ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

1 februari 2007 *

In zaak C-266/05 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 24 juni 2005,

Jose Maria Sison, wonende te Utrecht (Nederland), vertegenwoordigd door J. Fermon, advocaat,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer en E. Finnegan als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, J. N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (rapporteur), M. Ilešič en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2006,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt J. M. Sison het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 26 april 2005, Sison/Raad (T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jurispr. blz. II-1429; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht zijn beroepen heeft verworpen tot nietigverklaring van drie beschikkingen van de Raad van de Europese Unie van 21 januari, 27 februari en 2 oktober 2003 houdende weigering van toegang tot bepaalde documenten (hierna respectievelijk: „eerste afwijzende beschikking", „tweede afwijzende beschikking" en „derde afwijzende beschikking", alsmede tezamen „afwijzende beschikkingen").

Juridisch en feitelijk kader

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 3, 4, 9 en 11 van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), luiden als volgt:

„(3) [...] Deze verordening consolideert de initiatieven die de instellingen al hebben genomen om de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces te verbeteren.

(4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, van het EG-Verdrag.

[...]

(9) Bepaalde documenten vereisen vanwege hun zeer gevoelige inhoud een bijzondere behandeling. [...]

[...]

(11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingenregeling dient te worden gewaarborgd. [...]"

3 Voornoemde verordening beoogt volgens artikel 1, sub a, daarvan „de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 van het EG-Verdrag neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [...], en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd".

4 Artikel 2 van die verordening, „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied", bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

[...]

5. Voor gevoelige documenten in de zin van artikel 9, lid 1, geldt overeenkomstig dat artikel een bijzondere behandeling.

[...]"

5 In artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, „Uitzonderingen", wordt bepaald:

„1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

a) het openbaar belang, wat betreft:

— de openbare veiligheid,

— defensie en militaire aangelegenheden,

— de internationale betrekkingen,

— het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;

[...]

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

— de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,

— gerechtelijke procedures en juridisch advies,

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

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

5. Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.

[...]"

6 Artikel 6, lid 1, van die verordening luidt:

„Verzoeken om toegang tot een document geschieden in schriftelijke vorm [...] De verzoeker is niet verplicht de redenen voor zijn verzoek te vermelden."

7 In artikel 9 van die verordening wordt bepaald:

„1. Gevoelige documenten zijn documenten die afkomstig zijn van de instellingen of van de agentschappen hiervan, van lidstaten, van derde landen of van internationale organisaties, en die op grond van de regels van de betrokken instelling ter bescherming van wezenlijke belangen van de Europese Unie, of van één of meer van haar lidstaten, op de gebieden van artikel 4, lid 1, sub a, — in het bijzonder openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden —, als ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' of ‚CONFIDENTIEL' zijn gerubriceerd.

[...]

3. Gevoelige documenten worden uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register vermeld of vrijgegeven.

4. Het besluit van een instelling om de toegang tot een gevoelig document te weigeren wordt zodanig met redenen omkleed, dat de door artikel 4 beschermde belangen niet worden geschaad.

[...]"

8 Artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 luidt:

„Het register bevat voor ieder document een referentienummer [...], het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud van het document [...] Verwijzingen worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in artikel 4 bedoelde belangen niet schaadt."

9 Artikel 12, leden 1 en 2, van die verordening, „Rechtstreekse toegang in elektronische vorm of via een register", bepaalt:

„1. Voor zover mogelijk maken de instellingen de documenten rechtstreeks toegankelijk voor het publiek, in elektronische vorm of via een register, overeenkomstig de regels van de betrokken instelling.

2. In het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt."

Voorgeschiedenis van het geding

10 De voorgeschiedenis van het geding is door het Gerecht in de punten 2 tot en met 8 van het bestreden arrest uiteengezet als volgt:

„2 Op 28 oktober 2002 heeft de Raad van de Europese Unie besluit 2002/848/EG vastgesteld tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van besluit 2002/460/EG (PB L 295, blz. 12). Bij dit besluit is verzoeker opgenomen in de lijst van personen van wie de tegoeden en financiële activa krachtens deze verordening worden bevroren (hierna: ‚litigieuze lijst'). Deze lijst is aangepast bij, met name, besluit 2002/974/EG van de Raad van 12 december 2002 (PB L 337, blz. 85) en besluit 2003/480/EG van de Raad van 27 juni 2003 (PB L 160, blz. 81) tot intrekking van de vorige besluiten en opstelling van een nieuwe lijst. Verzoekers naam is telkens op deze lijst blijven staan.

3 Overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 heeft verzoeker bij confirmatieve brief van 11 december 2002 verzocht hem toegang te verlenen tot de documenten op grond waarvan de Raad besluit 2002/848 heeft vastgesteld en hem mee te delen welke staten in dit verband bepaalde documenten hebben verstrekt. Bij confirmatieve brief van 3 februari 2003 heeft verzoeker gevraagd hem toegang te geven tot alle nieuwe documenten op grond waarvan de Raad besluit 2002/974, ingevolge hetwelk hij op de litigieuze lijst blijft staan, heeft vastgesteld, en hem mee te delen welke staten in dit verband bepaalde documenten hebben verstrekt. Bij confirmatieve brief van 5 september 2003 heeft verzoeker specifiek verzocht om toegang tot het verslag van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP betreffende besluit 2003/480, alsmede tot alle vóór de vaststelling van besluit 2003/480 aan de Raad overgelegde documenten die de vermelding van zijn naam en de handhaving ervan op de litigieuze lijst staven.

4 De Raad heeft elk verzoek om toegang, ook gedeeltelijke toegang, afgewezen bij respectievelijk [de eerste, de tweede en de derde afwijzende beschikking].

5 Wat de eerste en de tweede afwijzende beschikking betreft, heeft de Raad verklaard dat de informatie die ten grondslag ligt aan de besluiten tot opstelling van de bestreden lijst, in de als ‚CONFIDENTIEL UE' gerubriceerde, beknopte verslagen van de Coreper van respectievelijk 23 oktober 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) en 4 december 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51) was vervat.

6 De Raad heeft de toegang tot deze verslagen geweigerd met een beroep op artikel 4, lid 1, sub a, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Hij heeft om te beginnen uiteengezet dat ‚openbaarmaking van [deze verslagen] alsmede van de informatie in het bezit van de autoriteiten der lidstaten die het terrorisme bestrijden, de personen, groepen en entiteiten waarop deze informatie betrekking heeft, de kans geeft de inspanningen van deze autoriteiten tegen te werken en aldus het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, ernstige schade toebrengt'. Verder, aldus de Raad, ondermijnt de ‚openbaarmaking van de betrokken informatie ook de bescherming van het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen, aangezien bij het optreden in het kader van de strijd tegen het terrorisme ook autoriteiten van

derde staten betrokken [waren]'. De Raad heeft de gedeeltelijke toegang tot deze informatie geweigerd op grond dat deze ‚volledig onder de genoemde uitzonderingen viel'. De Raad heeft voorts geweigerd mee te delen welke staten relevante informatie hebben verstrekt, daarbij opmerkend dat ‚de oorspronkelijke verstrekker[s] van de betrokken informatie zich, na raadpleging overeenkomstig artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, tegen openbaarmaking van de gevraagde informatie [heeft/hebben] verzet'.

7 Wat de derde afwijzende beschikking betreft, heeft de Raad er eerst op gewezen dat het verzoek betrekking had op hetzelfde document waartoe verzoeker bij de eerste afwijzende beschikking reeds de toegang was ontzegd. De Raad heeft zijn eerste afwijzende beschikking bevestigd en heeft verder gesteld dat ook de toegang tot verslag 13 441/02 moest worden geweigerd op grond van de uitzondering betreffende de gerechtelijke procedures (artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001). De Raad heeft voorts erkend dat hij bij vergissing verslag 11 311/03 EXT 1, betreffende besluit 2003/480, als relevant verslag heeft aangemerkt. In dit verband heeft hij uiteengezet dat hij geen andere informatie of documenten heeft ontvangen die de intrekking van besluit 2002/848, voor zover dit besluit verzoeker betreft, rechtvaardigt.

8 Verzoeker heeft beroep ingesteld tot nietigverklaring van besluit 2002/974, welk beroep ter griffie van het Gerecht is ingeschreven onder nummer T-47/03."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

11 Verzoeker heeft achtereenvolgens drie beroepen ingesteld bij het Gerecht tot nietigverklaring van respectievelijk de eerste afwijzende beschikking (zaak T-110/03), de tweede afwijzende beschikking (zaak T-150/03) en de derde afwijzende beschikking (zaak T-405/03). Die drie zaken zijn gevoegd.

