ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer — uitgebreid)
6 februari 1998 *

In zaak T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Hamburg (Duitsland), vertegenwoordigd door G. M. Berrisch, advocaat te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van G. Harles, advocaat aldaar, Rue Mathias Hardt 8-10,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 mei 1996 houdende bevestiging van haar weigering verzoekster toegang te verlenen tot enkele van haar documenten,

wijst

* Procestaal: Duits.

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

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki, en J. D. Cooke, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 oktober 1997,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 In de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, hebben de lidstaten een verklaring (nr. 17) opgenomen betreffende het recht op toegang tot informatie, die als volgt luidt:

„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 In aansluiting op deze verklaring verrichtte de Commissie een vergelijkend onderzoek naar de regels inzake de toegang van het publiek tot informatie in de lidstaten en in een aantal derde landen, waarvan zij de resultaten publiceerde in mededeling 93/C 156/05 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, gericht tot de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité (PB C 156, blz. 5; hierna: „mededeling van 1993"). In deze mededeling concludeerde zij, dat voor een verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten binnen de instellingen van de Gemeenschappen moest worden gezorgd.

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

4 Op 6 december 1993 stelden de Commissie en de Raad gezamenlijk een gedragscode vast inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad (hierna: „gedragscode"), waarbij beide afzonderlijk toezegden, vóór 1 januari 1994 de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de in de gedragscode genoemde beginselen.

5 Ter vervulling van deze toezegging stelde de Commissie op 8 februari 1994 op de grondslag van artikel 162 EG-Verdrag besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58; hierna: „besluit 94/90") vast. In artikel 1 van dit besluit wordt de gedragscode, waarvan de tekst in bijlage bij het besluit is opgenomen, formeel goedgekeurd.

6 De gedragscode bevat het volgende algemene beginsel:

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

7 De gedragscode noemt de volgende omstandigheden die door een instelling als grond voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten kunnen worden ingeroepen:

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

— de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten),

— de bescherming van het individu en van de persoonlijke levenssfeer,

— de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,

— de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

— de bescherming van de vertrouwelijkheid waar de natuurlijke of rechtspersoon die de informatie heeft verstrekt om heeft verzocht of welke krachtens de wetgeving van de lidstaat die de informatie heeft verstrekt vereist is.

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

8 Op 4 maart 1994 publiceerde de Commissie een mededeling inzake de verbeterde toegang tot documenten (PB C 67, blz. 5; hierna: „mededeling van 1994"), waarin criteria voor de uitvoering van besluit 94/90 worden gegeven. Volgens deze mededeling kan „eenieder (..) een verzoek indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven of relevant achtergrondmateriaal". Voorts „[heeft] de Commissie (...) zodanige uitvoeringsmaatregelen getroffen dat verzoeken om toegang tot documenten zo doelmatig mogelijk zullen worden behandeld". Dienaangaande vermeldt de mededeling, dat „aanvragen van documenten van de Commissie (...) binnen een maand [worden] beantwoord". Met betrekking tot de in de gedragscode genoemde uitzonderingen wordt in de mededeling verklaard: „De Commissie kan van oordeel zijn dat de toegang tot een bepaald document moet worden geweigerd omdat het vrijgeven van dat document de algemene en particuliere belangen en de goede werking van de instelling zou kunnen schaden (...)". Op dit punt benadrukt de mededeling, dat „de uitzonderingsbepalingen (...) evenwel geenszins automatisch [worden] toegepast: ieder verzoek om toegang tot een document (...) [wordt] afzonderlijk beoordeeld".

De feiten

9 De Gemeenschap opent ieder jaar een zogenoemd „Hilton-contingent". Dit contingent houdt in, dat bepaalde hoeveelheden kwaliteitsrundvlees („Hilton Beef") uit Argentinië vrij van heffingen in de Gemeenschap kunnen worden ingevoerd. Om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen, moet een door de Argentijnse autoriteiten opgemaakt echtheidscertificaat worden overgelegd.

10 Naar aanleiding van berichten over de ontdekking van vervalste echtheidscertificaten stelde de Commissie eind 1992/begin 1993 samen met de douaneautoriteiten van de lidstaten onderzoeken in. Toen de douaneautoriteiten vaststelden, dat er vervalste echtheidscertificaten waren overgelegd, gingen zij over tot navordering van invoerrechten.

11 Na de ontdekking van deze vervalsingen hebben de Duitse autoriteiten van verzoekster invoerrechten nagevorderd. Verzoekster verzocht om kwijtschelding van deze invoerrechten, stellende dat zij de echtheidscertificaten te goeder trouw had overgelegd en dat een aantal tekortkomingen in de controle te wijten was aan de bevoegde Argentijnse autoriteiten en de Commissie.

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

13 Bij brief van 23 februari 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie en aan de directeuren-generaal van de directoraten-generaal (hierna: „DG") I, VI en XXI verzocht de raadsman van verzoekster om toegang tot bepaalde documenten betreffende de controle op de invoer van rundvlees („Hilton Beef") en betreffende de onderzoeken op basis waarvan de Duitse autoriteiten hadden besloten tot navordering van invoerrechten. Het verzoek had betrekking op tien categorieën documenten, te weten 1) de verklaringen van de lidstaten inzake de tussen 1985 en 1992 uit Argentinië ingevoerde hoeveelheden „Hilton"-rundvlees, 2) de verklaringen van de Argentijnse autoriteiten inzake de in diezelfde periode naar de Gemeenschap uitgevoerde hoeveelheden „Hilton"-rundvlees, 3) de op basis van deze verklaringen opgestelde interne verslagen van de Commissie, 4) de documenten betreffende de opening van het „Hilton"-contingent, 5) de documenten betreffende de aanwijzing van de tot afgifte van de echtheidscertificaten bevoegde instanties, 6) de documenten betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap en Argentinië tot verlaging van het contingent naar aanleiding van de ontdekte vervalsingen, 7) eventuele onderzoeksrapporten betreffende de controle van de Commissie van het „Hilton"-contingent in 1991 en 1992, 8) de documenten inzake de onderzoeken naar eventuele onregelmatigheden bij de invoer tussen 1985 en 1989, 9) de adviezen van DG VI en DG XXI verband houdend met beslissingen in andere, soortgelijke zaken, en 10) de notulen van de vergaderingen van de groep van deskundigen van de lidstaten op 2 en 4 december 1995.

14 Bij schrijven van 22 maart 1996 wees de directeur-generaal van DG VI het verzoek om toegang tot de briefwisseling met de Argentijnse autoriteiten en de notulen van de besprekingen voorafgaand aan de toekenning en opening van het „Hilton"-contingent en tot de briefwisseling met de Argentijnse autoriteiten na de ontdekking van de vervalste echtheidscertificaten af. Deze afwijzing was gegrond op de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (internationale betrekkingen). Daarnaast weigerde de directeur-generaal ook toegang te verlenen tot de documenten die afkomstig waren van de lidstaten of van de Argentijnse autoriteiten, met als motivering dat verzoekster zich rechtstreeks moest wenden tot degenen die deze documenten hadden opgesteld.

15 Bij schrijven van 25 maart 1996 wees de directeur-generaal van DG XXI het verzoek om toegang tot het door de Commissie opgestelde rapport over het interne onderzoek naar de vervalsingen af op grond van de uitzonderingsbepalingen inzake bescherming van het algemeen belang (inspectie- en enquêteactiviteiten) en bescherming van het individu en de persoonlijke levenssfeer. De toegang tot de adviezen van DG VI en DG XXI inzake andere verzoeken om kwijtschelding van invoerrechten en tot de notulen van de bijeenkomsten van het comité van deskundigen van de lidstaten werd door de directeur-generaal van DG XXI geweigerd op grond van de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het belang van de instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen. Daarnaast weigerde hij toegang tot de documenten die afkomstig waren van de lidstaten, met als motivering dat verzoekster zich rechtstreeks moest wenden tot degenen die deze documenten hadden opgesteld.

16 Bij brief van 27 maart 1996 richtte verzoeksters raadsman een confirmatief verzoek als bedoeld in de gedragscode aan de secretaris-generaal van de Commissie. In deze brief betwiste hij de gronden waarop de directeuren-generaal van DG VI en DG XXI de toegang tot de documenten hadden geweigerd.

17 Bij op 12 april 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster met twee andere Duitse ondernemingen beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de beschikking van de Commissie van 26 januari 1996 (zaak Primex e. a./Commissie, T-50/96).

18 Bij schrijven van 29 mei 1996 wees de secretaris-generaal van de Commissie het confirmatief verzoek af. Deze brief (hierna: „bestreden beschikking") luidt als volgt:

„Naar aanleiding van uw verzoek moet ik u tot mijn spijt mededelen, dat ik het besluit van DG VI en DG XXI bekrachtig, en wel om onderstaande redenen.

De verlangde documenten hebben alle betrekking op een beschikking van de Commissie van 26 januari 1996 [doc. COM C(96) 180 def.], waartegen inmiddels door uw cliënt beroep tot nietigverklaring is ingesteld (zaak T-50/96).

Bijgevolg is — onverminderd andere uitzonderingsbepalingen die de weigering van de toegang tot de verlangde documenten zouden kunnen rechtvaardigen — de uitzonderingsbepaling inzake bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) van toepassing. De gedragscode kan de Commissie in een aanhangige zaak niet dwingen om met het geding verband houdende documenten aan de wederpartij te doen toekomen."

19 Bij op 25 juni 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster in zaak T-50/96 gevorderd, de Commissie bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang overlegging van de gewenste documenten te gelasten.

Procesverloop en conclusies van partijen

20 Bij op 9 augustus 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld. De zaak is toegewezen aan een kamer bestaande uit drie rechters. Na partijen te hebben gehoord heeft het Gerecht bij beschikking van 2 juli 1997 besloten de zaak te verwijzen naar de Derde kamer (uitgebreid), bestaande uit vijf rechters.

21 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

22 Partijen hebben pleidooi gevoerd en mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord ter openbare terechtzitting van 21 oktober 1997.

23 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— vast te stellen dat de Commissie niet bevoegd is de toegang te weigeren tot de documenten genoemd in de brief van verzoeksters raadsman van 23 februari 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

24 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— de vordering strekkende tot verkrijging van een verklaring voor recht niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep voor het overige te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De eerste vordering: nietigverklaring van de bestreden beschikking

25 Tot staving van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan. Het eerste middel houdt in schending van de gedragscode en van besluit 94/90, het tweede schending van artikel 190 van het Verdrag, en het derde, dat ter terechtzitting is aangevoerd, klaagt over schending van het recht van verweer, doordat de secretaris-generaal zich in de bestreden beschikking op een nieuwe, voordien niet aangevoerde weigeringsgrond heeft gebaseerd.

26 Gelet op de omstandigheden van deze zaak is het Gerecht van oordeel, dat de eerste twee middelen gezamenlijk dienen te worden onderzocht.

Het eerste en het tweede middel: schending van de gedragscode, van besluit 94/90 en van artikel 190 van het Verdrag

Argumenten van partijen

— Schending van besluit 94/90 en van de gedragscode

27 Om te beginnen merkt verzoekster op, dat de Commissie haar verzoek om toegang tot de documenten heeft afgewezen op de enkele grond, dat de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) van toepassing was. Daarmee zou de Commissie evenwel de bepalingen van de gedragscode inzake de uitzonderingen op het recht op toegang, en dus besluit 94/90, hebben geschonden.

28 Zij wijst erop, dat besluit 94/90 en de gedragscode voor de Commissie juridisch bindend zijn. Deze teksten scheppen voor de Commissie de rechtsplicht, in zo ruim mogelijke mate toegang te verlenen tot de documenten die bij haar berusten [arresten Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 55, en 19 oktober 1995, Carvel en Guardian Newspapers/Raad, T-194/94, Jurispr. blz. II-2765, dat betrekking heeft op het overeenkomstige besluit van de Raad (besluit 93/731/EG van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad, PB L 340, blz. 43)].

29 De uitzonderingen op het recht op toegang tot documenten zouden eng moeten worden uitgelegd, teneinde geen afbreuk te doen aan de specifieke doelstelling van de gedragscode, te weten het publiek „zo ruim mogelijk toegang tot documenten" geven.

30 Verzoekster stelt, dat de Commissie zich niet in algemene zin op de uitzonderingen kan beroepen. Om te bepalen, of het vrijgeven van een document onder een van de uitzonderingen valt, dient de Commissie in de eerste plaats de belangen die de betrokken uitzonderingsbepaling beoogt te beschermen, af te wegen tegen de algemene doelstelling van de gedragscode, en in de tweede plaats per document de „dwingende redenen" aan te geven waarom aan de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsbepaling is voldaan (beschikking Hof van 6 december 1990, Zwartveld e. a., C-2/88 Imm, Jurispr. blz. I-4405, punten 11 en 12).

31 De Commissie is ten onrechte van mening, dat zij met een beroep op de uitzondering ‚bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures)' de toegang kan weigeren tot elk document dat betrekking heeft op een beschikking die het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring is. Dit standpunt van de Commissie zou de rechtspleging immers kunnen belemmeren.

32 De bij de bestreden beschikking geweigerde toegang tot de verlangde documenten op de grond dat zij eventueel tegen haar zouden kunnen worden gebruikt als verweerster in een gerechtelijke procedure, kan tot gevolg hebben, dat meer beschikkingen van de Commissie aan rechterlijke toetsing kunnen ontkomen. Als in het algemeen belang handelend openbaar bestuursorgaan heeft de Commissie niet het recht om door haar vastgestelde teksten aan die toetsing te onttrekken door ze geheim te houden.

33 De betrokken uitzondering moet worden uitgelegd overeenkomstig punt 2.2 van de mededeling van 1993, dat de belangen opsomt die in het recht van de lidstaten door deze uitzondering beschermd worden geacht. Onder deze uitzondering valt namelijk alleen informatie waarvan de verspreiding strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen zou kunnen schaden.

34 Tot slot zou het standpunt van de Commissie in deze zaak in tegenspraak zijn met haar opmerkingen in de zaak Primex e. a./Commissie (reeds aangehaald) over het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang, dat de overlegging van dezelfde documenten betreft. In die zaak was de Commissie namelijk van mening, dat de documenten niet van belang waren voor de procedure.

35 De Commissie erkent het politieke belang van de toegang van het publiek tot bij de gemeenschapsinstellingen berustende documenten. Zij vraagt zich echter af, wat de juridische betekenis is van het beginsel van toegang tot documenten zoals dat uit de verklaringen inzake de doorzichtigheid voortvloeit. Ten aanzien van de juridische status van besluit 94/90 wijst zij er met nadruk op, dat dit besluit is vastgesteld in het kader van haar interne organisatiebevoegdheid, krachtens welke zij passende maatregelen kan treffen om haar interne werking in het belang van een goed bestuur te verzekeren (arrest Hof van 30 april 1996, Nederland/Raad, C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punt 37).

36 De Commissie betoogt in de eerste plaats, dat de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) haar in het kader van besluit 94/90 de bevoegdheid geeft om niet alle documenten betreffende een aanhangig geding ter beschikking te stellen van het publiek, inclusief de eisende partij. Voor de toepasselijkheid van deze uitzonderingsbepaling is het volgens haar voldoende, dat de gewenste documenten op het aanhangige geding betrekking hebben en verband houden met het voorwerp daarvan. Dat zou in casu het geval zijn.

37 Elke andere uitlegging zou haar recht van verweer, en dus het algemeen belang, ernstig kunnen schaden. Ook al leidt vermoedelijk niet elk vrijgegeven document tot een uitholling van haar recht van verweer, toch meent de Commissie, dat zij geen goed verweer zou kunnen voeren indien zij, zoals verzoekster stelt, bij elk document het belang daarvan voor het proces zou moeten aantonen. Dienaangaande betwist de Commissie, dat zij zich op „dwingende redenen" zou moeten beroepen om een verzoek om toegang tot documenten te kunnen afwijzen.

38 De mededeling van 1993 zou niet tot een andere uitlegging leiden. De uitzonderingsbepaling in de gedragscode zou namelijk een ruimere werkingssfeer hebben dan de overeenkomstige uitzonderingen in het nationale recht, aangezien de gedragscode niet de restrictie „gerechtelijk geheim" bevat die aan de omschrijving van de overeenkomstige uitzonderingen in het nationale recht is toegevoegd.

39 In de tweede plaats stelt de Commissie, dat de vraag of verzoekster toegang kan krijgen tot de verlangde documenten moet worden beantwoord op grond van de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht inzake de maatregelen tot organisatie van de procesgang, en niet aan de hand van de gedragscode. De gedragscode is niet de geschikte regeling om de in casu opgeworpen vraag te beantwoorden en is daar ook niet voor bedoeld.

40 Aangezien door verzoeksters in de zaak Primex e. a./Commissie (reeds aangehaald) om maatregelen tot organisatie van de procesgang is verzocht, dient het Gerecht op basis van zijn Reglement voor de procesvoering te beslissen, in hoeverre aan dat verzoek gevolg kan worden gegeven. De vraag, of de door verzoekster verlangde documenten werkelijk van belang zijn voor het beroep tegen de beschikking van 26 januari 1996 (zie punt 12 hierboven) kan alleen in het kader van die procedure worden beslist.

— Schending van artikel 190 van het Verdrag

41 Verzoekster stelt, dat de motivering van de bestreden beschikking niet aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag voldoet.

42 Uit de tekst van de beschikking kan niet worden opgemaakt, of de bijzondere omstandigheden van het geval zijn onderzocht. Daarnaast heeft de Commissie niet vermeld, waarom zij de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) van toepassing achtte.

43 De Commissie zou meer bepaald in strijd met haar verplichtingen hebben verzuimd, per document de „dwingende redenen" aan te geven waarom het vrijgeven daarvan afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van het algemeen belang.

44 Ten slotte stelt verzoekster, dat de Commissie zich in casu niet kan beroepen op andere in de gedragscode geregelde uitzonderingen, aangezien de bestreden beschikking op dit punt onvoldoende gemotiveerd is.

45 De Commissie bestrijdt, dat zij artikel 190 van het Verdrag zou hebben geschonden. Het essentiële punt wordt in de motivering immers duidelijk samengevat. Met betrekking tot verzoeksters klacht, dat in de beschikking de „bijzondere omstandigheden" van het geval niet zouden zijn onderzocht, is de Commissie van mening, dat zij niet voor ieder afzonderlijk document hoeft te bewijzen, dat het vrijgeven daarvan het algemeen belang zou kunnen schaden.

Beoordeling door het Gerecht

46 Het Gerecht herinnert eraan, dat besluit 94/90 een handeling is die de burgers een recht op toegang tot bij de Commissie berustende documenten verleent (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 55).

47 De omstandigheid, dat dit besluit artikel 162 als rechtsgrondslag heeft, verandert niets aan deze vaststelling. Immers, ook al is besluit 94/90 vastgesteld krachtens de interne organisatiebevoegdheid van de Commissie, er is niets op tegen, dat een regeling betreffende de interne organisatie van de werkzaamheden van een instelling rechtsgevolgen jegens derden heeft (arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald, punt 38).

48 Uit de systematiek van besluit 94/90 blijkt, dat het is bedoeld als algemene regeling voor verzoeken om toegang tot documenten. Op grond van dit besluit kan eenieder verzoeken om toegang tot ieder willekeurig niet gepubliceerd document van de Commissie zonder zijn verzoek te hoeven motiveren [zie dienaangaande de mededeling van 1993 (PB C 156, blz. 6) en de mededeling van 1994 (PB C 67, blz. 5)].

49 In de bepalingen van de gedragscode zijn evenwel uitzonderingen op het recht op toegang voorzien. Deze uitzonderingen moeten eng worden uitgelegd, teneinde de toepassing van het algemene beginsel, dat „het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de Commissie berusten", niet op losse schroeven te zetten (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 56).

50 Zoals in punt 57 van het arrest WWF UK/Commissie is vastgesteld, kent de gedragscode twee categorieën uitzonderingen (zie punt 7 hierboven).

51 De eerste categorie, waartoe de in casu ingeroepen uitzondering behoort, is omschreven als volgt: „De instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten)."

52 Uit het gebruik van het werkwoord „kunnen" volgt, dat de Commissie alvorens over een verzoek om toegang tot documenten te beslissen, per verlangd document moet onderzoeken, of, gelet op de gegevens waarover zij beschikt, de verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de door de eerste categorie uitzonderingen beschermde belangen. Indien dit naar haar oordeel het geval is, dan is zij verplicht de toegang tot het betrokken document te weigeren, daar de gedragscode bepaalt, dat de instellingen in dat geval de toegang „weigeren".

53 Een dergelijk besluit van de instelling moet overeenkomstig artikel 190 van het Verdrag met redenen worden omkleed. Volgens vaste rechtspraak moet de door deze bepaling vereiste motivering de redenering van de gemeenschapsinstelling die de gelaakte handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen (arrest Hof van 15 mei 1997, Siemens/Commissie, C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punt 17; en arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 66).

54 De motivering van een besluit waarbij de toegang tot documenten wordt geweigerd, moet dus — ten minste per categorie documenten — de specifieke redenen bevatten waarom de Commissie meent, dat de verspreiding van de documenten onder één van de in de eerste categorie bedoelde uitzonderingen valt (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punten 64 en 74), zodat de adressaat van het besluit kan nagaan, of het in punt 52 hierboven genoemde onderzoek heeft plaatsgevonden en of de weigeringsgronden gefundeerd zijn.

55 In de bestreden beschikking nu wordt enkel gezegd, dat de uitzonderingsbepaling inzake de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) van toepassing is (zie punt 18 hierboven). Zij bevat geen enkele toelichting, zelfs niet per categorie documenten, aan de hand waarvan kan worden geverifieerd of alle gevraagde documenten, waarvan een aantal van enkele jaren geleden dateert, wegens het bestaan van een verband met de beschikking waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd in de zaak Primex e. a./Commissie (reeds aangehaald) daadwerkelijk onder de ingeroepen uitzondering vallen.

56 Onder deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikking onvoldoende gemotiveerd is.

57 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden beschikking moet worden nietig verklaard zonder dat het Gerecht zich behoeft uit te spreken over de gegrondheid van het middel inzake schending van het recht van verweer.

De tweede vordering, strekkende tot vaststelling, dat de Commissie niet bevoegd is de toegang te weigeren tot de documenten genoemd in verzoeksters brief van 23 februari 1996 aan de secretaris-generaal van de Commissie

58 Tot staving van deze vordering stelt verzoekster, dat volgens de gedragscode de secretaris-generaal in geval van een confirmatief verzoek de aanvankelijke afwijzing van het verzoek om toegang tot de verlangde documenten dient te herzien. Dit betekent, dat de secretaris-generaal definitief beslist over de gronden waarop hij de definitieve afwijzing van het verzoek wil baseren.

59 Volgens verzoekster mag het derhalve niet zo zijn, wil besluit 94/90 niet iedere nuttige werking verliezen, dat de Commissie zich na een arrest tot nietigverklaring in een daaropvolgende administratieve procedure op andere gronden kan beroepen om een verzoek om toegang tot documenten af te wijzen. Anders zou verzoekster zich andermaal tot het Gerecht moeten wenden, hetgeen volgens haar niet van haar kan worden gevergd.

60 Om een nieuwe gerechtelijke procedure te vermijden, vraagt verzoekster het Gerecht derhalve vast te stellen, dat de Commissie niet bevoegd is om de toegang tot de verschillende in de brief van 23 februari 1996 genoemde documenten te weigeren (zie punt 13 hierboven), aangezien de Commissie het recht heeft verwerkt om de toegang tot de documenten op andere gronden te weigeren.

61 Deze vordering, die erop neerkomt dat bevelen tot de Commissie worden gericht, is niet-ontvankelijk, daar de gemeenschapsrechter in het kader van een procedure tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag niet bevoegd is om bevelen tot de gemeenschapsinstellingen te richten (zie, bijvoorbeeld, arrest Hof van 26 februari 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissie, 15/85, Jurispr. blz. 1005, punt 18, en arrest Gerecht van 9 november 1995, France-Aviation/Commissie, T-346/74, Jurispr. blz. II-2841, punt 42).

Kosten

62 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld en verzoekster zulks heeft gevorderd, dient de Commissie in de kosten te worden verwezen.

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

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de beschikking van de Commissie van 29 mei 1996 waarbij verzoekster de toegang tot bepaalde bij de Commissie berustende documenten is geweigerd.

2) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk, voor zover het ertoe strekt dat bevelen tot de Commissie worden gericht.

3) Verwijst de Commissie in de kosten.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 februari 1998.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

B. Vesterdorf