ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)
19 oktober 1995 *

In zaak T-194/94,

J. Carvel, wonende te Brussel, en

Guardian Newspapers Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Manchester (Verenigd Koninkrijk),

vertegenwoordigd door O. W. Brouwer en F. P. Louis, advocaten te Brussel, bijgestaan door D. Curtin van de universiteit van Utrecht, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoekers,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door P. Biering, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Deense ambassade, Boulevard Royal 4,

* Procestaal: Engels.

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur A. Bos en door J. W. de Zwaan, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

en

Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. Garzon Clariana, rechtsgeleerd adviseur, en F. Vainker, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

interveniënten,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseurs J. Aussant en G. Maganza als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende nietigverklaring van besluiten door de Raad genomen krachtens zijn besluit 93/731/EG van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB 1994, L 340, blz. 43),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner en A. Kalogeropoulos, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 5 juli 1995,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader

1 De Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, bevat een verklaring (nr. 17) betreffende het recht op toegang tot informatie, die luidt als volgt: „De conferentie is van oordeel dat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de

instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt. Dientengevolge beveelt de conferentie de Commissie aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten."

2 Aan het slot van de Europese Raad van Birmingham van 16 oktober 1992 hebben de staatshoofden en regeringsleiders een verklaring afgelegd met als titel „Een Gemeenschap die dicht bij haar burgers staat" (Bull. EG 10-1992, blz. 9), waarin zij wijzen op de noodzaak om de Gemeenschap een opener karakter te geven. Die toezegging is herhaald op de Europese Raad van Edinburgh van 12 december 1992 en de Commissie werd nogmaals uitgenodigd haar werk betreffende een betere toegang tot de informatie waarover de instellingen van de Gemeenschap beschikken, voort te zetten (Bull. EG 12-1992, blz. 7).

3 Op 5 mei 1993 stelde de Commissie mededeling 93/C 156/05 betreffende toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen (PB 1993, C 156, blz. 5) vast. Deze bevatte de resultaten van een onderzoek naar de toegang van het publiek tot documenten in de verschillende Lid-Staten en er werd in geconcludeerd, dat veel pleit voor een verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten binnen de instellingen van de Gemeenschappen.

4 Op 2 juni 1993 stelde de Commissie mededeling 93/C 166/04 over de doorzichtigheid in de Gemeenschap (PB 1993, C 166, blz. 4) vast. In deze mededeling werkte de Commissie de basisbeginselen voor de toegang tot de documenten uit.

5 In het kader van deze aanloop naar de tenuitvoerlegging van het beginsel van de doorzichtigheid keurden de Raad en de Commissie op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB 1993, L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode") goed. Deze heeft tot doel de beginselen vast te stellen die voor de toegang tot documenten van de Commissie en de Raad zullen gelden.

6 De gedragscode bepaalt onder meer:

„Het publiek zal zo ruim mogelijk toegang krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten.

Onder document wordt verstaan ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Raad of de Commissie berust."

7 Verder bepaalt de gedragscode, dat de instellingen de toegang tot een document weigeren als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan bepaalde belangen, daaronder begrepen de bescherming van het algemeen belang en de bescherming van het individu en van de persoonlijke levenssfeer, en de toegang tot een document kunnen weigeren om het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen. Voorts wordt bepaald: „De Commissie en de Raad nemen elk voor zich vóór 1 januari 1994 de maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze beginselen."

8 Dezelfde dag, te weten 6 december 1993, keurde de Raad besluit 93/662/EG houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB 1993, L 304, blz. 1; hierna: „reglement van orde") goed. Artikel 4 van het reglement van orde bepaalt, dat de zittingen van de Raad niet openbaar zijn, behalve in de in artikel 6 bedoelde gevallen. Artikel 5 luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 7, lid 5, en andere ter zake geldende bepalingen, zijn de beraadslagingen van de Raad aan geheimhouding onderworpen, voor zover de Raad niet anders besluit (...)

2. De Raad kan machtiging verlenen een afschrift of een uittreksel uit zijn notulen in rechte over te leggen."

9 Artikel 9 van het reglement van orde bepaalt onder meer, dat in de notulen van de zittingen van de Raad in het algemeen ten aanzien van elk agendapunt worden vermeld: de aan de Raad voorgelegde documenten; de besluiten of conclusies van de Raad; de verklaringen van de Raad en de verklaringen waarvan een lid van de Raad of de Commissie opneming hebben gevraagd. Artikel 22 bepaalt: „De voorwaarden waarop het publiek inzage krijgt in documenten van de Raad waarvan de openbaarmaking geen ernstige of schadelijke gevolgen heeft, worden door de Raad vastgesteld."

10 Op 20 december 1993 stelde de Raad besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB 1993, L 340, blz. 43; hierna: „besluit 93/731") vast. Daarbij werden de bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de in de gedragscode geformuleerde beginselen vastgesteld. Artikel 1 van besluit 93/731 bepaalt: „Het publiek heeft toegang tot de documenten van de Raad op de in dit besluit gestelde voorwaarden. Onverminderd artikel 2, lid 2, wordt onder document van de Raad verstaan elk geschrift met bestaande gegevens dat in het bezit is van de Raad, ongeacht de drager waarop het zich bevindt."

11 Artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 luidt als volgt:

„Er kan geen toegang worden verleend tot een document van de Raad, wanneer de verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan:

— de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspecties en enquêtes),

— de bescherming van de persoon en de persoonlijke levenssfeer,

— de bescherming van het commercieel en industrieel geheim,

— de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

— de bescherming van de geheimhouding waarom verzocht is door de natuurlijke of rechtspersoon die in het document vervatte informatie heeft verstrekt, of die wettelijk vereist wordt door de Lid-Staat die zulke informatie heeft verstrekt."

12 Artikel 4, lid 2, bepaalt: „Toegang tot een document van de Raad kan worden geweigerd in verband met de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad."

13 Artikel 7 van het besluit luidt als volgt:

„1. Binnen een maand wordt aan de verzoeker door de bevoegde diensten van het Secretariaat-generaal schriftelijk meegedeeld dat zijn verzoek is ingewilligd, dan wel dat het voornemen bestaat het af te wijzen. In het tweede geval wordt hem ook de reden hiervan meegedeeld alsmede dat hij binnen een maand een confirmatief verzoek tot herziening van dit besluit kan indienen en dat bij gebreke hiervan zijn oorspronkelijke verzoek geacht zal worden te zijn ingetrokken.

2. Wordt een verzoek niet binnen een maand na de indiening ervan beantwoord, dan geldt dit als een weigering, behalve indien de verzoeker binnen een maand bovenbedoeld confirmatief verzoek indient.

3. Het besluit tot afwijzing van een confirmatief verzoek, dat genomen moet worden binnen de maand na de indiening ervan, moet met redenen omkleed zijn. Het wordt zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de verzoeker meegedeeld, samen met de inhoud van de artikelen 138 E en 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap betreffende de voorwaarden waarop natuurlijke personen zich tot de ombudsman kunnen wenden, respectievelijk de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de Raad door het Hof van Justitie.

4. Wordt het confirmatief verzoek niet binnen een maand na de indiening ervan beantwoord, dan geldt dit als een weigering."

De feiten

14 Op 2 februari 1994 verzocht verzoeker J. Carvel, in zijn hoedanigheid van European Affairs Editor (redacteur Europese aangelegenheden) van het dagblad The Guardian, dat wordt uitgegeven door verzoekster Guardian Newspapers Ltd, vennootschap naar Engels recht opgericht in de vorm van een „company limited by shares", de secretaris-generaal van de Raad schriftelijk om toegang tot een aantal documenten, waaronder de voorbereidende verslagen van het Coreper, de notulen, presentielijsten en stemverslagen en de besluiten van de Raad van ministers van Sociale zaken (hierna: „Raad ‚Sociale zaken'") van 12 oktober en 23 november 1993 en van de Raad van ministers van Justitie (hierna: „Raad ‚Justitie'") van 29 en 30 november 1993 alsmede de notulen van de Raad van ministers van Landbouw (hierna: „Raad ‚Landbouw'") van 24 en 25 januari 1994.

15 Op 28 februari 1994 ontvingen verzoekers van het secretariaat-generaal van de Raad een kopie van de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen betreffende de Raad „Sociale zaken" van 12 oktober en 23 november 1993. Voor de door de Raad op die data genomen besluiten werden zij verwezen naar de nummers van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* waarin deze waren bekendgemaakt.

16 De toegang tot de notulen, presentielijsten en stemverslagen alsmede tot de besluiten van de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 werd hun evenwel geweigerd, op grond dat de betrokken documenten „rechtstreeks betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad en volgens het reglement van orde niet mogen worden verspreid". De Raad weigerde ook de toegang tot de voorstukken voor de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 betreffende zijn toekomstig werkprogramma, op grond dat het hier ging om „voorbereidende teksten voor het besluit van de Raad (Justitie en Binnenlandse zaken) houdende aanbeveling aan de Europese Raad van 10 en 11 december 1993 om een actieplan op de gebieden justitie en binnenlandse zaken vast te stellen". In de plaats van deze documenten zond de Raad de goedgekeurde definitieve teksten.

17 Met betrekking tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994 werd verzoekers meegedeeld, dat deze nog niet beschikbaar waren.

18 Bij zijn reeds aangehaalde brief van 28 februari 1994 deelde de Raad verzoekers mee, dat zij binnen een maand een confirmatief verzoek konden indienen tegen de weigering van de Raad om hun de gevraagde documenten te verstrekken.

19 Op 14 maart 1994 dienden verzoekers een confirmatief verzoek in. Daarin verzochten zij opnieuw om toegang tot de documenten betreffende de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 en wezen zij erop, dat zij van de Raad reeds soortgelijke documenten hadden ontvangen betreffende de Raad „Sociale zaken" van 12 oktober en 23 november 1993. Zij verzochten ook opnieuw om toegang tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994.

20 Verzoekers ontvingen geen antwoord binnen de in artikel 7, lid 3, van besluit 93/731 gestelde termijn van een maand.

21 Op 29 april 1994 verzochten verzoekers de secretaris-generaal van de Raad schriftelijk om verduidelijking van de praktijk die deze instelling volgt ter zake van de toegang tot haar notulen en stemverslagen. In dezelfde brief formuleerden zij krachtens artikel 7, lid 2, van besluit 93/731 een confirmatief verzoek met betrekking tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994.

22 Bij brief van 17 mei 1994 antwoordde de Raad verzoekers hetgeen volgt:

„1. Met betrekking tot de voorstukken voor de Raad ‚Justitie en Binnenlandse zaken' van 29 en 30 november 1993 (punten 6 tot en met 11 van uw brief van 2 februari) is de Raad van oordeel, dat tot deze documenten geen toegang kan worden verleend omdat zij rechtstreeks betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad en diens voorbereidende instanties. Indien de Raad toegang tot deze documenten zou verlenen, zou hij verzuimen de geheimhouding van zijn beraadslagingen te beschermen. De betrokken documenten bevatten vertrouwelijke informatie over de standpunten die de leden van de Raad tijdens de beraadslagingen hebben ingenomen.

Een groot deel van de in deze documenten vervatte informatie staat evenwel in de persmededeling en in de andere documenten die u zijn toegestuurd. Zo geven de voorstukken (punten 6 en 7 van uw brief van 2 februari) slechts een voorlopige, voor evolutie vatbare situatie weer en zijn de definitieve teksten betreffende het werkprogramma van de Raad u meegedeeld. De belangrijkste besluiten van de Raad ‚Justitie en Binnenlandse zaken' van 29 en 30 november 1993 en een lijst van de ministers en de leden van de Commissie die eraan hebben deelgenomen (respectievelijk punten 10 en 11 van uw brief van 2 februari) zijn eveneens opgenomen in de persmededeling.

2. Dezelfde overwegingen inzake geheimhouding gelden ook voor de voorstukken en de notulen en stemverslagen van de Raad „Sociale zaken" van 12 oktober en 23 november 1993 (punten 1, 2 en 3 van uw brief van 2 februari), documenten die

u eigenlijk niet hadden mogen worden toegestuurd. Wegens het feit dat de procedure voor het verlenen van toegang aan het publiek tot de documenten van de Raad en de praktische toepassing daarvan nieuw zijn, is die informatie u als gevolg van administratieve vergissing toegestuurd.

3. Toegang tot de notulen van de Raad ‚Landbouw' van 24 januari 1994 (punt 13 van uw brief van 2 februari) kan om de dezelfde redenen niet worden verleend."

Procedure en conclusies van partijen

23 In die omstandigheden hebben verzoekers op 19 mei 1994 het onderhavige beroep ingesteld.

24 Bij beschikkingen van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 14 december 1994 zijn de Deense regering, de Nederlandse regering en het Europees Parlement toegelaten tot tussenkomst ter ondersteuning van de conclusies van verzoekers.

25 De schriftelijke procedure is gesloten op 19 april 1995. Het Gerecht heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het de Raad verzocht een vraag te beantwoorden en in voorkomend geval bepaalde documenten over te leggen. De Raad heeft gehoor gegeven aan dit verzoek.

26 De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 5 juli 1995. Partijen zijn gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

27 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren het besluit van de Raad houdende weigering om hun toegang te verlenen tot de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen betreffende de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993;

— nietig te verklaren het besluit van de Raad van 17 mei 1994 houdende weigering om hun toegang te verlenen tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994;

— nietig te verklaren het besluit van de Raad van 17 mei 1994 houdende weigering om hun vrije toegang te verlenen tot de voorstukken, notulen en stemverslagen van de Raad „Sociale zaken" van 12 oktober en 23 november 1993;

— de Raad krachtens artikel 87 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in verzoekers' kosten te verwijzen.

Verzoekers vorderden eveneens, dat de Raad aan het Gerecht overlegt, enerzijds, de volledige bandopnamen of stenografische verslagen van alle bijeenkomsten van de Raad en diens hulporganen waarop hun verzoeken zijn besproken, en

anderzijds, het verslag van de juridische dienst van de Raad aan Coreper/Raad (document 6853/94 JUR 110 van 5 mei 1994; hierna: „verslag van de juridische dienst van 5 mei 1994").

28 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

29 De Deense regering concludeert dat het het Gerecht behage:

— de weigeringsbesluiten van de Raad nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

Zij vorderde eveneens, dat de Raad het verslag van de juridische dienst van 5 mei 1994 aan het Gerecht overlegt.

30 De Nederlandse regering concludeert dat het het Gerecht behage:

— de vordering van verzoekers toe te wijzen.

31 Het Europees Parlement concludeert dat het het Gerecht behage:

— de vorderingen van verzoekers toe te wijzen en de weigeringsbesluiten van de Raad nietig te verklaren.

De ontvankelijkheid

32 Verzoekers komen op tegen het huns inziens in de brief van 17 mei 1994 vervatte besluit waarbij de Raad hun onder meer de vrije toegang tot de voorstukken, notulen en stemverslagen betreffende de Raad „Sociale zaken" van 12 oktober en 23 november 1993 heeft geweigerd.

33 Het Gerecht herinnert eraan, dat verzoekers op 28 februari 1994 van het secretariaat-generaal van de Raad een kopie van de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen betreffende de Raad „Sociale zaken" hadden ontvangen.

34 Nadien heeft de Raad in zijn brief van 17 mei 1994 verklaard, dat de documenten betreffende de Raad „Sociale zaken" als gevolg van een administratieve vergissing waren toegestuurd. Die verklaring beoogde evenwel alleen uit te leggen, waarom

de Raad die documenten had toegestuurd, en vormde geen verzoek om ze terug te sturen.

35 In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat de brief van 17 mei 1994 geen besluit bevat waarbij de Raad verzoekers toegang tot de betrokken documenten heeft geweigerd. Bijgevolg is verzoekers' vordering tot nietigverklaring van het besluit van 17 mei 1994 niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op de documenten betreffende de Raad „Sociale zaken", daar de Raad nooit een besluit heeft genomen waarbij hun de toegang tot die documenten is geweigerd.

Ten gronde

36 Tot staving van hun beroep voeren verzoekers vijf middelen aan, te weten: schending van het in het gemeenschapsrecht geldende grondbeginsel van toegang tot de documenten van de instellingen van de Europese Unie; schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen; schending van artikel 4, lid 2, van besluit 93/731, doordat de omstreden besluiten een principiële weigering van toegang tot bepaalde soorten documenten bevatten; schending van artikel 7, lid 3, van besluit 93/731 en artikel 190 EG-Verdrag, doordat de omstreden besluiten ontoereikend zijn gemotiveerd; en, ten slotte, misbruik van bevoegdheid.

37 Alvorens de door verzoekers aangevoerde middelen te onderzoeken, moet evenwel worden vastgesteld, op welke datum de besluiten waarvan de wettigheid wordt betwist, precies zijn genomen. Verzoekers vorderen nietigverklaring van, enerzijds, het besluit waarbij de Raad hun de toegang tot de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen betreffende de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 heeft geweigerd, en anderzijds, het besluit van 17 mei 1994 waarbij de Raad hun de toegang tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994 heeft geweigerd. Verzoekers hebben evenwel niet gepreciseerd, op welke datum het besluit is genomen waarbij hun de toegang tot de documenten betreffende de Raad „Justitie" is geweigerd.

38 Met betrekking tot de datum van de weigering van de Raad om verzoekers toegang te verlenen tot de notulen van de Raad „Landbouw", herinnert het Gerecht eraan, dat verzoekers op 2 februari 1994 om mededeling van die documenten hebben gevraagd, en dat hun toen is geantwoord, dat deze nog niet beschikbaar waren (zie r. o. 17 supra). Op 14 maart 1994 hebben verzoekers hun verzoek herhaald. Zij hebben geen antwoord gekregen binnen de termijn van een maand. Op 29 april 1994 hebben verzoekers met betrekking tot dezelfde stukken een confirmatief verzoek geformuleerd. Op 17 mei 1994, binnen de in artikel 7, lid 3, van besluit 93/731 gestelde termijn van een maand, heeft de Raad verzoekers schriftelijk laten weten, om welke redenen hij had besloten hun de toegang tot de notulen van de Raad „Landbouw" te weigeren.

39 In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat die brief van 17 mei 1994 het besluit vormt waarbij aan verzoekers de toegang tot de notulen van de Raad „Landbouw" is geweigerd.

40 Met betrekking tot de datum van het besluit van de Raad houdende weigering om verzoekers toegang te verlenen tot de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen betreffende de Raad „Justitie", herinnert het Gerecht eraan, dat volgens artikel 7, lid 3, van besluit 93/731 het besluit tot afwijzing van een confirmatief verzoek binnen de maand na de indiening van dat verzoek moet worden genomen, en dat volgens artikel 7, lid 4, het niet beantwoorden van het confirmatief verzoek binnen een maand na de indiening ervan, als een weigering geldt.

41 Het Gerecht wijst erop, dat verzoekers op 14 maart 1994 een confirmatief verzoek hebben ingediend, en dat de Raad daar pas op 17 mei 1994 op heeft geantwoord. Hieruit volgt, dat de Raad niet binnen de in artikel 7, lid 3, van besluit 93/731 gestelde termijn op het confirmatief verzoek heeft geantwoord, en dat weigering van toegang tot de betrokken documenten moet beschouwd als een stilzwijgend genomen afwijzend besluit dat tot stand is gekomen één maand na 14 maart 1994.

42 Nu de juiste datum van de door de Raad genomen weigeringsbesluiten is vastgesteld, acht het Gerecht het nuttig, eerst het derde door verzoekers aangevoerde middel te onderzoeken.

Argumenten van partijen

43 Verzoekers betogen, dat de Raad de toegang tot de documenten betreffende zijn beraadslagingen principieel heeft geweigerd, en stellen, dat een dergelijke weigering in strijd is met artikel 4, lid 2, van besluit 93/731, volgens hetwelk toegang tot een document van de Raad „kan" worden geweigerd in verband met de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad. Volgens verzoekers houdt deze bepaling in, dat de Raad de in het spel zijnde belangen zorgvuldig moet afwegen alvorens een beslissing te nemen over het al dan niet weigeren van toegang tot een document. Dat het hier om een principiële weigering gaat, wordt volgens verzoekers bevestigd door de verklaring die de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 hebben afgelegd, en waarin volgens verzoekers wordt gezegd, dat de Raad geen belangenafweging heeft verricht alvorens hun confirmatief verzoek af te wijzen.

44 Volgens verzoekers blijkt uit de door de Raad en de Commissie vastgestelde gedragscode, dat de geheimhouding van de beraadslagingen slechts een van de belangen is waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van het algemene beginsel van toegang tot de documenten van de instellingen. Zij wijzen erop, dat artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 tegen de achtergrond van die overweging moet worden uitgelegd, en stellen, dat een principiële weigering van toegang tot bepaalde documenten op grond dat deze betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad waarvan de geheimhouding moet worden beschermd — gelijk de Raad in zijn brief van 17 mei 1994 verklaart — in strijd is met genoemd artikel 4, lid 2.

45 Op het argument van de Raad, dat de toegang tot zijn notulen het besluitvormingsproces van de Gemeenschap zou schaden, antwoorden verzoekers, dat zij niet stellen dat besluit 93/731 hun een recht op automatische toegang tot de documenten

van de Raad verleent. Voorts stellen zij, dat dit betoog van de Raad niet erg overtuigend is. De notulen van de Raad bevatten immers gewoon een verslag van de conclusies waartoe de Raad is gekomen, alsmede de formele verklaringen van delegaties die vervolgens om opneming daarvan in de notulen hebben verzocht. Het is dus niet erg waarschijnlijk, dat de toegang tot de notulen van de Raad nationale standpunten aan het licht brengt.

46 De Raad betoogt, dat verzoekers geen enkel bewijs hebben aangedragen voor hun stelling dat de Raad de in het spel zijnde belangen niet heeft afgewogen, en dat het aan verzoekers staat hun stelling te staven, daar op hen de bewijslast rust.

47 Volgens de Raad moet besluit 93/731 in overeenstemming met zijn reglement van orde worden uitgelegd. Hij wijst erop, dat het op het reglement van orde gebaseerde besluit 93/731 op geen enkele wijze voorrang heeft boven de bepalingen van dit reglement en in samenhang met dit laatste moet worden uitgelegd. Welnu, volgens artikel 5, lid 1, van het reglement van orde zijn de beraadslagingen van de Raad in beginsel beschermd tegen elke verspreiding, ofschoon de Raad anders kan besluiten.

48 De Raad verwerpt verzoekers' stelling, dat artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 hem tot de overtuiging heeft gebracht dat hij de betrokken toegang principieel mocht weigeren, en verklaart, dat het hem nog steeds vrijstaat gebruik te maken van de uitzondering waarin zijn reglement van orde voorziet en te besluiten de documenten betreffende zijn beraadslagingen te verspreiden. Uit de enkele omstandigheid dat hij in de onderhavige zaak heeft besloten daar geen gebruik van te maken, mag niet worden geconcludeerd, dat hij dat in de toekomst ook niet zal doen.

49 Verder betoogt de Raad, dat hij voor de onderhavige weigering de in het spel zijnde belangen correct heeft beoordeeld. Hij verwerpt verzoekers' stelling, dat hij artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 heeft geschonden door als motivering voor de

weigering van toegang tot een bepaald document aan te voeren, dat dit document behoort tot een categorie documenten die betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad, waarvan de geheimhouding moet worden beschermd.

50 De Raad geeft een aantal preciseringen over het verloop van de procedure die tot het betrokken weigeringsbesluit heeft geleid. Op 30 maart 1994 is een inleidende nota van 25 maart 1994 met een ontwerp van afwijzing van het betrokken verzoek onder meer door het Coreper onderzocht, doch de kwestie is niet aan de Raad voorgelegd. Tijdens een latere bijeenkomst van het Coreper, op 13 april 1994, is deze kwestie op de agenda van de Raad van 18 en 19 april 1994 geplaatst, maar in de Raad heeft een delegatie verzocht dit punt van de agenda te schrappen. Dit verzoek heeft tot gevolg gehad, dat de Raad de in besluit 93/731 gestelde termijn van een maand niet in acht heeft kunnen nemen. Op 22 april 1994 bevestigde het Coreper zijn eerder besluit om de Raad voor te stellen het betrokken verzoek af te wijzen. De kwestie is opnieuw onder punt „A" op de agenda van de Raad van 16 en 17 mei 1994 geplaatst. In die omstandigheden heeft de Raad op 16 mei 1994 besloten het verzoek af te wijzen. Op verzoek van het Koninkrijk Denemarken is het resultaat van de stemming openbaar gemaakt.

51 De Raad wijst erop, dat het ontwerp van antwoord op het verzoek van verzoekers is voorgelegd aan de groep die de werkzaamheden van Coreper I voorbereidt, alvorens het aan het Coreper is voorgelegd, ofschoon de Raad sommige besluiten kan nemen zonder voorafgaand onderzoek door een werkgroep. Verder merkt hij op, dat niet mag worden gedacht dat de onder punt „A" van de agenda van de Raad genomen besluiten niet even grondig zijn onderzocht als de andere besluiten van de Raad. Hij voegt eraan toe, dat de confirmatieve verzoeken voortaan steeds door de groep „informatie" worden onderzocht.

52 Ter precisering van de onderliggende gronden van het beginsel van de geheimhouding van zijn werkzaamheden beklemtoont de Raad, dat zijn werkzaamheden zich afspelen in een proces van onderhandelingen en compromissen, waarbij zijn leden

hun gevoelens en hun nationale standpunten vrijuit formuleren. Het is van essentieel belang dat die standpunten vertrouwelijk blijven, vooral wanneer de leden gedwongen zijn ervan af te wijken om een overeenkomst mogelijk te maken, en dit kan zelfs zover gaan, dat zij geen gevolg geven aan de instructies die zij op nationaal niveau aangaande een bepaald aspect hebben gekregen. Deze onderhandelingen en compromissen zijn van wezenlijk belang voor de totstandkoming van de communautaire wetgeving en zouden gevaar lopen indien de delegaties voortdurend rekening moeten houden met het feit, dat hun standpunten, zoals zij in de notulen van de Raad zijn neergelegd, op ieder moment openbaar kunnen worden gemaakt door de mogelijkheid van toegang tot die documenten, ongeacht of de Raad daartoe machtiging heeft gegeven.

53 De Raad verklaart, dat hij zowel in het geval van de documenten betreffende de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993, die een precisering van de standpunten van bepaalde leden van de Raad, een verklaring van een lid en aanwijzingen over de standpunten van andere leden bevatten, als in het geval van de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 januari 1994, waarin de standpunten van de meeste leden van de Raad nauwkeurig worden vermeld, heeft geoordeeld, dat het niet opportuun was om met toepassing van de bepaling van zijn reglement van orde die afwijking van het beginsel van de geheimhouding van zijn werkzaamheden mogelijk maakt, de betrokken documenten te verspreiden.

54 De Raad beklemtoont, dat de verklaring die de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 hebben afgelegd en waarin wordt gezegd, dat er geen afweging van de in het spel zijnde belangen heeft plaatsgevonden, niet bewijst dat die afweging niet heeft plaatsgevonden, maar enkel uitdrukking geeft aan een minderheidsstandpunt.

55 De Deense regering merkt op, dat de weigering van de Raad in het onderhavige geval was gebaseerd op het feit dat de gevraagde documenten rechtstreeks betrekking hadden op de beraadslagingen van de Raad en derhalve als vertrouwelijk werden beschouwd. Volgens de Deense regering heeft er geen concrete beoordeling van de in het spel zijnde belangen plaatsgevonden, ofschoon verzoekers erop mochten vertrouwen, dat een dergelijke beoordeling zou worden verricht.

56 Tot staving van haar betoog verwijst de Deense regering naar de verklaring die zij na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 heeft afgelegd en volgens welke „er geen afweging is verricht tussen enerzijds het belang van de burger die om informatie verzoekt, en anderzijds de criteria voor geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad, zoals volgens de Deense en de Nederlandse regering is vereist wanneer de Raad zijn afwijzing op die specifieke criteria baseert". Zij wijst erop, dat zij, net als de Nederlandse regering, tegen de afwijzing van het verzoek heeft gestemd.

57 De Deense regering beklemtoont, dat volgens artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 het besluit tot weigering van toegang tot documenten facultatief is. Dit betekent haars inziens, dat de Raad voor ieder verzoek een concrete beoordeling, geval per geval en document per document, van de in het spel zijnde belangen moet verrichten, dat wil zeggen dat hij de zogenoemde subjectieve methode moet toepassen.

58 De Nederlandse regering wijst erop, dat de Raad volgens artikel 4, lid 2, over een beoordelingsvrijheid beschikt die hem de mogelijkheid biedt een verzoek om toegang tot zijn documenten af te wijzen. Wanneer de Raad gebruik maakt van deze beoordelingsvrijheid, moet hij het belang van de burger om toegang te krijgen tot de documenten van de Raad, afwegen tegen het belang van de Raad om de geheimhouding van zijn beraadslagingen te beschermen.

59 Volgens de Nederlandse regering heeft de Raad in het onderhavige geval die belangenafweging, waartoe hij verplicht was, niet verricht. Zij verwijst dienaangaande naar de discussies die naar aanleiding van het verzoek van verzoekers binnen de Raad zijn gevoerd, en naar de inhoud van de brief van de Raad van 17 mei 1994.

60 Wat met name de discussies binnen de Raad betreft, verwijst de Nederlandse regering naar de verklaring die zij samen met de Deense regering heeft afgelegd na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 (zie r. o. 56 supra).

61 Het Europees Parlement betoogt, dat de brief van 17 mei 1994 geen enkel element bevat waaruit kan worden opgemaakt dat de Raad het belang van de burger die om toegang tot documenten verzoekt, heeft afgewogen tegen zijn eigen belang bij bescherming van de geheimhouding van zijn beraadslagingen. Volgens het Parlement wordt die analyse bevestigd door de verklaring van de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994.

Beoordeling door het Gerecht

62 Aangaande de uitlegging van artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 dient allereerst te worden opgemerkt, dat besluit 93/731 de laatste is van de drie in december 1993 genomen maatregelen met bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van de doorzichtigheid is (zie r. o. 5-13 supra). Van deze maatregelen is het de enige met een wetgevend karakter, die betrekking heeft op de toegang van het publiek tot de documenten. Bijgevolg is besluit 93/731 de enige tekst die het recht van de burger op toegang tot de documenten regelt; het reglement van orde regelt immers de interne werking van de Raad.

63 Het Gerecht herinnert eraan, dat volgens artikel 1 van besluit 93/731 het publiek toegang heeft tot de documenten van de Raad op de in dat besluit gestelde voorwaarden, en dat artikel 4 van het besluit voorziet in uitzonderingen op dat beginsel. Volgens artikel 4, lid 1, kan geen toegang worden verleend tot een document van de Raad, wanneer de verspreiding ervan afbreuk zou kunnen doen aan bepaalde belangen (zie r. o. 11 supra). Ingevolge artikel 4, lid 2, van het besluit „kan" toegang tot een document van de Raad worden geweigerd in verband met de geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad.

64 Hieruit volgt, dat de Raad ingevolge artikel 4, lid 1, verplicht is de toegang tot de documenten te weigeren wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld. Daarentegen beschikt de Raad ingevolge artikel 4, lid 2, over een beoordelingsvrijheid die hem

de mogelijkheid biedt in voorkomend geval een verzoek om toegang tot documenten betreffende zijn beraadslagingen af te wijzen.

65 Volgens het Gerecht volgt zowel uit de bewoordingen van artikel 4 van besluit 93/731 als uit het doel van dit besluit, te weten het publiek een ruime toegang te geven tot de documenten van de Raad, dat wanneer de Raad gebruik maakt van de beoordelingsvrijheid die artikel 4, lid 2, hem verleent, hij het belang van de burger om toegang te krijgen tot de documenten van de Raad, daadwerkelijk moet afwegen tegen zijn eigen eventueel belang om de geheimhouding van zijn beraadslagingen te beschermen.

66 Deze uitlegging van artikel 4, lid 2, is bovendien in overeenstemming met de bepalingen van de gedragscode (zie r. o. 6 en 7 supra), waaraan besluit 93/731 uitvoering geeft.

67 Hieruit volgt, dat de Raad, telkens wanneer hem om toegang tot documenten wordt verzocht, de hierboven omschreven belangen moet afwegen en zijn besluit volgens de daarvoor geldende procedure moet nemen.

68 De Raad beschikt in het kader van zijn reglement van orde ook over een beoordelingsvrijheid, waarvan hij in voorkomend geval gebruik moet maken om besluiten krachtens artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 te nemen. Hij mag de burgers de rechten niet ontnemen die artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 hun verleent, door geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens artikel 5, lid 1, van zijn reglement van orde.

69 Na aldus de draagwijdte van artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 te hebben gepreciseerd, dient het Gerecht te onderzoeken, of de Raad in de omstandigheden van het onderhavige geval zijn beoordelingsvrijheid overeenkomstig de bepalingen van dit artikel heeft gebruikt.

70 Verzoekers, de Deense regering, de Nederlandse regering en het Europees Parlement betogen, dat de Raad de betrokken verzoeken automatisch heeft afgewezen, daar hij de in het spel zijnde belangen niet heeft afgewogen alvorens tot de slotsom te komen, dat de toegang tot de betrokken documenten moest worden geweigerd. Tot staving van dit argument voeren zij met name aan de brieven van de Raad van 28 februari en 17 mei 1994 (zie r. o. 15-18 en 22 supra) en de door de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 afgelegde verklaring (zie r. o. 56 supra).

71 Wat de brief van 28 februari 1994 betreft, herinnert het Gerecht eraan, dat de Raad in het vijfde punt van die brief de toegang tot de documenten betreffende de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 heeft geweigerd op grond dat de betrokken documenten „rechtstreeks betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad en ingevolge zijn reglement van orde niet mogen worden verspreid".

72 Aangaande de brief van 17 mei 1994 merkt het Gerecht op, dat de Raad zijn weigering om verzoekers toegang te verlenen tot de gevraagde documenten, heeft bevestigd op grond van de overweging, dat die documenten „rechtstreeks betrekking hebben op de beraadslagingen van de Raad en diens voorbereidende instanties (...) Indien de Raad toegang tot deze documenten zou verlenen, zou hij verzuimen de geheimhouding van zijn beraadslagingen te beschermen. De betrokken documenten bevatten vertrouwelijke informatie over de standpunten die de leden van de Raad tijdens de beraadslagingen hebben ingenomen" (voor de volledige tekst van de brief van 17 mei 1994 zie r. o. 22 supra).

73 Het Gerecht is van oordeel, dat uit deze twee brieven blijkt dat de Raad zich bij de beantwoording van de betrokken verzoeken niet heeft gehouden aan de krachtens artikel 4, lid 2, van besluit 93/731 op hem rustende verplichting de in het spel zijnde belangen af te wegen. Uit de bewoordingen van deze brieven blijkt immers, dat de Raad van mening was, enerzijds dat hij verplicht was de toegang tot de betrokken documenten te weigeren om de eenvoudige reden dat die documenten betrekking hadden op zijn beraadslagingen, en anderzijds dat het reglement van orde, met name artikel 5 daarvan, zou worden geschonden indien de door verzoekers gevraagde documenten werden verspreid. Deze verkeerde uitlegging van de betrokken bepalingen door de Raad wordt overigens geïllustreerd door de navolgende zinnen: „I am unable to send you these documents since they ... cannot ... be disclosed" (brief van 28 februari 1994) en „access to these documents cannot be allowed ..." (brief van 17 mei 1994), waaruit blijkt dat de Raad meende, dat het hem niet mogelijk was de gevraagde documenten te verspreiden.

74 De conclusie waartoe het Gerecht met betrekking tot deze feitelijke vraag is gekomen, vindt bevestiging in de verklaring van de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994, waarop was besloten verzoekers de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren. Daarin wordt immers gezegd, dat de Raad geen afweging heeft verricht tussen enerzijds het belang van de burger die om informatie verzoekt, en anderzijds de criteria voor geheimhouding van zijn beraadslagingen (zie r. o. 56 supra).

75 Bovendien heeft de Deense regering in antwoord op een door het Gerecht ter terechtzitting gestelde vraag gepreciseerd, dat de discussie die binnen de werkgroep en het Coreper is gevoerd, geen specifieke beoordeling van de in het spel zijnde belangen inhield en uitsluitend betrekking had op procedurekwesties, op de mogelijkheid van automatische weigering en op de mogelijkheid een subjectieve methode toe te passen.

76 De Raad heeft aangevoerd, dat de verklaring die de Deense en de Nederlandse regering na afloop van de Raad van 16 en 17 mei 1994 hebben afgelegd, slechts het bestaan van een minderheidsstandpunt bewijst. De Gerecht kan deze analyse niet aanvaarden. Het standpunt dat in die verklaring wordt vertolkt, was ongetwijfeld

een minderheidsstandpunt. Vaststaat evenwel, dat die verklaring preciseringen bevat over de wijze waarop over de vaststelling van de omstreden besluiten is gediscussieerd. Deze preciseringen hebben niets te maken met meerderheid of minderheid, maar verduidelijken de feitelijke vraag die het Gerecht moet beslechten.

77 Het Gerecht wijst erop, dat de Raad geen enkel concreet element heeft aangedragen waarmee deze preciseringen kunnen worden weerlegd en waarmee kan worden aangetoond, dat hij de in het spel zijnde specifieke belangen wel degelijk heeft beoordeeld. De Raad heeft slechts een aantal aanwijzingen gegeven over het verloop van de procedure die tot de betrokken weigeringsbesluiten heeft geleid, en eenvoudig gesteld, dat de betrokken verzoeken door de verschillende instanties van de Raad zijn besproken.

78 In die omstandigheden moet met betrekking tot de verzoeken om toegang tot de documenten betreffende de Raad „Justitie" en de Raad „Landbouw" worden vastgesteld, de Raad zijn beoordelingsvrijheid niet heeft gebruikt overeenkomstig de betrokken bepalingen, zoals die door het Gerecht zijn uitgelegd (zie r. o. 65 supra).

79 Mitsdien moet het derde middel worden aanvaard.

80 In die omstandigheden moeten de omstreden besluiten nietig worden verklaard, zonder dat de andere door verzoekers aangevoerde middelen behoeven te worden onderzocht of dat uitspraak behoeft te worden gedaan op de vordering van verzoekers, dat de Raad het Gerecht de volledige bandopnamen of stenografische verslagen overlegt van alle bijeenkomsten van de Raad en diens hulporganen waarop hun zaak is besproken, en op de vordering van verzoekers en de Deense regering, dat de Raad het Gerecht het verslag van de juridische dienst van 5 mei 1994 overlegt.

Kosten

81 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad op de wezenlijke punten van zijn conclusies in het ongelijk is gesteld en verzoekers zijn veroordeling in de kosten hebben gevorderd, moet verweerder in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de instellingen en de Lid-Staten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden en het Europees Parlement, die zijn tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van verzoekers, zullen derhalve hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig het stilzwijgend genomen besluit van de Raad waarbij verzoekers toegang tot de voorstukken, notulen, presentielijsten en stemverslagen van de Raad „Justitie" van 29 en 30 november 1993 is geweigerd, en het in de brief van de Raad van 17 mei 1994 vervatte besluit waarbij toegang tot de notulen van de Raad „Landbouw" van 24 en 25 januari 1994 is geweigerd.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verwijst de Raad in de kosten.

4) Verstaat dat het Koninkrijk Denemarken, het Koninkrijk der Nederlanden en het Europees Parlement hun eigen kosten zullen dragen.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 oktober 1995.

De griffier De president van de Tweede kamer

H. Jung B. Vesterdorf