12 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht alle drie die beroepen verworpen.

13 Zoals blijkt uit de punten 26, 34 en 35 van het bestreden arrest, is het beroep in zaak T-405/03 enerzijds niet-ontvankelijk verklaard, voor zover het betrekking heeft op de louter confirmatieve weigering van toegang tot verslag 13 441/02, en anderzijds ongegrond, voor zover het de weigering van toegang tot andere documenten betreft, aangezien het Gerecht in dat verband van oordeel was dat de Raad rechtens genoegzaam had aangetoond dat die documenten niet bestonden.

14 Het beroep in zaak T-150/03 is ongegrond verklaard, aangezien het Gerecht in punt 38 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de door verzoeker verlangde documenten niet bestonden.

15 Met betrekking tot zaak T-110/03 heeft het Gerecht om te beginnen in de punten 46 en 47 van het bestreden arrest geoordeeld:

„46 Met betrekking tot de omvang van de wettigheidstoetsing door het Gerecht van een afwijzende beschikking, zij opgemerkt dat de Raad volgens het Gerecht, in de arresten [van 19 juli 1999,] Hautala/Raad, [T-14/98, Jurispr. blz. II-2489,] punt 71, en [7 februari 2002,] Kuijer/Raad, [T-211/00, Jurispr. blz. II-485,] punt 53, een ruime beoordelingsmarge heeft in het kader van een afwijzende beschikking die, gedeeltelijk zoals in het onderhavige geval, berust op de bescherming van het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen. In het arrest Kuijer/Raad, [...] heeft het Gerecht erkend dat de instelling een dergelijke beoordelingsmarge heeft wanneer zij de toegang weigert op grond van het openbaar belang in het algemeen. Met betrekking tot de dwingende uitzonderingen op de toegang van het publiek tot documenten, waarin artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 voorziet, beschikken de instellingen dus over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

47 Bij de wettigheidstoetsing van besluiten van de instellingen waarbij de toegang tot documenten wordt geweigerd op grond van de uitzonderingen betreffende het openbaar belang van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001, moet het Gerecht bijgevolg enkel controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (zie naar analogie arresten Hautala/Raad, [...] punten 71 en 72, in hogere voorziening bevestigd, en Kuijer/Raad, [...] punt 53)."

16 Met betrekking tot verzoekers middel dat de weigering van toegang tot de verlangde documenten schending inhoudt van het recht op een eerlijk proces, meer bepaald van de waarborgen van artikel 6, lid 3, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome is ondertekend (hierna: „EVRM"), alsmede schending van het evenredigheidsbeginsel, heeft het Gerecht in de punten 50 tot en met 55 van het bestreden arrest geoordeeld als volgt:

„50 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, ‚iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht van toegang tot documenten van de instellingen heeft'. Hieruit blijkt dat deze verordening tot doel heeft te waarborgen dat iedereen toegang heeft tot openbare documenten en niet enkel dat de verzoekende partij toegang heeft tot documenten die hem betreffen.

51 Ten tweede zijn de uitzonderingen op de toegang tot documenten van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 in dwingende bewoordingen geformuleerd. De instellingen zijn bijgevolg verplicht de toegang te weigeren tot documenten die onder deze uitzonderingen vallen, wanneer het bewijs dat zulke omstandigheden zich voordoen, wordt geleverd (zie naar analogie arresten Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 58, en 13 september 2000, Denkavit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 39).

52 Het bijzondere belang dat een verzoekende partij bij de toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, stelt te hebben, kan in het kader van de toepassing van de dwingende uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001, bijgevolg niet in aanmerking worden genomen.

53 Verzoeker betoogt in wezen dat de Raad verplicht was hem toegang te verlenen tot de gevraagde documenten die hij nodig heeft ter vrijwaring van zijn recht op een eerlijk proces in het kader van zaak T-47/03.

54 Aangezien de Raad zich in de eerste afwijzende beschikking op de dwingende uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 heeft beroepen, kan hem evenwel niet worden verweten dat hij geen rekening heeft gehouden met verzoekers eventuele bijzondere behoefte over de verlangde documenten te kunnen beschikken.

55 Ook al zijn deze documenten dus noodzakelijk voor verzoekers verweer in het kader van zaak T-47/03, welke vraag in het kader van laatstbedoelde zaak moet worden onderzocht, dan nog is deze omstandigheid voor de beoordeling van de rechtsgeldigheid van de eerste afwijzende beschikking irrelevant."

17 Voor de afwijzing van verzoekers tweede middel, volgens hetwelk de eerste afwijzende beschikking de krachtens artikel 253 EG op de instellingen rustende motiveringsplicht heeft geschonden, heeft het Gerecht zich gebaseerd op de volgende overwegingen:

„60 Met betrekking tot een verzoek om toegang tot documenten moet de betrokken instelling die een dergelijk verzoek afwijst, in elk concreet geval aantonen, aan

de hand van de informatie waarover zij beschikt, dat de documenten waarvoor toegang wordt gevraagd, werkelijk onder de in verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen vallen (zie naar analogie arrest Hof van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie, C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 24). Het is evenwel mogelijk dat de redenen die geheimhouding van elk document rechtvaardigen, niet kunnen worden vermeld, omdat anders de inhoud ervan zou worden onthuld en de uitzondering aldus elk nut zou verliezen (zie naar analogie arrest WWF UK/Commissie, [...] punt 65).

61 In het kader van deze rechtspraak staat het dus aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd, om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of, enerzijds, het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is.

62 In casu heeft de Raad met betrekking tot verslag 13 441/02 duidelijk vermeld op welke uitzonderingen zijn weigering krachtens artikel 4, lid 1, sub a, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 berustte. Hij heeft, met een beroep op de strijd tegen het terrorisme en de betrokkenheid van derde staten, aangegeven in welk opzicht deze uitzonderingen wat de betrokken documenten betreft, relevant waren. Verder heeft hij de aangevoerde behoefte aan bescherming beknopt toegelicht. Zo heeft hij met betrekking tot de openbare veiligheid uiteengezet dat de kennisgeving van de documenten de personen op wie deze informatie betrekking heeft, de kans biedt het overheidsoptreden in het gedrang te brengen. Met betrekking tot de internationale betrekkingen heeft hij bondig aangevoerd dat bij de strijd tegen het terrorisme derde staten betrokken zijn. De beknoptheid van deze motivering is toelaatbaar omdat het vrijgeven van aanvullende informatie, met name met betrekking tot de inhoud van de bedoelde documenten, de aangevoerde uitzonderingen hun belangrijkste betekenis zou ontnemen.

63 Met betrekking tot de weigering van gedeeltelijke toegang tot deze documenten heeft de Raad uitdrukkelijk gezegd dat hij deze mogelijkheid heeft onderzocht

en waarom hij ze heeft verworpen, namelijk omdat de betrokken documenten volledig onder de aangevoerde uitzonderingen vielen. Om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, kon de Raad niet bekendmaken welke informatie precies in deze documenten was vervat, omdat anders de aangevoerde uitzonderingen hun nut zouden verliezen. Dat deze motivering stereotiep overkomt, vormt op zich geen motiveringsgebrek, omdat het niet belet de gevolgde redenering te begrijpen en te controleren.

64 Met betrekking tot de vraag welke staten relevante documenten hebben verstrekt, zij opgemerkt dat de Raad in zijn initiële afwijzende beschikkingen zelf heeft vermeld dat er documenten van derde staten bestonden. Om te beginnen heeft de Raad de in dit verband aangevoerde uitzondering vermeld, namelijk artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Voorts heeft hij de twee toepassingsvereisten van deze uitzondering aangegeven. In de eerste plaats heeft hij impliciet doch noodzakelijkerwijs geoordeeld dat de betrokken documenten gevoelige documenten waren. Dit gegeven is binnen de context ervan, meer bepaald tegen de achtergrond van de indeling van de betrokken documenten als CONFIDENTIEL UE, kennelijk begrijpelijk en controleerbaar. In de tweede plaats heeft de Raad uiteengezet dat hij de betrokken autoriteiten heeft geraadpleegd en er akte van heeft genomen dat zij zich tegen de bekendmaking van hun identiteit hebben verzet.

65 Hoewel de eerste afwijzende beschikking betrekkelijk beknopt is gemotiveerd (twee bladzijden), heeft verzoeker alle gelegenheid gehad zich een juist begrip te vormen van de redenen voor de weigeringen en was het Gerecht in staat zijn toezicht uit te oefenen. De Raad heeft deze beschikkingen bijgevolg naar behoren gemotiveerd."

18 Met een derde middel, betreffende schending van het recht van toegang tot documenten, stelde verzoeker schending van de artikelen 1, tweede alinea, EU, en 6, lid 1, EU en artikel 255 EG, alsmede van de artikelen 4, leden 1, sub a, en 6, en 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001.

19 Met betrekking tot het eerste onderdeel van dat derde middel, volgens hetwelk de Raad bij de vaststelling van de eerste afwijzende beschikking niet concreet heeft onderzocht of bekendmaking van de verlangde informatie het openbaar belang kon schaden en evenmin zijn eigen belangen tegen die van verzoeker heeft afgewogen, alsook het beginsel van de strikte uitlegging van de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten heeft geschonden, heeft het Gerecht in de punten 71 tot en met 82 van het bestreden arrest met name geoordeeld als volgt:

„71 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Raad in het kader van de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 niet gehouden was rekening te houden met het bijzondere belang van verzoeker bij het verkrijgen van de verlangde documenten (zie de punten 52 en 54 supra).

[...]

74 Met betrekking tot, in de eerste plaats, de bescherming van het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, [...]

[...]

77 [...] moet worden aanvaard dat, voor de doeltreffendheid van de strijd tegen het terrorisme, de bij de overheid berustende informatie over personen of entiteiten die van terrorisme worden verdacht, geheim wordt gehouden zodat zij haar nut behoudt en een efficiënt optreden mogelijk is. De kennisgeving van het verlangde document aan het publiek had het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, bijgevolg noodzakelijkerwijs schade toegebracht. In dit

verband kan het door verzoeker aangevoerde onderscheid tussen strategische informatie en informatie die hem persoonlijk betreft, niet worden aanvaard. Alle persoonlijke informatie onthult immers noodzakelijkerwijs bepaalde strategische aspecten van de strijd tegen het terrorisme, zoals informatiebronnen, de aard van deze informatie, of de mate waarin op personen die van terrorisme worden verdacht, controle wordt uitgeoefend.

78 Waar de Raad met het oog op de openbare veiligheid de toegang tot verslag 13 441/02 heeft geweigerd, heeft hij dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt.

79 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de bescherming van het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen, is het duidelijk, tegen de achtergrond van besluit 2002/848 en verordening nr. 2580/2001, dat het voorwerp ervan, namelijk de strijd tegen het terrorisme, onderdeel vormt van een internationaal optreden dat terug te voeren is op resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 28 september 2001. In het kader van dit globale optreden worden de staten opgeroepen tot samenwerking. In het gevraagde document zijn zeer waarschijnlijk zoniet noodzakelijkerwijs de bestanddelen van deze internationale samenwerking vermeld. In elk geval heeft verzoeker niet betwist dat derde staten bij de vaststelling van besluit 2002/848 betrokken zijn. Hij heeft integendeel verzocht hem mee te delen om welke staten het ging. Hieruit volgt dat het gevraagde document daadwerkelijk onder de uitzondering betreffende de internationale betrekkingen valt.

80 Deze internationale samenwerking inzake terrorisme vereist dat de staten mogen uitgaan van de vertrouwelijke behandeling van de door hen aan de Raad verstrekte informatie. Gelet op de aard van het gewenste document, heeft de Raad op goede gronden kunnen oordelen, dat bekendmaking ervan de positie van de Europese Unie in de internationale samenwerking inzake de strijd tegen het terrorisme kon aantasten.

81 In dit verband moet verzoekers argument — dat het loutere feit dat derde staten bij de activiteiten van de instellingen betrokken zijn, de toepassing van de betrokken uitzondering niet kan rechtvaardigen — om de hiervoor vermelde redenen worden afgewezen. Anders dan met dit argument wordt aangenomen, vindt de medewerking van derde staten immers plaats in een bijzonder gevoelig kader, namelijk de strijd tegen het terrorisme, die geheimhouding van deze medewerking rechtvaardigt. Verder blijkt uit het besluit, in zijn geheel gelezen, dat de betrokken staten zich zelfs hebben verzet tegen bekendmaking van hun identiteit.

82 Waar de Raad van mening was dat bekendmaking van het gevraagde document het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen, kon aantasten, heeft hij dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt."

20 Met betrekking tot het derde onderdeel van het derde middel van het beroep, volgens hetwelk een strikte uitlegging van de „auteursregel" zou betekenen dat de Raad meedeelt welke staten documenten betreffende besluit 2002/848 hebben verstrekt alsmede wat de precieze aard van deze documenten is, zodat verzoeker bij de auteurs ervan een verzoek om toegang tot deze documenten kan indienen, heeft het Gerecht zich in de punten 91 tot en met 99 van het bestreden arrest aldus uitgelaten:

„91 Vooraf zij opgemerkt dat verzoekers betoog in hoofdzaak is gebaseerd op oude rechtspraak met betrekking tot de gedragscode van 6 december 1993 inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41; hierna: ‚gedragscode'), uitgevoerd bij besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43), en besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58).

92 Overeenkomstig deze gedragscode moest het verzoek om toegang, wanneer de auteur van het document dat bij een instelling berustte een derde persoon was, rechtstreeks tot deze persoon worden gericht. Het Hof heeft hieruit geconcludeerd dat de instelling de oorsprong van het document moest nagaan en de betrokkene moest meedelen wie de auteur ervan was, zodat hij zich rechtstreeks tot hem kon wenden (arrest [van 6 maart 2003,] Interporc/Commissie, [C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125,] punt 49).

93 Volgens artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001 staat het daarentegen aan de betrokken instelling zelf de derde die het document heeft opgesteld, te raadplegen, tenzij zonder meer duidelijk is dat het verzoek om toegang bevestigend dan wel afwijzend moet worden beantwoord. Lidstaten kunnen verzoeken dat hun instemming vereist is.

94 De auteursregel, zoals hij in de gedragscode stond, heeft in verordening nr. 1049/2001 dus een fundamentele wijziging ondergaan. Als gevolg daarvan is de identiteit van de auteur aanzienlijk minder belangrijk dan onder de vorige regeling.

95 Verder bepaalt artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 met betrekking tot gevoelige documenten, dat zij ‚uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register worden vermeld of vrijgegeven'. Vastgesteld moet dus worden dat voor gevoelige documenten een afwijkende regeling geldt die kennelijk tot doel heeft de inhoud en zelfs het bestaan ervan geheim te houden.

96 De Raad was bijgevolg niet gehouden tot kennisgeving van de betrokken, door staten opgestelde documenten met betrekking tot de vaststelling van besluit 2002/848, en evenmin tot bekendmaking van de identiteit van deze auteurs, voor zover, ten eerste, het gevoelige documenten betreft en, ten tweede, de staten die ze hebben opgesteld zich tegen de kennisgeving ervan hebben verzet.

97 Vastgesteld zij evenwel dat verzoeker de door de Raad ingeroepen rechtsgrondslag, namelijk artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, dat inhoudt dat de betrokken documenten als gevoelige documenten worden beschouwd, niet betwist, evenmin als het feit dat de Raad van de staten die de betrokken documenten hebben opgesteld, een afwijzende standpuntbepaling heeft gekregen.

98 Ten overvloede zij opgemerkt dat het geen twijfel lijdt dat de betrokken documenten gevoelige documenten zijn. [...] Gelet, verder, op het vermoeden van wettigheid dat uitgaat van elke verklaring van een instelling, zij opgemerkt dat verzoeker geen enkel bewijs heeft geleverd dat de verklaring van de Raad — dat hij van de betrokken staten een afwijzende standpuntbepaling had ontvangen — onjuist is.

99 De Raad heeft derhalve terecht geweigerd de betrokken documenten en de identiteit van de auteurs ervan openbaar te maken."

Hogere voorziening

21 Met zijn hogere voorziening, ter ondersteuning waarvan hij vijf middelen aanvoert, verzoekt rekwirant het Hof het bestreden arrest te vernietigen en vervolgens de zaak zelf af te doen door toewijzing van de conclusies tot nietigverklaring van de afwijzende beschikkingen die hij in eerste aanleg heeft ingediend. Rekwirant verzoekt ook om verwijzing van de Raad in de kosten.

22 De Raad concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en tot verwijzing van rekwirant in de kosten.

De hogere voorziening voor zover zij de zaken T-150/03 en T-405/03 betreft

23 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak uit artikel 225 EG, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie 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 (arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./ Commissie, C-131/03 P, Jurispr. blz. I-7795, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Hoewel rekwirant in zijn verzoekschrift concludeert tot vernietiging van het bestreden arrest voor zover daarin uitspraak wordt gedaan op de zaken T-110/03, T-150/03 en T-405/03, moet in casu worden vastgesteld dat de vijf middelen die ter onderbouwing van de hogere voorziening zijn aangevoerd, uitsluitend gericht zijn tegen de overwegingen op grond waarvan het Gerecht het beroep in zaak T-110/03 heeft verworpen. Voornoemde middelen zijn daarentegen niet gericht tegen de overwegingen op grond waarvan het Gerecht tot verwerping van de beroepen in de zaken T-150/03 en T-405/03 heeft geconcludeerd.

25 In die omstandigheden moet de hogere voorziening niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover zij strekt tot vernietiging van het bestreden arrest, voor zover daarbij de beroepen in de zaken T-150/03 en T-405/03 zijn verworpen.

De hogere voorziening voor zover zij zaak T-110/03 betreft

Eerste middel: schending van de artikelen 220 EG, 225 EG en 230 EG, alsmede van de rechten van de verdediging, het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectieve rechterlijke bescherming

— Betoog van rekwirant

26 Met het eerste onderdeel van het eerste middel stelt rekwirant dat het Gerecht met zijn beslissing in de punten 46 en 47 van het bestreden arrest dat de Raad over een onbeperkte beoordelingsbevoegdheid beschikt bij de weigering van toegang tot documenten op grond van de uitzonderingen betreffende de bescherming van het openbaar belang als bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001, en dat de rechterlijke toetsing van die beoordelingsbevoegdheid zich beperkt tot de controle of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt, de omvang van de krachtens artikel 230 EG op hem rustende volledige wettigheidstoetsing ten onrechte heeft beperkt. Volgens artikel 67, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering mag het Gerecht overigens zijn toetsing baseren op de inhoud van het document waartoe de toegang is geweigerd, hetgeen ook bevestigt dat het Gerecht verplicht is tot een volledige wettigheidstoetsing van de besluiten van de instellingen inzake toegang van het publiek tot hun documenten.

27 Subsidiair voert rekwirant aan dat een dergelijke volledige wettigheidstoetsing op zijn minst is gerechtvaardigd in het licht van de specifieke kenmerken van het onderhavige geval, dat zich namelijk in drie opzichten onderscheidt van de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Hautala/Raad, waarnaar de punten 46 en 47 van het bestreden arrest verwijzen. Ten eerste vallen de verlangde documenten en de eerste afwijzende beschikking volledig binnen de sfeer van het EG-Verdrag en niet onder die van het in titel V van het EU-Verdrag geregelde gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ten tweede zijn voornoemde

documenten niet voor intern gebruik bestemd, maar zijn zij bedoeld om een bijdrage te leveren tot het wetgevingsproces, zodat zij ruimer toegankelijk dienen te zijn. Ten derde heeft rekwirant een rechtmatig belang bij toegang tot die documenten, die hem persoonlijk betreffen en tot zijn vermelding op de litigieuze lijst hebben geleid.

28 Door met betrekking tot dit laatste punt in punt 52 van het bestreden arrest te oordelen dat het bijzondere belang dat een verzoekende partij bij de toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, stelt te hebben, voor de toepassing van de dwingende uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 niet in aanmerking kan worden genomen, heeft het Gerecht tweemaal blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

29 Om te beginnen heeft het Gerecht niet getoetst aan het in artikel 6, lid 3, sub a, EVRM neergelegde algemene beginsel dat „een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, in het bijzonder [het recht heeft] onverwijld, [...] en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging", terwijl rekwirant toch wegens zijn plaatsing op de litigieuze lijst binnen het kader van die bepaling valt. Door aldus het bijzondere belang van verzoeker in eerste aanleg te negeren, heeft het Gerecht de regel geschonden dat het besluit met betrekking tot een verzoek om toegang tot documenten van de instellingen na het onderzoek van de specifieke omstandigheden van elk concreet geval moet worden genomen.

30 Met het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt rekwirant dat het Gerecht, door de wettigheid van de eerste afwijzende beschikking niet te onderzoeken in het licht van het in artikel 6, lid 3, sub a, EVRM neergelegde beginsel en zijn argumenten inzake dat punt niet te beantwoorden, de rechten van de verdediging en het algemene beginsel dat het recht op een eerlijk proces waarborgt, heeft geschonden.

31 Met het derde onderdeel van het eerste middel stelt rekwirant dat het Gerecht, door de omvang van de wettigheidstoetsing te beperken en het argument betreffende de schending van het in voornoemd artikel 6, lid 3, sub a, EVRM geformuleerde beginsel niet te aanvaarden, voorts het recht op een effectief beroep in rechte heeft geschonden dat hem volgens artikel 13 EVRM toekomt.

— Beoordeling door het Hof

32 Wat het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de omvang van de krachtens artikel 230 EG op de gemeenschapsrechter rustende wettigheidstoetsing kan variëren naar gelang van de betrokken gebieden.

33 Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, heeft het Hof dan ook beslist dat de gemeenschapswetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Daaruit heeft het afgeleid dat een op deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie met name arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Anders dan rekwirant stelt, heeft het Gerecht in de lijn van de aldus aangehaalde rechtspraak in punt 46 van het bestreden arrest met betrekking tot de omvang van de rechterlijke toetsing van de wettigheid van een besluit van de Raad waarbij de toegang van het publiek tot een document wordt geweigerd op grond van een van de uitzonderingen betreffende het openbaar belang van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001, op goede gronden geoordeeld dat ervan moet worden uitgegaan dat laatstgenoemde instelling een ruime beoordelingsmarge heeft bij de bepaling of bekendmaking van documenten betreffende gebieden die onder die uitzonderingen vallen, het openbaar belang kan schaden. Het Gerecht heeft ook op goede gronden in punt 47 van het bestreden arrest beslist dat de gemeenschapsrechter bij de wettigheidstoetsing van een dergelijk besluit derhalve enkel dient te controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

35 In de eerste plaats moet worden erkend dat de bijzonder gevoelige en wezenlijke aard van de door artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, in combinatie met het feit dat de instelling volgens die bepaling verplicht is de toegang te weigeren wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek die belangen zou schaden, het aldus door de instelling te nemen besluit een ingewikkeld en moeilijk karakter verleent waardoor zeer grote voorzichtigheid geboden is. Voor een dergelijk besluit is dus een beoordelingsmarge vereist.

36 In de tweede plaats zij opgemerkt dat de in artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde criteria zeer algemeen zijn, daar de toegang namelijk moet worden geweigerd, zoals blijkt uit de bewoordingen van die bepaling, wanneer de openbaarmaking van het betrokken document zou leiden tot „ondermijning" van de bescherming van het „openbaar belang", met name wat betreft de „openbare veiligheid" en de „internationale betrekkingen".

37 In dit verband blijkt uit het onderzoek van de werkzaamheden voorafgaand aan de vaststelling van voornoemde verordening, dat verschillende voorstellen voor een betere omschrijving van de werkingssfeer van de uitzonderingen betreffende het openbaar belang waarnaar artikel 4, lid 1, sub a, van die verordening verwijst, waardoor ongetwijfeld de mogelijkheden van rechterlijke toetsing met betrekking tot de door de instelling verrichte beoordeling dienovereenkomstig hadden kunnen worden uitgebreid, niet zijn aanvaard.

38 Dat geldt met name voor de precisering in het voorstel voor een 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 C 177 E, blz. 70), die beoogde de werkingssfeer van die uitzonderingen te beperken tot de gevallen waarin „in belangrijke mate afbreuk" wordt gedaan aan de bescherming van die belangen. Dat is ook het geval met het 30ste amendement op voormeld voorstel, dat is vervat in het wetgevingsvoorstel in het rapport van de commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement (A5-0318/2000), waarbij werd voorgesteld artikel 4 aldus te herformuleren dat

toegang wordt geweigerd wanneer de openbaarmaking van een document de openbare veiligheid of een „vitaal belang" bij de internationale betrekkingen van de Unie „aanmerkelijk" in gevaar dreigde te brengen.

39 In de derde plaats en zoals de Raad terecht stelt, kan artikel 67, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de juistheid van de in de punten 46 en 47 van het bestreden arrest geformuleerde beginselen niet op losse schroeven zetten. Immers, in dat artikel, dat staat in de Tweede titel, Derde hoofdstuk, Tweede afdeling, van dat reglement en betrekking heeft op maatregelen van instructie, wordt in lid 3, derde alinea, enkel bepaald dat „indien een stuk waarvan de kennisneming door een communautaire instelling is geweigerd, aan het Gerecht is overgelegd in het kader van een beroep betreffende de wettigheid van die weigering, dat stuk niet aan de andere partijen wordt medegedeeld". Die bepaling wil echter bovenal de gevolgen van het door een instelling genomen besluit om een document niet mee te delen, handhaven zolang het Gerecht geen uitspraak ten gronde heeft gedaan, aangezien die niet-mededeling juist het voorwerp van het aan laatstgenoemde voorgelegde geding vormt. Hoewel uit dat procedurevoorschrift blijkt dat het Gerecht in voorkomend geval gedwongen kan zijn kennis te nemen van een document waartoe het publiek de toegang is geweigerd, kan het daarentegen geen enkele relevantie hebben voor de afbakening van de omvang van de krachtens het EG-Verdrag op de gemeenschapsrechter rustende rechterlijke controle.

40 Wat in de vierde plaats het subsidiaire betoog van rekwirant betreft, dat is gebaseerd op de gestelde bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval als vermeld in punt 27 van dit arrest, moet worden vastgesteld dat deze ook geen enkele invloed kunnen uitoefenen op de omvang van de in casu op het Gerecht rustende rechterlijke controle.

41 Wat ten eerste de stelling van rekwirant betreft dat de verlangde documenten in casu hadden bijgedragen tot de vaststelling van een handeling van wetgevende aard, volstaat de opmerking dat die stelling, zelfs indien zij juist zou zijn, geen invloed kan hebben op de vraag of de openbaarmaking van die documenten afbreuk kan doen aan de door artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen en derhalve ook niet op de vraag of de gevraagde toegang tot die

documenten moet worden geweigerd. Met name zij in dit verband opgemerkt dat artikel 12, lid 2, van die verordening weliswaar bepaalt dat documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, rechtstreeks toegankelijk dienen te worden gemaakt, maar eraan toevoegt dat dit slechts geldt met inachtneming van de artikelen 4 en 9 van die verordening.

42 Wat ten tweede het argument betreft dat rekwirant stelt te ontlenen aan de omstandigheid dat de verlangde documenten en de eerste afwijzende beschikking volledig binnen de sfeer van het EG-Verdrag en niet binnen die van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zouden vallen, kan worden volstaan met de opmerking dat dit in het onderhavige geval niet is bewezen. Zoals de Raad heeft opgemerkt, houdt besluit 2002/848, waarbij rekwirant op de litigieuze lijst is geplaatst, namelijk nauw verband met gemeenschappelijk standpunt 2002/847/GBVB van de Raad van 28 oktober 2002 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2002/462/GBVB (PB L 295, blz. 1).

43 Wat ten derde het bijzondere belang betreft dat rekwirant zou hebben bij kennisneming van de documenten waarvan mededeling werd gevraagd, zij erop gewezen dat, zoals het Gerecht op goede gronden in punt 50 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, het doel van verordening nr. 1049/2001 is het publiek in het algemeen een recht van toegang te geven tot documenten van de instellingen en niet regels voor te schrijven ter bescherming van het bijzondere belang dat deze of gene bij toegang tot een van die documenten zou kunnen hebben.

44 Dat blijkt met name uit de artikelen 2, lid 1, 6, lid 1, en 12, lid 1, alsmede uit de titel en de overwegingen 4 en 11 van die verordening. Eerstgenoemde bepaling waarborgt namelijk zonder onderscheid het recht van toegang van iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat, terwijl de tweede bepaling dienaangaande specificeert dat de verzoeker niet verplicht is de redenen voor zijn verzoek te vermelden. Volgens artikel 12, lid 1, maken de instellingen voor zover mogelijk de documenten „rechtstreeks"

toegankelijk voor het publiek, in elektronische vorm of via een register. De titel van verordening nr. 1049/2001 en de overwegingen 4 en 11 daarvan benadrukken ook dat die verordening tot doel heeft de documenten van de instellingen toegankelijk te maken voor het „publiek".

45 Bij onderzoek van de werkzaamheden die hebben geleid tot de vaststelling van verordening nr. 1049/2001, blijkt overigens dat de mogelijkheid is onderzocht om het voorwerp van die verordening uit te breiden door te bepalen dat rekening wordt gehouden met bepaalde specifieke belangen waarop iemand zich zou kunnen beroepen teneinde toegang tot een bepaald document te verkrijgen. Zo werd met name bij het 31ste amendement in het wetgevingsvoorstel in het rapport van de commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement het idee geopperd een nieuw artikel 4, lid 1 bis, in het in punt 38 van het onderhavige arrest vermelde voorstel van de Commissie op te nemen, dat luidt: „Wanneer de instelling het belang van het publiek bij de openbaarmaking van het document onderzoekt, neemt zij ook het belang in aanmerking van een indiener van een verzoekschrift of een klacht dan wel van een andere toegangsgerechtigde die een recht, een belang of een verplichting ter zake heeft." Ook het zevende amendement dat is voorgesteld in het in hetzelfde rapport vervatte advies van de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement had betrekking op de invoeging van een lid in artikel 1 van dat voorstel van de Commissie teneinde te preciseren dat „een indiener van een verzoekschrift of een klacht, dan wel iedere andere natuurlijke of rechtspersoon wiens rechten, belangen of verplichtingen in een zaak in geding zijn (een partij bij die zaak) ook het recht heeft op toegang tot een document dat niet toegankelijk is voor het publiek, maar invloed kan hebben op het onderzoek van de zaak als bedoeld in de onderhavige verordening en in de door de instelling vastgestelde bepalingen". In dat verband moet echter worden vastgesteld dat geen van de aldus geformuleerde voorstellen in de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 is opgenomen.

46 Verder blijkt uit de tekst van artikel 4, lid 1, sub a, van die verordening dat wat de in die bepaling bedoelde uitzonderingen op het recht van toegang betreft, de instelling verplicht is de toegang te weigeren, wanneer de kennisgeving van een document aan het publiek afbreuk kan doen aan de door die bepaling beschermde belangen, zonder dat in een dergelijk geval, en anders dan met name in artikel 4, lid 2, wordt bepaald, de vereisten in verband met de bescherming van voornoemde belangen moeten worden afgewogen tegen die welke uit andere belangen zouden voortvloeien.

47 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht in punt 52 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat het bijzondere belang van een verzoekende partij bij de mededeling van documenten niet in aanmerking kan worden genomen door de instelling die zich zal moeten uitspreken over de vraag of de kennisgeving van die documenten aan het publiek afbreuk zou doen aan de door artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, en in een dergelijk geval de gevraagde toegang zal moeten weigeren.

48 Zelfs indien rekwirant, zoals hij stelt, het recht heeft uitvoerig in kennis te worden gesteld van de aard van en de reden voor de beschuldiging die tegen hem is ingebracht, omdat hij op de litigieuze lijst is geplaatst, en dit recht toegang tot bij de Raad berustende documenten inhoudt, volstaat derhalve de opmerking dat een dergelijk recht niet specifiek kan worden uitgeoefend, zoals het Gerecht in de punten 52 tot en met 55 van het bestreden arrest op goede gronden heeft beslist, door gebruik te maken van de bij verordening nr. 1049/2001 ingevoerde regeling voor toegang van het publiek tot documenten.

49 Gelet op het voorgaande, moet het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

50 Hetzelfde geldt voor het tweede onderdeel van het eerste middel, betreffende de gestelde schending van de rechten van de verdediging op grond dat het Gerecht geen antwoord heeft gegegeven op het argument van rekwirant betreffende schending van het recht om uitvoerig in kennis te worden gesteld van de aard van en de reden voor de beschuldiging die tegen hem is ingebracht. In dit verband volstaat namelijk de opmerking dat het Gerecht, zoals reeds blijkt uit hetgeen in punt 48 van het onderhavige arrest is gezegd, voornoemd argument in de punten 52 tot en met 55 van het bestreden arrest wél heeft onderzocht en van de hand heeft gewezen.

51 Met het derde onderdeel van het eerste middel stelt rekwirant schending van zijn recht op een effectief beroep in rechte tegen de aantasting van zijn recht om uitvoerig in kennis te worden gesteld van de aard van en de reden voor de tegen hem ingebrachte beschuldiging omdat hij op de litigieuze lijst is geplaatst.

52 In dit verband zij echter opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 48 van het onderhavige arrest, een dergelijk recht om te worden ingelicht, zo het al wordt aangetoond, niet specifiek kan worden uitgeoefend door gebruik te maken van de regeling inzake toegang tot documenten waarin verordening nr. 1049/2001 voorziet. Hieruit volgt dat de eventuele schending van dat recht niet kan voortvloeien uit een krachtens voornoemde verordening vastgestelde afwijzende beschikking en dus evenmin aanleiding kan geven tot veroordeling door de rechter en tot toewijzing van een tegen die beschikking gericht beroep tot nietigverklaring. Bijgevolg dient ook het derde onderdeel van het eerste middel ongegrond te worden verklaard.

53 Gelet op het voorgaande, is geen van de drie onderdelen van het eerste middel dat rekwirant ter onderbouwing van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, gegrond, zodat het middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

Tweede middel: schending van het recht van toegang tot documenten wegens onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 1, sub a, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en onjuiste toepassing van artikel 4, lid 6

— Betoog van rekwirant

54 Met het eerste onderdeel van het tweede middel stelt rekwirant dat het Gerecht de uitzondering op grond van de bescherming van het openbaar belang wat de openbare veiligheid betreft, die is voorzien in artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001, onjuist heeft toegepast en daardoor zijn recht van toegang tot de documenten heeft geschonden.

55 De analyse van het Gerecht in de punten 77 tot en met 81 van het bestreden arrest, volgens welke alle bij de overheid berustende informatie over personen die van terrorisme worden verdacht, per definitie geheim moet blijven, is in strijd met het vereiste van strikte uitlegging van de uitzonderingen op een regel en ontneemt het transparantiebeginsel elk effect.

56 Met het tweede onderdeel van het tweede middel voert rekwirant aan dat het Gerecht ook de uitzondering op grond van de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen, die is voorzien in artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, onjuist heeft toegepast.

57 In de eerste plaats is de uitlegging dienaangaande van het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest ook in strijd met het vereiste dat alle uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd.

58 In de tweede plaats heeft het Gerecht, uitgaande van de onjuiste premisse dat de betrokken documenten uit derde staten kwamen terwijl zij van lidstaten afkomstig waren, in de punten 80 en 81 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging gegeven van het begrip „internationale betrekkingen" door dit toe te passen met betrekking tot informatie die door lidstaten aan de Raad was verstrekt, terwijl dat begrip uitsluitend betrekking heeft op de betrekkingen tussen de Unie en derde staten.

59 In de derde plaats is de vaststelling van het Gerecht dat de niet-bekendmaking van de gewenste documenten gerechtvaardigd wordt door het feit dat de samenwerking tussen de Unie en derde staten geheim moet blijven, onjuist, aangezien het bestaan van die samenwerking met de Republiek der Filippijnen algemeen bekend was.

60 Met het derde onderdeel van het tweede middel stelt rekwirant dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn beslissing dat de Raad op goede gronden had geweigerd mee te delen welke derde staten documenten aan die instelling hadden overgelegd, terwijl zijn verzoek en de eerste afwijzende beschikking kennelijk betrekking hadden op de identiteit van lidstaten. Daarmee heeft het Gerecht artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 geschonden, nu het de aldus aan rekwirant geweigerde gedeeltelijke toegang niet heeft onderzocht en gelaakt.

— Beoordeling door het Hof

61 Zoals blijkt uit artikel 1 van verordening nr. 1049/2001, gelezen met name in het licht van overweging 4 daarvan, heeft deze tot doel het recht van toegang van het publiek tot bij de instellingen berustende documenten maximaal zijn beslag te geven.

62 Uit die verordening, met name uit overweging 11 en artikel 4, dat voorziet in een uitzonderingenregeling dienaangaande, volgt echter ook dat aan het recht van toegang tot documenten niettemin bepaalde beperkingen worden gesteld die gebaseerd zijn op redenen van openbaar of particulier belang.

63 Aangezien die uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, dienen zij, zoals rekwirant terecht in herinnering heeft gebracht, strikt te worden uitgelegd en toegepast (zie in die zin arrest Nederland en Van der Wal/Commissie, reeds aangehaald, punt 27).

64 In dit verband zij er echter aan herinnerd dat, zoals reeds uit punt 34 van het onderhavige arrest volgt, een dergelijk beginsel van strikte uitlegging zich er niet tegen verzet dat de Raad met betrekking tot de uitzonderingen betreffende het

openbaar belang van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1049/2001 over een ruime beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of de kennisgeving van een document aan het publiek afbreuk zou doen aan de door die bepaling beschermde belangen. Om de redenen die het Hof in het kader van het onderzoek van het eerste middel van de hogere voorziening heeft uiteengezet, moet het Gerecht bij de wettigheidstoetsing met betrekking tot een beschikking waarbij de Raad op grond van een van voornoemde uitzonderingen de toegang tot een document heeft geweigerd, enkel controleren of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

65 Gelet op die inleidende overwegingen, moet met betrekking tot het eerste onderdeel van het tweede middel worden vastgesteld dat het Gerecht, anders dan rekwirant stelt en zoals de Raad terecht aanvoert, in de punten 77 en 78 van het bestreden arrest geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

66 Daar het Gerecht in punt 77 van dat arrest er immers van was uitgegaan dat gemakkelijk kan worden aanvaard dat bij de overheid berustende documenten over van terrorisme verdachte personen of entiteiten, die vallen onder de categorie van gevoelige documenten in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001, niet dienen te worden meegedeeld aan het publiek omdat anders de doeltreffendheid van de operationele strijd tegen het terrorisme werd geschaad en aldus de bescherming van de openbare veiligheid werd ondergraven, heeft het in punt 78 van dat arrest terecht daaruit kunnen afleiden dat de Raad geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de toegang tot de verlangde documenten te weigeren op grond dat de kennisgeving daarvan het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, schade zou toebrengen.

67 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel, inzake een onjuiste toepassing van de uitzondering betreffende de internationale betrekkingen van artikel 4, lid 1, sub a, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, moet daarentegen meteen worden erkend, zonder dat het nodig is de andere door rekwirant in het kader van dat onderdeel van voornoemd middel aangevoerde argumenten te onderzoeken, dat het Gerecht, door zijn redenering te baseren op de

omstandigheid dat derde staten documenten aan de Raad hadden overgelegd, terwijl uit het dossier blijkt, zoals de Raad overigens erkent, dat die documenten afkomstig waren van lidstaten, de feiten in zijn arrest heeft verdraaid.

68 Het is bovendien duidelijk dat door die verdraaiing in casu grotendeels de redenering is ontkracht die het Gerecht in de punten 79 tot en met 81 van het bestreden arrest heeft ontwikkeld, waarna het Gerecht in punt 82 van dat arrest heeft geconcludeerd dat de Raad, waar hij van mening was dat bekendmaking van het document waarvan de mededeling was gevraagd, het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen, kon aantasten, geen kennelijke beoordelingsfout had gemaakt.

69 Volgens vaste rechtspraak kan een dergelijke verdraaiing van de feiten in het kader van een hogere voorziening worden aangevoerd en kan zij leiden tot de vernietiging van het op een dergelijk gebrek berustend arrest.

70 In casu zij echter opgemerkt dat het Gerecht, zoals blijkt uit de punten 65 en 66 van het onderhavige arrest, op goede gronden heeft beslist dat de eerste afwijzende beschikking rechtsgeldig was gebaseerd op de uitzondering betreffende het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, die is voorzien in artikel 4, lid 1, sub a, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.

71 Derhalve moet worden vastgesteld dat, zelfs indien het Gerecht de feiten niet had verdraaid in de in punt 67 van het onderhavige arrest beschreven mate en aangenomen dat het in dat geval tot de conclusie was gekomen dat de Raad zich ten onrechte had gebaseerd op de uitzondering betreffende het openbaar belang, wat betreft de internationale betrekkingen, die conclusie niet had kunnen leiden tot de nietigverklaring van de eerste afwijzende beschikking door het Gerecht, aangezien laatstgenoemde beschikking nog altijd gegrond is in het licht van de uitzondering betreffende het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid.

72 Gelet op het voorgaande, moet worden vastgesteld dat de verdraaiing van de feiten waarop het bestreden arrest berust, niet tot gevolg heeft gehad dat het dictum van dat arrest is aangetast, zodat er geen reden is om dat arrest op die grond te vernietigen (zie in die zin arrest van 1 juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, C-442/03 P en C-471/03 P, Jurispr. blz. I-4845, punten 133 en 134).

73 Met het derde onderdeel van het tweede middel beroept rekwirant zich ook erop dat het Gerecht de feiten heeft verdraaid waar het derde staten en lidstaten met elkaar verwart. Hij stelt dat het Gerecht als gevolg van die verwarring geen kritiek heeft geuit op de weigering van gedeeltelijke toegang bij de eerste afwijzende beschikking wat betreft de identiteit van de staten die documenten aan de Raad hebben overgelegd.

74 In dit verband volstaat echter de opmerking dat die verwarring, anders dan rekwirant stelt, geen invloed heeft gehad op de redenering aan de hand waarvan het Gerecht in punt 99 van het bestreden arrest heeft beslist dat de Raad terecht had geweigerd de identiteit van de staten die de auteurs van de betrokken documenten zijn, mee te delen.

75 Zoals blijkt uit de punten 95 tot en met 97 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht zijn redenering dienaangaande namelijk gebaseerd op de omstandigheid dat, zoals volgt uit artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, welke bepaling door de Raad in de eerste afwijzende beschikking is aangevoerd, gevoelige documenten enkel kunnen worden vrijgegeven met instemming van de oorspronkelijke verstrekker en dat die instemming in casu ontbrak. Zoals de advocaat-generaal in de punten 58 en 59 van zijn conclusie opmerkt, is dat artikel 9, lid 3, echter op dezelfde wijze van toepassing naargelang de oorspronkelijke verstrekker van het document een lidstaat of een derde staat is.

76 Gelet op het voorgaande, is geen van de onderdelen van het tweede middel dat rekwirant ter onderbouwing van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, gegrond, zodat het middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

Derde middel: schending van de motiveringsplicht

— Betoog van rekwirant

77 Rekwirant voert om te beginnen aan dat het Gerecht met betrekking tot beide uitzonderingen die de Raad ter rechtvaardiging van de weigering van toegang tot de betrokken documenten heeft aangevoerd, zich ten onrechte tevreden heeft gesteld, zoals blijkt uit de punten 62 en 65 van het bestreden arrest, met de te beknopte en stereotiepe motivering die dienaangaande in de eerste afwijzende beschikking is vervat, hoewel het deze met zijn eigen motivering in de punten 77, 80 en 81 van dat arrest heeft aangevuld.

78 Wat vervolgens de weigering van gedeeltelijke toegang betreft, heeft het Gerecht zich ook tevredengesteld met een motivering in de vorm van een standaardformulering in strijd met artikel 253 EG, zoals blijkt uit punt 63 van het bestreden arrest.

79 Wat ten slotte de weigering betreft om bekend te maken welke staten de betrokken informatie hebben meegedeeld, ontbrak als gevolg van het feit dat het Gerecht lidstaten en derde staten met elkaar had verward, elke controle op de motivering volgens welke de bekendmaking van de identiteit van de betrokken staten een bedreiging zou vormen voor het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid of de internationale betrekkingen, wat een schending van zowel artikel 253 EG als artikel 230 EG vormt.

— Beoordeling door het Hof

80 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de

instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name 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 toelichting 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 voornoemd artikel 253 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 (zie met name arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 In casu heeft het Gerecht die beginselen correct toegepast en heeft het geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting waar het ervan is uitgegaan dat de motivering van de eerste afwijzende beschikking, hoe kort die ook moge zijn wat betreft zowel de weigering van volledige toegang als de weigering van gedeeltelijke toegang tot de documenten waarvan mededeling werd verlangd, niettemin passend is in het licht van de context van de zaak en toereikend om rekwirant in staat te stellen de redenen voor de weigering van toegang te beoordelen en het Gerecht de mogelijkheid te bieden de op hem rustende wettigheidstoetsing uit te oefenen.

82 Zoals het Gerecht in de punten 62 en 63 van het bestreden arrest terecht heeft beslist en zoals de Raad voor het Hof aanvoert, wordt die beknoptheid immers met name gerechtvaardigd door de noodzaak om geen schade toe te brengen aan de gevoelige belangen die worden beschermd door de bij artikel 4, lid 1, sub a, eerste en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 ingevoerde uitzonderingen op het recht van toegang, door de onthulling van de informatie die deze uitzonderingen juist beogen te beschermen.

83 De noodzaak voor de instellingen om geen melding te maken van gegevens die aldus indirect schade zouden toebrengen aan de belangen die voornoemde uitzonderingen specifiek beogen te beschermen, wordt met name beklemtoond door de artikelen 9, lid 4, en 11, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. Artikel 9, lid 4, preciseert namelijk dat het besluit van een instelling om de toegang tot een gevoelig document te

weigeren zodanig met redenen wordt omkleed dat de door artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen niet worden geschaad. In artikel 11, lid 2, wordt met name bepaald dat wanneer in het register van een instelling een verwijzing naar een document is opgenomen, die verwijzing moet worden gemaakt op een wijze die de bescherming van de in dat artikel 4 bedoelde belangen niet schaadt.

84 Dat het Gerecht bij het onderzoek van de grond van het geding melding heeft gemaakt van gegevens die niet expliciet blijken uit de motivering van de eerste afwijzende beschikking, waaronder die in de punten 77, 80 en 81 van het bestreden arrest waarnaar rekwirant verwijst, kan niet afdoen aan de voorgaande analyse.

85 Met betrekking tot de motivering die de Raad heeft aangevoerd in de eerste afwijzende beschikking, voor zover daarbij wordt geweigerd mee te delen welke staten hem documenten hebben verstrekt, zij opgemerkt dat de omstandigheid dat het Gerecht derde staten en lidstaten met elkaar heeft verward, geen invloed heeft gehad op de redenering die deze rechterlijke instantie in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest heeft gevolgd voor de beoordeling of die motivering voldoet aan de vereisten van artikel 253 EG en voor de conclusie dat laatstgenoemde bepaling niet is geschonden.

86 Het Gerecht heeft zich immers dienaangaande in voornoemd punt 64 gebaseerd op de omstandigheid dat uit de motivering van de eerste afwijzende beschikking enerzijds naar voren komt dat de betrokken documenten gevoelige documenten zijn in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001, en anderzijds dat de oorspronkelijke verstrekkers van die documenten zich hebben verzet tegen de onthulling van de gevraagde informatie overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 3. Vaststaat echter dat in dit verband de identiteit van de betrokken autoriteiten en met name de vraag of het gaat om autoriteiten van lidstaten dan wel van derde staten, er niet toe doet.

87 Gelet op het voorgaande, is het derde middel dat rekwirant ter onderbouwing van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, ongegrond, zodat het moet worden afgewezen.

Vierde middel: schending van het vermoeden van onschuld en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming

— Betoog van rekwirant

88 Volgens rekwirant heeft het Gerecht de omvang van zijn beroep willekeurig beperkt en heeft het daarmee het vermoeden van onschuld geschonden.

89 Anders dan het Gerecht in de punten 50 tot en met 56 van het bestreden arrest suggereert, kan de verklaring van de raadsman van rekwirant ter terechtzitting, volgens welke rekwirant enkel verzocht om toegang tot de documenten die hem betroffen, geenszins de conclusie wettigen dat hij met zijn verzoek om toegang enkel beoogde mededeling van die documenten te verkrijgen om zijn rechten van verweer in het kader van de aanhangige zaak T-47/03 te kunnen doen gelden.

90 Rekwirant voert aan dat hij met voornoemd verzoek beoogde zowel voor het publiek als voor hemzelf toegang te verkrijgen tot de documenten op grond waarvan hij op de litigieuze lijst was vermeld. Alleen met een dergelijke toegang zou op effectieve wijze een einde kunnen worden gemaakt aan de schending van het vermoeden van onschuld waarvan hij het slachtoffer was wegens die vermelding op en de publicatie van die lijst, aangezien daardoor de mogelijkheid werd geboden voor een openbaar antwoord en een openbare discussie zowel in algemene termen als met betrekking tot het bewijs dat tegen hem zou zijn aangevoerd.

91 Daarentegen zou de eventuele toegang van rekwirant tot voornoemde documenten in het kader van zaak T-47/03, waarnaar het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest verwijst, hem niet de effectieve rechterlijke bescherming bieden die in artikel 13 EVRM is voorzien voor een ieder wiens door dat verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden.

— Beoordeling door het Hof

92 Met het vierde middel dat rekwirant ter ondersteuning van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, stelt hij in wezen dat het vermoeden van onschuld door zijn vermelding op de naderhand openbaar gemaakte litigieuze lijst is geschonden, en dat die schending de toegang tot de verlangde documenten kan rechtvaardigen, aangezien de vrijgave van die documenten en de openbare discussie die naar aanleiding daarvan kan plaatsvinden, het enige effectieve middel zijn waarmee aan die schending een einde kan worden gemaakt.

93 In dit verband moet worden vastgesteld dat een dergelijk middel, hoewel het werd voorgedragen alsof het bedoeld was om daarmee op te komen tegen een beoordelingsfout van het Gerecht wat betreft de omvang van het beroep, in werkelijkheid in de grond neerkomt op een betwisting van de wettigheid van de eerste afwijzende beschikking op grond dat daarbij de betrokken documenten niet openbaar zijn gemaakt en daarmee rekwirant het effectieve rechtsmiddel is ontnomen waarop hij aanspraak kon maken omdat het vermoeden van onschuld dat te zijnen aanzien dient te gelden, was geschonden.

94 Daar dit middel echter niet is aangevoerd ter onderbouwing van het beroep tot nietigverklaring dat tegen die beschikking bij het Gerecht is ingesteld, is het een nieuw middel dat het voorwerp van het geding uitbreidt en dat daardoor niet voor het eerst in het stadium van de hogere voorziening kan worden voorgedragen.

95 Wanneer een partij een middel dat zij voor het Gerecht niet heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof zou mogen aanvoeren, zou zij immers bij het Hof, met een beperkte bevoegdheid in hogere voorziening, een geschil aanhangig mogen maken met een ruimere strekking 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 rechter in eerste aanleg zijn aangevoerd (zie met name arresten van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a., C-136/92 P, Jurispr. blz. I-1981, punt 59; 30 maart 2000, VBA/VGB e.a., C-266/97 P, Jurispr. blz. I-2135, punt 79; 29 april 2004, Henkel/BHIM, C-456/01 P en C-457/01 P, Jurispr. blz. I-5089, punt 50, alsmede 21 september 2006, JCB Service/Commissie, C-167/04 P, Jurispr. blz. I-8935, punt 114).

96 Bijgevolg dient het vierde middel dat rekwirant ter ondersteuning van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Vijfde middel: schending van het recht van toegang tot documenten wegens onjuiste uitlegging van de artikelen 4, lid 5, en 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001

— Betoog van rekwirant

97 Met het eerste onderdeel van het vijfde middel stelt rekwirant dat het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 64 en 96 van het bestreden arrest ervan uit te gaan dat volgens de artikelen 4, lid 5, en 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 niet alleen mag worden geweigerd de inhoud mee te delen van documenten van de lidstaten wanneer deze daarvoor geen toestemming geven, maar ook om welke lidstaten het gaat, hoewel laatstgenoemde informatie niet kan worden aangemerkt als „document" in de zin van voornoemde bepalingen. Daarmee heeft het Gerecht de strekking van de in die bepalingen geformuleerde uitzonderingen ten onrechte uitgebreid.

98 Door voorts aldus te beletten dat wordt vastgesteld bij welke lidstaat de betrokken documenten berusten, wordt door de uitlegging van die bepalingen door het

Gerecht het recht van de betrokkene om zich te wenden tot de nationale autoriteiten in een poging ingevolge het nationale recht toegang tot die documenten te verkrijgen, nagenoeg uitgehold of wordt althans onevenredig afbreuk gedaan aan dat recht door de betrokkenen te verplichten procedures in te leiden in alle lidstaten waarbij die documenten zouden kunnen berusten.

99 Met het tweede onderdeel van het vijfde middel voert rekwirant aan dat het Gerecht niet heeft geantwoord op zijn argument dat de Raad niet de redenen heeft aangegeven waarom de bekendmaking van de identiteit van de betrokken lidstaten schade kon toebrengen aan het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid of de internationale betrekkingen.

— Beoordeling door het Hof

100 Met betrekking tot het eerste onderdeel van het vijfde middel zij meteen opgemerkt dat, zoals blijkt uit de punten 97 en 98 van het bestreden arrest, voor het Gerecht niet is betwist en het Gerecht bewezen heeft geacht, zonder dat zulks door de hogere voorziening ter discussie wordt gesteld, dat enerzijds de in de eerste afwijzende beschikking bedoelde documenten gevoelige documenten zijn die onder artikel 9 van verordening nr. 1049/2001 vallen, en anderzijds op grond van artikel 9, lid 3, is geweigerd mee te delen van welke staten deze documenten afkomstig zijn, aangezien de betrokken staten zich tegen de bekendmaking van die informatie hadden verzet.

101 Gelet echter op de bijzondere aard van de gevoelige documenten, preciseert artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 dat dergelijke documenten uitsluitend na instemming van de oorspronkelijke verstrekker in het register worden vermeld of vrijgegeven. Zoals het Gerecht terecht in punt 95 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, blijkt uit die preciseringen dat de oorspronkelijke verstrekker van een

gevoelig document bevoegd is zich niet alleen ertegen te verzetten dat de inhoud van dat document, maar ook het bestaan zelf daarvan wordt bekendgemaakt.

102 Voornoemde autoriteit kan dus op goede gronden geheimhouding verlangen wat het bestaan zelf van een gevoelig document betreft, en het Gerecht heeft in dit verband, zoals de Raad voor het Hof betoogt, in punt 96 van het bestreden arrest terecht daaruit afgeleid dat die autoriteit ook bevoegd is zich te verzetten tegen de bekendmaking van haar eigen identiteit voor het geval dat het bestaan van dat document bekend zou worden.

103 Die conclusie, die zich dus opdringt in het licht van de tekst van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, is te verklaren gelet op de bijzondere aard van de in artikel 9, lid 1, bedoelde documenten, waarvan de zeer gevoelige inhoud, zoals blijkt uit overweging 9 van die verordening, een bijzondere behandeling rechtvaardigt. Voornoemde conclusie kan derhalve niet onevenredig worden geacht op grond dat het daardoor voor de verzoeker die toegang tot een gevoelig document wordt geweigerd, problematischer, ja zelfs nagenoeg onmogelijk wordt om te bepalen van welke staat dat document afkomstig is.

104 Daar de juridische analyse en de feitelijke bevindingen van het Gerecht in de punten 95 tot en met 97 van het bestreden arrest verder op zich volstaan om de conclusie kracht bij te zetten waartoe die rechterlijke instantie in punt 99 van voornoemd arrest is gekomen, te weten dat de Raad terecht heeft geweigerd de identiteit van de betrokken staten openbaar te maken, is het niet noodzakelijk de grief te onderzoeken betreffende een onjuiste uitlegging van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, aangezien daardoor hoe dan ook niet die conclusie en dus ook niet het dictum van het bestreden arrest ter discussie kunnen worden gesteld.

105 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het vijfde middel moet worden vastgesteld dat, anders dan rekwirant stelt, zijn argument dat de Raad ten onrechte niet de redenen heeft aangegeven waarom de openbaarmaking van de identiteit van

de betrokken staten schade had kunnen toebrengen aan het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid en de internationale betrekkingen, wél door het Gerecht is onderzocht.

106 In dit verband moet namelijk worden opgemerkt dat het Gerecht in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de Raad, door in de eerste afwijzende beschikking artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 te vermelden, wat noodzakelijkerwijs te verstaan gaf dat de betrokken documenten gevoelige documenten waren, en door te verwijzen naar het verzet van de betrokken staten tegen de bekendmaking van hun identiteit, verzoeker in eerste aanleg in staat had gesteld de redenen voor die beschikking te begrijpen en het Gerecht de mogelijkheid had geboden zijn toezicht daarop uit te oefenen.

107 In voornoemd punt 64 heeft het Gerecht met name uitdrukkelijk erop gewezen dat de twee toepassingsvereisten van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 inhielden dat het betrokken document een gevoelig document was en dat de oorspronkelijke verstrekker zich tegen de bekendmaking van de verlangde informatie had verzet. Daarmee heeft het Gerecht impliciet doch stellig aangegeven dat het van oordeel was dat een dergelijk verzet volstond om de weigering door de Raad van toegang tot die informatie te rechtvaardigen, zonder dat deze een oordeel moet vellen over de redenen voor dat verzet en derhalve moet aangeven of en in hoeverre de bekendmaking van die identiteit schade zou toebrengen aan de door artikel 4, lid 1, sub a, van die verordening beschermde belangen.

108 Daar geen van de twee onderdelen van het vijfde middel dat rekwirant ter onderbouwing van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, dus gegrond is, moet het middel in zijn geheel worden afgewezen.

109 Gelet op een en ander, dient één van de door rekwirant ter ondersteuning van de hogere voorziening aangevoerde middelen niet-ontvankelijk en dienen de overige middelen ongegrond te worden verklaard, zodat die hogere voorziening moet worden afgewezen.

Kosten

110 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien rekwirant in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) J. M. Sison wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen