ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

19 juli 1999 *

In zaak T-14/98,

H. Hautala, lid van het Europees Parlement, wonende te Helsinki, vertegenwoordigd door O. W. Brouwer en T. Janssens, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Goethe 11,

verzoekster,

ondersteund door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, hoofd van de dienst juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en T. Pynnä, juridisch adviseur bij dit ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Finse ambassade, Rue Heinrich Heine 2,

en

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door L. Nordling, directeur-generaal juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en K. Kussak, K. Svahn Starrsjö en A. Kruse, juridisch adviseurs bij dit ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Zweedse ambassade, Rue Heinrich Heine 2,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Aussant, G. Maganza en M. Bauer, respectievelijk directeur bij de juridische dienst en juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en D. Wibaux, secretaris buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8B,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Raad van 4 november 1997 waarbij verzoekster toegang tot een document is geweigerd,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, J. Pirrung en M. Vilaras, rechters,
griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 4 maart 1999,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

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 (hierna: „verklaring nr. 17"), 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 de 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 (Bull. EG 12-1992, blz. 7).

3 Op 5 mei 1993 heeft de Commissie mededeling 93/C 156/05 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen (PB C 156, blz. 5) aangeboden aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Hierin waren de resultaten van een onderzoek naar de toegang van het publiek tot documenten in de lidstaten alsmede in een aantal derde landen opgenomen en er werd geconcludeerd, dat veel pleitte voor een verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten op communautair vlak.

4 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.

5 Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Kopenhagen van 22 juni 1993 werden de Raad en de Commissie uitgenodigd, „voort te werken op basis van het beginsel dat de burgers recht hebben op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie" (Bull. EG 6-1993, blz. 16, punt I.22).

6 In het kader van deze aanloop naar de verwezenlijking van het beginsel van de doorzichtigheid hebben 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 goedgekeurd (PB L 340, blz. 41; hierna: „gedragscode"). Deze heeft tot doel, de beginselen vast te stellen die voor de toegang tot bij hen berustende documenten gelden.

7 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."

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

9 Volgens de gedragscode kunnen de volgende omstandigheden grond opleveren voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten:

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

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

— (...)

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

10 Verder bepaalt de gedragscode nog:

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

11 Ter uitvoering hiervan heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad (PB L 340, blz. 43; hierna: „besluit 93/731"), vastgesteld.

12 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 feiten

13 Verzoekster is lid van het Europees Parlement.

14 Op 14 november 1996 stelde zij een schriftelijke vraag aan de Raad (schriftelijke vraag P-3219/96; PB 1997, C 186, blz. 48), waarin zij duidelijkheid wilde verkrijgen over de acht criteria voor de uitvoer van wapens, die in juni 1991 door de Europese Raad van Luxemburg en in juni 1992 door die van Lissabon waren vastgesteld. Zij stelde met name de volgende vragen aan de orde:

„Wat is de Raad van plan te ondernemen om schendingen van de mensenrechten met gebruikmaking van wapens uit de lidstaten van de Unie te stoppen? Waarom zijn de door de Conventional Arms Exports-werkgroep van de Raad aan het politiek comité gegeven aanwijzingen voor het preciseren van de criteria geheim?"

15 De Raad antwoordde op 10 maart 1997 onder meer het volgende:

„Een van de acht criteria betreft de eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming, een onderwerp dat alle lidstaten met zorg vervult. Over dit en andere aspecten van het wapenexportbeleid vinden contacten plaats in de Groep Export van Conventionele Wapens, die is ingesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en die opdracht heeft gekregen bijzondere aandacht te besteden aan de tenuitvoerlegging van de acht criteria, om zo tot een gemeenschappelijke interpretatie te komen.

In zijn vergadering van 14-15 november 1996 heeft het Politiek Comité [van de Raad] zijn goedkeuring gehecht aan een rapport van de Groep Export van Conventionele Wapens, met het oog op de verdere bevordering van de consistente

uitvoerlegging van de gemeenschappelijke criteria. Het Politiek Comité is tevens overeengekomen dat de Groep de ontwikkelingen in verband met dit vraagstuk op de voet zal blijven volgen.

Op dit moment zijn besluiten over de toekenning van exportvergunningen echter nog steeds een zaak van de nationale overheden. De Raad is derhalve niet in de positie om in te gaan op specifieke exportvergunningen of op het beleid van de nationale overheden op dit gebied."

16 Bij brief van 17 juni 1997 aan de secretaris-generaal van de Raad verzocht verzoekster om toezending van het in het antwoord van de Raad vermelde rapport (hierna: „litigieuze rapport").

17 Het litigieuze rapport is wel door het Politiek Comité, doch nimmer door de Raad, goedgekeurd. Het is opgesteld in het kader van het speciale Europese correspondentienetwerk COREU, dat de lidstaten en de Commissie in 1995 in het kader van het GBVB bedoeld in titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie hebben ingevoerd en dat losstaat van de gebruikelijke distributiekanalen voor documenten van de Raad. In de praktijk van de Raad is het COREU-netwerk gereserveerd voor vraagstukken betrekking hebbend op voornoemde titel V. De verspreiding van documenten via het COREU-netwerk is beperkt tot een gering aantal toegelaten geadresseerden in de lidstaten, de Commissie en het secretariaat-generaal van de Raad.

18 Bij brief van 25 juli 1997 weigerde het secretariaat-generaal van de Raad krachtens artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 de toegang tot het litigieuze rapport, erop wijzend dat het „uiterst gevoelige informatie bevatte, waarvan de verspreiding afbreuk zou kunnen doen aan het algemeen belang op het gebied van de openbare veiligheid".

19 Bij brief van 1 september 1997 diende verzoekster een confirmatief verzoek in overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731.

20 Het confirmatief verzoek is door de werkgroep „informatie" van het Comité van permanente vertegenwoordigers behandeld tijdens haar vergadering van 24 oktober 1997 en door de Raad tijdens zijn zitting van 3 november 1997, na afloop waarvan de vereiste gewone meerderheid van de leden van mening was, dat het verzoek moest worden afgewezen. Vier delegaties stonden welwillend tegenover verspreiding van het document.

21 Bij brief van 4 november 1997 (hierna: „bestreden beschikking") wees de Raad het confirmatief verzoek in de volgende bewoordingen af:

„Ik verwijs naar uw schrijven van 1 september 1997, waarbij u overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731/EG een confirmatief verzoek om toegang tot het [litigieuze] rapport hebt ingediend.

Uw verzoek is door de Raad op basis van een onderzoek van dit document opnieuw bezien.

De Raad heeft op grond daarvan geconcludeerd, dat verspreiding van het [litigieuze] rapport afbreuk zou kunnen doen aan de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen.

Derhalve moet toegang tot dit document op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731/EG worden geweigerd ter bescherming van het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen."

22 Naar aanleiding van het litigieuze rapport heeft de Raad op 8 juni 1998 een gedragscode voor wapenexporten vastgesteld, die is bekendgemaakt.

Procesverloop en conclusies van partijen

23 Bij op 13 januari 1998 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

24 Bij op 7 mei 1998 ter griffie ontvangen telefaxbericht heeft verzoekster meegedeeld, af te zien van de indiening van een memorie van repliek.

25 Bij op 5 juni 1998 ter griffie neergelegde akte heeft de Franse Republiek verzocht te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

26 Bij op 15 juni 1998 ter griffie neergelegde akten hebben de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden verzocht te mogen interveniëren ter ondersteuning van verzoeksters conclusies.

27 Bij beschikking van 6 juli 1998 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de interventieverzoeken ingewilligd.

28 De Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Republiek Finland hebben op respectievelijk 19 augustus, 15 en 16 september 1998 hun memories in interventie ter griffie van het Gerecht neergelegd.

29 Bij op 18 november 1998 ter griffie neergelegde memories hebben partijen in het hoofdgeding hun opmerkingen over de memories in interventie gemaakt.

30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

31 De terechtzitting heeft plaatsgevonden op 4 maart 1999. Partijen zijn gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

32 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen, daaronder begrepen die van eventuele interveniënten.

33 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

34 De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, interveniënten, concluderen dat het het Gerecht behage, de bestreden beschikking nietig te verklaren.

35 De Franse Republiek, interveniënte, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De bevoegdheid van het Gerecht

Argumenten van partijen

36 De Raad betoogt, dat in de onderhavige zaak dezelfde bevoegdheidsvragen aan de orde zijn als in de zaak die heeft geleid tot het arrest van het Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad (T-174/95, Jurispr. blz. II-2289; hierna: „arrest Journalistförbundet"). Het litigieuze rapport behandelt immers uitsluitend vraagstukken die vallen onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarvan de bepalingen bij artikel L van dit Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EU) uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van het Hof van Justitie zijn onttrokken. Ter terechtzitting heeft zij evenwel opgemerkt, ter zake geen formele exceptie op te werpen en zich te refereren aan het oordeel van het Gerecht.

37 De Franse regering acht het Gerecht niet bevoegd. Op grond van artikel L van het Verdrag betreffende de Europese Unie is zij van mening, dat ook indien de Raad besluit 93/731 toepast op onder titel V vallende documenten, zijn beslissingen omtrent de toegang tot die documenten onder titel V blijven vallen en als zodanig niet vatbaar zijn voor beroep krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG).

38 Verzoekster stelt, dat het Gerecht bevoegd is te beslissen op een beroep tegen een beschikking betreffende de toegang tot een onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallend document.

39 De Finse en de Zweedse regering steunen verzoeksters betoog.

Beoordeling door het Gerecht

40 Vooraf zij opgemerkt, dat volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering het Gerecht in iedere stand van het geding ambtshalve kan ingaan op middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn.

41 Het feit dat het litigieuze rapport valt onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, heeft geen invloed op de bevoegdheid van het Gerecht. In het arrest Journalistförbundet (punten 81 en 82) besliste het Gerecht reeds, dat besluit 93/731 van toepassing is op alle documenten van de Raad, ongeacht hun inhoud. Het verklaarde ook, dat op grond van artikel J.11, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de artikelen J-J.11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vervangen door de artikelen 11 EU-28 EU) de handelingen die zijn vastgesteld krachtens artikel 151, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging,

artikel 207, lid 3, EG), dat de rechtsgrondslag is van besluit 93/731, van toepassing zijn op de bepalingen betreffende de in titel V van dit Verdrag bedoelde gebieden.

42 Overeenkomstig het arrest Journalistförbundet (punt 85) is derhalve — bij gebreke van andersluidende bepalingen — besluit 93/731 van toepassing op de onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallende documenten. De omstandigheid dat het Gerecht op grond van artikel L van het Verdrag betreffende de Europese Unie niet bevoegd is de wettigheid van onder titel V van dit Verdrag vallende handelingen te beoordelen, staat niet in de weg aan zijn bevoegdheid uitspraak te doen ter zake van de toegang tot deze documenten.

Ten gronde

43 Verzoekster voert tot staving van haar beroep drie middelen aan, te weten in de eerste plaats schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, in de tweede plaats schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) en in de derde plaats schending van het fundamentele beginsel van gemeenschapsrecht, dat burgers van de Europese Unie zo ruim en zo volledig mogelijk toegang moet worden verleend tot de documenten van de gemeenschapsinstellingen, alsmede van het vertrouwensbeginsel.

44 De Zweedse regering ondersteunt de eerste twee middelen. De Finse regering ondersteunt slechts het tweede middel. De Franse regering ondersteunt de Raad bij de bestrijding van verzoeksters eerste twee middelen.

Het eerste middel: schending van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731

Argumenten van partijen

45 Verzoekster betoogt in de eerste plaats, dat de Raad aan de uitzondering inzake bescherming van het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen een te ruime en dus onwettige interpretatie en toepassing geeft.

46 Onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie (T-105/95, Jurispr. blz. II-313), stelt verzoekster, dat een zo ruim mogelijk toegang tot de documenten moet worden verzekerd. De uitzondering inzake bescherming van de internationale betrekkingen moet eng worden uitgelegd en toegepast [arresten van het Gerecht van 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231; 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie, T-83/96, Jurispr. blz. II-545, thans voorwerp van hogere voorziening bij het Hof (C-189/98 P), en Journalistförbundet].

47 De Raad heeft niet in concreto of althans niet behoorlijk onderzocht, welke invloed de toegang tot het litigieuze rapport zou kunnen hebben op het algemeen belang in het algemeen en de internationale betrekkingen in het bijzonder. Ook uit de wijze waarop de Raad het confirmatief verzoek heeft behandeld, blijkt volgens verzoekster, dat de bestreden beschikking zonder werkelijke discussie en analyse tot stand is gekomen.

48 In de tweede plaats bestrijdt zij, dat de verspreiding van het litigieuze rapport afbreuk kan doen aan het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen. Dit rapport betreft namelijk enkel de uitwerking en de interpretatie van algemeen bekende criteria voor de wapenexport.

49 In de derde plaats betoogt zij, dat de Raad artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 heeft geschonden door toegang te weigeren tot die passages van het litigieuze rapport, waarop de uitzondering inzake bescherming van het algemeen belang niet van toepassing is.

50 De Zweedse regering stelt, dat de Raad in elk individueel geval moet onderzoeken, of een document informatie bevat die, indien zij bekend werd gemaakt, afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van het algemeen belang. Enkel indien uit het betrokken onderzoek blijkt, dat dit het geval is, is hij ingevolge artikel 4, lid 1, verplicht de toegang tot de informatie te weigeren (arrest Journalistförbundet, punt 112).

51 In casu heeft noch de werkgroep „informatie" noch de Raad het confirmatief verzoek overeenkomstig deze beginselen onderzocht.

52 Vervolgens betoogt zij, dat een uitlegging van de in dit artikel 4, lid 1, geformuleerde uitzonderingsregeling in dier voege, dat het enkele feit dat een gedeelte van het verlangde document afbreuk kan doen aan de internationale betrekkingen, reeds volstaat om ook de toegang tot de overige gedeelten van het document, waarvan het publiek anders kennis had kunnen nemen, uit te sluiten, verder gaat dan noodzakelijk is ter bescherming van het algemeen belang [zie in die zin arrest van het Hof van 17 juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punt 25), met betrekking tot de uitlegging van een aantal afwijkingen in richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56)]. Artikel 3, lid 2, laatste alinea, van die richtlijn bepaalt overigens, dat de informatie waarover overheidsinstanties beschikken, gedeeltelijk wordt verstrekt, wanneer het mogelijk is de vertrouwelijke passages eruit te verwijderen.

53 De Zweedse regering verklaart in dit verband, dat de Raad reeds gedeeltelijk toegang tot een document heeft verleend (zie het verslag van de secretaris-generaal over de toepassing van besluit 93/731 in 1994 en 1995, document 8330/96, blz. 12).

54 Op het argument van de Raad, dat de woorden „toegang tot documenten" in besluit 93/731 hem zouden beletten, gedeeltelijk toegang te verlenen, antwoordt de Zweedse regering ten slotte, dat niet de basisregel van artikel 1 van dit besluit eng moet worden uitgelegd, doch de uitzondering van artikel 4, lid 1.

55 De Raad stelt, dat hij op grond van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 de toegang moet weigeren tot documenten waarvan de verspreiding afbreuk zou kunnen doen aan onder meer de bescherming van het algemeen belang, hetgeen kennelijk het geval is wanneer het gaat om de openbare veiligheid, de internationale betrekkingen, de monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspecties en enquêtes.

56 Anders dan verzoekster beweert, heeft hij de implicaties van haar verzoek in concreto en naar behoren beoordeeld en heeft hij aan dit verzoek speciale aandacht besteed.

57 Alleen de Raad zelf kan beoordelen, of de verspreiding van een van zijn documenten afbreuk zou kunnen doen aan het algemeen belang, en het Gerecht mag zijn eigen beoordeling niet daarvoor in de plaats stellen.

58 Voorts verklaart de Raad, dat na uitvoerige discussie was besloten, geen gedeeltelijke toegang tot zijn documenten te verlenen. Besluit 93/731 bepaalt alleen maar, dat het publiek toegang heeft tot de „documenten" van de Raad. De Raad moet de verzoeken om toegang dus beoordelen aan de hand van de documenten in hun bestaande vorm, maar behoeft de documenten niet aan te passen om verspreiding ervan mogelijk te maken. Bovendien zou verwijdering van bepaalde passages tot gevolg hebben, dat een verzoeker geen authentiek document krijgt, maar versnipperde informatie, hetgeen in strijd is met het door besluit 93/731 nagestreefde doel van transparantie.

59 Ter terechtzitting heeft de Raad bevestigd dit standpunt te hebben ingenomen, hoewel besluit 93/731 een gedeeltelijke toegang niet met zoveel woorden verbiedt. Het door de Zweedse regering aangevoerde voorbeeld (zie punt 53) zou trouwens enkel een op zichzelf staand geval zijn. Het standpunt van het secretariaat-generaal in dit geval zou nimmer door de Raad zijn overgenomen.

60 Anders dan de Zweedse regering meent, kan volgens de Raad niet worden uitgesloten, dat er bepaalde categorieën van documenten zijn waarvan de verspreiding wegens hun aard noodzakelijkerwijs afbreuk kan doen aan het algemeen belang (zie in die zin beschikking van de president van het Gerecht van 3 maart 1998, Carlsen e.a./Raad, T-610/97 R, Jurispr. blz. II-485, punten 46 en 47). Dat geldt met name voor de in het kader van het COREU-netwerk uitgewisselde documenten. Dit zijn namelijk naar hun aard interne werkdocumenten, waarvan de verspreiding de goede werking van het GBVB in het gedrang zou kunnen brengen. De Raad heeft er echter op gewezen, dat de bestreden beschikking niet louter is gegeven omdat het rapport het COREU-netwerk heeft doorlopen, maar berust op een inhoudelijke beoordeling van dat rapport.

61 Het beroep van de Zweedse regering op het arrest Journalistförbundet (punt 112), is niet relevant. In die zaak had de Raad immers de toegang geweigerd tot zestien verschillende documenten zonder voor elk document aan te geven, of hij zijn besluit baseerde op de dwingende uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, enz.) of op de facultatieve uitzondering inzake de geheimhouding van zijn beraadslagingen.

62 De Franse regering betoogt, dat de Raad artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, zoals uitgelegd door het Gerecht in zijn arrest van 19 oktober 1995, Carvel en Guardian Newspapers/Raad (T-194/94, Jurispr. blz. II-2765), juist heeft toegepast.

63 Wat betreft de gedeeltelijke toegang tot het opgevraagde document, is zij van mening, dat de in een aantal lidstaten gebezigde methode, bepaalde vertrouwelijk geachte passages te verwijderen wanneer toegang tot een document wordt

verleend, niet bevredigend werkt bij de toegang tot de documenten van de gemeenschapsinstellingen. Een dergelijke methode zou overigens in strijd zijn met de bepalingen van besluit 93/731.

64 Ten slotte stelt de Franse regering, dat de totstandkomingsprocedure van de bestreden beschikking regelmatig is geweest.

Beoordeling door het Gerecht

65 Achtereenvolgens zullen de drie argumenten worden besproken, die verzoekster tot staving van haar eerste middel heeft aangevoerd. Ten eerste moet dus worden uitgemaakt, of het confirmatief verzoek door de Raad naar behoren is onderzocht, ten tweede, of de toegang tot het litigieuze rapport met een beroep op het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen kon worden geweigerd, en ten derde, of de Raad verlening van gedeeltelijke toegang in overweging moest nemen, namelijk voor die passages van het document, waarvoor de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang niet geldt.

66 Wat het eerste argument betreft, wordt niet bestreden, dat de Raad het verzoek tot op zekere hoogte heeft onderzocht. Verzoekster en de Zweedse regering stellen evenwel, dat dit onderzoek onvoldoende is geweest, gelet op de eisen die de behandeling van een confirmatief verzoek en de toepassing van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 meebrengen.

67 Het onderzoek van een confirmatief verzoek heeft tot doel de Raad in staat te stellen te bepalen, of de verspreiding van het opgevraagde document onder een van de in artikel 4 van besluit 93/731 genoemde uitzonderingen valt en derhalve of van het algemene beginsel, dat het publiek toegang heeft tot de documenten

van de Raad, moet worden afgeweken. Uit de systematiek van besluit 93/731 volgt dus, dat het besluit om een confirmatief verzoek af te wijzen moet worden genomen op basis van een daadwerkelijk onderzoek van de specifieke omstandigheden van het geval.

68 Zoals in punt 20 vermeld, is het confirmatief verzoek door de werkgroep „informatie" behandeld tijdens haar vergadering van 24 oktober 1997 en door de Raad tijdens de zitting van 3 november 1997, na afloop waarvan de vereiste gewone meerderheid van de leden bij de stemming van mening was, dat het verzoek moest worden afgewezen. Vervolgens heeft de Raad verzoeksters confirmatief verzoek bij de bestreden beschikking afgewezen met een beroep op de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang op het gebied van internationale betrekkingen.

69 Hieruit volgt, dat het confirmatief verzoek door de Raad naar behoren is onderzocht. In ieder geval volstaan de enkele beweringen van verzoekster en de Zweedse regering als zodanig niet voor het bewijs, dat dit onderzoek in casu ontoereikend of niet afgestemd op de voornoemde doelstellingen was.

70 Derhalve kan het eerste argument van verzoekster en de Zweedse regering niet slagen.

71 Wat betreft het tweede argument van verzoekster, waarmee zij bestrijdt dat de toegang tot het litigieuze rapport afbreuk zou doen aan het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen, zij eraan herinnerd, dat de beoordelingsbevoegdheid van de Raad verband houdt met de politieke verantwoordelijkheden die de bepalingen van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie hem toekennen. Uit dien hoofde heeft de Raad te bepalen, welke gevolgen de verspreiding van het litigieuze rapport voor de internationale betrekkingen van de Europese Unie zou kunnen hebben.

72 Derhalve kan het Gerecht enkel toetsen, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, de feiten materieel juist zijn, de feiten niet kennelijk verkeerd zijn beoordeeld en geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

73 Zoals blijkt uit punt 17, is het litigieuze rapport tot stand gekomen in het kader van het COREU-netwerk; dit netwerk is in de praktijk van de Raad gereserveerd voor onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallende vraagstukken. Verder blijkt uit het antwoord van de Raad van 10 maart 1997 (zie punt 15), dat het litigieuze rapport onder meer een gedachtewisseling tussen de lidstaten over de eerbiediging van de mensenrechten in het land van eindbestemming bevat. Ten slotte, zoals de Raad in zijn verweerschrift heeft opgemerkt (punt 44), is het litigieuze rapport opgesteld voor intern gebruik en niet met de bedoeling om openbaar te worden gemaakt, en bevat het formuleringen die spanningen met bepaalde derde landen zouden kunnen veroorzaken.

74 In die omstandigheden is er geen grond voor kritiek op de beoordeling van de Raad. Bijgevolg moet het tweede argument van verzoekster worden afgewezen.

75 Met betrekking tot het derde argument, dat ondersteund wordt door de Zweedse regering en inhoudt dat de Raad artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 heeft geschonden door geen toegang te verlenen tot de passages van het rapport die niet onder de uitzondering inzake de bescherming van het algemeen belang vallen, heeft de Raad zich op het standpunt gesteld, dat het beginsel van toegang tot documenten slechts van toepassing is op de documenten als zodanig en niet op de daarin vervatte informatie.

76 Het Gerecht dient derhalve na te gaan, of de Raad de mogelijkheid van verlening van gedeeltelijke toegang in aanmerking had moeten nemen. Daar dit een rechtsvraag is, is de door het Gerecht uit te oefenen toetsing aan generlei beperking gebonden.

77 Besluit 93/731 is een interne maatregel die de Raad op de grondslag van artikel 151, lid 3, EG-Verdrag heeft getroffen. Bij gebreke van specifieke communautaire wetgeving stelt de Raad de voorwaarden vast waaronder de verzoeken om toegang tot zijn documenten worden behandeld (zie in die zin arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad, C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punten 37 en 38). Indien de Raad dit wenst, zou hij derhalve kunnen besluiten, bij wijze van nieuw beleid gedeeltelijk toegang tot zijn documenten te verlenen.

78 Besluit 93/731 legt de Raad niet uitdrukkelijk de verplichting op te onderzoeken, of gedeeltelijk toegang tot de documenten kan worden verleend. Het verbiedt die mogelijkheid echter evenmin met zoveel woorden, zoals de Raad ter terechtzitting heeft erkend.

79 Gelet op het voorgaande dient voor de uitlegging van artikel 4 van besluit 93/731 aansluiting te worden gezocht bij de grondslag waarop de Raad dit besluit heeft vastgesteld.

80 In verklaring nr. 17 werd de Commissie aanbevolen, 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. Deze wens is herhaald tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Kopenhagen van 22 juni 1993, waarbij de Raad en de Commissie werd verzocht „voort te werken op basis van het beginsel dat de burgers recht hebben op een zo volledig mogelijke toegang tot informatie".

81 In de preambule van de gedragscode verwijzen de Raad en de Commissie uitdrukkelijk naar verklaring nr. 17 en de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen als basis voor hun initiatief. De gedragscode gaat uit van het algemene beginsel, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot de documenten.

82 Het belang van het recht van toegang van het publiek tot documenten die bij de overheid berusten, is door het Hof onderstreept in zijn arrest Nederland/Raad (reeds aangehaald, punt 35). Het Hof heeft eraan herinnerd, dat in verklaring nr. 17 een verband wordt gelegd tussen dit recht en „het democratisch karakter van de instellingen". In zijn conclusie bij dit arrest (Jurispr. blz. 2171, punt 19) heeft de advocaat-generaal met betrekking tot het subjectieve recht op informatie het volgende opgemerkt:

„De grondslag voor een dergelijk recht moet eerder worden gezocht in het democratisch beginsel dat een van de fundamenten is voor de opbouw van de Gemeenschap, zoals thans is bevestigd in de preambule van het Verdrag van Maastricht en in artikel F [van het Verdrag betreffende de Europese Unie (thans, na wijziging, artikel 6 EU)] van de Gemeenschappelijke bepalingen."

83 Onder verwijzing naar het arrest Nederland/Raad, reeds aangehaald, heeft het Gerecht onlangs in het arrest Journalistförbundet (punt 66) verklaard:

„Besluit 93/731 beoogt uitvoering te geven aan het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van de burger tot informatie, teneinde het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur te versterken."

84 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat wanneer een algemeen beginsel wordt ingevoerd en er in uitzonderingen op dat beginsel wordt voorzien, die uitzonderingen eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel niet in het gedrang komt (zie in die zin arresten WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 56, en Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 49). In casu gaat het om de uitlegging van artikel 4, lid 1, van besluit 93/731, waarin de uitzonderingen op voornoemd algemeen beginsel staan vermeld.

85 Bovendien vereist het evenredigheidsbeginsel, dat „afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel" (arrest Hof van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 38). In casu is het door de Raad met de weigering van toegang tot het litigieuze rapport nagestreefde doel volgens de motivering van de bestreden beschikking, „het algemeen belang op het gebied van de internationale betrekkingen te beschermen". Een dergelijk doel kan ook worden bereikt, indien de Raad zich na onderzoek zou beperken tot schrapping van die passages in het litigieuze rapport, die afbreuk kunnen doen aan de internationale betrekkingen.

86 Het evenredigheidsbeginsel zou de Raad ook in staat stellen, in bijzondere gevallen waarin de omvang van het document of van de te schrappen passages voor hem een onredelijke administratieve belasting zou opleveren, het belang van de toegang van het publiek tot deze versnipperde gedeelten af te wegen tegen de werklast die dit zou meebrengen. Aldus zou de Raad in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen vrijwaren.

87 Gelet op het voorgaande moet artikel 4, lid 1, van besluit 93/731 derhalve worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het recht op informatie en het evenredigheidsbeginsel. Hieruit volgt, dat de Raad moet onderzoeken, of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de informatie waarvoor de uitzonderingen niet gelden.

88 Blijkens punt 75 heeft de Raad een dergelijk onderzoek niet verricht. Hij stelt zich immers op het standpunt, dat het beginsel van toegang tot documenten slechts geldt voor de documenten als zodanig en niet voor de daarin vervatte informatie. Bijgevolg berust de bestreden beschikking op een dwaling ten aanzien van het recht en moet zij dus nietig worden verklaard.

89 Bijgevolg behoeft het Gerecht geen uitspraak te doen op de twee andere middelen die verzoekster tot staving van haar beroep heeft aangevoerd.

Kosten

90 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 in het ongelijk is gesteld, moet hij, gelet op de vordering van verzoekster, in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de instellingen en de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. De Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Franse Republiek zullen derhalve hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig de beschikking van de Raad van 4 november 1997 waarbij verzoekster de toegang tot het rapport van de werkgroep „Export van Conventionele Wapens" is geweigerd.**

2) **Verwijst de Raad in de kosten.**

3) Verstaat, dat de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Franse Republiek hun eigen kosten zullen dragen.

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 juli 1999.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf