ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)
11 december 2001 *

In zaak T-191/99,

David Petrie, Victoria Jane Primhak en **David Verzoni,** respectievelijk wonende te Verona (Italië), Napels (Italië) en Bologna (Italië),

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), gevestigd te Verona,

vertegenwoordigd door L. Picotti en C. Medernach, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekers,

* Procestaal: Italiaans.

tegen

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

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 20 juli 1999 houdende weigering van toegang tot documenten betreffende de tegen de Italiaanse Republiek krachtens artikel 226 EG gevoerde niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 inzake de situatie van de lectoren vreemde talen in dienst van de Italiaanse universiteiten,

wijst

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

samengesteld als volgt: P. Mengozzi, kamerpresident, R. García-Valdecasas, V. Tiili, R. M. Moura Ramos en J. D. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 14 maart 2001,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

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 De Raad en de Commissie hebben op 6 december 1993 een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB L 340, blz. 41, hierna: „gedragscode") goedgekeurd, waarin de beginselen voor de toegang tot bij hen berustende documenten zijn vastgelegd.

3 Ten uitvoering daarvan heeft de Commissie op 8 februari 1994 besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58) vastgesteld. Bij artikel 1 van dit besluit is de gedragscode, waarvan de tekst aan het besluit is gehecht, formeel goedgekeurd.

4 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."

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

6 In de afdeling „Behandeling van de oorspronkelijke verzoeken" van de gedragscode is in de derde alinea bepaald (hierna: „auteursregel"):

„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."

7 De omstandigheden waarop een instelling zich kan beroepen ter rechtvaardiging van de afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten, zijn in de gedragscode genoemd in de afdeling „Uitzonderingen":

„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."

8 Op 4 maart 1994 publiceerde de Commissie een mededeling inzake de verbeterde toegang tot documenten (PB C 67, blz. 5), waarin criteria voor de uitvoering van besluit 94/90 zijn 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". Met betrekking tot de in de gedragscode genoemde uitzonderingen is 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".

9 Bij het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, hebben de lidstaten een nieuw artikel betreffende de toegang tot documenten in het EG-Verdrag opgenomen. Artikel 225 EG bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.

2. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.

3. Elk van bovengenoemde instellingen neemt in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten op."

10 Bovendien bepaalt artikel 1, tweede alinea, EU:

„Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen."

11 Op 30 mei 2001 hebben het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 255, lid 2, EG verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) vastgesteld.

De feiten

12 Verzoekers, natuurlijke personen, hebben de functie van lector in hun moedertaal uitgeoefend bij een aantal Italiaanse universiteiten, welke functie in 1995 is afgeschaft en vervangen door die van „medewerker en taaldeskundige in de eigen taal". In het kader van de onderhavige procedure handelt Petrie in eigen naam alsook als wettelijk vertegenwoordiger van de Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), een vakbondsorganisatie die tot doel heeft de betrokken groep lectoren te vertegenwoordigen en te beschermen.

13 In de arresten van 30 mei 1989, Allué en Coonan (33/88, Jurispr. blz. 1591), en 2 augustus 1993, Allué e.a. (C-259/91, C-331/91 en C-332/91, Jurispr. blz. I-4309) heeft het Hof gewezen op de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het onafgebroken en systematisch gebruik door de Italiaanse universiteiten van overeenkomsten van bepaalde duur om te voorzien in permanente behoeften van het talenonderwijs, terwijl die limiet in beginsel niet bestaat voor ander onderwijs. Ondanks deze arresten en de daaropvolgende hervorming van het onderwijs vreemde talen aan de Italiaanse universiteiten, is de discriminatie van de vroegere lectoren in de eigen taal volgens verzoekers niet verdwenen.

14 Na verschillende klachten heeft de Commissie tegen de Italiaanse Republiek een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG ingeleid. Zij heeft de Italiaanse regering een aanmaningsbrief, gedateerd 23 december 1996, gezonden. Vervolgens heeft de Commissie deze regering bij met redenen omkleed advies van 16 mei 1997 uitgenodigd de aangevoerde grieven te beantwoorden. Na het

antwoord van de Italiaanse regering heeft de Commissie bij een aanvullende aanmaningsbrief van 9 juli 1998 de grieven geherformuleerd. Op 28 januari 1999 heeft de Commissie een aanvullend met redenen omkleed advies uitgebracht. Na deze procedure heeft de Commissie in juni 1999 beroep ingesteld bij het Hof.

15 Van mening dat de aan de Commissie gegeven voorstelling van de situatie niet strookte met de werkelijkheid, hebben verzoekers met de bedoeling de inhoud van de bij de Commissie berustende documenten betreffende niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 te onderzoeken, bij brief van 1 april 1999 aan het directoraat generaal „Werkgelegenheid, industriële betrekkingen en sociale zaken" van de Commissie verzocht om toegang tot de volgende documenten:

a) telexbericht van het Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (hierna: „MURST") nr. 1923/I.2/93 van 2 november 1993 aan de rectoren van de Italiaanse universiteiten inzake de opschorting van alle relaties en elke samenwerking met de lectoren na het arrest Allué e.a. (reeds aangehaald);

b) aanmaningsbrief van 23 december 1996 houdende inleiding van niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 en de daarbij gevoegde documenten;

c) antwoordbrief van het MURST aan de Commissie van 7 maart 1997 (nummer 562) en in voorkomend geval de daarbij gevoegde documenten;

d) met redenen omkleed advies van de Commissie van 16 mei 1997 inzake niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 en de bijlagen daarbij;

e) alle documenten over de activiteit van het MURST, de conferentie van rectoren, het departement voor het communautair beleid, het ministerie van Buitenlandse Zaken, met het oog op de verkrijging van de andere door de Commissie in haar met redenen omkleed advies van 16 mei 1997 gevraagde elementen, zoals bijvoorbeeld de verzoeken om inlichtingen, tegenargumenten of documenten die de Italiaanse universiteiten of andere organen of administraties zijn gezonden en de van deze ontvangen antwoorden met een lijst daarvan;

f) nota van juli 1997 en/of 7 of 21 augustus 1997 van het MURST aan de Commissie (via de Italiaanse permanente vertegenwoordiging) en daarbij gevoegde documenten met de resultaten van de vorige enquête;

g) nota van het departement voor het communautair beleid aan de Commissie van 12 september 1997 en de desbetreffende documenten;

h) communiqué van ambassadeur Cavalchini aan het MURST van 19 en 20 december 1997;

i) aanvullende aanmaningsbrief van de Commissie van 9 juli 1998;

l) nota van het MURST aan de Italiaanse universiteiten van 7 augustus 1998 en lijst van de universiteiten waaraan deze nota was gericht;

m) nota nrs. 2599 van het MURST van 10 augustus 1998 en 3830 van 16 november 1998 aan de Commissie;

n) door de Italiaanse universiteiten als antwoord op de nota van het MURST van 7 augustus 1998 gezonden tegenargumenten en documenten en lijst daarvan;

o) nota van het MURST van 10 december 1997 aan de permanente vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie;

p) ministeriële circulaires houdende uitlegging van artikel 4 van wet nr. 236/35, waaronder met name die van 7 augustus 1998 van het MURST aan de rectoren van de Italiaanse universiteiten, ondertekend door ondersecretaris L. Guerzoni;

q) aanvullend met redenen omkleed advies van de Commissie van 28 januari 1999;

r) alle andere niet in voorgaande lijst opgenomen documenten of stukken over enquêtes en inlichtingenverzoeken van het MURST inzake de Italiaanse universiteiten betreffende de situatie van de lectoren en/of de taalmedewerkers na het arrest Allué e.a. (reeds aangehaald) en de inwerkingtreding van wet nr. 236/95 en in elk geval over de verdediging van de Italiaanse Staat in voormelde niet-nakomingsprocedure, waaronder het eventuele antwoord op het sub q genoemde met redenen omklede advies.

16 Bij brief van 3 mei 1999 heeft de Commissie de toegang tot voormelde documenten geweigerd. Daarop hebben verzoekers bij brief van 3 juni 1999 hun verzoek om toegang bevestigd.

17 Na een korte verlenging van de termijn voor antwoord op dit verzoek bij brief van 2 juli 1999, heeft de secretaris-generaal van de Commissie bij beschikking van 20 juli 1999 het confirmatief verzoek verworpen (hierna: „beschikking" of „bestreden beschikking"). De beschikking luidt als volgt:

„[...] Om te beginnen wens ik te bevestigen, dat de in uw brief sub a, c, e, f, g, h, l, m, n en p genoemde documenten niet uitgaan van de Commissie maar van de Italiaanse autoriteiten. Voor een kopie van deze documenten stel ik U dus voor rechtstreeks met deze autoriteiten contact op te nemen. Het algemeen beginsel van de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de Commissie en de Raad is dat ‚het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de Commissie en de Raad berusten', maar de vijfde alinea van deze code luidt als volgt: ‚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'.

Aangaande de in uw brief sub b, d, i en q genoemde documenten van de Commissie moet ik U tot mijn spijt meedelen, dat ik na aandachtig onderzoek van uw verzoek de weigering van [Larsson] moet bevestigen, aangezien de verspreiding van deze documenten afbreuk kan doen aan de bescherming van het algemeen belang en in het bijzonder aan het beheer van enquêtes die tot de opening van een procedure krachtens artikel 226 EG (ex artikel 169 EG-Verdrag) van het Verdrag kunnen leiden. De gedragscode voorziet uitdrukkelijk in deze afwijking.

Voor de Commissie is het namelijk essentieel om enquêtes te kunnen voeren over vragen die haar als hoedster van de Verdragen rechtstreeks raken, met inachtneming van de aard van deze procedures. Enquêtes inzake niet-nakoming vereisen een eerlijke samenwerking en een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de belanghebbende lidstaat, zodat de twee partijen gesprekken kunnen voeren om snel tot een oplossing te kunnen komen.

Dit standpunt ligt in de lijn van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in zaak WWF-UK/Commissie (T-105/95), waarvan punt 63 luidt: ‚In dit verband is het Gerecht van oordeel, dat de vertrouwelijkheid die de lidstaten in dergelijke gevallen van de Commissie mogen verwachten, het uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang rechtvaardigt, dat geen toegang wordt verleend tot documenten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, zelfs indien na sluiting van die onderzoeken geruime tijd verstreken is.'

Bovendien kan de verspreiding van deze documenten die een hangend geschil (niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 tegen Italië) betreffen, afbreuk doen aan een ander in de gedragscode genoemd algemeen belang, namelijk het goede verloop van de gerechtelijke procedures. Zij kan namelijk de belangen van de betrokken partijen schaden en afbreuk doen aan de specifieke regels die de overlegging van documenten in het kader van deze procedures regelen [...]"

Procesverloop en conclusies van partijen

18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 augustus 1999, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.

19 Partijen zijn ter terechtzitting van 14 maart 2001 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

20 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— de in de brieven van 3 mei en 20 juli 1999 vervatte beschikking van de Commissie nietig te verklaren voorzover daarbij de toegang wordt geweigerd tot de bij de Commissie berustende documenten betreffende de krachtens artikel 226 EG tegen de Italiaanse Republiek gevoerde niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208;

— te verklaren dat zij recht hebben op toegang tot deze documenten en de Commissie te gelasten die toegang te verlenen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

21 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— primair, het beroep wegens ontbreken van procesbelang in zijn geheel niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het verzoek om nietigverklaring van de bestreden beschikking te verwerpen;

— het verzoek om erkenning van verzoekers' recht op toegang tot de betrokken documenten, alsook dat om haar te gelasten de gevraagde toegang te verlenen, niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

22 Ter terechtzitting hebben verzoekers afgezien van hun verzoek om nietigverklaring, voorzover het de in de brief van de Commissie van 3 mei 1999 vervatte beschikking betreft. Zij hebben ook afgezien van hun verzoek aan het Gerecht om te verklaren dat zij gerechtigd zijn op toegang tot deze documenten en de Commissie te gelasten deze toegang te verlenen.

23 Ter terechtzitting hebben verzoekers ook om toelating verzocht om het besluit van de Europese ombudsman, J. Söderman, van 13 september 2000 over hun klacht nr. 161/99/IJH bij het dossier te voegen. Na verweerster te hebben gehoord, die geen bezwaar had ofschoon het document volgens haar irrelevant is voor de beslechting van het geding, heeft het Gerecht beslist het document bij het dossier te voegen.

De ontvankelijkheid

24 Verweerster stelt dat verzoekers blijkbaar beschikken over een aantal documenten waarvan de toegang hun is geweigerd maar waarvan zij wel de inhoud kennen. Bijgevolg kan de bestreden beschikking verzoekers' belangen niet wezenlijk ongunstig beïnvloeden, omdat zij hun rechtspositie niet aanmerkelijk wijzigt. Verzoekers hebben dus geen procesbelang.

25 De zienswijze van de Commissie kan niet worden aanvaard.

26 Zoals herhaaldelijk door de rechtspraak in herinnering is gebracht, is besluit 94/90 gezien zijn systematiek bedoeld als een algemene regeling voor verzoeken om toegang tot documenten, en kan op grond van dit besluit eenieder verzoeken om toegang tot ieder willekeurig niet-gepubliceerd document van de Commissie zonder zijn verzoek te hoeven motiveren. Degene aan wie de toegang tot een document of een gedeelte van een document is geweigerd, heeft bijgevolg alleen al op grond daarvan belang bij nietigverklaring van de afwijzing (arresten Gerecht van 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 48, hierna: „arrest Interporc I", en 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punten 65-67).

27 Het beroep is dus ontvankelijk.

Ten gronde

28 Tot staving van hun beroep voeren verzoekers drie middelen aan: in de eerste plaats schending van artikel 255, lid 1, EG, alsmede van artikel 1, tweede alinea, EU; in de tweede plaats schending van besluit 94/90, en in de derde plaats schending van artikel 253 EG.

Eerste middel: schending van artikel 255, lid 1, EG alsmede van artikel 1, tweede alinea, EU

Argumenten van partijen

29 Om te beginnen merken verzoekers op, dat artikel 1, tweede alinea, EU en artikel 255, lid 1, EG het doorzichtigheidsbeginsel versterken, welk beginsel de uitoefening mogelijk maakt van het recht op informatie en aldus een wezenlijke

democratische grondslag vormt voor de Europese integratie, via een groter vertrouwen van de burgers in de gemeenschapsinstellingen en een grotere toegankelijkheid van de instellingen voor de burgers.

30 Dienaangaande stellen zij, dat geen enkele specifieke normatieve handeling uitdrukkelijk beperkingen stelt aan dit recht op informatie, behoudens de bevoegdheid van de Raad om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een beperking vast te stellen volgens de procedure van artikel 251 EG (zie artikel 255, lid 2, EG), en de bepaling volgens welke elke instelling in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten opneemt (zie artikel 255, lid 3, EG).

31 Verzoekers wijzen erop, dat het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden en dat de daarin opgenomen beginselen niet mogen worden uitgehold door te stellen dat zij bij ontbreken van toepassingsmaatregelen niet rechtstreeks toepasselijk zijn. De bepaling over het recht op toegang, dat ook in artikel 1 EU wordt erkend, moet worden beschouwd als een bepaling met een normatieve inhoud, die onmiddellijk moet worden toegepast. Willen de bestaande gemeenschapsbepalingen worden beschouwd als wettig ten aanzien van de hogere normen van primair recht, moeten zij bijgevolg overeenkomstig de door deze normen gestelde beginselen worden uitgelegd, ook al zijn deze normen van latere datum dan die bepalingen. De Commissie moet besluit 94/90 dus overeenkomstig de beginselen van artikel 255 EG uitleggen, en een enge uitlegging geven van de bepalingen die het recht op toegang beperken.

32 Volgens verweerster is het recht op toegang ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een recht waaraan beperkingen kunnen worden gesteld. Zij merkt op dat artikel 255, lid 2, EG uitdrukkelijk verwijst naar de door de wetgever op grond van openbare of particuliere belangen vast te stellen beperkingen. Zij stelt dat artikel 255 EG geen rechtstreekse werking heeft, aangezien het niet gaat om een duidelijke en onvoorwaardelijke verplichting. Verzoekers lijken zich daarvan bewust te zijn, wanneer zij stellen dat de Commissie besluit 94/90 moet uitleggen tegen de achtergrond van het beginsel van artikel 255 EG. De Commissie beklemtoont dat zij nog vóór de inwerking-

treding van dit artikel besluit 94/90 met inachtneming van het beginsel van artikel 255 EG heeft toegepast.

33 Bovendien beklemtoont zij, dat het recht op toegang niet rechtstreeks toepasselijk is, aangezien het Europees Parlement en de Raad nog bepalingen inzake de algemene beginselen en de beperkingen van dit recht moeten vaststellen. Dienaangaande stelt het Verdrag een termijn van twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, welke termijn op 1 mei 2001 afloopt. In afwachting van de vaststelling van een handeling kan het recht op toegang tot de documenten van de instellingen slechts in het kader van de bestaande regeling worden uitgeoefend. Als rechtskader geldt dus besluit 94/90.

Beoordeling door het Gerecht

34 Anders dan verzoekers stellen, zijn de artikelen 1, tweede alinea, EU en 255 EG niet rechtstreeks toepasselijk. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat blijkens het arrest van het Hof van 5 februari 1963, Van Gend en Loos (26/62, Jurispr. blz. 1), om te kunnen uitmaken of een verdragsbepaling rechtstreeks toepasselijk is, de criteria gelden dat de regel duidelijk is, dat hij onvoorwaardelijk is, namelijk dat de uitvoering ervan niet onderworpen is aan enige materiële voorwaarde, en dat de uitvoering ervan niet afhankelijk is van latere maatregelen die door de gemeenschapsinstellingen of door de lidstaten met een discretionaire beoordelingsvrijheid kunnen worden genomen.

35 In casu is artikel 1, tweede alinea, EU kennelijk niet duidelijk in de zin van voormelde rechtspraak. Evenzo is artikel 255 EG gelet op de leden 2 en 3 ervan, kennelijk niet onvoorwaardelijk, en is de uitvoering ervan afhankelijk van de vaststelling van latere maatregelen. De vaststelling van de algemene beginselen en van de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen, die de uitoefening van het recht op toegang tot documenten regelen, is namelijk opgedragen aan de Raad in het kader van de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op wetgevend gebied.

36 Bijgevolg heeft de inwerkingtreding van artikel 1, tweede alinea, EU en artikel 255 EG niet automatisch geleid tot de ongeldigheid van de in besluit 94/90 vervatte bepalingen.

37 Verzoekers' argument dat besluit 94/90 overeenkomstig de beginselen van artikel 255 EG moet worden uitgelegd, kan niet worden aanvaard. Aangezien artikel 255 EG niet voorziet in een onvoorwaardelijke verplichting, kon de Commissie vóór de vaststelling door de gemeenschapswetgever van de beginselen en de beperkingen die de toepassing van dit artikel regelen, uit dit artikel namelijk geen criteria afleiden voor de uitlegging van de bepalingen van besluit 94/90 die het recht op toegang tot documenten beperken.

38 Bijgevolg moet verzoekers' middel betreffende schending van artikel 255, lid 1, EG, en van artikel 1, tweede alinea, EU ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: schending van besluit 94/90

De van de Italiaanse autoriteiten afkomstige documenten

— Argumenten van partijen

39 Verzoekers merken op dat besluit 94/90 verwijst naar „documenten van de Commissie", en dat de gedragscode onder „document" verstaat „ieder stuk met

bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Raad of de Commissie berust". Aldus betreft de toegang tot documenten niet alleen de van de gemeenschapsinstellingen afkomstige of door hen opgestelde documenten, doch ook alle bij hen berustende documenten.

40 Zij stellen dat besluit 94/90 niets anders is dan een regeling die de Commissie bij gebrek aan ad-hocregels voor zichzelf heeft vastgesteld om de doorzichtigheid van de institutionele handelingen te verzekeren. De in dit besluit vervatte regels zijn dus niet eng uit te leggen in de zin van een beperking ervan tot een vooraf bepaalde categorie documenten. Anders worden de twee hoofddoelen van de toegang tot documenten, namelijk de verbetering van de doorzichtigheid van de besluiten en de versterking van het vertrouwen van het publiek in het communautaire bestuur, niet bereikt.

41 Verzoekers wijzen erop, dat de auteursregel een aanzienlijke beperking op het doorzichtigheidsbeginsel vormt, aangezien hij het recht op toegang tot de door derden opgestelde doch bij de Commissie berustende en door haar alleen uit hoofde van haar functies gebruikte documenten volledig uitsluit. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie (C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1) stellen verzoekers, dat het Hof heeft bevestigd dat de bepalingen van besluit 94/90 die het recht op toegang beperken, eng moeten worden uitgelegd. Zij voegen hieraan toe, dat de Commissie, gezien de enge uitlegging van de auteursregel, de inhoud van de opgevraagde documenten en de nationale regels inzake openbaarmaking moet onderzoeken om zich ervan te vergewissen, of deze documenten naar nationaal recht al dan niet openbaar kunnen worden gemaakt.

42 Verzoekers merken nog op, dat de gemeenschapsinstellingen in hun besluiten niet alleen hun eigen documenten gebruiken, doch ook die van andere instellingen of personen. Bijgevolg kunnen de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces en het vertrouwen van het publiek in de gemeenschapsadministratie slechts worden gewaarborgd, indien alle documenten waarop de besluiten van deze gemeen-

schapsinstellingen zich baseren, ter kennis van de belanghebbenden worden gebracht.

43 Ten slotte zijn zij van mening, dat de instelling het belang van klagers bij doorzichtigheid van het besluitvormingsproces steeds moet afwegen tegen dat van de auteurs van de opgevraagde documenten. Dienaangaande wijzen zij erop, dat hun verzoek om toegang door de Italiaanse autoriteiten is verworpen en menen zij dat de toegang tot documenten op gemeenschapsniveau autonoom moet worden gewaarborgd, onafhankelijk van de eventuele geschillen van de belanghebbenden met hun lidstaat.

44 Verweerster merkt op dat het door verzoekers gekritiseerde onderscheid is gebaseerd op een uitdrukkelijke bepaling van besluit 94/90, volgens welke de regeling van dit besluit niet van toepassing op de documenten die door iemand van buiten de Commissie zijn opgesteld, en het verzoek tot verkrijging van deze documenten tot de auteur ervan moet worden gericht.

45 Aangaande verzoekers' beweringen, die ertoe strekken de wettigheid van de auteursregel te betwisten, is de Commissie van mening, dat deze beweringen niet-ontvankelijk zijn, aangezien het een bepaling met een algemene strekking betreft, die verzoekers niet direct en individueel raakt. Anderzijds stelt de Commissie, dat de auteursregel een beperking vormt op het uitdrukkelijk in de rechtspraak erkende algemene doorzichtigheidsbeginsel. Zij beklemtoont dat noch uit de tekst, noch uit de systematische lezing van artikel 255 EG blijkt, dat deze bepaling ook bij de Commissie berustende doch door derden opgestelde documenten betreft. Bijgevolg verplicht de auteursregel de Commissie niet een evenwicht tussen de betrokken tegenstrijdige belangen te verzekeren.

46 Zij voegt hieraan toe, dat de enge uitlegging van deze regel beperkt is tot de gevallen waarin er twijfel is omtrent de identiteit van de auteur van het document.

— Beoordeling door het Gerecht

47 Tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punt 37) heeft het Gerecht vastgesteld, dat zolang geen hogere rechtsregel de Commissie verbiedt om de documenten waarvan zij niet de auteur is, bij besluit 94/90 uit te sluiten van het toepassingsgebied van de gedragscode, de auteursregel kan worden toegepast (arrest Gerecht van 12 oktober 2000, JT's Corporation/Commissie, T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punt 53).

48 Aangaande artikel 255 EG zij vastgesteld, dat dit artikel de gemeenschapswetgever niet verplicht om zonder enige beperking de toegang van het publiek tot bij de instellingen berustende documenten toe te staan. Dit artikel bepaalt daarentegen uitdrukkelijk, dat de wetgever de beginselen en de beperkingen moet preciseren, die de uitoefening van het recht op toegang tot deze documenten regelen.

49 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het feit dat, zoals verzoekers terecht stellen, de gemeenschapsinstellingen bij de vaststelling van besluiten documenten die afkomstig zijn van derden gebruiken, want de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces en het vertrouwen van de burgers in de gemeenschapsadministratie kunnen door een afdoende motivering van deze besluiten worden gewaarborgd. De beperkingen op de toegang tot van derden afkomstige en bij de instellingen berustende documenten hebben namelijk geen invloed op de krachtens artikel 253 EG op deze laatste rustende plicht om hun besluiten afdoende te motiveren. Een afdoende motivering houdt in dat de instelling, wanneer zij haar besluit op een document van een derde heeft gebaseerd, in dat besluit de inhoud van bedoeld document uitlegt en rechtvaardigt waarom zij dit als basis ervan heeft genomen.

50 Aangezien vaststaat dat de opgevraagde documenten door de Italiaanse autoriteiten zijn opgesteld, dient bijgevolg te worden vastgesteld, dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door aan te nemen dat zij niet gehouden was toegang tot deze documenten te verlenen.

De door de Commissie opgestelde documenten

51 Er zij aan herinnerd, dat de betrokken documenten in casu aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen zijn, die in het kader van een krachtens artikel 226 EG tegen de Italiaanse Republiek gevoerde procedure zijn opgesteld.

— Argumenten van partijen

52 Volgens verzoekers dreigt een te strenge uitlegging van de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang volledig afbreuk te doen aan de hoofddoelstellingen van het beleid van de Gemeenschap inzake toegang tot documenten.

53 Zij herinneren eraan, dat de eerste precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure een enquêtefase is, die sterk bepalend is voor de eventuele contentieuze fase. In de eerste plaats, omdat de Commissie, na de betrokken staat te hebben gehoord, de procedure zonder gevolg kan afsluiten, omdat de schending van de communautaire verplichtingen haars inziens niet vaststaat, en, in de tweede plaats, omdat ter waarborging van de rechten van de verdediging het beroep van de Commissie bij het Hof geen betrekking mag hebben op niet in de eerste fase aangevoerde grieven.

54 Bijgevolg moet de procedure tot vaststelling van de feiten worden gevoerd met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor, in die zin dat alle rechtstreeks belanghebbende of door de gestelde schendingen van gemeenschapsrecht gelaedeerde partijen in de loop van deze procedure hun opmerkingen moeten kunnen maken. Zij zetten uiteen, dat de niet-nakomingsprocedure steeds een verificatieprocedure is, die ertoe strekt een staat publiek tot de orde te roepen wegens feiten die in casu niet geheim zijn en hen rechtstreeks raken.

55 Verzoekers concluderen, dat de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang niet kan gelden voor alle documenten betreffende de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG, en dat deze uitzondering zeker niet zonder onderscheid of zonder specifieke motivering per document kan gelden.

56 Verzoekers merken op, dat de uitlegging van de door verweerster aangevoerde uitzondering ter bescherming van het algemeen belang op een absoluut vermoeden van loyaliteit en vertrouwelijkheid in de betrekkingen tussen een lidstaat en de Commissie berust. Het vermoeden van loyaliteit van de Italiaanse Republiek wordt evenwel kennelijk weerlegd door de in een strafzaak na een klacht van één van de verzoekers door Italiaanse magistraten gevorderde gedeeltelijke buitenvervolgingstelling, waarbij deze magistraten het MURST en de verantwoordelijken ervan lijken te beschouwen als de auteurs van de door de Italiaanse Staat aan de Commissie doorgegeven valse verklaringen.

57 Volgens verzoekers kan het vermoeden van loyaliteit en vertrouwelijkheid hooguit gelden voor de voorbereidingshandelingen van het besluit van de Commissie om al dan niet de niet-nakomingsprocedure in te leiden. Onder verwijzing naar het perscommuniqué van de Commissie van 16 december 1997 stellen verzoekers, dat op dat vermoeden geen beroep kan worden gedaan, wanneer om documenten wordt verzocht in de gevallen waarin het besluit om de niet-nakomingsprocedure in te leiden reeds is genomen en openbaar is gemaakt. Door de openbaarmaking vervalt de eis van vertrouwelijkheid.

58 Verweerster herinnert eraan, dat de bescherming van het algemeen belang een van de uitzonderingen van de eerste categorie is, en dus dwingend is. In dat geval is de Commissie niet gehouden de verschillende betrokken belangen tegen elkaar af te wegen alvorens toegang te weigeren.

59 Verzoekster verwijst naar het arrest van het Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie (T-105/95, Jurispr. blz. II-313; hierna: „arrest WWF"),

blijkens hetwelk voor de documenten met betrekking tot een onderzoek naar een eventuele inbreuk door een lidstaat op het gemeenschapsrecht, dat tot de inleiding van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG kan leiden, de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang geldt, om te voorkomen dat het goede verloop van de niet-nakomingsprocedure wordt verstoord en vooral dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van die procedure, die erin bestaat de lidstaat in de gelegenheid te stellen vrijwillig aan de vereisten van het Verdrag te voldoen of zijn standpunt te rechtvaardigen: in die context stelt verweerster dat de vier door haar opgestelde documenten een onderzoek betreffen dat tot een niet-nakomingsprocedure kan leiden. Het gaat om aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen die voornamelijk het resultaat van de onderzoekshandelingen en inspecties van de Commissie en de contacten tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek weergeven. Voor deze documenten geldt dus dat zij vertrouwelijk moeten worden behandeld. Aangezien de vier betrokken documenten een onderzoeksfase betreffen, die tot een niet-nakomingsprocedure kan leiden, wat een van de gevallen is waarin de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang geldt, heeft de Commissie in de bestreden beschikking verzoekers de toegang tot deze documenten ontzegd.

60 Verweerster herinnert eraan, dat de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang ook om een andere reden relevant is. Zij merkt op, dat de betrokken documenten met het oog op een gerechtelijke procedure zijn opgesteld, nu in juni 1999 in het kader van niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 beroep is ingesteld tegen de Italiaanse Republiek. Bijgevolg vallen deze documenten onder het begrip „memories of neergelegde stukken", die een categorie documenten vormen, waarop de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang van toepassing is.

61 Bovendien betwist zij verzoekers' argument, dat degenen die klachten over zogenaamde schendingen van het gemeenschapsrecht door de lidstaten bij de Commissie indienen, gerechtigd zouden moeten zijn aan de niet-nakomingsprocedure deel te nemen.

62 Over de bewering dat de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang niet zou mogen gelden bij deloyaal gedrag van de lidstaat in de niet-nakomingsprocedure, stelt verweerster, dat deze onderstelde beperking geen

enkele rechtvaardiging vindt in de bestaansreden van deze uitzondering en ook door de rechtspraak terzake niet wordt erkend. De vertrouwelijkheidsplicht rust namelijk op de Commissie en geldt ten behoeve van de betrokken staat, ongeacht diens handelwijze in de loop van de niet-nakomingsprocedure. Volgens de Commissie is, anders dan verzoekers stellen, niet bewezen dat de handelwijze van de Italiaanse Republiek in niet-nakomingsprocedure nr. 96/2208 deloyaal of onbehoorlijk was. Aangaande de vraag van de bekendmaking van haar voornemen bij het Hof een niet-nakomingsprocedure in te stellen wijst zij erop, dat de door partijen ingenomen standpunten niet in detail in het perscommuniqué zijn onthuld, zodat geen afbreuk is gedaan aan de open dialoog met de betrokken staat. Dat blijkt uit de voortzetting van de dialoog ook na de bekendmaking van het perscommuniqué.

63 Zij voegt eraan toe, dat zelfs bij de instelling van een beroep de vertrouwelijkheidseis niet vervalt. Haars inziens geldt de noodzaak om ook na de beëindiging van een onderzoek de vertrouwelijkheid te garanderen a fortiori wanneer beroep wordt ingesteld. Volgens haar blijft de reden voor de vertrouwelijkheidseis, namelijk de mogelijkheid voor de betrokken lidstaat om zich alsnog naar de eisen van het gemeenschapsrecht te schikken of in voorkomend geval zijn standpunt te rechtvaardigen om te beletten dat de niet-nakoming wordt vastgesteld, gedurende de gehele procedure voor de rechter geldig.

— Beoordeling door het Gerecht

64 Er zij aan herinnerd, dat besluit 94/90 een handeling is, die de burgers een recht op toegang tot de bij de Commissie berustende documenten verleent (zie met name arrest WWF, aangehaald in punt 59 supra, punt 55; en arrest Interporc I, aangehaald in punt 26 supra, punt 46). Dit besluit 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 (arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, aangehaald in punt 26 supra, punt 66).

65 In de door de Commissie in haar besluit 94/90 vastgestelde gedragscode zijn evenwel twee categorieën van uitzonderingen op het algemeen beginsel van toegang van de burgers tot de documenten van de Commissie genoemd. De eerste categorie, waaronder de in casu door de Commissie aangevoerde uitzondering valt, is in de navolgende dwingende bewoordingen gesteld: „de instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan (met name) de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten)".

66 De uitzonderingen op de toegang tot documenten moeten eng worden uitgelegd en toegepast, 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 Gerecht van 14 oktober 1999, Bavarian Lager/Commissie, T-309/97, Jurispr. blz. II-3217, punt 39 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 In de bestreden beschikking wijst de Commissie erop dat de openbaarmaking van de aanmaningsbrieven en van de met redenen omklede adviezen „afbreuk kan doen aan de bescherming van het algemeen belang en in het bijzonder aan het beheer van onderzoeken die tot de opening van een procedure krachtens artikel 226 EG (ex artikel 169 EG-Verdrag) kunnen leiden". Dienaangaande heeft zij het uitdrukkelijk over het feit dat „de onderzoeken inzake niet-nakoming een eerlijke medewerking en een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de belanghebbende lidstaat [vereisen], zodat de twee partijen onderhandelingen kunnen beginnen om snel tot een oplossing te komen". Zij voegt hieraan toe, dat „de openbaarmaking van deze documenten die een hangend geschil [...] betreffen, afbreuk kan doen aan een ander in de gedragscode genoemd algemeen belang, namelijk het goede verloop van de gerechtelijke procedures. Zij kan namelijk de belangen van de betrokken partijen schaden en afbreuk doen aan de specifieke regels die de overlegging van documenten in het kader van deze procedures regelen."

68 In casu zijn de opgevraagde documenten aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen die in het kader van onderzoeken en inspecties van de Commissie zijn opgesteld. Zoals het Gerecht in zijn arrest WWF (aangehaald in punt 59 supra, punt 63) heeft opgemerkt, mogen de lidstaten tijdens de

onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure kunnen leiden, van de Commissie een vertrouwelijke behandeling verwachten. Deze vertrouwelijkheidseis blijft ook gelden nadat beroep is ingesteld bij het Hof, omdat niet valt uit te sluiten dat de onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, die ertoe strekken dat deze laatste zich vrijwillig schikt naar de eisen van het Verdrag, in de loop van de gerechtelijke procedure en tot de uitspraak van het arrest van het Hof kunnen worden voortgezet. Ter bereiking van dit doel, namelijk een minnelijke regeling van het geschil tussen de Commissie en de betrokken lidstaat voordat het Hof uitspraak doet, is het gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang met betrekking tot inspectie- en onderzoeksactiviteiten en gerechtelijke procedures, dat onder de eerste categorie uitzonderingen van besluit 94/90 valt, de toegang te weigeren tot de in het kader van de procedure van artikel 226 EG opgestelde aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen.

69 De Commissie heeft dus terecht geweigerd de betrokken documenten openbaar te maken op grond dat zulks afbreuk kon doen aan het algemeen belang.

70 Aangaande verzoekers' argument dat de procedure van artikel 226 EG tot vaststelling van de feiten betreffende de verweten schendingen van gemeenschapsrecht, met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor moet worden gevoerd, zij opgemerkt dat particulieren geen partij zijn bij niet-nakomingsprocedures, en zich dus niet kunnen beroepen op de rechten van de verdediging, die de toepassing van het beginsel van hoor en wederhoor inhouden.

71 Aangaande verzoekers' stelling dat de vertrouwelijkheidseis vervalt wanneer een lidstaat zich in de niet-nakomingsprocedure niet loyaal gedraagt, zij om te beginnen opgemerkt, dat verzoekers niet hebben aangetoond dat de betrokken lidstaat niet loyaal heeft gehandeld. Bovendien, zoals de Commissie in haar schriftelijke stukken heeft beklemtoond, rust de vertrouwelijkheidsplicht op deze instelling en heeft het gedrag van een lidstaat daarop geen invloed.

72 Uit al het voorgaande volgt dan ook dat het tweede middel moet worden verworpen.

Derde middel: schending van artikel 253 EG

Argumenten van partijen

73 Volgens verzoekers berusten de summiere motiveringen van de Commissie om in het algemeen haar weigering van toegang tot de betrokken documenten te motiveren, op geen enkele normatieve basis en komen zij hierop neer dat de niet-nakomingsprocedures volledig in het geheim worden gevoerd. Dienaangaande wijzen verzoekers erop, dat de motivering van de weigering van toegang volgens vaste rechtspraak passend moet zijn en een afweging van de tegenstrijdige belangen moet bevatten.

74 In casu worden in de motivering van de bestreden beschikking de toepasselijke bepalingen evenwel alleen in het algemeen en abstract in herinnering gebracht zonder verwijzing naar concrete en specifieke omstandigheden en zonder dat tussen de documenten een onderscheid wordt gemaakt naar gelang van de categorie van uitzondering waaronder zij kunnen vallen. Bovendien had de Commissie, alvorens de toegang tot de door de Italiaanse Staat opgestelde documenten te weigeren, moeten nagaan of deze documenten krachtens de nationale regeling al dan niet openbaar konden worden gemaakt.

75 Volgens verweerster volstaat het vanuit het oogpunt van artikel 253 EG dat de beschikking houdende weigering van toegang tot documenten de specifieke redenen van weigering per categorie documenten bevat. Zij voegt hieraan toe, dat de motivering betreffende de toepassing van de auteursregel, die zij heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van de weigering van toegang tot de door de Italiaanse autoriteiten opgestelde documenten, die zij beschouwt als documenten

van één en dezelfde categorie, tegelijk duidelijk, gedetailleerd en heel concreet is. Voor de door de Commissie opgestelde documenten geeft de beschikking duidelijk en adequaat de redenen waarom deze documenten onder de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang vallen. Een gezamenlijke motivering is toereikend, nu de documenten dezelfde kenmerken hebben, en dus tot één en dezelfde categorie behoren.

Beoordeling door het Gerecht

76 Aangaande de door de Italiaanse autoriteiten opgestelde documenten zij opgemerkt, dat zij individueel zijn onderzocht en dat de openbaarmaking van al die documenten om dezelfde reden werd verboden. Het is dus logisch dat de bestreden beschikking voor al deze documenten een en dezelfde motivering geeft voor de weigering om ze openbaar te maken.

77 De Commissie heeft de bestreden beschikking gemotiveerd onder verwijzing naar de auteursregel en met het argument dat verzoekers' vraag krachtens deze regel ongegrond was, omdat de auteur van de opgevraagde documenten een derde is. Die motivering is voldoende duidelijk om de belanghebbenden in staat te stellen te begrijpen waarom de Commissie hun de betrokken documenten niet heeft meegedeeld en het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht op de wettigheid van de bestreden beschikking uit te oefenen (arrest JT's Corporation/Commissie, aangehaald in punt 47 supra, punt 67).

78 Wat de door de Commissie opgestelde documenten betreft, volgt uit het gebruik van het werkwoord kunnen in de tegenwoordige tijd van de voorwaardelijke wijs, dat de Commissie voor het bewijs dat de openbaarmaking van bepaalde documenten afbreuk „zou kunnen" doen aan de bescherming van het algemeen belang, per verlangd document moet onderzoeken, of, gelet op de gegevens waarover zij beschikt, de openbaarmaking ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de aspecten van het algemeen belang, dat door de eerste categorie uitzonderingen wordt beschermd (arrest Svenska Journalistförbundet/Raad, aangehaald in punt 26 supra, punt 112 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Zoals het Gerecht in het arrest WWF (aangehaald in punt 59 supra, punt 64) heeft verklaard, kan de Commissie er niet mee volstaan, zich op de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure te beroepen teneinde, uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang, ten aanzien van alle door een burger opgevraagde documenten de weigering om inzage te verlenen te rechtvaardigen. Het Gerecht was van oordeel, dat de Commissie gehouden is om ten minste per categorie documenten de redenen te vermelden waarom zij meent dat de in de aanvraag genoemde documenten verband houden met de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure, waarbij zij dient aan te geven, waarop de betrokken documenten betrekking hebben, en met name of zij inspectie- en onderzoeksactiviteiten in verband met de vaststelling van een eventuele niet-nakoming van het gemeenschapsrecht betreffen.

80 In casu moet worden vastgesteld dat de Commissie dit aspect heeft onderzocht. Zoals blijkt uit punt 67 supra heeft de Commissie in de bestreden beschikking de redenen opgegeven waarom de openbaarmaking van de aanmaningsbrieven en de met redenen omklede adviezen haars inziens afbreuk doet aan het algemeen belang.

81 Gelet op het voorgaande, moet ook het derde middel en dus het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

82 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij worden verwezen in hun eigen kosten alsook in die van verweerster, zoals deze heeft gevorderd.

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

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst verzoekers in hun eigen kosten en in die van verweerster.**

Mengozzi García-Valdecasas Tiili

Moura Ramos Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 december 2001.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer (uitgebreid)

P. Mengozzi