ARREST VAN HET HOF

11 januari 2000 *

In de gevoegde zaken C-174/98 P en C-189/98 P,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra en C. Wissels, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

rekwirant in zaak C-174/98 P
en interveniënt in eerste aanleg,

G. van der Wal, wonende te Kraainem (België), vertegenwoordigd door L. Y. J. M. Parret, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

rekwirant in zaak C-189/98 P
en verzoeker in eerste aanleg,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vierde kamer) van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie (T-83/96, Jurispr. blz. II-545), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

* Procestaal: Nederlands.

andere partij bij de procedure:

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

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), D. A. O. Edward en L. Sevón, kamerpresidenten, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 11 mei 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juli 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 respectievelijk 19 mei 1998, hebben het Koninkrijk der Nederlanden (zaak C-174/98 P) en G. van der Wal (zaak C-189/98 P) krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie (T-83/96, Jurispr. blz. II-545; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 maart 1996 houdende weigering van de toegang tot bepaalde documenten (hierna: „bestreden beschikking") werd verworpen.

Het beroep voor het Gerecht

2 Met betrekking tot het rechtskader heeft het Gerecht het volgende vastgesteld:

„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 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 Ten vervolge op deze verklaring publiceerde de Commissie mededeling 93/C 156/05 betreffende de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, die zij op 5 mei 1993 aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité meedeelde (PB C 156, blz. 5). Op 2 juni 1993 stelde de Commissie mededeling 93/C 166/04 over de doorzichtigheid in de Gemeenschap (PB C 166, blz. 4) vast.

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

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

5 De gedragscode, zoals door de Commissie goedgekeurd, behelst het volgende algemene beginsel:

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

6 Hiertoe wordt het begrip ‚document' in de gedragscode gedefinieerd als: ‚ieder stuk met bestaande gegevens, op ongeacht welke drager, dat bij de Raad of de Commissie berust'.

7 Na een korte uiteenzetting van de beginselen die gelden voor de indiening en behandeling van aanvragen om toegang tot documenten, beschrijft de gedragscode de te volgen procedure voor het geval de bevoegde diensten voornemens zijn een aanvraag om toegang tot documenten af te wijzen, als volgt:

‚Wanneer de bevoegde diensten van de betrokken instelling voornemens zijn deze instelling voor te stellen het verzoek van de betrokkene af te wijzen, stellen zij deze daarvan in kennis, waarbij wordt vermeld dat de betrokkene een maand de tijd heeft om een confirmatief verzoek tot de instelling te richten om haar standpunt te herzien, en dat, als hij dit niet doet, zal worden aangenomen dat hij van zijn oorspronkelijk verzoek heeft afgezien.

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 artikel 173 respectievelijk artikel 138 E van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalde voorwaarden.'

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

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

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

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

— de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,

— de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

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

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

9 In 1993 stelde de Commissie bekendmaking 93/C 39/05 betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EG-Verdrag (PB C 39, blz. 6; hierna: ‚bekendmaking') vast (...)"

3 Met betrekking tot de feiten blijkt uit het bestreden arrest het volgende:

„10 Volgens het *XXIVe Verslag over het mededingingsbeleid* (1994) (hierna: ‚XXIVe Verslag') ontving de Commissie een aantal vragen van nationale rechterlijke instanties (...)

11 Bij brief van 23 januari 1996 verzocht verzoeker, in zijn hoedanigheid van advocaat en lid van een firma die zaken behandelt waarin vragen inzake mededinging op communautair niveau rijzen, om afschriften van enkele van de brieven waarbij de Commissie die vragen had beantwoord, te weten:

1) de brief van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Mededinging (DG IV) van 2 augustus 1993 aan het Oberlandesgericht te Düsseldorf over de verenigbaarheid van een distributieovereenkomst met verordening (EEG) nr. 1983/83 van de Commissie van 22 juni 1983 betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op groepen alleenverkoopovereenkomsten (PB L 173, blz. 1; hierna: ‚verordening nr. 1983/83').

2) de brief van de heer Van Miert, lid van de Commissie, van 13 september 1994 aan het Tribunal d'instance de St. Brieuc over de uitlegging van verordening nr. 26 van de Raad van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten (PB 1962, 30, blz. 993; hierna: ‚verordening nr. 26').

3) de brief van de Commissie, verzonden in het eerste kwartaal van 1995, aan de Cour d'appel de Paris, die de Commissie had verzocht om advies over de contractuele bepalingen inzake verkoopdoelstellingen van autodealers in het licht van artikel 85, lid 1, van het Verdrag en van verordening (EEG) nr. 123/85 van de Commissie van 12 december 1984 betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, EEG-Verdrag op groepen afzet- en klanten-serviceovereenkomsten inzake motorvoertuigen (PB 1985, L 15, blz. 16; hierna: ‚verordening nr. 123/85').

12 Bij schrijven van 23 februari 1996 wees de directeur-generaal van DG IV verzoekers aanvraag af met het betoog, dat verspreiding van de gevraagde brieven schade zou kunnen toebrengen aan ‚de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures)'. Hij verklaarde:

‚Wanneer de Commissie vragen beantwoordt die haar werden gesteld door nationale rechtbanken waar een zaak aanhangig werd gemaakt teneinde een geschil op te lossen, treedt de Commissie op als „amicus curiae". Zij wordt verondersteld blijk te geven van een zekere reserve, en dit niet enkel voor wat betreft het aanvaarden van de manier waarop de doorgegeven vragen haar geadresseerd worden, maar evenzeer voor het gebruik door de Commissie van de antwoorden op deze vragen.

Eens de antwoorden opgestuurd werden, beschouw ik deze als een onderdeel van de procedure, en in handen van de rechtsmacht die deze vraag gesteld heeft. De elementen, zowel juridisch als objectief, vervat in de antwoorden moeten (...) worden geanalyseerd in het kader van de lopende procedure, als een onderdeel van het dossier van de nationale rechter. De antwoorden werden overgemaakt door de Commissie aan die nationale rechter en het al dan niet publiek maken en/of ter beschikking stellen van deze informatie aan derden is in eerste instantie afhankelijk van de bevoegdheid van de rechterlijke instantie aan wie dit antwoord is gericht.

(...)'

13 De directeur-generaal beriep zich ook op de noodzaak een vertrouwensrelatie te onderhouden tussen enerzijds de uitvoerende macht van de Gemeenschap en anderzijds de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten. Deze overwegingen, geldig in alle gevallen, gingen volgens de directeur-generaal in casu te meer op, aangezien in de zaken waarin de Commissie was ondervraagd, nog geen definitief oordeel was geveld.

14 Bij schrijven van 29 februari 1996 richtte verzoeker een confirmatief verzoek tot het secretariaat-generaal van de Commissie met het betoog, onder meer, dat hij niet inzag hoe het verloop van de nationale procedures in het gedrang kon komen indien aan derden bekend werd welke niet-vertrouwelijke inlichtingen de Commissie in het kader van de toepassing van het communautaire mededingingsrecht aan de nationale rechter had verstrekt.

15 Bij brief van 29 maart 1996 (hierna: ‚bestreden beschikking') bevestigde de secretaris-generaal van de Commissie het besluit van DG IV met het betoog, dat ‚openbaarmaking van deze antwoorden nadelig zou kunnen zijn voor de bescherming van het openbaar belang, en met name voor de goede rechtsbedeling'. Hij stelde voorts:

‚(...) openbaarmaking van de gevraagde antwoorden, die juridische analyses behelzen, [zou] wel degelijk het gevaar opleveren de betrekkingen en de noodzakelijke samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties in het gedrang te brengen. Het ligt voor de hand dat een rechtbank die een vraag aan de Commissie heeft gesteld, welke daarenboven betrekking heeft op een aanhangige zaak, het niet op prijs zou stellen dat het hem gegeven antwoord openbaar wordt gemaakt.

(...)'

16 De secretaris-generaal voegde hieraan toe, dat de betrokken procedure een heel ander karakter had dan de prejudiciële procedure van artikel 177 van het Verdrag, waarnaar verzoeker in zijn confirmatief verzoek had verwezen."

4 In dat kader heeft Van der Wal op 29 mei 1996 een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, waarbij de toegang tot de hierboven genoemde brieven werd geweigerd.

5 Bij beschikking van 9 december 1996 heeft het Gerecht de Nederlandse regering toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Van der Wal.

De hogere voorziening

6 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep verworpen. De Nederlandse regering en Van der Wal hebben ieder hogere voorziening ingesteld, gebaseerd op, respectievelijk, de volgende middelen:

— schending van besluit 94/90 en van artikel 33 juncto artikel 44 van 's Hofs Statuut-EG;

— schending van besluit 94/90, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM"), van de motiveringsplicht, en van het beginsel van gelijkheid van partijen en van de rechten van de verdediging.

Het middel betreffende schending van besluit 94/90

Het arrest van het Gerecht

7 Voor zijn conclusie dat de Commissie zich voor haar weigering om toegang tot de betrokken documenten te verlenen, terecht op de bescherming van het algemeen belang had gebaseerd, heeft het Gerecht steun gezocht in artikel 6 EVRM. Dienaangaande verklaart het in punt 47 van het arrest: „Het recht van eenieder op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke rechterlijke instantie houdt onder meer in, dat het zowel de nationale als de communautaire rechterlijke instanties vrij moet staan hun eigen procesregels toe te passen op het vlak van de bevoegdheden van de rechter, het verloop van de procedure in het algemeen en de vertrouwelijkheid van de stukken van het dossier in het bijzonder." Het voegt daaraan toe:

„48 De aan de bescherming van het algemeen belang ontleende uitzondering op het algemene beginsel van toegang tot de documenten van de Commissie wanneer de betrokken documenten een gerechtelijke procedure betreffen, welke uitzondering in besluit 94/90 is neergelegd, beoogt de algemene inachtneming van dit fundamentele recht te verzekeren. De draagwijdte van deze uitzondering kan dus niet worden beperkt tot de enkele bescherming van de belangen van de partijen in het kader van een welbepaalde gerechtelijke procedure, maar strekt zich ook uit tot de procedurele autonomie van bovenbedoelde nationale en communautaire rechterlijke instanties (zie voorgaand punt).

49 De draagwijdte van deze uitzondering moet het de Commissie dus mogelijk maken om er ook een beroep op te doen wanneer zij niet zelf partij is bij een gerechtelijke procedure die in voorkomend geval de bescherming van het algemeen belang rechtvaardigt.

50 Dienaangaande moet onderscheid worden gemaakt tussen documenten die de Commissie uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld, zoals de brieven in het onderhavige geval, en andere documenten, die onafhankelijk van die procedure bestaan. De toepassing van de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang kan enkel gerechtvaardigd zijn voor de eerste categorie documenten, aangezien de beslissing om al dan niet toegang te verlenen tot dergelijke documenten, overeenkomstig de intrinsieke rechtvaardiging van de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang in het kader van een gerechtelijke procedure (zie hiervóór, punt 48), uitsluitend een zaak van de betrokken nationale rechter is.

51 Wanneer een nationale rechter evenwel in het kader van een gerechtelijke procedure die bij hem aanhangig is, de Commissie om bepaalde informatie vraagt op basis van de in de bekendmaking bedoelde samenwerking, wordt het antwoord van de Commissie uitdrukkelijk gegeven met het oog op de betrokken gerechtelijke procedure. In dergelijke omstandigheden moet worden erkend, dat de bescherming van het algemeen belang vereist dat de Commissie de toegang tot deze informatie, en bijgevolg tot de documenten die deze informatie bevatten, weigert. Zolang de gerechtelijke procedure in het kader waarvan deze informatie in een document van de Commissie is opgenomen, aanhangig is, berust de beslissing inzake de toegang ertoe immers uitsluitend bij de betrokken nationale rechter op basis van diens nationale procesrecht.

52 In casu heeft verzoeker verzocht om de overlegging van drie brieven, die alle betrekking hadden op aanhangige gerechtelijke procedures en waarvan verzoeker niet heeft aangevoerd, dat daarin enkel informatie was opgenomen die langs een andere weg toegankelijk was op basis van de bepalingen van besluit 94/90. Dienaangaande zij overigens opgemerkt, dat de eerste brief betrekking had op de verenigbaarheid van een distributieovereenkomst met verordening nr. 1983/83, de tweede op de toepassing van verordening nr. 26

en de derde op de uitlegging van verordening nr. 123/85 (zie hiervóór, punt 11). Deze brieven handelden dus over rechtsvragen die in het kader van welbepaalde aanhangige procedures waren gerezen."

Argumenten van partijen

8 Rekwiranten voeren in wezen aan, dat de aan het algemeen belang ontleende uitzondering niet toestaat een gehele categorie van documenten van de werkingssfeer van besluit 94/90 uit te sluiten. Die uitzondering vereist, dat de Commissie voor elk document nagaat, of de verspreiding ervan, gelet op de informatie die het bevat, het algemeen belang daadwerkelijk kan schaden. De uitlegging die het Gerecht aan besluit 94/90 geeft, is een extensieve uitlegging, die geen enkele rechtsgrondslag heeft en de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar brengt.

9 Met betrekking tot de procedurele autonomie die in het bestreden arrest uit artikel 6 EVRM wordt afgeleid, betogen rekwiranten, dat het Gerecht niet heeft uitgelegd, in hoeverre de onafhankelijkheid van nationale rechterlijke instanties in het gedrang zou kunnen komen, wanneer de Commissie per geval zou moeten nagaan, of de verspreiding van een document het algemeen belang kan schaden. In dat verband wijzen zij erop, dat het bestreden arrest geen enkele verklaring bevat voor de beperking van het beginsel van procedurele autonomie tot de documenten die de Commissie met het oog op een welbepaalde procedure heeft opgesteld, zolang die procedure aanhangig is.

10 De Commissie stelt, dat het beginsel van procedurele autonomie, waarop het Gerecht zich voor de uitlegging van besluit 94/90 heeft gebaseerd, moet worden begrepen tegen de achtergrond van de rechtspraak van het Hof, volgens welke de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85, lid 1, en 86 EG-Verdrag (thans de artikelen 81, lid 1, EG en 82 EG) plaatsvindt binnen de grenzen van het toepasselijke nationale procesrecht (arrest van 28 februari 1991, Delimitis, C-234/89, Jurispr. blz. I-935, punt 53). In het kader van die samenwerking speelt de Commissie een ondergeschikte rol: de nationale rechter dient eerst te beslissen, of er aanleiding

is om zich tot de Commissie te wenden, vervolgens te bepalen welke vragen hij haar stelt, en ten slotte uit te maken welke gevolgen hij aan de verkregen antwoorden verbindt. Volgens de Commissie volgt daaruit, dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat om op grond van zijn procesrecht te bepalen of, op welk moment, en onder welke voorwaarden het antwoord van de Commissie onder derden kan worden verspreid.

11 Zij voegt hieraan toe, dat in het bestreden arrest slechts naar het EVRM wordt verwezen ter ondersteuning van het beginsel van procedurele autonomie, volgens hetwelk het zowel de nationale als de communautaire rechterlijke instanties vrij moet staan hun eigen procesregels met betrekking tot de rechterlijke bevoegdheden, het procesverloop in het algemeen en de vertrouwelijkheid van de dossierstukken in het bijzonder toe te passen. Bij schrapping van de punten 45 en 46 van het bestreden arrest zou dit arrest in wezen onveranderd blijven. De beperking die het Gerecht op genoemd beginsel heeft aangebracht, namelijk dat het enkel geldt voor documenten die de Commissie met het oog op een welbepaalde procedure heeft opgesteld, en zolang die procedure aanhangig is, is een obiter dictum, dat trouwens niet zo categorisch is geformuleerd als rekwiranten beweren.

12 Volgens de Commissie moet besluit 94/90 dus tegen de achtergrond van het voorgaande worden uitgelegd. De uitzondering ontleend aan de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures), dekt alle gevallen waarin de nationale rechterlijke instanties op grond van hun eigen procesregels bevoegd zijn ter zake van de verspreiding van de betrokken documenten.

13 Met betrekking tot het argument, dat de door het Gerecht gekozen uitlegging van besluit 94/90 de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in gevaar brengt, stelt de Commissie, dat dit besluit steeds op dezelfde wijze wordt toegepast, maar dat de toepassing van verschillende nationale regels tot gevolg kan hebben, dat de toegang tot documenten in sommige lidstaten wel en in andere niet wordt verleend.

Beoordeling door het Hof

14 Na uit artikel 6 EVRM te hebben afgeleid, dat het recht van eenieder op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke rechterlijke instantie onder meer inhoudt, dat het zowel de nationale als de communautaire rechterlijke instanties vrij moet staan hun eigen procesregels met betrekking tot de rechterlijke bevoegdheden, het procesverloop in het algemeen en de vertrouwelijkheid van de dossierstukken in het bijzonder toe te passen, stelt het Gerecht in punt 48 vast, dat „de aan de bescherming van het algemeen belang ontleende uitzondering op het algemene beginsel van toegang tot de documenten van de Commissie wanneer de betrokken documenten een gerechtelijke procedure betreffen, welke uitzondering in besluit 94/90 is neergelegd, (...) de algemene inachtneming van dit fundamentele recht [beoogt] te verzekeren".

15 Volgens het bestreden arrest geldt het aldus uit artikel 6 EVRM afgeleide beginsel van procedurele autonomie echter niet voor alle processtukken. Het is enkel van toepassing op documenten die de Commissie uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld, en dus niet op de andere documenten, die onafhankelijk van die procedure bestaan (punt 50), zolang de procedure aanhangig is (punt 51).

16 Met betrekking tot documenten die onder het aldus begrepen beginsel van procedurele autonomie vallen, berust de beslissing over de verzoeken om toegang tot die documenten uitsluitend bij de nationale rechter op basis van diens nationale procesrecht (punt 51).

17 Het is juist, dat het uit artikel 6 EVRM afgeleide algemene beginsel van gemeenschapsrecht, dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces (zie, onder meer, arrest van 17 december 1998, Baustahlgewebe/Commissie, C-185/95 P, Jurispr. blz. I-8417, punten 20 en 21), het recht omvat op een rechter die met name onafhankelijk is van de uitvoerende macht (zie, in die zin, onder meer, Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest De Wilde, Ooms en Versyp van 18 juni 1971, serie A nr. 12, punt 78). Uit dat recht kan echter niet worden afgeleid, dat de rechter bij wie een geding aanhangig is, noodzakelijkerwijs als

enige bevoegd is om toegang tot de stukken van de betrokken gerechtelijke procedure te verlenen. Een dergelijk algemeen beginsel kan evenmin worden afgeleid uit de grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben.

18 De bevoegdheid een dergelijke toegang te verlenen, kan evenmin uit artikel 6 EVRM worden afgeleid, zelfs niet voor de documenten die met het oog op de betrokken gerechtelijke procedure zijn opgesteld.

19 Bovendien houden besluit 94/90 en de communautaire rechtsbescherming ten aanzien van besluiten waarbij de Commissie toegang tot de in haar bezit zijnde documenten verleent, voldoende rekening met het gevaar voor aantasting van de onafhankelijkheid van de rechter.

20 Om te bepalen onder welke omstandigheden de Commissie in het kader van haar samenwerking met de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing door laatstgenoemden van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag toegang tot in haar bezit zijnde documenten moet weigeren wegens gevaar voor aantasting van het algemeen belang in de zin van besluit 94/90, moet de wijze waarop die samenwerking verloopt, in aanmerking worden genomen.

21 Volgens de bekendmaking kunnen die rechterlijke instanties behoefte hebben aan inlichtingen van procedurele aard „om te weten of een bepaalde zaak door de Commissie wordt behandeld, of een zaak is aangemeld, of de Commissie officieel een procedure heeft ingeleid en of zij zich reeds bij officiële beschikking of een administratieve brief van haar diensten over een zaak heeft uitgesproken. Indien nodig kan de nationale rechter de Commissie vragen hoeveel tijd zij denkt nodig te hebben om na de aanmelding van een overeenkomst of gedraging over de verlening of weigering van een individuele vrijstelling te beslissen, zodat hij kan beoordelen of hij de behandeling van de zaak moet schorsen dan wel voorlopige maatregelen moet treffen" (punt 37 van de bekendmaking).

22 Bovendien kunnen zij, volgens punt 38 van de bekendmaking, de Commissie over rechtsvragen raadplegen, wanneer de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag voor hen bijzondere problemen doet rijzen. Het gaat met name om de voorwaarden voor de toepassing van deze artikelen, die betrekking hebben op de ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en de merkbaarheid van de concurrentiebeperking die uit de in die artikelen genoemde gedragingen voortvloeit. Bovendien kunnen de nationale rechterlijke instanties, indien zij twijfelen aan de mogelijkheid dat een bepaalde mededingingsregeling voor een individuele vrijstelling in aanmerking komt, de Commissie om een voorlopig advies vragen.

23 Ten slotte volgt uit punt 40 van de bekendmaking, dat de nationale rechterlijke instanties bij de Commissie inlichtingen kunnen inwinnen over feitelijke gegevens: statistieken, marktstudies en economische analyses.

24 Uit het voorgaande volgt, dat de door de Commissie aan de nationale rechterlijke instanties verstrekte documenten vaak documenten zijn die reeds in haar bezit waren, dan wel documenten die, hoewel zij met het oog op een welbepaalde procedure zijn opgesteld, slechts melding maken van eerstgenoemde documenten, of waarin de Commissie slechts een algemeen advies geeft, los van de gegevens betreffende de voor de nationale rechter aanhangige zaak. Ten aanzien van die documenten moet de Commissie in elk concreet geval uitmaken, of zij onder de uitzonderingen vallen die in de bij besluit 94/90 vastgestelde gedragscode zijn genoemd.

25 De door de Commissie verstrekte documenten kunnen eveneens juridische of economische analyses bevatten, die op basis van door de nationale rechter verstrekte gegevens zijn opgesteld. In die gevallen handelt de Commissie als een juridisch of economisch adviseur van de nationale rechter en gelden voor de in het kader van die taak opgestelde documenten dezelfde procedureregels als voor elk ander deskundigenrapport, met name wat de verspreiding ervan betreft.

26 In die gevallen kan het nationale recht zich tegen verspreiding van die documenten verzetten en kan de eerbiediging van dat recht worden beschouwd als een algemeen belang dat bescherming verdient uit hoofde van de bij besluit 94/90 bepaalde uitzonderingen.

27 Dat volstaat echter niet om de Commissie volledig vrij te stellen van haar verplichting toegang te verlenen tot laatstgenoemde documenten. Dergelijke documenten vallen immers, omdat zij in bezit van de Commissie zijn, onder besluit 94/90, dat voorziet in de ruimst mogelijke toegang voor het publiek. Elke uitzondering op dat recht van toegang moet dus strikt worden uitgelegd en toegepast.

28 Bijgevolg mag de Commissie zich er niet toe beperken, elk verzoek om toegang tot de betrokken documenten af te wijzen. De eerbiediging van de nationale procesregels is voldoende gewaarborgd, wanneer de Commissie zich ervan vergewist, dat de toegang tot de documenten geen inbreuk op het nationale recht oplevert. In geval van twijfel raadpleegt zij de nationale rechter en weigert zij de toegang enkel wanneer die rechter zich tegen verspreiding van de documenten verzet.

29 Bovendien voorkomt die procedure, dat de verzoeker zich eerst tot de bevoegde nationale rechter moet wenden en daarna tot de Commissie, wanneer die rechter van mening is, dat het nationale procesrecht zich niet tegen verspreiding van de gevraagde documenten verzet, maar denkt dat de toepassing van gemeenschapsregels tot een andere oplossing kan leiden. Die procedure is dus ook in overeenstemming met de vereisten van goed bestuur.

30 Uit het voorgaande volgt, dat het Gerecht, door besluit 94/90 aldus uit te leggen, dat de uitzondering ontleend aan de bescherming van het algemeen belang in het

kader van een gerechtelijke procedure de Commissie verplicht de toegang te weigeren tot documenten die zij enkel met het oog op een dergelijke procedure heeft opgesteld, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, zodat het middel betreffende schending van dat besluit gegrond is.

31 Volgens artikel 54 van 's Hofs Statuut-EG vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht in geval van gegrondheid van de hogere voorziening. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Dat is in casu het geval.

Het bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit

32 Uit de punten 14 tot en met 29 van dit arrest volgt, dat de Commissie, wanneer haar wordt verzocht om toegang tot documenten die zij aan een nationale rechter heeft verstrekt in het kader van haar samenwerking met de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, moet nagaan, of die documenten juridische of economische analyses in de zin van punt 25 van dit arrest vormen. Wanneer het om dergelijke documenten gaat, moet de Commissie zich ervan vergewissen, dat verspreiding ervan niet in strijd is met het nationale recht. In geval van twijfel raadpleegt zij de nationale rechter en weigert zij de toegang enkel wanneer die rechter zich tegen verspreiding van die documenten verzet.

33 Daaruit volgt, dat de Commissie, door de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren zonder na te gaan, of die documenten juridische of economische analyses vormen die op basis van door de nationale rechter verstrekte gegevens zijn opgesteld, en, indien dat het geval was, zonder zich ervan te vergewissen dat verspreiding ervan niet in strijd is met het nationale recht, besluit 94/90 heeft geschonden, zodat de bestreden beschikking nietig moet worden verklaard.

Kosten

34 Ingevolge artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. In lid 4, eerste zin, van hetzelfde artikel wordt bepaald, dat de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in haar eigen kosten en in alle kosten die rekwiranten in hogere voorziening in de procedure voor het Gerecht en in die voor het Hof hebben gemaakt, alsmede in de kosten die Van der Wal als interveniënt in zaak C-174/98 P heeft gemaakt. Het Koninkrijk der Nederlanden zal, als interveniënt in zaak T-83/96, zijn eigen kosten betreffende de procedure voor het Gerecht, en als interveniënt in zaak C-189/98 P, zijn eigen kosten betreffende deze instantie dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Vernietigt het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 19 maart 1998, Van der Wal/Commissie (T-83/96).

2) **Verklaart de beschikking van de Commissie van 29 maart 1996 houdende weigering van toegang tot bepaalde documenten nietig.**

3) **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten van beide instanties.**

4) **Verstaat dat het Koninkrijk der Nederlanden als interveniënt in zaak T-83/96 zijn eigen kosten betreffende de procedure voor het Gerecht en als interveniënt in zaak C-189/98 P zijn eigen kosten betreffende deze instantie zal dragen.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Sevón Kapteyn Gulmann

Hirsch Ragnemalm Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 januari 2000.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias