ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

22 januari 2004 *

In zaak C-353/01 P,

Olli Mattila, vertegenwoordigd door Z. Sundström, asianajaja, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirant,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vijfde kamer) van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie (T-204/99, Jurispr. blz. II-2265), strekkende tot vernietiging van dit arrest,

andere partijen bij de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Aussant en M. Bauer als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en

* Procestaal: Engels.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey en U. Wölker als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerders in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 26 februari 2003, waarbij O. Mattila werd vertegenwoordigd door Z. Sundström en M. Kauppi, asianajaja; de Raad door J. Aussant, en de Commissie door X. Lewis als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 september 2001, heeft O. Mattila krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie (T-204/99, Jurispr. blz. II-2265; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht zijn beroep heeft verworpen, dat in hoofdzaak strekte tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Raad van de Europese Unie van 5 respectievelijk 12 juli 1999, waarbij hem de toegang tot bepaalde documenten was geweigerd (hierna: „litigieuze besluiten").

Rechtskader

2 In het bestreden arrest is het volgende vastgesteld:

„1 De Raad en de Commissie hebben op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41; hierna: ‚gedragscode') goedgekeurd, waarin de beginselen voor de toegang tot bij hen berustende documenten zijn vastgelegd.

2 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.'

3 De term ‚document' wordt daarin omschreven als ‚ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Commissie of de Raad berust'.

4 De omstandigheden waarop een instelling zich kan beroepen ter rechtvaardiging van de afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten zijn in de gedragscode als volgt genoemd:

‚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),

[...]

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.'

5 Verder bepaalt de gedragscode nog:

> ‚De Commissie en de Raad nemen elk voor zich vóór 1 januari 1994 de maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen.'

6 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad vastgesteld (PB L 340, blz. 43).

7 In artikel 4 van besluit 93/731 zijn de omstandigheden genoemd die voor de Raad grond kunnen opleveren voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten als bedoeld in de gedragscode.

8 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging heeft de Commissie op 8 februari 1994 besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58) vastgesteld. In artikel 1 van dit besluit is de gedragscode, waarvan de tekst in bijlage bij het besluit is opgenomen, formeel goedgekeurd."

De feiten

3 Het bestreden arrest vat de feiten van de zaak samen als volgt:

„9 Op 8 maart 1999 heeft verzoeker via zijn raadsman het directoraat-generaal ‚Buitenlandse betrekkingen: Europa en de nieuwe onafhankelijke staten, gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, buitenlandse dienst' van de Commissie om toegang tot de volgende documenten verzocht:

— ‚agenda van het gemengd comité EU-Rusland van 17 februari 1997, zittingsdocument nr. 32 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië);

— Rusland, voorbereiding van de eerste samenwerkingsraad in het kader van de overeenkomst voor partnerschap en samenwerking van 8 december 1997, van 14 november 1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97)];

— eerste samenwerkingsraad EU-Russische Federatie (Brussel, 27 januari 1998), geannoteerde concept-agenda van 9 januari 1998. Document nr. EU-RU 1001/98;

— bijlage bij de notulen van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 7 april 1998. Zittingsdocument nr. 23/98 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië);

— geannoteerde agenda van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 20 april 1998, zittingsdocument nr. 35/98 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië).'

10 Bij brief van dezelfde datum, door de Raad ontvangen op 12 maart 1999, verzocht verzoeker de Raad om toegang tot de volgende documenten:

— ‚resultaten van de werkzaamheden van de groep „Oost-Europa en Centraal-Azië" van 23 september 1997, nr. doc. préc. 10188/97 NIS 116, document van 24 september 1997 (30.09); 10859/97;

— informatienota EU/Verenigde Staten: DS 27/98: dit document valt onder de „EU III section";

— eerste samenwerkingsraad EU/Oekraïne, Brussel, 8-9 juni 1998: geannoteerde concept-agenda EU/Oekraïne van 15 mei 1998. Zittingsdocument 40/98 (groep „Oost-Europa en Centraal-Azië");

— COREU: COEST/CODIA-Verslag van de vergadering van de trojka van de groep „Oost-Europa en Centraal-Azië" met de Verenigde Staten van 10 februari 1998. PESC/SEC/0203/98;

— COREU/COEST Energiebronnen van de Kaspische Zee: concept-verklaring EU/Verenigde Staten van 11 mei 1998. PESC/PRES/LON/1239/98;

— COREU: COCEN COEST: Rusland/Letland: vergadering met dhr. Primakov van 8 mei 1998. PESC/PRES/LON/1244/98.'

11 Daar de gevraagde documenten voor een deel waren opgesteld in samenwerking tussen beide instellingen, is er informeel contact geweest tussen de Raad en de Commissie teneinde de beantwoording van deze verzoeken te coördineren.

12 Bij brief van 19 april 1999 deelde de Raad verzoeker mee dat hij had besloten hem toegang te verlenen tot document nr. 10859/97, het eerste document op verzoekers lijst voor de Raad. Voor de overige documenten waartoe om toegang was verzocht, wees de Raad verzoekers aanvraag aldus af: ‚Al deze documenten betreffen onderhandelingen met bepaalde derde landen. De openbaarmaking van deze teksten zou schadelijk kunnen zijn voor de positie van de EU in deze onderhandelingen of in voorkomend geval voor alle toekomstige onderhandelingen tussen de EU en deze of andere derde landen.' Verder werd erop gewezen dat de betrokken documenten niet aan verzoeker ter beschikking konden worden gesteld ingevolge artikel 4, lid 1, van besluit 93/731.

13 Bij brief van dezelfde datum weigerde de Commissie de toegang tot de door verzoeker gewenste documenten. Zij beriep zich daartoe op de in de gedragscode neergelegde uitzondering op grond van het algemeen belang en wees erop dat de geheimhouding van de besprekingen tussen de Europese Unie en derde landen moest worden beschermd.

14 Bij brieven van 30 april 1999 diende verzoeker via zijn raadsman overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731 en artikel 2, lid 2, van besluit 94/90 bij beide instellingen confirmatieve verzoeken in tot verkrijging van de documenten waartoe hem de toegang was geweigerd.

15 Bij brief van 5 juli 1999 aan verzoekers raadsman wees de Commissie het confirmatief verzoek af. Daarbij verklaarde de secretaris-generaal van de

Commissie allereerst dat ten aanzien van document nr. 4 (bijlage bij het verslag van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 7 april 1998, zittingsdocument nr. 23/98, groep Oost-Europa en Centraal-Azië) niet kon worden bepaald om welk document het ging. Vervolgens verklaarde hij:

‚Na bestudering van uw verzoek betreffende de overige documenten zie ik mij genoodzaakt u te bevestigen dat ik u die documenten niet kan verstrekken omdat zij vallen onder de verplichte uitzondering op grond van de bescherming van het algemeen belang, in het bijzonder de internationale betrekkingen. Deze uitzondering is met zoveel woorden neergelegd in de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie, door de Commissie aangenomen op 4 [8] februari 1994.

Alle gevraagde documenten bevatten gedetailleerde informatie over het standpunt dat de Europese Unie zal innemen in haar betrekkingen met Rusland. De openbaarmaking van deze documenten zou derhalve de positie van de Europese Unie in de huidige en toekomstige onderhandelingen met dit derde land kunnen schaden. Deze documenten kunnen u daarom niet worden verstrekt.

Deze documenten zijn opgesteld door de diensten van de Commissie voor de verschillende diensten van de Raad. Aangezien de Raad om de hierboven uiteengezette redenen de toegang tot vergelijkbare documenten heeft geweigerd, is de Commissie om dezelfde reden niet in staat u toegang tot deze documenten te verlenen.'

16 Het secretariaat-generaal van de Raad stelde een concept-antwoord op, dat om te beginnen werd onderzocht door de groep ‚informatie' van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) in zijn vergadering van 23 juni 1999. Alle delegaties stemden in met het concept-antwoord van het secretariaat-generaal om de documenten niet openbaar te maken op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731. Dit concept-antwoord stond vervolgens ‚als punt I' op de agenda van de vergadering van 30 juni 1999 van

Coreper II, waarin de ambassadeurs-permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie zitting hebben, en als ‚punt A' op de agenda van de Raad, en werd door de Raad goedgekeurd op 12 juli 1999. Het secretariaat-generaal van de Raad deelde de afwijzing aan verzoeker mee bij brief van 14 juli 1999. In deze brief staat:

‚De Raad heeft de genoemde documenten aandachtig onderzocht en is tot de volgende conclusie gekomen:

1. DS 27/98: EU-VS algemene nota betreffende Oekraïne, opgesteld door de diensten van de Europese Commissie voor onderzoek door de werkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië. Het document geeft zeer precies de positie van de Europese Unie en de prioriteiten met betrekking tot de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen ten aanzien van Oekraïne weer. De openbaarmaking van deze strategie zou schadelijk kunnen zijn voor de belangen van de Europese Unie in die onderhandelingen, alsook in andere, vergelijkbare onderhandelingen met derde landen.

Voorts zou de openbaarmaking van de in het document opgenomen commentaren en overwegingen een negatief effect kunnen hebben op de betrekkingen van de Europese Unie met Oekraïne.

Om die redenen heeft de Raad in overeenstemming met de Europese Commissie besloten dat ingevolge artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen) geen toegang tot dit document kan worden verleend.

2. DS 40/98: geannoteerde concept-agenda voor de eerste samenwerkingsraad Europese Unie/Oekraïne (8-9 juni 1998), door de diensten van de Europese Commissie voorgelegd aan de werkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië.

Het document bevat uitvoerig commentaar op alle agendapunten, daaronder begrepen op de standpunten en doelstellingen van de Europese Unie. De onthulling van dit commentaar zou schadelijk kunnen zijn voor de positie van de Europese Unie in de komende vergaderingen van de samenwerkingsraad en voor haar betrekkingen met Oekraïne in het algemeen.

De Raad heeft dan ook in overeenstemming met de Europese Commissie besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: vertrouwelijk verslag van de vergadering van de trojka Oost-Europa/werkgroep Centraal-Azië en Verenigde Staten (Washington, 10 februari 1998).

Het document bevat gedetailleerd commentaar van de Amerikaanse delegatie tijdens de vergadering van de trojka, die een vertrouwelijk karakter had. Het bevat tevens beoordelingen door de Europese Unie en de Verenigde Staten van de situatie en de politiek van derde landen, waarvan de openbaarmaking de positie van de Europese Unie in de onderhandelingen met deze landen zou kunnen schaden.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Energiebronnen van de Kaspische Zee: concept-verklaring EU/VS. Dit vertrouwelijke document is opgesteld ter voorbereiding van het standpunt van de Europese Unie in de onderhandelingen met de Verenigde Staten over de energiebronnen van de Kaspische Zee. De onthulling van de informatie in dit document zou schadelijk kunnen zijn voor de belangen van de Europese Unie in die onderhandelingen, die nog gaande zijn, alsook in andere, vergelijkbare onderhandelingen die in de toekomst moeten worden gevoerd.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rusland/Letland: ontmoeting met dhr. Primakov (8 mei 1998). Dit document betreft commentaar van dhr. Primakov in de vertrouwelijke bilaterale bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken.

Het document betreft voorts beoordelingen door de Europese Unie en Rusland van de situatie en de politiek van derde landen, en van de lopende onderhandelingen met die derde landen. De onthulling van deze beoordelingen zou schadelijk kunnen zijn voor de betrekkingen van de Europese Unie en Rusland, alsook voor hun onderhandelingspositie, met die landen.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).'"

Het bestreden arrest

4 Op 23 september 1999 heeft Mattila bij het Gerecht beroep ingesteld dat in hoofdzaak strekt tot nietigverklaring van de besluiten.

5 Het Gerecht heeft in het bestreden arrest het zesde, het zevende en het achtste middel, respectievelijk betreffende schending van het „beginsel van een onafhankelijke beoordeling", misbruik van bevoegdheid en niet-nakoming van de verplichting tot samenwerking, kennelijk niet-ontvankelijk verklaard, en de vijf andere middelen van Mattila afgewezen, respectievelijk betreffende kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering inzake bescherming van de internationale betrekkingen en schending van het evenredigheidsbeginsel doordat gedeeltelijke toegang tot de documenten is overwogen noch verleend (eerste en tweede middel), schending van het beginsel dat het verzoek om toegang voor elk document afzonderlijk moet worden onderzocht evenals niet-nakoming van de motiveringsplicht (derde en vierde middel), en niet-inaanmerkingneming van het persoonlijk belang van rekwirant bij toegang tot de in geding zijnde documenten (vijfde middel). Het Gerecht heeft tevens een verzoek van Mattila tot overlegging van documenten afgewezen.

6 Aangaande het tweede middel verklaarde het Gerecht meer in het bijzonder:

„68 Uit het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, volgt dat het evenredigheidsbeginsel de Raad en de Commissie in staat stelt, in bijzondere gevallen waarin

de omvang van het document of van de te schrappen passages voor hen een onredelijke administratieve last zou opleveren, het belang van de toegang van het publiek tot deze versnipperde gedeelten af te wegen tegen de werklast die dit zou meebrengen (punt 86). Aldus zouden de Raad en de Commissie in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen veiligstellen.

69 Evenzo zijn de Raad en de Commissie overeenkomstig het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, weliswaar gehouden te onderzoeken of toegang moet worden verleend tot de gegevens die niet onder de uitzonderingen vallen, maar moet daarbij worden overwogen dat op grond van het beginsel van goed bestuur het vereiste om gedeeltelijk toegang te verlenen, niet mag uitlopen op een administratieve last die in geen verhouding staat tot het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van deze gegevens. Vanuit dit oogpunt moet worden aangenomen dat de Raad en de Commissie hoe dan ook het recht hebben om geen gedeeltelijke toegang te verlenen ingeval het onderzoek van de documenten uitwijst dat deze gedeeltelijke toegang geen zin zou hebben, omdat de betrokken onderdelen van de documenten bij bekendmaking voor de aanvrager geen enkel nut zouden hebben.

70 De Raad en de Commissie hebben in de onderhavige procedure verklaard dat gedeeltelijke toegang in casu niet mogelijk was, omdat de gedeelten van de documenten waartoe toegang had kunnen worden verleend, zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen nut zouden hebben gehad. Ter terechtzitting heeft de Raad uiteengezet dat de betrokken documenten over het algemeen niet gemakkelijk te scheiden waren en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los konden worden verstrekt.

71 Verweerders bestrijden dus niet dat zij niet de mogelijkheid hebben overwogen om gedeeltelijk toegang tot de in geding zijnde documenten te verlenen. Gezien de door de instellingen gegeven uitleg en de aard van de litigieuze documenten mag evenwel worden aangenomen dat een dergelijk onderzoek sowieso niet tot het toestaan van gedeeltelijke toegang zou hebben geleid. Dat verweerders de mogelijkheid van het verlenen van gedeeltelijke

toegang niet hebben onderzocht, heeft in de bijzondere omstandigheden van het geval dus geen invloed op het uiteindelijke oordeel van beide instellingen gehad (zie, in dezelfde zin, arresten Gerecht van 5 juni 1996, Günzler Aluminium/Commissie, T-75/95, Jurispr. blz. II-497, punt 55, en 27 februari 1997, FFSA e.a./Commissie, T-106/95, Jurispr. blz. II-229, punt 199).

72 In dit verband dient in de eerste plaats te worden benadrukt dat, zoals hierboven reeds werd geconstateerd, de litigieuze documenten tot stand zijn gekomen in een context van onderhandelingen en informatie bevatten over de positie van de Europese Unie in haar betrekkingen met Rusland en Oekraïne, evenals in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne. Het gevoelige karakter van deze documenten blijkt verder ook uit het feit dat, zoals verzoeker ter terechtzitting heeft verklaard, het Finse hooggerechtshof hem heeft veroordeeld wegens het verstrekken aan de Russische Staat van documenten met een inhoud die grotendeels samenvalt met die van de documenten waartoe de toegang hem door verweerders is geweigerd.

73 In de tweede plaats is er niets dat de stelling van de Raad dat de documenten niet gemakkelijk te scheiden zijn en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los kunnen worden verstrekt, weerspreekt. In dit verband moet erop worden gewezen dat verzoeker niet op goede gronden kan stellen dat document COREU PESC/PRES/1239/98 met name het concept van de publieke verklaring EU/Verenigde Staten bevat dat juist wegens zijn publieke karakter openbaar had moeten worden gemaakt. Dat dit document gegevens bevat die in een publieke verklaring voorkwamen, betekent niet dat de Raad verplicht was het concept van die verklaring bekend te maken, daar dit concept per definitie een voorlopig karakter had en dus bestemd was voor intern gebruik. Zoals de Raad ter terechtzitting heeft benadrukt, zijn er in de regel verschillen tussen het concept van een verklaring en de definitieve tekst, waaruit verschillen in opvatting blijken die onder de vertrouwelijkheid vallen. Bovendien wordt de informatie van de burgers voldoende gegarandeerd door de mogelijkheid van toegang tot de uiteindelijke versie van de verklaring.

74 Derhalve kunnen verweerders niet worden geacht het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden doordat zij geen gedeeltelijke toegang tot de litigieuze documenten hebben verleend."

De hogere voorziening

7 Mattila stelt dat in zijn hogere voorziening alle voor het Gerecht aangevoerde middelen zijn overgenomen, en dat hij voor het Gerecht heeft gevorderd:

— de in onderhavige hogere voorziening in het geding zijnde besluiten van de Raad en de Commissie nietig te verklaren;

— de Raad en de Commissie uit te nodigen hun standpunt te heroverwegen en toegang te verlenen tot de in zijn brieven gevraagde documenten;

— hem, minstens gedeeltelijk, toegang te verlenen tot de documenten na schrapping van de passages die zouden worden geacht schadelijk te kunnen zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap;

— de Raad en de Commissie tezamen in de kosten te verwijzen.

8 De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren voorzover het Hof wordt verzocht de Raad en de Commissie uit te nodigen hun standpunt te heroverwegen en hem toegang te verlenen tot de documenten opgesomd in de brieven waarmee hij om toegang heeft verzocht, en hem minstens gedeeltelijk toegang te verlenen tot deze documenten, na schrapping of aanpassing van de passages waarvan op goede gronden kan worden aangenomen dat zij schadelijk kunnen zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap;

— de hogere voorziening af te wijzen voor het overige;

— rekwirant in de kosten te verwijzen.

9 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening in haar geheel niet-ontvankelijk te verklaren, en

— rekwirant in de kosten van de onderhavige procedure te verwijzen,

of, subsidiair,

— de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren voorzover het Hof wordt verzocht bevelen tot de instellingen te richten en het arrest van het Gerecht te toetsen met betrekking tot de ontvankelijkheid van de middelen ontleend aan schending van de verplichting van een onafhankelijke beoordeling, misbruik van bevoegdheid en schending van de samenwerkingsplicht;

— de hogere voorziening af te wijzen voor het overige, en

— rekwirant in de kosten van de onderhavige procedure te verwijzen.

De ontvankelijkheid van de hogere voorziening

Argumenten van partijen

10 Volgens de Raad is de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk, nu Mattila het Hof verzoekt de Raad en de Commissie uit te nodigen om minstens gedeeltelijk toegang te verlenen tot de betrokken documenten (punten 2 en 3 van de conclusie van rekwirant). Volgens de Raad kunnen het Gerecht noch het Hof in het kader van een wettigheidstoetsing bevelen tot instellingen richten of zich in de plaats van die instellingen stellen, ook niet inzake de toegang tot documenten.

11 De Raad voegt hieraan toe dat hij het aan het Hof overlaat te beoordelen of de hogere voorziening voor het overige voldoet aan de in de rechtspraak neergelegde voorwaarde dat een hogere voorziening niet mag strekken tot een eenvoudig heronderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift. Volgens de Raad

beperkt Mattila zich er immers in wezen toe de voor het Gerecht aangevoerde en in het bestreden arrest onderzochte argumenten te herhalen. Het enige nieuwe argument rechtens dat hij aanvoert, onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala (C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565), betreft het punt van de gedeeltelijke toegang tot documenten.

12 Volgens de Commissie is de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk. In strijd met de in de rechtspraak neergelegde beginselen herhaalt de hogere voorziening in wezen de reeds aan het Gerecht voorgelegde en door haar onderzochte argumenten, zodat in wezen om een heronderzoek van het oorspronkelijke beroep wordt verzocht. Anders dan Mattila stelt, werd het punt van de evenredigheid en van de gedeeltelijke toegang door de partijen volledig besproken en door het Gerecht onderzocht op grond van de motivering van zijn arrest van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/98, Jurispr. blz. II-2489), dat inmiddels door het Hof werd bevestigd in het hierboven aangehaalde arrest Raad/Hautala.

13 Subsidiair stelt de Commissie, zoals de Raad, dat de tweede en de derde vordering kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

Beoordeling door het Hof

14 Aangaande de grief betreffende de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van de conclusies, kan uit punt 7 van het onderhavige arrest worden opgemaakt dat Mattila met zijn hogere voorziening het Hof verzoekt, ten eerste, de litigieuze besluiten nietig te verklaren, ten tweede, de Raad en de Commissie uit te nodigen hun standpunt te heroverwegen en toegang te verlenen tot de in zijn brieven van 8 maart 1999 gevraagde documenten, ten derde, hem minstens gedeeltelijk

toegang te verlenen tot de documenten na schrapping van de passages die de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap zouden kunnen aantasten, en ten vierde, de Raad en de Commissie tezamen in de kosten te verwijzen.

15 Zoals het Gerecht in punt 26 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, is de gemeenschapsrechter niet bevoegd om in het kader van de op artikel 230 EG gebaseerde wettigheidstoetsing bevelen te geven (zie met betrekking tot hogere voorziening, inzonderheid het arrest van 8 juli 1999, DSM/Commissie, C-5/93 P, Jurispr. blz. I-4695, punt 36).

16 In deze omstandigheden is de hogere voorziening niet-ontvankelijk voorzover zij, met haar tweede en haar derde vordering, ertoe strekt dat het Hof de Raad en de Commissie zou verzoeken hun standpunt te heroverwegen en rekwirant in hogere voorziening toegang te verlenen tot de betrokken documenten, of hem minstens gedeeltelijk toegang te verlenen tot deze documenten na schrapping van de passages die de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap zouden kunnen aantasten.

17 De grief betreffende de niet-ontvankelijkheid van de verschillende middelen in hogere voorziening zal worden behandeld bij de beoordeling van elk van die middelen, welke zijn ontleend aan 1) kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering inzake de bescherming van de internationale betrekkingen; 2) schending van het evenredigheidsbeginsel voorzover geen gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten is verleend of zelfs overwogen; 3) schending van het beginsel dat verzoeken om toegang voor elk document afzonderlijk moeten worden onderzocht; 4) schending van de motiveringsplicht, waar het Gerecht heeft geoordeeld dat verweerders' motivering, hoewel beknopt, volstond om het verzoek om toegang af te wijzen; 5) schending van het objectiviteits- en het gelijkheidsbeginsel bij de beoordeling van verzoekers belang om toegang te hebben tot de documenten; 6) schending van de verplichting tot onafhankelijk heronderzoek; 7) misbruik van bevoegdheid; en 8) schending van de samenwerkingsplicht.

Het tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel doordat gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten is verleend noch zelfs overwogen

Argumenten van partijen

18 Met het tweede middel, dat als eerste dient te worden onderzocht, verwijt Mattila het Gerecht in wezen dat het besluiten 93/731 en 94/90 onjuist heeft toegepast.

19 Wat het eerste onderdeel van dit middel betreft, stelt Mattila dat blijkens punt 71 van het bestreden arrest de Raad noch de Commissie de mogelijkheid hebben overwogen hem gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten te geven. Het Gerecht zou ten onrechte hebben geweigerd de litigieuze besluiten op die grond nietig te verklaren op grond van de overweging, in hetzelfde punt van het bestreden arrest, dat deze instellingen, gelet op de door hen in de loop van het geding gegeven uitleg en de aard van de litigieuze documenten, zelfs indien zij een dergelijk onderzoek hadden uitgevoerd, geen gedeeltelijke toegang hadden kunnen verlenen.

20 Wat het tweede onderdeel van dit middel betreft, stelt Mattila dat het aan de aanvrager toekomt te beoordelen of de informatie in een document waarvoor de toegang wordt gevraagd voor hem een belang heeft, en niet aan het Gerecht om hierover te beslissen enkel op basis van de verklaringen van de instelling bij wie dit document berust. Volgens Mattila heeft het Gerecht bijgevolg ten onrechte vastgesteld dat de weigering om gedeeltelijke toegang te verlenen met name gebaseerd kan worden op het feit dat de betrokken gedeelten van documenten zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen enkel nut zouden hebben gehad (punten 69 tot 71 van het bestreden arrest).

21 De Raad merkt op dat de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak die aanleiding gaf tot het reeds aangehaalde arrest Raad/Hautala niet rechtstreeks op de onderhavige zaak kan worden toegepast, daar zij betrekking heeft op de algemene vraag van de gedeeltelijke toegang, terwijl het Gerecht in casu enkel de vraag heeft behandeld of het feit dat de betrokken instellingen deze mogelijkheid van gedeeltelijke toegang niet hebben overwogen een invloed heeft gehad op het besluit om de toegang volledig te weigeren. Gelet echter op de inlichtingen betreffende de inhoud van de litigieuze documenten die in het bezit waren van het Gerecht, was er op dit punt geen enkele grond voor kritiek op de beslissing van het Gerecht. De Raad herinnert er in dit verband aan dat het Gerecht niet de overlegging van de litigieuze documenten kon gelasten en het moest stellen met de door de partijen verstrekte beschrijving van de structuur en de inhoud van de documenten, aangezien de wijziging op dit punt van artikel 67 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht (PB L 322 van 19 december 2000, blz. 4) slechts op 1 februari 2001 in werking is getreden, terwijl de terechtzitting van het Gerecht op 21 november 2000 plaatsvond.

22 Volgens de Raad doet het bestreden arrest niet af aan het reeds aangehaalde arrest Raad/Hautala, dat stelt dat de Raad verplicht is de gedeeltelijke toegang in overweging te nemen. Conform de rechtspraak is in het bestreden arrest enkel nagegaan of de onjuiste rechtsopvatting die het Gerecht daarin heeft vastgesteld, een invloed heeft gehad op de uitkomst van het door de betrokken instelling verrichte onderzoek. Aldus is het Gerecht op goede gronden tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval was, zodat het bestreden besluit diende te worden gehandhaafd.

23 De Raad stelt voorts dat, hoewel het in het algemeen aan de aanvrager toekomt om te oordelen of de meegedeelde passages voor hem van nut zijn, er objectieve elementen kunnen bestaan op grond waarvan de gedeeltelijke mededeling van een document kennelijk geen andere inlichtingen kan verstrekken aan de aanvrager dan deze waarover hij reeds beschikt. Dit zou in casu het geval zijn, hetgeen Mattila trouwens tot op zekere hoogte zou hebben toegegeven. Het ware absurd en zelfs in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur en met het evenredigheidsbeginsel aangepaste versies van documenten openbaar te maken die bijna volledig uit blanco pagina's bestaan.

24 Volgens de Commissie heeft het Gerecht het evenredigheidsbeginsel klaarblijkelijk onderzocht en toegepast in de bijzondere omstandigheden van de zaak. Het Gerecht heeft het argument van Mattila dat de instellingen hadden moeten onderzoeken of hem minstens gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten moest worden verleend (punt 66 van het bestreden arrest), uitdrukkelijk aanvaard. Het Gerecht heeft het argument van de Raad dat met het reeds aangehaalde arrest Hautala/Raad geen rekening diende te worden gehouden, afgewezen, en de in dit arrest gemaakt analyse bevestigd en toegepast, zowel wat het evenredigheidsbeginsel als wat het beginsel van de bescherming van de belangen van een behoorlijk bestuur betreft.

Beoordeling door het Hof

— De ontvankelijkheid van het tweede middel

25 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak uit artikel 225 EG, artikel 58, eerste alinea, van 's Hofs Statuut en artikel 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof 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 (zie inzonderheid arrest van 6 maart 2003, Interporc/Commissie, C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125, punt 15).

26 Aan de motiveringseisen van deze bepalingen is dus niet voldaan wanneer een verzoekschrift in hogere voorziening zich beperkt tot een herhaling of een letterlijke weergave van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten, waaronder die welke waren gebaseerd op feiten die het Gerecht uitdrukkelijk heeft verworpen (zie inzonderheid arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 16).

27 Wanneer de rekwirant echter de uitlegging of de toepassing van het gemeenschapsrecht door het Gerecht betwist, kunnen de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw worden behandeld. De procedure van hogere voorziening zou immers een deel van haar betekenis verliezen, indien de rekwirant op die manier zijn hogere voorziening niet kon baseren op middelen en argumenten die voor het Gerecht reeds zijn aangevoerd (zie inzonderheid arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 17).

28 Blijkens punten 18 tot en met 20 van dit arrest voldoet het tweede middel aan de hierboven beschreven motiveringsvereisten.

— De gegrondheid van het tweede middel

29 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel zij erop gewezen dat het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de Raad en de Commissie de mogelijkheid om gedeeltelijke toegang tot de documenten te verlenen, niet in overweging hebben genomen.

30 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenwel dat deze instellingen, krachtens besluiten 93/731 respectievelijk 94/90 en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, verplicht zijn te onderzoeken of gedeeltelijke toegang kan worden verleend tot de gegevens waarvoor geen uitzonderingen gelden, en dient, wanneer zij dit niet doen, de onregelmatigheid te worden vastgesteld van het besluit houdende weigering om toegang te verlenen, zodat dit besluit nietig moet worden verklaard (zie betreffende besluit 93/731 het reeds aangehaalde arrest Raad/Hautala, punten 21-31).

31 In punt 71 van het bestreden arrest is het Gerecht ten onrechte tot de conclusie gekomen dat een dergelijke onjuiste rechtsopvatting niet leidt tot de nietigverklaring van de bestreden besluiten, op grond dat deze onjuiste rechtsopvatting, gelet op de in de loop van de contentieuze procedure door de Raad en de Commissie gegeven uitleg en op de aard van de betrokken documenten, geen enkele invloed heeft gehad op het resultaat van de beoordeling door deze instellingen.

32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 59 en 62 van zijn conclusie heeft uiteengezet, zouden, indien de Raad en de Commissie de redenen voor de weigering om gedeeltelijke toegang tot een document te verlenen slechts voor het eerst voor de gemeenschapsrechter dienden mede te delen, de in besluiten 93/731 en 94/90 uitdrukkelijk voorziene procedurele garanties elk nuttig effect verliezen en zou dit zeer nadelige gevolgen teweegbrengen voor de rechten van de betrokkene, die vereisen dat behoudens in uitzonderlijke omstandigheden elke bezwarende beslissing met redenen dient te zijn omkleed om de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om vast te stellen of het besluit gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de wettigheid ervan kan worden betwist (zie inzonderheid arrest van 26 november 1981, Michel/Parlement, 195/80, Jurispr. blz. 2861, punt 22).

33 Alleen al om deze reden kan Mattila op goede gronden stellen dat het bestreden arrest blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting.

34 Bijgevolg dient het bestreden arrest te worden vernietigd voorzover het de vordering van Mattila strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten heeft afgewezen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op het tweede onderdeel van het tweede middel en de andere door Mattila tot staving van zijn hogere voorziening aangevoerde middelen.

— De gevolgen van de vernietiging van het bestreden arrest

35 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van 's Hofs Statuut vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht in geval van gegrondheid van de hogere voorziening. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

36 In casu is de zaak in staat van wijzen, en zal het Hof ze dus zelf afdoen.

37 Blijkens de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest, doen de litigieuze besluiten blijken van een onjuiste rechtsopvatting aangezien zij zijn vastgesteld zonder dat de Raad en de Commissie de mogelijkheid hadden overwogen gedeeltelijke toegang tot de documenten te verlenen.

38 In deze omstandigheden dienen de besluiten van de Commissie en de Raad van 5 respectievelijk 12 juli 1999 waarbij rekwirant de toegang tot bepaalde documenten werd geweigerd, nietig te worden verklaard.

Kosten

39 Overeenkomstig artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere

voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Raad en de Commissie in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van rekwirant in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Vernietigt het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 12 juli 2001, Mattila/Raad en Commissie (T-204/99), voorzover daarbij de vordering van Mattila is afgewezen tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Raad van de Europese Unie van 5 respectievelijk 12 juli 1999 waarbij rekwirant de toegang tot bepaalde documenten is geweigerd.**

2) **Verklaart deze besluiten nietig.**

3) **Wijst de hogere voorziening af voor het overige.**

4) **Verwijst de Raad en de Commissie in de kosten van de twee procedures.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 januari 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris