ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

16 oktober 2003 *

In zaak T-47/01,

Co-Frutta Soc. coop. rl, gevestigd te Padua (Italië), vertegenwoordigd door W. Viscardini, M. Paolin en S. Donà, advocaten,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Stancanelli, P. Aalto en U. Wölker als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het in de brieven van het directoraat-generaal Landbouw van 31 juli 2000 en van de secretaris-generaal van de Commissie van 5 december 2000 vervatte besluit van de Commissie waarbij de toegang tot de door verzoekster in het kader van de invoerregeling voor bananen aangevraagde documenten gedeeltelijk is geweigerd,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, P. Lindh en J. D. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 maart 2003,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschapsregeling inzake toegang tot documenten

1 Naar aanleiding van verklaring nr. 17 betreffende het recht op toegang tot informatie, gehecht aan de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, hebben de Raad en de Commissie op 6 december 1993 een gedragscode vastgesteld inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB 1993, L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode"), houdende de beginselen betreffende de toegang tot de bij hen berustende documenten.

2 Wat haar betreft, heeft de Commissie besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie vastgesteld (PB L 46, blz. 58; hierna: „besluit 94/90"), dat de gedragscode ten uitvoer legt.

3 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."

4 In de derde alinea van de rubriek „Behandeling van de oorspronkelijke verzoeken" van de gedragscode (hierna: „auteursregel") wordt bepaald:

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

5 De omstandigheden waarop een instelling zich kan beroepen om de toegang tot documenten te weigeren, zijn in de rubriek „Uitzonderingen" van de gedragscode geformuleerd als volgt:

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

[...]

— de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,

[...]

— 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.

[...]"

6 Aangaande de behandeling van verzoeken om toegang tot documenten van de Commissie bepaalt artikel 2, lid 2, van besluit 94/90:

„De aanvrager krijgt binnen de maand schriftelijk antwoord van de directeur-generaal [...], ongeacht of het verzoek wordt ingewilligd dan wel het voornemen bestaat het verzoek af te wijzen. In dit laatste geval wordt aan de aanvrager ook medegedeeld dat hij binnen de maand een confirmatief verzoek tot de secretaris-generaal van de Commissie kan richten om dit standpunt te herzien en dat, als hij geen gebruik maakt van deze mogelijkheid, zal worden aangenomen dat hij van zijn oorspronkelijk verzoek heeft afgezien."

7 Voorts bepaalt de gedragscode: „Indien een dergelijk confirmatief verzoek wordt ingediend en de betrokken instelling besluit kennisgeving van het document te weigeren, dan wordt dit afwijzend besluit, dat binnen de maand volgende op de indiening van het verzoek moet worden genomen, zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de aanvrager medegedeeld; deze beslissing moet naar behoren met redenen omkleed zijn en moet vermelden welke beroepsmogelijkheden openstaan, namelijk beroep via de rechter en bemiddeling door de ombudsman onder de in de artikelen 173, respectievelijk 138 E van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap [thans artikelen 230 EG en 195 EG] bepaalde voorwaarden."

8 Bij het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, is het recht op toegang tot documenten uitdrukkelijk neergelegd in artikel 255 EG. Krachtens lid 2 van dit artikel hebben het Parlement en de Raad verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie vastgesteld (PB L 145, blz. 43; hierna: „verordening nr. 1049/2001"), die van toepassing is met ingang van 3 december 2001.

Het stelsel van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen

9 Bij verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen (PB L 47, blz. 1; hierna: „verordening nr. 404/93"), titel IV („Regeling voor het handelsverkeer met derde landen"), is een gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit derde landen ingevoerd, die met ingang van 1 juli 1993 in de plaats is gekomen van de verschillende voorheen bestaande nationale regelingen.

10 In het kader van deze regeling, zoals uitgevoerd bij verordening (EEG) nr. 1442/93 van de Commissie van 10 juni 1993 houdende bepalingen ter toepassing van de regeling voor de invoer van bananen in de Gemeenschap (PB L 142, blz. 6; hierna: „verordening nr. 1442/93") en vanaf 1 januari 1999 bij verordening (EG) nr. 2362/98 van de Commissie van 28 oktober 1998 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening [nr. 404/93] betreffende de regeling voor de invoer van bananen in de Gemeenschap (PB L 293, blz. 32; hierna: „verordening nr. 2362/98"), moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de Commissie jaarlijks de lijsten van de bij hen geregistreerde marktdeelnemers meedelen, onder vermelding van de hoeveelheden die elk van hen tijdens een referentieperiode heeft afgezet, de volumes die de marktdeelnemers in het lopende jaar hebben aangevraagd en de daadwerkelijk afgezette hoeveelheden met opgave van de nummers van de gebruikte invoercertificaten (zie met name artikel 4 van verordening nr. 1442/93 en artikelen 6 en 28 van verordening nr. 2362/98), alsmede per kwartaal een aantal statistische en economische gegevens betreffende met name de invoercertificaten (zie met name artikel 21 van verordening nr. 1442/93 en artikel 27 van verordening nr. 2362/98).

11 Aan de hand van de betrokken lijsten kan de Commissie de gegevens controleren waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken; voorzover nodig doet zij de lijsten aan de andere lidstaten toekomen om onrechtmatige aangiften van de marktdeelnemers op te sporen of te voorkomen. Op basis van de meegedeelde gegevens stelt de Commissie zo nodig één enkele, door de lidstaten op de referentiehoeveelheden van de marktdeelnemers toe te passen correctie- of

aanpassingscoëfficiënt vast (zie artikel 4 van verordening nr. 1442/93 en artikelen 6 en 28 van verordening nr. 2362/98).

De feiten van het geding

12 Verzoekster is een Italiaanse coöperatieve vennootschap die sinds een twintigtal jaar bananen rijpt en bananen uit de zogenoemde dollarzone invoert. Uit de Italiaanse pers heeft zij vernomen dat tussen maart 1998 en juni 2000 op basis van valse invoercertificaten bananen frauduleus tegen een verminderd recht in de Gemeenschap zouden zijn ingevoerd.

13 Verzoekster acht zich door deze invoer benadeeld daar de afzet van bijkomende hoeveelheden op de gemeenschapsmarkt, waardoor het tariefcontingent is overschreden, ernstige prijsdistorsies heeft veroorzaakt. Zij stelt dat de geleden schade nog groter zou zijn indien zou blijken dat de invoer niet is verricht met valse certificaten, maar met certificaten die regelmatig zijn afgegeven op basis van valse of onjuiste referentiehoeveelheden.

14 Ter bescherming van haar belangen heeft verzoekster bij brief van 27 juni 2000 aan het directoraat-generaal (DG) Landbouw van de Commissie op basis van de gedragscode verzocht om toegang tot de volgende documenten:

1) de lijst van de traditionele marktdeelnemers, met voor elke marktdeelnemer opgave van de in de periode 1994-1996 ingevoerde hoeveelheid bananen en de respectieve voorlopige referentiehoeveelheid, en de nummers van de gebruikte certificaten en van de uittreksels daarvan;

2) de lijsten van alle in 1998 en 1999 in de Gemeenschap ingeschreven marktdeelnemers, met voor elke marktdeelnemer opgave van de aangevraagde invoercertificaten en de daadwerkelijk ingevoerde hoeveelheden;

3) de gegevens voor de jaren 1998 en 1999, en indien beschikbaar, voor het eerste kwartaal van het lopende jaar 2000, inzake de hoeveelheden bananen uit Ecuador waarvan de invoer was aangevraagd en die niet daadwerkelijk in de Gemeenschap in de handel waren gebracht.

15 Bij brief van 31 juli 2000 (hierna: „brief van DG Landbouw") heeft de adjunct-directeur-generaal van DG Landbouw verzoekster de in punt 3 van het verzoek bedoelde gegevens meegedeeld. Hij heeft daarentegen de toegang tot de in de punten 1 en 2 van het verzoek bedoelde documenten geweigerd met een beroep op „de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens" en op „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". Voorts heeft hij zich beroepen op de in de gedragscode voorziene uitzonderingen, artikel 287 EG en artikel 20 van verordening nr. 17/62 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81] en [82] van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204).

16 Bij brief van 1 september 2000 heeft verzoekster overeenkomstig de gedragscode bij het secretariaat-generaal van de Commissie een confirmatief verzoek tot herziening van dit standpunt ingediend.

17 Bij brief van 5 december 2000, die verzoekster op 21 december 2000 heeft ontvangen, heeft de secretaris-generaal verzoekster meegedeeld dat het over-

eenkomstig de in de gedragscode voorgeschreven auteursregel onmogelijk was haar de gevraagde documenten te bezorgen (hierna: „brief van de secretaris-generaal"). De brief van de secretaris-generaal luidt:

„[...]

Na uw verzoek opnieuw te hebben onderzocht moet ik u tot mijn spijt meedelen dat het op grond van de auteursregel in de bij besluit van de Commissie van 8 februari 1994 [94/90/EGKS, EG, Euratom] vastgestelde gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten onmogelijk is u deze documenten te bezorgen. Deze regel luidt: ‚Wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, moet het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document worden gericht.'

Indien op uw verzoek wordt ingegaan, zou u toegang krijgen tot individuele gegevens betreffende marktdeelnemers die door de lidstaten zijn verzameld en verwerkt. Deze gegevens, die informatie met betrekking tot de referentiehoeveelheden van de ondernemingen, de aanvragen van certificaten en de door elke onderneming daadwerkelijk ingevoerde hoeveelheden bevatten, zijn aan de Commissie meegedeeld met het oog op een eenvormige toepassing van de invoerregelingen en met name om onregelmatigheden, in het bijzonder fraudeleuze verklaringen van de marktdeelnemers, op te sporen of te voorkomen, zoals bepaald in artikel 4, lid 5, van [verordening nr. 1442/93] en artikel 6, lid 2, van [verordening nr. 2362/98].

Ik stel u dus voor u rechtstreeks tot de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te wenden om een kopie van de gewenste documenten te verkrijgen."

Procesverloop en conclusies van partijen

18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 maart 2001, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

19 Bij op dezelfde dag ter griffie neergelegde afzonderlijke akte heeft verzoekster verzocht om versnelde behandeling overeenkomstig artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Bij beslissing van 5 april 2001 heeft het Gerecht (Vijfde kamer) dit verzoek om versnelde behandeling afgewezen.

20 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen zijn in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 20 maart 2003.

21 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het in de brieven van DG Landbouw van 31 juli 2000 en van de secretaris-generaal van de Commissie van 5 december 2000 vervatte besluit nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

22 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep tot nietigverklaring van het in de brief van DG Landbouw van 31 juli 2000 vervatte besluit niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep tot nietigverklaring van het in de brief van de secretaris-generaal van de Commissie van 5 december 2000 vervatte besluit in zijn geheel te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

23 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen betoogt de Commissie dat het beroep tegen het in de brief van DG Landbouw vervatte besluit niet-ontvankelijk is dat het geen voor beroep vatbare in de zin van artikel 230 EG handeling is.

24 Verzoekster stelt dat zij met haar beroep niet de afzonderlijke nietigverklaring van de brief van DG Landbouw en van de brief van de secretaris-generaal van de

Commissie beoogt, en erkent dat aangezien de procedure met de brief van laatstgenoemde is beëindigd, enkel om nietigverklaring van de beschikking van de secretaris-generaal wordt verzocht.

25 Aangezien eerder in de procedure echter een eerste besluit was vastgesteld dat gebaseerd was op motieven die verschillen van en in strijd zijn met die van het besluit van de secretaris-generaal, was het volgens verzoekster niet mogelijk enkel op te komen tegen het besluit van de secretaris-generaal en geen rekening te houden met dat van DG Landbouw, daar dit feit op misbruik van bevoegdheid wijst.

26 Voorts heeft verzoekster belang bij de nietigverklaring van het besluit van de Commissie zoals dat uit alle ontvangen antwoorden blijkt, teneinde te voorkomen dat ingeval het Gerecht het uit de brief van de secretaris-generaal voortvloeiende besluit nietig verklaart, de Commissie opnieuw een negatief antwoord geeft op grond van de motieven van DG Landbouw die de gemeenschapsrechter niet zou hebben afgekeurd (zie bijvoorbeeld de casuspositie in arrest Gerecht van 7 december 1999, Interporc/Commissie, T-92/98, Jurispr. blz. II-3521, punt 54).

27 Ter terechtzitting heeft verzoekster het Gerecht verzocht om, zelfs indien het beroep tegen de brief van DG Landbouw niet-ontvankelijk zou worden verklaard, om redenen van proceseconomie en efficiëntie uitspraak te doen over de in die brief aangehaalde weigeringsgronden.

Beoordeling door het Gerecht

28 Volgens vaste rechtspraak zijn slechts maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens

rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, handelingen die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG. In het geval van handelingen of besluiten die in verschillende fasen tot stand komen, met name aan het eind van een interne procedure, zijn in beginsel slechts als voor beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen te beschouwen de maatregelen waarmee de instelling aan het eind van die procedure haar standpunt definitief bepaalt, en dus niet de tussentijdse maatregelen waarmee het eindbesluit wordt voorbereid (arrest Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, blz. 2639, punt 10, en arrest Gerecht van 22 mei 1996, AITEC/Commissie, T-277/94, Jurispr. blz. II-351, punt 51).

29 In de gegeven omstandigheden moet worden opgemerkt dat in het kader van de bij besluit 94/90 ingestelde procedure het besluit van de secretaris-generaal van de Commissie het definitieve standpunt van de instelling over verzoeksters aanvraag om toegang tot documenten vormt.

30 Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van besluit 94/90, juncto de bepalingen van de gedragscode over de behandeling van confirmatieve verzoeken vormde het antwoord in de brief van DG Landbouw slechts een eerste standpunt, waarna verzoekster de secretaris-generaal van de Commissie om herziening daarvan kon verzoeken. Krachtens artikel 2, lid 2, van besluit 94/90 vormt het antwoord van de directeur-generaal in geval van weigering immers een aanvankelijk standpunt waaruit het „voornemen" blijkt om een negatief antwoord te geven, en kan dienaangaande een confirmatief verzoek worden ingediend „om dit standpunt te herzien".

31 Bijgevolg kan enkel de maatregel van de secretaris-generaal van de Commissie, die de aard van een besluit heeft en het voorgaande standpunt volledig vervangt, rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van verzoekster aantasten en derhalve vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG.

32 In haar memories en ter terechtzitting heeft verzoekster trouwens erkend dat enkel om nietigverklaring van het besluit van de secretaris-generaal kan worden verzocht, aangezien de procedure met dit standpunt is beëindigd.

33 Derhalve is het beroep niet-ontvankelijk wat het verzoek om nietigverklaring van de brief van DG Landbouw van 31 juli 2000 betreft, en hoeft het Gerecht geen uitspraak te doen over de motieven waarop DG Landbouw zich in zijn aanvankelijk standpunt heeft gebaseerd en die de secretaris-generaal niet heeft aangenomen.

Ten gronde

34 De argumenten van verzoekster kunnen worden gegroepeerd in twee middelen: schending van de bij besluit 94/90 door de Commissie vastgestelde gedragscode en misbruik van bevoegdheid.

Het eerste middel: schending van de bij besluit 94/90 vastgestelde gedragscode

35 Verzoekster stelt dat de auteursregel niet van toepassing is op het onderhavige geval aangezien de gevraagde documenten niet door de nationale autoriteiten maar door de Commissie zijn opgesteld. Subsidiair betoogt zij dat zelfs indien de gevraagde documenten daadwerkelijk door de nationale autoriteiten zouden zijn opgesteld, de auteursregel niet van toepassing is aangezien deze overeenkomstig het in de gedragscode geformuleerde algemene beginsel van toegang tot documenten strikt moet worden uitgelegd.

a) De vaststelling van de auteur van de betrokken documenten

— Argumenten van partijen

36 Volgens verzoekster is de stelling van de secretaris-generaal dat het verzoek betrekking heeft op documenten waarvan de auteur niet de Commissie is maar de lidstaten, onjuist, daar het verzoek bedoeld is om de lijsten van de traditionele marktdeelnemers van heel de Gemeenschap te verkrijgen en niet de lijsten van elke lidstaat afzonderlijk.

37 In de eerste plaats is het gelet op de belangrijke taken waarmee de Commissie in het kader van de invoerregeling in de sector bananen is belast, duidelijk dat de lidstaten bij het opstellen van de lijsten van de marktdeelnemers en van hun referentiehoeveelheden geen autonome functie vervullen, maar hulp verlenen aan de Commissie, die verantwoordelijk is voor het beheer en de controle van de regeling.

38 In de tweede plaats moet de Commissie, om haar beheers- en controlebevoegdheden uit te oefenen, noodzakelijkerwijs over een zelf opgestelde autonome lijst beschikken waarin op communautair niveau alle door de lidstaten verstrekte gegevens betreffende de traditionele marktdeelnemers van de Gemeenschap zijn verzameld. Het verzamelen van deze gegevens is een eigen taak van de Commissie en niet van de lidstaten.

39 Indien de Commissie de door de lidstaten opgestelde gegevens enkel zou verzamelen en systematiseren zonder daarin enige wijziging of correctie aan te brengen, zou zij haar verplichting tot bewerking en ambtshalve controle van de

door de lidstaten meegedeelde cijfers niet nakomen en zou zij de aanpassingscoëfficiënt vaststellen door uitsluitend te vertrouwen op de zorgvuldigheid van de nationale autoriteiten. Aangezien de Commissie zich niet beperkt tot het signaleren van fouten maar ook ambtshalve optreedt, mag worden aangenomen dat zelfs indien er geen eigenlijke communautaire lijst bestaat, de Commissie de auteur is van de betrokken documenten.

40 De Commissie stelt dat de auteursregel terecht is ingeroepen en volledig van toepassing is aangezien de door verzoekster in punt 1 van haar verzoek van 27 juni 2000 gevraagde gegevens de vorm hebben van door de lidstaten opgestelde documenten. Voorts merkt zij met betrekking tot de in punt 2 van het verzoek om toegang bedoelde documenten op, dat er geen document bestaat waarin de gevraagde gegevens met de door verzoekster gewenste graad van nauwkeurigheid worden verstrekt, en dat zo zij al bestonden, zij hoe dan ook onder de auteursregel zouden vallen aangezien zij de vorm zouden hebben van een door de lidstaten opgesteld document.

— Beoordeling door het Gerecht

41 Verzoekster betwist dat de auteursregel op het onderhavige geval van toepassing is omdat de lijsten waartoe zij toegang wenst te verkrijgen, niet zijn opgesteld door de lidstaten, maar door de Commissie.

42 Derhalve rijst de vraag of de door verzoekster gevraagde documenten zijn opgesteld door de Commissie of door de lidstaten. Dienaangaande moet onderscheid worden gemaakt tussen de in de punten 1 en 2 van haar verzoek in de brief van 27 juni 2000 bedoelde documenten.

43 In de eerste plaats moet met betrekking tot de eerste reeks documenten waartoe om toegang is verzocht, te weten „de lijst van de traditionele marktdeelnemers, met voor elke marktdeelnemer opgave van de in de periode 1994-1996 ingevoerde hoeveelheid bananen en de respectieve voorlopige referentiehoeveelheid, en de nummers van de gebruikte certificaten en van de uittreksels daarvan", worden vastgesteld dat de gevraagde documenten de documenten zijn die de lidstaten volgens de artikelen 6, lid 2, en 28, lid 2, van verordening nr. 2362/98 moeten opstellen en aan de Commissie meedelen. Het gaat bijgevolg om documenten waarvan de lidstaten auteur zijn.

44 Wat vervolgens de tweede reeks gevraagde documenten betreft, te weten „de lijsten van alle in 1998 en 1999 in de Gemeenschap ingeschreven marktdeelnemers, met voor elke marktdeelnemer opgave van de aangevraagde invoercertificaten en de daadwerkelijk ingevoerde hoeveelheden", heeft de Commissie tijdens de procedure voor het Gerecht betoogd, dat zij niet over deze documenten beschikt aangezien geen enkel document van de lidstaten de gegevens verstrekt met de door verzoekster gewenste graad van nauwkeurigheid, namelijk in de vorm van gegevens voor elke marktdeelnemer afzonderlijk, en dat het hoe dan ook zou gaan om documenten die door de lidstaten zijn opgesteld.

45 Het Gerecht stelt echter vast dat volgens de tweede alinea van de brief van de secretaris-generaal „[d]eze gegevens, die informatie met betrekking tot de referentiehoeveelheden van de ondernemingen, de aanvragen van certificaten en de door elke onderneming daadwerkelijk ingevoerde hoeveelheden bevatten, [...] aan de Commissie [zijn] meegedeeld met het oog op een eenvormige toepassing van de regelingen betreffende de invoer en met name om onregelmatigheden, in het bijzonder frauduleuze verklaringen van de marktdeelnemers, op te sporen of te voorkomen". Aangezien de Commissie in het litigieuze besluit het bestaan van de in punt 2 van het verzoek bedoelde documenten niet heeft betwist, kan zij in dit stadium van de procedure dan ook niet stellen dat deze documenten niet bestaan.

46 Opgemerkt zij dat wat het jaar 1999 betreft, de lidstaten de Commissie blijkens artikel 28, lid 2, sub a, van verordening nr. 2362/98 de lijsten van alle

geregistreerde marktdeelnemers moesten verstrekken met opgave van de individueel gevraagde voorlopige hoeveelheden, en overeenkomstig artikel 27, sub c, van deze verordening, de gegevens per kwartaal van de totale door alle marktdeelnemers ingevoerde hoeveelheden bananen. Wat het jaar 1998 betreft, moesten de lidstaten overeenkomstig artikel 4, leden 4 en 5, en artikel 21 van verordening nr. 1442/93 de Commissie de lijsten van alle geregistreerde marktdeelnemers verstrekken alsmede algemene kwantitatieve gegevens over de afgegeven invoercertificaten en de gebruikte certificaten, die zij nationaal, per kwartaal en per categorie van marktdeelnemers hebben verzameld. Derhalve moet worden geconcludeerd dat ook de tweede reeks van door verzoekster aangevraagde documenten door de lidstaten opgestelde documenten betreft.

47 Aangaande de omstandigheid dat deze nationale gegevens zijn verzameld in een enkele elektronische gegevensbank — waarvan de Commissie het bestaan heeft erkend voor de eerste reeks documenten waartoe om toegang is verzocht — zij opgemerkt dat, zoals uit de artikelen 6 en 28 van verordening nr. 2362/98 en artikel 4 van verordening nr. 1442/93 blijkt, enkel de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor de vaststelling en de correctie van de referentiehoeveelheden van elke marktdeelnemer volgens de door de Commissie algemeen vastgestelde aanpassingscoëfficiënt, zodat deze instelling niet bevoegd is om de verstrekte nationale gegevens zelf te wijzigen (zie in die zin arrest Gerecht van 29 januari 2002, Van Parys en Pacific Fruit Company/Commissie, T-160/98, Jurispr. blz. II-233, punt 65). De Commissie beperkt zich tot het samenvoegen van de gegevens, gewoon met het doel de vergelijking en de verificatie van dubbel getelde gegevens te vergemakkelijken, maar zonder zelf wijzigingen, correcties of enige andere bewerking te kunnen verrichten; passende verificaties of correcties van deze gegevens moeten bij de nationale autoriteiten worden aangevraagd. Dat de Commissie de door de lidstaten verstrekte gegevens uit de eerste — en aangenomen dat zij dat doet, de tweede — reeks gevraagde documenten samenvoegt, volstaat derhalve niet om de lidstaten hun hoedanigheid van auteur in de zin van besluit 94/90 te ontnemen. De Commissie heeft dan ook terecht aangenomen dat de auteurs van de documenten waartoe verzoekster toegang wenst te verkrijgen, uitsluitend de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten waren.

48 Derhalve moet de grief betreffende de auteurs van de in de punten 1 en 2 van het verzoek om toegang bedoelde documenten worden afgewezen.

b) De vraag of de auteursregel strikt moet worden uitgelegd, zodat hij niet van toepassing is op documenten die aan de basis liggen van het communautaire besluitvormingsproces

— Argumenten van partijen

49 Verzoekster stelt dat indien de lidstaten als auteur van de gevraagde documenten werden beschouwd, de auteursregel in casu niet van toepassing zou zijn, aangezien deze regel strikt moet worden uitgelegd en niet kan worden ingeroepen bij verzoeken om toegang tot documenten van derden die de Commissie als basis voor het communautaire besluitvormingsproces heeft gebruikt.

50 In de eerste plaats waarborgt het algemene beginsel van de gedragscode toegang tot de documenten die bij de Commissie „berusten", en strookt haar weigering om toegang te verlenen tot de bij haar berustende documenten van derden niet met dat beginsel.

51 Voorts is het volgens verzoekster vaste rechtspraak (arresten Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, en 19 juli 1999, Rothmans/Commissie, T-188/97, Jurispr. blz. II-2463) dat alle uitzonderingen op of beperkingen van het recht op toegang strikt moeten worden uitgelegd om de naleving van het beginsel van doorzichtigheid van het besluitvormingsproces te verzekeren. Volgens deze rechtspraak moet de Commissie toegang verlenen tot

alle documenten die zij in haar bezit heeft en waarop zij haar besluit heeft gebaseerd, in het bijzonder wanneer deze documenten worden opgevraagd door marktdeelnemers wier belangen door een besluit van de Commissie kunnen worden geschaad. Dat is in casu het geval, daar de Commissie de aanpassingscoëfficiënt voor de door de lidstaten vastgestelde voorlopige hoeveelheden heeft gebaseerd op de door hen verstrekte gegevens, hetgeen verzoekster door de vermindering van haar referentiehoeveelheid heeft geraakt.

52 Bijgevolg is een ruime uitlegging van de auteursregel, waardoor dit soort documenten van de werkingssfeer van de gedragscode wordt uitgesloten, onwettig.

53 Verder stelt verzoekster dat het Gerecht de wettigheid van de auteursregel weliswaar heeft erkend, maar heeft opgemerkt dat precies in de gevallen waarin bij de toepassing ervan twijfel bestaat over de auteur van het document, een strikte uitlegging van belang is (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 70). Dit beginsel is op het onderhavige geval van toepassing, aangezien de betrokken documenten het resultaat zijn van een nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten, en onmogelijk kan worden vastgesteld wie werkelijk de auteur ervan is. In het genoemde arrest heeft het Gerecht de beschikking houdende weigering van toegang tot „interne verslagen" van de Commissie die in een met de sector bananen vergelijkbare context waren opgesteld op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens, nietig verklaard.

54 Bovendien is het volgens verzoekster een absurde gedachte dat zij de gegevens waarop zij recht heeft, kan verkrijgen door zich tot vijftien nationale administraties te wenden. Dienaangaande heeft zij in haar repliek verklaard dat zij zich tot de lidstaten heeft gewend en tot op heden nagenoeg enkel antwoorden heeft gekregen waarin op verschillende gronden, met name formele kwesties of nationale confidentialiteitsregels, toegang wordt geweigerd.

55 Ten slotte betoogt verzoekster dat de auteursregel blijkens de nieuwe verordening nr. 1049/2001 ter uitvoering van artikel 255 EG niet kan worden tegengeworpen

aan een verzoek om toegang tot documenten die aan de basis liggen van het besluitvormingsproces, ook als deze afkomstig zijn van derden, daar artikel 2, lid 3, voorziet in toegang tot „alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie". Volgens verzoekster pleit deze nieuwe regeling, zelfs indien zij niet onmiddellijk van toepassing is, in casu voor een strikte uitlegging van de auteursregel, in die zin dat de instellingen zo ruim mogelijke toegang moeten verlenen tot de documenten „die door hen zijn opgesteld of ontvangen" in de gevallen waarin zij optreden als wetgever in de ruimste zin van het woord.

56 De Commissie antwoordt dat zij de auteursregel in de bestreden beschikking juist heeft uitgelegd en dat de aldus toegepaste regel in het kader van de geldende communautaire rechtsorde volkomen wettig is.

— Beoordeling door het Gerecht

57 Volgens de rechtspraak moet de auteursregel, die een beperking vormt van het in besluit 94/90 bedoelde recht op toegang, strikt worden uitgelegd en toegepast, zodat dit recht op toegang niet wordt beperkt (zie in die zin arrest Rothmans/Commissie, reeds aangehaald, punt 55, en arrest Gerecht van 11 december 2001, Petrie e.a./Commissie, T-191/99, Jurispr. blz. II-3677, punt 66).

58 Verzoeksters stelling dat aangezien de auteursregel strikt moet worden uitgelegd, hij niet van toepassing is op gevallen zoals het onderhavige waarin het besluitvormingsproces van de Commissie op de gevraagde documenten is gebaseerd, kan evenwel niet worden aanvaard.

59 In de eerste plaats heeft de gedragscode een algemeen beginsel van toegang tot de documenten geformuleerd, maar met de auteursregel voor documenten waarvan een derde auteur is ook voorzien in een absolute uitzondering die niet kan worden afgezwakt.

60 In de tweede plaats zou een uitlegging als die welke verzoekster voorstelt, de auteursregel elk nuttig effect ontnemen, daar bijna alle bij de Commissie berustende documenten van derden aan de basis liggen van of samenhangen met het besluitvormingsproces. Nu deze regel volgens de gedragscode onbeperkt van toepassing is, moet hij aldus worden uitgelegd dat hij ten volle van toepassing is op elk soort documenten van derden waartoe om toegang wordt verzocht, zonder dat het mogelijk is de regel in verschillende mate toepasselijk te verklaren naargelang deze documenten de betrokken marktdeelnemers kunnen raken of naar gelang van de wijze waarop zij door de Commissie in haar besluitvormingsproces worden gebruikt.

61 In de derde plaats is het door verzoekster aangevoerde pretoriaanse criterium inzake de strikte uitlegging en toepassing van de auteursregel met name belangrijk wanneer er twijfel bestaat over de auteur van het gevraagde document. Zoals het Gerecht heeft opgemerkt, is immers precies in de gevallen waar twijfel bestaat over de auteur van het document, een strikte uitlegging en toepassing van de auteursregel van belang (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 70, in hogere voorziening bevestigd door arrest Hof van 6 maart 2003, Interporc/Commissie, C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125). Zoals hierboven reeds is vastgesteld, bestaat dienaangaande in het onderhavige geval echter geen twijfel, aangezien de lidstaten de enige auteur van de betrokken documenten zijn. Deze rechtspraak kan in casu dan ook niet worden ingeroepen.

62 Aangaande verzoeksters argument dat het Gerecht in het arrest Interporc/Commissie de beschikking houdende weigering van toegang tot interne verslagen van de Commissie in een met de sector bananen vergelijkbare context nietig heeft verklaard, kan voorts worden volstaan met de opmerking dat het Gerecht in die zaak de beschikking van de Commissie houdende weigering van toegang tot de

interne verslagen die DG VI had opgesteld op basis van verklaringen van de lidstaten en derde landen, nietig heeft verklaard omdat de betrokken documenten uitsluitend van de Commissie afkomstig waren en de Commissie daarvoor een uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang had ingeroepen. In casu zijn de documenten waartoe verzoekster toegang wenst te verkrijgen, zoals hiervoor is vastgesteld, echter geen interne verslagen met analyses van de nationale gegevens of lijsten die de Commissie bij de verificatie of de correctie van die gegevens heeft opgesteld, maar gewoon de samenvoeging van door de lidstaten opgestelde en doorgezonden basisdocumenten. Aangezien de twee zaken niet vergelijkbaar zijn, kan verzoekster zich dan ook niet op het arrest Interporc/Commissie beroepen.

63 De door verzoekster verdedigde strikte uitlegging waardoor de auteursregel niet kan worden toegepast op documenten van derden die aan de basis liggen van het communautaire besluitvormingsproces, kan dan ook niet worden aanvaard.

64 Ten overvloede zij met betrekking tot verzoeksters argument dat zij van de lidstaten onmogelijk toegang tot de gevraagde documenten kan verkrijgen opgemerkt, dat deze moeilijkheden geen invloed hebben op de wettigheid van het betrokken besluit, zoals de Commissie terecht stelt. Het standpunt van de lidstaten ten aanzien van de gevraagde informatie, dat is gebaseerd op hun respectieve interne rechtsorde en onderworpen is aan de daarop toepasselijke nationale wettelijke regelingen, doet immers niet af aan het feit dat de Commissie de door de gemeenschapswetgever voorgeschreven auteursregel juist heeft toegepast.

65 Ten slotte kan het Gerecht verzoeksters argument dat verordening nr. 1049/2001 ervoor pleit dat deze regel strikt moet worden uitgelegd en bijgevolg niet kan worden toegepast op het onderhavige geval, evenmin aanvaarden. Aangezien deze verordening op 3 juni 2001 in werking is getreden en eerst met ingang van 3 december 2001 van toepassing is, is het immers duidelijk dat het bestreden besluit, dat op 5 december 2000 is vastgesteld, enkel in overeenstemming moest zijn met de regeling van besluit 94/90.

66 Daar de gedragscode ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit door de Commissie de enige op het onderhavige geval toepasselijke materiële bepaling was, moet worden geconcludeerd dat de Commissie niet onwettig heeft gehandeld door de auteursregel overeenkomstig de destijds geldende wetgeving uit te leggen en toe te passen.

67 Bijgevolg moet het eerste middel inzake schending van de bij besluit 94/90 vastgestelde gedragscode worden afgewezen.

Het tweede middel: misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

68 Volgens verzoekster werden met de weigering om haar toegang tot de documenten te verlenen andere doelstellingen nagestreefd dan is vermeld.

69 In de eerste plaats wijzen de tegenstrijdige motieven in de brieven van de Commissie duidelijk op misbruik van bevoegdheid.

70 In de tweede plaats verklaart verzoekster aangaande de reële bedoeling van de afwijzing van het verzoek om te beginnen, dat de secretaris-generaal met zijn weigering en het voorstel zich tot de lidstaten te wenden om de lijst van marktdeelnemers van de Gemeenschap te verkrijgen blijkbaar de bevoegdheid wil ontkennen die de Commissie door de Raad is verleend met betrekking tot het

beheer en de controle van de gemeenschappelijke bananenmarkt, teneinde zich aan eventuele verantwoordelijkheden te onttrekken en deze bij anderen te leggen. Verder wil de Commissie met haar weigering verzoekster de mogelijkheid ontzeggen om de toekenning en de verdeling van invoercertificaten voor bananen en het daadwerkelijke gebruik ervan te controleren en daardoor toezicht uit te oefenen op verweersters besluitvorming.

71 De Commissie antwoordt dat dit middel moet worden afgewezen omdat het volledig ongegrond is. Zij betoogt dienaangaande met name dat de brief van de secretaris-generaal uitsluitend tot doel heeft te antwoorden op verzoeksters vraag om herziening, zonder dat wordt getracht de bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot de invoerregeling voor bananen te miskennen.

Beoordeling door het Gerecht

72 Volgens vaste rechtspraak is slechts sprake van misbruik van bevoegdheid wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de opgegeven doelen te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden (arrest Hof van 25 juni 1997, Italië/Commissie, C-285/94, Jurispr. blz. I-3519, punt 52, en arrest Gerecht van 6 april 1995, Ferriere Nord/Commissie, T-143/89, Jurispr. blz. II-917, punt 68).

73 Aangaande verzoeksters argument dat de twee tegenstrijdige motieven waarmee haar aanvraag is afgewezen, duidelijk wijzen op misbruik van bevoegdheid, herinnert het Gerecht eraan dat, zoals hierboven reeds is verklaard, de weigering van toegang tot de gevraagde documenten in het door de gedragscode ingevoerde en bij besluit 94/90 georganiseerde stelsel onderworpen is aan een procedure van een dubbel verzoek waarin enkel het confirmatief besluit van de secretaris-generaal het definitieve standpunt van de instelling vormt. De uiteenlopende

motieven die de Commissie in het kader van een dergelijke procedure geeft, kunnen bijgevolg niet worden beschouwd als een aanwijzing van misbruik van bevoegdheid, aangezien de in deze regeling voorziene herzieningsprocedure juist tot doel heeft de secretaris-generaal in staat te stellen de zaak opnieuw te onderzoeken, zonder dat hij gebonden is door eerdere standpunten van de bevoegde diensten. Indien de secretaris-generaal zijn besluit niet kon baseren op andere motieven dan die van de verantwoordelijke dienst, zou deze procedure echter volkomen zinloos worden, zoals de Commissie terecht betoogt.

74 Bovendien heeft verzoekster geen bewijs geleverd voor haar stelling dat de Commissie met haar weigering andere doelstellingen nastreefde dan zij in de bestreden beschikking heeft vermeld.

75 Derhalve moet worden vastgesteld dat verzoekster geen enkele objectieve, relevante en concordante aanwijzing heeft verstrekt tot staving van haar stelling dat de Commissie haar bevoegdheid heeft misbruikt.

76 Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen en moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

77 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verweerster in haar eigen kosten alsook in die van verweerster worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart het beroep tot nietigverklaring van het in de brief van DG Landbouw van 31 juli 2000 vervatte besluit niet-ontvankelijk.**

2) **Verwerpt het beroep voor het overige.**

3) **Verstaat dat verzoekster haar eigen kosten alsook die van de Commissie zal dragen.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2003.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

P. Lindh