari 2001, Martínez del Peral Cagigal/Commissie (C-459/98 P, Jurispr. blz. I-135, punten 37 en 38), en 31 mei 2001, Sadam Zuchherifici c.a./Raad (C-41/99 P, Jurispr. blz. I-4239, punten 16-19).

51. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste en het tweede middel, volgens welke rekwirante slechts reeds voor het Gerecht aangevoerde argumenten voor het Hof herhaalt, dient derhalve te worden verworpen.

52. Wat meer in het bijzonder het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, verwijt de Commissie rekwirante ook dat zij bepaalde opmerkingen voor het Hof te laat heeft gemaakt.

53. Wat dit betreft, heeft het Hof, onder aanhaling van artikel 48, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procedure van het Gerecht, dat bepaalt dat nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, overwogen dat:

„Zou het een partij worden toegestaan om een middel dat zij niet voor het Gerecht heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof aan te voeren, dan zou haar in feite worden toegestaan om bij het Hof, waarvan de bevoegdheid inzake hogere voorziening beperkt is, een geschil aanhangig te maken dat een ruimere strekking heeft dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen. In hogere voorziening is het Hof dus enkel bevoegd om te oordelen over



de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen die voor de rechters in eerste aanleg zijn bepleit.”<sup>36</sup>

54. Men kan echter de kritiek op het antwoord van het Gerecht op het oorspronkelijke middel niet als een nieuw middel kwalificeren.<sup>37</sup>

55. Het komt mij voor dat de Commissie in de onderhavige zaak twee geheel verschillende rechtsbegrippen, namelijk „middel” en „argument”, met elkaar verwart. Volgens 's Hofs rechtspraak moet een onderscheid gemaakt worden tussen het voordragen van nieuwe middelen tijdens de procedure en het aanvoeren van bepaalde nieuwe argumenten.<sup>38</sup> Een „nieuw middel” kan worden gedefinieerd als een grief die het voorwerp van het geding wijzigt. Een „argument” werkt het voorwerp van het geding enkel verder uit of licht het nader toe.<sup>39</sup>

56. In casu draagt rekwirante echter in punt 34 van de hogere voorziening geen nieuw middel voor, maar voert zij een nieuw argument aan ter ondersteuning van het reeds door het Gerecht onderzochte middel, namelijk schending door de Commissie van besluit 94/90 en de gedragscode.<sup>40</sup> De door rekwirante in genoemd punt 34 gemaakte opmerkingen zijn dus wel degelijk een argument en geen nieuw middel. Zij wijzigen niet het voorwerp van het geschil; hun rol in de onderhavige hogere voorziening bestaat erin een reeds door het Gerecht in het bestreden arrest onderzocht middel te ondersteunen.

57. Ik ben derhalve van mening dat de tegen het eerste onderdeel van het tweede middel opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid dient te worden verworpen.

58. De Commissie is wat het derde onderdeel betreft in haar memorie van antwoord van mening, dat dit onlosmakelijk verbonden is met de ontvankelijkheid van het vorige onderdeel. Omdat zij het tweede onderdeel als niet-ontvankelijk beschouwt, leidt zij daar logischerwijs uit af dat het derde onderdeel dat ook is.

59. Ik acht het wel ontvankelijk. De Commissie beperkt zich er immers toe zich voor de niet-ontvankelijkheid ervan uit te spreken zonder specifieke juridische argumenten daarvoor aan te dragen.

36 — Arresten van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a. (C-136/92 P, Jurispr. blz. I-1981, punt 59); Deere/Commissie, reeds aangehaald (punt 62). Zie, in deze zin, ook beschikkingen van 14 oktober 1999, Infrisa/Commissie (C-437/98 P, Jurispr. blz. I-7145, punt 29), en 25 januari 2001, Lech-Stahlwerke/Commissie (C-111/99 P, Jurispr. blz. I-727, punt 25).

37 — Wat dit aspect van 's Hofs rechtspraak betreft, zie G. Friden, „Quelques réflexions sur la recevabilité d'un pourvoi contre un arrêt du Tribunal de première instance”, *Revue des affaires européennes*, 2000, blz. 231, met name blz. 236, en E. Honorat, „Plaider un pourvoi devant la Cour de justice”, *Evolution récente du droit judiciaire communautaire*, Europees Instituut voor Bestuurskunde, Maastricht, 1994, blz. 21.

38 — Vonnis van 13 juni 1958, Compagnie des Hauts fourneaux de chasse/Hoge Autoriteit (2/57, Jurispr. blz. 137); arresten van 29 mei 1997, De Rijk/Commissie (C-153/96 P, Jurispr. blz. I-2901, punt 19), en 11 september 2001, Commissie/Frankrijk (C-220/99, Jurispr. blz. I-5831, punt 20).

39 — Zie over dit aspect mijn conclusie in de aangehaalde zaak Commissie/Frankrijk, punten 106 en 107.

40 — Zie punten 58-60 van het bestreden arrest.

60. Het eerste en het tweede middel moeten bijgevolg ontvankelijk worden verklaard.

### *Ten gronde*

1. Het eerste middel: schending van artikel 176 van het Verdrag

### Argumenten van partijen

61. Rekwirante stelt dat het Gerecht het middel dat zij voor deze instantie heeft aangevoerd onjuist heeft beoordeeld en dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 176 van het Verdrag en van artikel 2, punt 2, van besluit 94/90.

62. Zij verwijt de Commissie dat zij na de nietigverklaring van de afwijzende beschikking van 29 mei 1996 door het arrest Interporc I, een andere beschikking heeft vastgesteld waarbij het verzoek om toegang op basis van een nieuwe weigeringsgrond werd afgewezen. Rekwirante ziet in deze handelwijze een reëel gevaar waardoor elk nuttig effect van de gedragscode wordt weggenomen.

Volgens Interporc komt een dergelijke handelwijze erop neer dat de justitiabele van zijn recht van toegang tot documenten wordt beroofd. Het gedrag van de Commissie tast de doeltreffendheid van dit recht aan, voorzover een particulier zich gedwongen ziet steeds in beroep te gaan tot het ogenblik waarop de Commissie in zekere zin al haar bestaande weigeringsgronden heeft uitgeput, en geen gronden meer kan aanvoeren voor een nieuwe afwijzende beschikking. Rekwirante meent dat de Commissie misbruik van haar positie heeft gemaakt en dat zij al bij het onderzoek van het eerste verzoek om toegang tot de documenten alle mogelijke weigeringsgronden had moeten onderzoeken, zodat het niet langer mogelijk was geweest later het verzoek om toegang op nieuwe aan de gedragscode ontleende gronden te weigeren.

63. Rekwirante is van mening dat de Commissie de uit artikel 176 van het Verdrag en uit artikel 2, punt 2, van besluit 94/90 voortvloeiende vereisten niet in acht heeft genomen. Na de nietigverklaring door het Gerecht van de afwijzende beschikking van 29 mei 1996 wegens onvoldoende motivering, had de Commissie het verzoek om toegang aan een volledig heronderzoek moeten onderwerpen.

64. De Commissie meent dat zij een volledig heronderzoek van het verzoek om toegang heeft verricht. Zij vindt dat haar keuze om haar afwijzende beschikking te baseren op één enkele weigeringsgrond, zich eenvoudig laat verklaren door redenen van proceseconomie.

## Beoordeling

tens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) nietig is verklaard.<sup>42</sup>

65. Ik herinner aan 's Hofs rechtspraak dat wanneer het Gerecht een handeling van een instelling nietig verklaart, artikel 176 van het Verdrag aan deze instelling de verplichting oplegt de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest. In dit verband hebben het Hof en het Gerecht geoordeeld dat „[o]m zich te voegen naar het arrest en hieraan volledige uitvoering te geven, [...] de instelling niet alleen het dictum [moet] naleven, maar ook de rechtsoverwegingen die daartoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden, daar zij onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen. Het zijn immers de rechtsoverwegingen die aangeven, welke bepaling precies als onwettig wordt beschouwd en wat precies de redenen zijn van de in het dictum vastgestelde onwettigheid, en waarmee de betrokken instelling bij de vervanging van de nietig verklaarde handeling rekening moet houden.”<sup>41</sup>

66. Artikel 176 van het Verdrag heeft echter een beperkte strekking.

67. Artikel 176 geeft het Hof namelijk niet de bevoegdheid bevelen op te leggen aan een instelling waarvan de handeling krach-

68. Artikel 176 van het Verdrag legt de instelling waarvan de nietig verklaarde handeling afkomstig is enkel de verplichting op ervoor te zorgen, dat een door haar verrichte handeling ter vervanging van de nietig verklaarde handeling niet dezelfde onregelmatigheden vertoont als in het nietigverklaringsarrest zijn vastgesteld.<sup>43</sup> Deze bepaling houdt echter niet in dat het Hof, op verzoek van belanghebbenden, de inhoud bepaalt van de handeling die bestemd is om de nietig verklaarde handeling te vervangen.

69. In casu is rekwirante van mening dat de Commissie gehouden was om na de nietigverklaring van de afwijzende beschikking van 29 mei 1996 door het arrest Interporc I, een nieuwe beschikking vast te stellen waarin alle in de gedragscode vermelde weigeringsgronden in overweging zouden zijn genomen. Deze uitlegging vooronderstelt enerzijds dat de Commissie niet over een beoordelingsvrijheid beschikt bij de uitvoering van een arrest van het Gerecht tot nietigverklaring, en anderzijds dat het Hof de Commissie moet zeggen hoe zij iedere nieuwe afwijzende beschikking dient te motiveren. Een dergelijke uitlegging is niet overeenkomstig 's Hofs rechtspraak waaraan ik zojuist refereerde.

42 — Arrest van 26 februari 1987, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissie* (15/85, Jurispr. blz. 1005, punt 18).

43 — Arrest van 14 september 1999, *Commissie/Assidomän Kraft Products e.a.* (C-310/97 P, Jurispr. blz. I-5363, punt 56).

41 — Arrest van 26 april 1988, *Asteris e.a./Commissie* (97/86, 99/86, 193/86 en 215/86, Jurispr. blz. 2181, punt 27).

70. Ik stel daarom het Hof voor het eerste middel als ongegrond af te wijzen.

2. Het tweede middel: nietigheid van de auteursregel en schending van artikel 190 van het Verdrag

71. Het onderzoek van het tweede middel werpt vragen op die op de auteursregel (eerste en tweede onderdeel) en op de motiveringsplicht (derde onderdeel) betrekking hebben.

a) De auteursregel: (eerste en tweede onderdeel)

72. De redenering van rekwirante ter ondersteuning van het middel tot vernietiging op grond van de auteursregel is tweeledig.

i) Het eerste onderdeel: nietigheid van de auteursregel

Argumenten van partijen

73. De auteursregel is volgens rekwirante onverenigbaar met de verplichting tot

transparantie, een in het beginsel van de democratie wortelend rechtsprincipe. Het communautaire beginsel van transparantie en de vrije toegang tot documenten zijn algemene beginselen, waarvan artikel 255 EG<sup>44</sup>, in samenhang met de artikelen 1, tweede alinea, en 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, heden ten dage het wezenlijke karakter in de rechtsorde van de Unie en de Gemeenschap bevestigt. De strikte naleving ervan is essentieel om de democratische structuur en de legitimiteit van de uitoefening van de communautaire soevereiniteit te waarborgen.

74. In haar memorie van antwoord is de Commissie een totaal andere mening toegedaan. Zij stelt dat er geen algemeen beginsel van recht op transparantie in het gemeenschapsrecht bestaat. Hoewel niet ontkennd kan worden dat de transparantie nauw met de democratie is verbonden, is dit volgens haar niet voldoende om er een rechtsbeginsel van te maken. Het feit dat het recht van toegang is beperkt tot enkel de door de Commissie opgestelde documenten, met uitsluiting van de van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten afkomstige documenten, maakt derhalve geen inbreuk op het recht op transparantie.

Beoordeling

75. Om te antwoorden op de tegenstrijdige argumenten van partijen, komt het mij

44 — Dit artikel is in het EG-Verdrag door het Verdrag van Amsterdam ingevoegd.

gewenst voor 's Hofs meest recente rechtspraak inzake het recht van toegang tot de bij een gemeenschapsinstelling berustende documenten in herinnering te brengen.

Nederland/Raad af te leiden dat de rechtspraak een grondrecht op toegang tot documenten erkent.<sup>48</sup>

76. In het aangehaalde arrest Nederland/Raad, waarin het Hof verzocht werd te oordelen over de wettigheid van de rechtsgrondslag van besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad<sup>45</sup>, heeft het Hof opgemerkt dat „in de interne regeling van de meeste lidstaten het recht op toegang van het publiek tot documenten die bij de overheid berusten, thans algemeen als constitutioneel of wetgevingsbeginsel wordt erkend”.<sup>46</sup>

79. Het bestaan rechtens van een dergelijk recht kan ook niet worden afgeleid uit het arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala.<sup>49</sup> De hogere voorziening in deze zaak had voornamelijk betrekking op het recht op gedeeltelijke toegang tot documenten van de Raad, zoals voorzien in besluit 93/731.

77. Het Hof heeft verder overwogen dat, „zolang de gemeenschapswetgever geen algemene regeling inzake het recht van het publiek op toegang tot documenten in het bezit van de gemeenschapsinstellingen heeft vastgesteld, deze instellingen maatregelen moeten nemen om dergelijke verzoeken te behandelen uit hoofde van hun interne organisatiebevoegdheid, krachtens welke zij passende maatregelen kunnen treffen om hun interne werking in het belang van een goed bestuur te verzekeren”.<sup>47</sup>

Verzoekster in die zaak, lid van het Europees Parlement, had verzocht haar een door de werkgroep „Export van conventionele wapens” opgesteld verslag te doen toekomen teneinde zich nauwkeuriger op de hoogte te stellen van de criteria voor de uitvoer van wapens van lidstaten van de Europese Unie. De Raad weigerde dat met de motivering dat het genoemde verslag gevoelige informatie bevatte waarvan de

78. Het is dus niet mogelijk, zoals rekwirante beweert, uit het aangehaalde arrest

48 — Zie, in deze zin, onder meer E. Chiti, „Further Developments of Access to Community Information: Kingdom of the Netherlands v. Council of the European Union”, *European Public Law*, deel 2, aflevering 4, 1996, blz. 536 e.v.; F. Lafay, „L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 33 (1), januari-maart 1997, blz. 37 e.v.; K. St. C. Bradley, „La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'oeil?”, *Cahiers de droit européen*, 3-4, 1999, blz. 283 e.v.; N. Travers, „Access to Documents in Community Law: on the Board to a European Participatory Democracy”, *The Irish Jurist*, deel 35, 2000, blz. 164 e.v. Zie voor een afwijkende uitlegging onder meer H. Ragnemalm, „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires”, *Scritti in onore di G. F. Mancini*, blz. 809 e.v.

45 — PB L 340, blz. 43.

46 — Punt 34.

47 — *Ibidem*, punt 37.

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

verspreiding afbreuk zou kunnen doen aan de openbare veiligheid.<sup>50</sup>

auteursregel uit te leggen in het licht van het algemeen beginsel van toegang tot documenten in de zin van de gedragscode.

Het Hof heeft toen geoordeeld dat „artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 in die zin moet worden uitgelegd dat de Raad moet onderzoeken, of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de gegevens waarvoor de uitzonderingen niet gelden”.<sup>51</sup> Het Hof heeft het evenwel niet opportuun geacht zich uit te spreken over „het bestaan van een ‚beginsel van recht op informatie’”.<sup>52</sup>

82. Hoewel de gedragscode een algemeen beginsel van toegang tot documenten formuleert, sluit hij in dit verband bepaalde categorieën documenten van zijn werkingssfeer uit. Zo preciseert de gedragscode dat wanneer de Commissie een document in haar bezit heeft waarvan zij niet de auteur is, het verzoek rechtstreeks aan de betrokken persoon of instelling moet worden gericht.

80. Ik ben derhalve van mening dat er bij de huidige stand van 's Hof's rechtspraak in het gemeenschapsrecht geen grondrecht van toegang tot documenten bestaat dat deel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen voortkomend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.

83. De gedragscode voorziet dus *expressis verbis* in de uitzondering van de auteursregel op het algemeen beginsel van toegang tot documenten.

81. Het recht van toegang tot de documenten van de Commissie wordt erkend en gewaarborgd door de gedragscode, waaraan door besluit 94/90 uitvoering wordt gegeven. In de onderhavige hogere voorziening staat het derhalve aan het Hof de

84. Zodoende ben ik van mening dat het Gerecht niet van een onjuiste rechtsopvatting heeft blijk gegeven door te oordelen dat de auteursregel kon worden toegepast, nu er geen algemeen beginsel van het recht op transparantie bestond, dat de Commissie verbood de documenten waarvan zij niet de auteur is, van de werkingssfeer van de gedragscode uit te sluiten.

50 — Artikel 4, lid 1, eerste streepje, van besluit 93/731 bepaalt: „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)”.

51 — Aangehaald arrest Raad/Hautala (punt 31).

52 — Idem.

85. Het eerste onderdeel van het tweede middel dient derhalve te worden afgewezen.

ii) Het tweede onderdeel: rechtens onjuiste uitlegging en toepassing van de auteursregel

#### Argumenten van partijen

86. Interporc stelt dat, ingeval het Hof de nietigheid van de auteursregel niet aanvaardt, het Gerecht deze regel rechtens onjuist heeft uitgelegd en toegepast. Volgens rekwirante heeft het Gerecht de auteursregel niet conform het algemeen beginsel van transparantie eng uitgelegd.

87. In haar verweerschrift erkent de Commissie dat de auteursregel een beperking vormt van het in besluit 94/90 neergelegde beginsel. Zij is van mening dat de tekst van de gedragscode een restrictieve uitlegging van de genoemde regel slechts toestaat indien er twijfel bestaat over de auteur van het document.

#### Beoordeling

88. Zoals hierboven is uiteengezet, is de auteursregel een duidelijke uitzondering op het algemeen beginsel van toegang tot documenten in de zin van de gedragscode.

89. In de praktijk komt de naleving van de auteursregel erop neer dat de belanghebbende wordt gewezen op de te volgen procedure voor de indiening van zijn verzoek om toegang tot de documenten. Het doel en de bestaansreden van deze uitzondering zijn gemakkelijk te begrijpen. De auteursregel geeft een lidstaat, een derde land of iedere natuurlijke of rechtspersoon, die zich bereid heeft verklaard om documenten aan de Commissie toe te vertrouwen, de zekerheid dat deze niet tegen zijn wil worden verspreid. Dank zij deze vertrouwensrelaties kan de Commissie belangrijke gegevens (nationale statistieken, enquêteverslagen...) verkrijgen, welke het haar mogelijk maken om goed geargumenteerde besluiten te nemen. Evenzo moeten ondernemingen bij het aangeven van concurrentieverslagnende praktijken ervan verzekerd zijn, dat bepaalde geschreven stukken, waarop mogelijk later procedures worden gebaseerd, niet openbaar zullen worden gemaakt.<sup>53</sup>

90. De toepassing van de auteursregel kan echter aanleiding tot misbruik geven. De Commissie zou zich bijvoorbeeld op deze uitzondering kunnen beroepen, hoewel er twijfel bestaat omtrent de auteur van het gevraagde document.

91. Het is derhalve gewenst de auteursregel volgens 's Hof's rechtspraak uit te leggen en toe te passen.

<sup>53</sup> — L. Idot, „La transparence dans les procédures administratives: l'exemple du droit de la concurrence”, *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique?*, LGDJ, 1998, blz. 121 c.v.

92. Zoals het Hof in dit verband onlangs nog heeft herhaald, is het doel van besluit 94/90 niet alleen een goede werking van de Commissie in het belang van een goed bestuur te verzekeren, maar ook ten behoeve van het publiek te voorzien in de ruimst mogelijke toegang tot de bij de Commissie berustende documenten, *zodat elke uitzondering op dat recht van toegang strikt moet worden uitgelegd en toegepast*.<sup>54</sup>

93. Zo dient de Commissie, wanneer zij documenten onder zich heeft waarvan zij niet de auteur is, de identiteit van deze bekend te maken. De belanghebbende moet immers kunnen weten wie de auteur is om de mogelijkheid te hebben een verzoek om toegang aan deze te richten.

94. In de bestreden beschikking van 23 april 1998 deelt de Commissie rekwirante mee dat de documenten om inzage waarvan is gevraagd, hetzij van de lidstaten, hetzij van de Argentijnse autoriteiten afkomstig zijn. De lidstaten hebben twee soorten documenten overgelegd, enerzijds verklaringen betreffende de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton beef” en anderzijds bepaalde standpuntbepalingen van de betrokken lidstaten in soortgelijke zaken. De Argentijnse autoriteiten hebben van hun kant verklaringen

overgelegd over de hoeveelheden „Hilton beef” die tussen 1985 en 1992 naar de Gemeenschap waren uitgevoerd, documenten betreffende de aanwijzing van de met de afgifte van de echtheidscertificaten belaste organen en documenten betreffende het sluiten van een overeenkomst over de opening van een contingent „Hilton beef”. De Commissie komt op grond hiervan tot de conclusie dat rekwirante een verzoek om toegang tot deze documenten bij de lidstaten of de Argentijnse autoriteiten moet indienen.

95. Door de auteurs van de gevraagde documenten aan te duiden, heeft de Commissie dus in de onderhavige zaak de auteursregel juist toegepast.

96. Ik wil er echter wel op wijzen dat het recht van toegang tot de bij een gemeenschapsinstelling berustende documenten onlangs een wijziging heeft ondergaan. Artikel 4, lid 4, van de nieuwe verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001<sup>55</sup> bepaalt:

„Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering van de leden 1 of 2 van

54 — Arresten van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie (C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 27), en Raad/Hautala, reeds aangehaald (punt 25). Ik herinner eraan dat in deze zaak de oplossing op besluit 93/731 is toegepast.

55 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43).



toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.”

b) Naleving van de motiveringsplicht (derde onderdeel)

#### Argumenten van partijen

97. Anders gezegd: de auteursregel is volgens de nieuwe communautaire regeling<sup>56</sup> niet langer een absolute uitzondering op het recht van toegang tot documenten, maar is een „klassieke” uitzondering geworden die onderworpen is aan de vrije uitleggingsbevoegdheid van de Commissie.

98. Op grond van het bovenstaande stel ik het Hof voor vast te stellen dat het Gerecht niet van een onjuiste rechtsopvatting heeft blijk gegeven in zijn oordeel dat de Commissie de auteursregel juist heeft toegepast waar zij heeft gemeend dat zij niet gehouden was toegang te verlenen tot de documenten waarvan zij niet de auteur was.

99. Het tweede onderdeel van het tweede middel dient derhalve als ongegrond te worden afgewezen.

101. Rekwirante is van mening dat het Gerecht van een onjuiste rechtsopvatting heeft blijk gegeven door te oordelen dat de Commissie de ingevolge artikel 190 van het Verdrag op haar rustende verplichting tot motivering nauwgezet is nagekomen. Zij stelt dat het Gerecht niet in staat was, op grond van de motivering van de afwijzende beschikking, na te gaan of de Commissie haar beoordelingsvrijheid eveneens had uitgeoefend wat met name de mogelijkheid betreft om doeltreffend gebruik te maken van het recht van toegang tot de bij de lidstaten en de Argentijnse autoriteiten berustende documenten.

102. De Commissie is daarentegen van mening dat zij de uit artikel 190 van het Verdrag voortvloeiende verplichting tot motivering wel is nagekomen.

#### Beoordeling

100. Ten slotte stelt rekwirante dat de Commissie haar uit artikel 190 van het Verdrag voortvloeiende verplichting tot motivering niet is nagekomen.

103. Ik moge eraan herinneren dat de door artikel 190 van het Verdrag opgelegde motiveringsverplichting berust op uit vaste rechtspraak voortvloeiende beginselen.

<sup>56</sup> — Verordening nr. 1049/2001 is sedert 3 december 2001 van kracht.

104. Het Hof is in dit verband van oordeel dat de motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en duidelijk en ondubbelzinnig de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, tot uitdrukking moet doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.<sup>57</sup>

105. Wat meer in het bijzonder een verzoek om toegang van het publiek tot documenten van de Commissie betreft, is deze gehouden voor elk opgevraagd document te onderzoeken of, gelet op de gegevens waarover zij beschikt, de verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen

aan een van de in de gedragscode voorziene uitzonderingen.<sup>58</sup>

106. In casu heeft de Commissie in haar bestreden beschikking van 23 april 1998 een gedetailleerde lijst verstrekt van de bij haar berustende documenten waarvan zij niet de auteur is.<sup>59</sup> Zij heeft rekwirante medegedeeld dat zij zich voor toegang tot de in deze documenten vervatte informatie rechtstreeks tot de auteurs ervan dient te wenden. De Commissie baseert de weigering om toegang te verlenen tot deze documenten uitdrukkelijk op de inachtneming van de auteursregel, zoals die in de gedragscode is neergelegd.<sup>60</sup>

107. Het komt mij derhalve voor dat de bestreden beschikking van 23 april 1998 voldoende is gemotiveerd.

108. Het Gerecht heeft dus niet blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de motivering van de bestreden beschikking van 23 april 1998 aan de door artikel 190 van het Verdrag gestelde voorwaarden voldeed. Het derde onderdeel van het tweede middel, waarmee een dergelijke onjuiste rechtsopvatting wordt gesteld, moet dus als ongegrond worden aangemerkt.

57 — Zie onder meer arresten van 13 maart 1985, *Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie* (296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 19); 14 februari 1990, *Delacre e.a./Commissie* (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16); 29 februari 1996, *Commissie/Raad* (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29); *België/Commissie* (C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 86); 2 april 1998, *Commissie/Sytraval en Brink's France* (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63), en 30 maart 2000, *VBA/Florimex e.a.* (C-265/97 P, Jurispr. blz. I-2061, punt 93).

58 — Zie aangehaald arrest *Nederland en Van der Wal/Commissie* (punten 24-28). Zie, in deze zin, eveneens arresten van 19 maart 1998, *Van der Wal/Commissie* (T-83/96, Jurispr. blz. II-545, punt 43); 17 juni 1998, *Svenska Journalistförbundet/Raad* (T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 112); 6 april 2000, *Kuijter/Raad* (T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punten 36 e.v.), en 12 oktober 2000, *JT's Corporation/Commissie* (T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punten 63 e.v.).

59 — Zie de door de Commissie opgestelde gedetailleerde lijst in punt 18 van deze conclusie.

60 — Idem.

## Conclusie

109. Gelet op bovenstaande overwegingen, stel ik het Hof derhalve voor:

- 1) de hogere voorziening af te wijzen;
  
- 2) Interporc Im- und Export GmbH conform artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te verwijzen.