ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

12 juli 2001 *

In zaak T-204/99,

Olli Mattila, wonende te Hyvinkää (Finland), vertegenwoordigd door Z. Sundström en M. Kauppi, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Aussant en M. Bauer als gemachtigden,

en

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

verweerders,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de besluiten van de Commissie en de Raad van respectievelijk 5 en 12 juli 1999 houdende weigering om verzoeker toegang te verlenen tot bepaalde documenten,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

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

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 november 2000,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader

1 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.

2 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."

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

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

„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."

5 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."

6 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging heeft de Raad op 20 december 1993 besluit 93/731/EG betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad vastgesteld (PB L 340, blz. 43).

7 In artikel 4 van besluit 93/731 worden de omstandigheden genoemd die voor de Raad grond kunnen opleveren voor afwijzing van een verzoek om toegang tot documenten als bedoeld in de gedragscode.

8 Ter verzekering van de nakoming van deze toezegging 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. In artikel 1 van dit besluit is de gedragscode, waarvan de tekst in bijlage bij het besluit is opgenomen, formeel goedgekeurd.

De feiten van de zaak

9 Op 8 maart 1999 heeft verzoeker via zijn raadsman het directoraat-generaal „Buitenlandse betrekkingen: Europa en de nieuwe onafhankelijke staten, gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, buitenlandse dienst" van de Commissie om toegang tot de volgende documenten verzocht:

„— agenda van het gemengd comité EU-Rusland van 17 februari 1997, zittingsdocument nr. 32 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië);

— Rusland, voorbereiding van de eerste samenwerkingsraad in het kader van de overeenkomst voor partnerschap en samenwerking van 8 december 1997, van 14 november 1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97)];

— eerste samenwerkingsraad EU-Russische Federatie (Brussel, 27 januari 1998), geannoteerde concept-agenda van 9 januari 1998. Document nr. EU-RU 1001/98;

— bijlage bij de notulen van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 7 april 1998. Zittingsdocument nr. 23/98 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië);

— geannoteerde agenda van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 20 april 1998, zittingsdocument nr. 35/98 (groep Oost-Europa en Centraal-Azië)."

10 Bij brief van dezelfde datum, door de Raad ontvangen op 12 maart 1999, verzocht verzoeker de Raad om toegang tot de volgende documenten:

„— resultaten van de werkzaamheden van de groep ‚Oost-Europa en Centraal-Azië' van 23 september 1997, nr. doc. préc. 10188/97 NIS 116, document van 24 september 1997 (30.09); 10859/97;

— informatienota EU/Verenigde Staten: DS 27/98: dit document valt onder de ‚EU III section';

— eerste samenwerkingsraad EU/Oekraïne, Brussel, 8-9 juni 1998: geannoteerde concept-agenda EU/Oekraïne van 15 mei 1998. Zittingsdocument 40/98 (groep ‚Oost-Europa en Centraal-Azië');

— COREU: COEST/CODIA-Verslag van de vergadering van de trojka van de groep ‚Oost-Europa en Centraal-Azië' met de Verenigde Staten van 10 februari 1998. PESC/SEC/0203/98;

— COREU/COEST Energiebronnen van de Kaspische Zee: concept-verklaring EU/Verenigde Staten van 11 mei 1998. PESC/PRES/LON/1239/98;

— COREU: COCEN COEST: Rusland/Letland: vergadering met dhr. Primakov van 8 mei 1998. PESC/PRES/LON/1244/98."

11 Daar de gevraagde documenten voor een deel waren opgesteld in samenwerking tussen beide instellingen, is er informeel contact geweest tussen de Raad en de Commissie teneinde de beantwoording van deze verzoeken te coördineren.

12 Bij brief van 19 april 1999 deelde de Raad verzoeker mee dat hij had besloten hem toegang te verlenen tot document nr. 10859/97, het eerste document op verzoekers lijst voor de Raad. Voor de overige documenten waartoe om toegang was verzocht, wees de Raad verzoekers aanvraag aldus af: „Al deze documenten betreffen onderhandelingen met bepaalde derde landen. De openbaarmaking van deze teksten zou schadelijk kunnen zijn voor de positie van de EU in deze onderhandelingen of in voorkomend geval voor alle toekomstige onderhandelingen tussen de EU en deze of andere derde landen." Verder werd erop gewezen dat de betrokken documenten niet aan verzoeker ter beschikking konden worden gesteld ingevolge artikel 4, lid 1, van besluit 93/731.

13 Bij brief van dezelfde datum weigerde de Commissie de toegang tot de door verzoeker gewenste documenten. Zij beriep zich daartoe op de in de gedragscode neergelegde uitzondering op grond van het algemeen belang en wees erop dat de geheimhouding van de besprekingen tussen de Europese Unie en derde landen moest worden beschermd.

14 Bij brieven van 30 april 1999 diende verzoeker via zijn raadsman overeenkomstig artikel 7, lid 1, van besluit 93/731 en artikel 2, lid 2, van besluit 94/90 bij beide instellingen confirmatieve verzoeken in tot verkrijging van de documenten waartoe hem de toegang was geweigerd.

15 Bij brief van 5 juli 1999 aan verzoekers raadsman wees de Commissie het confirmatief verzoek af. Daarbij verklaarde de secretaris-generaal van de

Commissie allereerst dat ten aanzien van document nr. 4 (bijlage bij het verslag van de vergadering van het samenwerkingscomité EU-Rusland van 7 april 1998, zittingsdocument nr. 23/98, groep Oost-Europa en Centraal-Azië) niet kon worden bepaald om welk document het ging. Vervolgens verklaarde hij:

„Na bestudering van uw verzoek betreffende de overige documenten zie ik mij genoodzaakt u te bevestigen dat ik u die documenten niet kan verstrekken omdat zij vallen onder de verplichte uitzondering op grond van de bescherming van het algemeen belang, in het bijzonder de internationale betrekkingen. Deze uitzondering is met zoveel woorden neergelegd in de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie, door de Commissie aangenomen op 4 februari 1994.

Alle gevraagde documenten bevatten gedetailleerde informatie over het standpunt dat de Europese Unie zal innemen in haar betrekkingen met Rusland. De openbaarmaking van deze documenten zou derhalve de positie van de Europese Unie in de huidige en toekomstige onderhandelingen met dit derde land kunnen schaden. Deze documenten kunnen u daarom niet worden verstrekt.

Deze documenten zijn opgesteld door de diensten van de Commissie voor de verschillende diensten van de Raad. Aangezien de Raad om de hierboven uiteengezette redenen de toegang tot vergelijkbare documenten heeft geweigerd, is de Commissie om dezelfde reden niet in staat u toegang tot deze documenten te verlenen."

16 Het secretariaat-generaal van de Raad stelde een concept-antwoord op, dat om te beginnen werd onderzocht door de groep „informatie" van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) in zijn vergadering van 23 juni 1999. Alle delegaties stemden in met het concept-antwoord van het secretariaat-generaal om de documenten niet openbaar te maken op grond van artikel 4, lid 1,

van besluit 93/731. Dit concept-antwoord stond vervolgens „als punt I" op de agenda van de vergadering van 30 juni 1999 van Coreper II, waarin de ambassadeurs-permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie zitting hebben, en als „punt A" op de agenda van de Raad, en werd door de Raad goedgekeurd op 12 juli 1999. Het secretariaat-generaal van de Raad deelde de afwijzing aan verzoeker mee bij brief van 14 juli 1999. In deze brief staat:

„De Raad heeft de genoemde documenten aandachtig onderzocht en is tot de volgende conclusie gekomen:

1. DS 27/98: EU-VS algemene nota betreffende Oekraïne, opgesteld door de diensten van de Europese Commissie voor onderzoek door de werkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië. Het document geeft zeer precies de positie van de Europese Unie en de prioriteiten met betrekking tot de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen ten aanzien van Oekraïne weer. De openbaarmaking van deze strategie zou schadelijk kunnen zijn voor de belangen van de Europese Unie in die onderhandelingen, alsook in andere, vergelijkbare onderhandelingen met derde landen.

   Voorts zou de openbaarmaking van de in het document opgenomen commentaren en overwegingen een negatief effect kunnen hebben op de betrekkingen van de Europese Unie met Oekraïne.

   Om die redenen heeft de Raad in overeenstemming met de Europese Commissie besloten dat ingevolge artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen) geen toegang tot dit document kan worden verleend.

2. DS 40/98: geannoteerde concept-agenda voor de eerste samenwerkingsraad Europese Unie/Oekraïne (8/9 juni 1998), door de diensten van de Europese Commissie voorgelegd aan de werkgroep Oost-Europa en Centraal-Azië.

Het document bevat uitvoerig commentaar op alle agendapunten, daaronder begrepen op de standpunten en doelstellingen van de Europese Unie. De onthulling van dit commentaar zou schadelijk kunnen zijn voor de positie van de Europese Unie in de komende vergaderingen van de samenwerkingsraad en voor haar betrekkingen met Oekraïne in het algemeen.

De Raad heeft dan ook in overeenstemming met de Europese Commissie besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: vertrouwelijk verslag van de vergadering van de trojka Oost-Europa/werkgroep Centraal-Azië en Verenigde Staten (Washington, 10 februari 1998).

Het document bevat gedetailleerd commentaar van de Amerikaanse delegatie tijdens de vergadering van de trojka, die een vertrouwelijk karakter had. Het bevat tevens beoordelingen door de Europese Unie en de Verenigde Staten van de situatie en de politiek van derde landen, waarvan de openbaarmaking de positie van de Europese Unie in de onderhandelingen met deze landen zou kunnen schaden.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Energiebronnen van de Kaspische Zee: concept-verklaring EU/VS. Dit vertrouwelijke document is opgesteld ter voorbereiding van het standpunt van de Europese Unie in de onderhandelingen met de Verenigde Staten over de energiebronnen van de Kaspische Zee. De onthulling van de informatie in dit document zou schadelijk kunnen zijn voor de belangen van de Europese Unie in die onderhandelingen, die nog gaande zijn, alsook in andere, vergelijkbare onderhandelingen die in de toekomst moeten worden gevoerd.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rusland/Letland: ontmoeting met dhr. Primakov (8 mei 1998). Dit document betreft commentaar van dhr. Primakov in de vertrouwelijke bilaterale bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken.

Het document betreft voorts beoordelingen door de Europese Unie en Rusland van de situatie en de politiek van derde landen, en van de lopende onderhandelingen met die derde landen. De onthulling van deze beoordelingen zou schadelijk kunnen zijn voor de betrekkingen van de Europese Unie en Rusland, alsook voor hun onderhandelingspositie, met die landen.

De Raad heeft dan ook besloten dat geen toegang tot dit document kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 1, van besluit [93/731] (internationale betrekkingen)."

Het procesverloop en de vorderingen van partijen

17 Verzoeker heeft daarop bij op 23 september 1999 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld, dat in hoofdzaak strekt tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie en de Raad van 5 en 12 juli 1999 (hierna: „bestreden besluiten").

18 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en als maatregel tot organisatie van de procesgang de Commissie te verzoeken om overlegging van haar brief van 19 april 1999 houdende afwijzing van verzoekers aanvankelijke verzoek om toegang tot de bij deze instelling berustende documenten. De Commissie heeft aan dit verzoek gehoor gegeven.

19 De pleidooien van partijen en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht zijn gehoord ter openbare terechtzitting van 21 november 2000.

20 Verzoeker vordert dat het Gerecht:

— de bestreden besluiten nietig verklaart;

— de Raad en de Commissie verzoekt hun standpunt te heroverwegen en hem toegang te verlenen tot de gevraagde documenten als genoemd in zijn brieven van 8 maart 1999;

en/of, subsidiair, zo het Gerecht zulks noodzakelijk acht,

— hem althans gedeeltelijk toegang te verlenen tot de documenten, na schrapping van de passages die worden geacht schadelijk te kunnen zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap;

— de Raad en de Commissie tezamen in de kosten te verwijzen.

21 In repliek heeft verzoeker gevorderd, dat het Gerecht de overlegging van de gevraagde documenten gelast zodat het deze kan onderzoeken.

22 De Raad vordert dat het Gerecht:

— het beroep ongegrond verklaart;

— verzoeker in de kosten verwijst.

23 De Commissie vordert dat het Gerecht:

— het verzoek om toegang tot de documenten en het verzoek om gedeeltelijke toegang niet-ontvankelijk verklaart;

— het beroep ongegrond verklaart;

— verzoeker in de kosten verwijst.

De ontvankelijkheid

De ontvankelijkheid van de vorderingen tot toegang tot de in geding zijnde documenten

Argumenten van partijen

24 De Commissie en de Raad zijn van mening dat het beroep ten dele kennelijk niet-ontvankelijk is, voorzover verzoeker het Gerecht vraagt om hem althans gedeeltelijk toegang te verlenen tot de documenten na schrapping van de passages die worden geacht schadelijk te kunnen zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap. De Commissie verwijst daartoe naar de rechtspraak volgens welke het niet aan de gemeenschapsrechter is om

bevelen tot de instellingen te richten (zie arrest Gerecht van 15 september 1998, European Night Services e.a./Commissie, T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94, Jurispr. blz. II-3141, punt 53, en beschikking Gerecht van 27 oktober 1999, Meyer/Commissie, T-106/99, Jurispr. blz. II-3273, punt 21).

25 Verzoeker stelt dat de door de Commissie aangevoerde rechtspraak niet kan worden toegepast op het onderhavige geval, aangezien hij het Gerecht verzoekt, besluiten nietig te verklaren waarbij hem de toegang is geweigerd tot documenten die afkomstig zijn van de Raad en de Commissie. Hij beklemtoont dat de toegang van het publiek tot officiële documenten een wezenlijk onderdeel vormt van het beleid van transparantie.

Beoordeling door het Gerecht

26 Volgens vaste rechtspraak kan het Gerecht in de uitoefening van zijn wettigheidstoetsing geen bevelen tot de instellingen richten of zich in hun plaats stellen. Deze beperking van de wettigheidstoetsing geldt voor alle rechtsgebieden waarop het Gerecht van geschillen kennis kan nemen, daaronder begrepen dat van de toegang tot documenten, zoals reeds in de beschikking Meyer/Commissie, reeds aangehaald (punt 21), werd verklaard.

27 Derhalve kan verzoeker het Gerecht niet vragen, de Raad en de Commissie te verzoeken hem toegang te verlenen tot de gevraagde documenten als genoemd in zijn brieven van 8 maart 1999, noch hem althans gedeeltelijk toegang te verlenen tot de documenten, na schrapping van de passages die worden geacht schadelijk te kunnen zijn voor de internationale betrekkingen van de Europese Gemeenschap.

De ontvankelijkheid van de door verzoeker aangevoerde middelen

28 In zijn verzoekschrift voert verzoeker tot staving van zijn beroep in wezen vijf middelen aan, namelijk kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering met betrekking tot de bescherming van de internationale betrekkingen, schending van het evenredigheidsbeginsel doordat gedeeltelijke toegang tot de documenten is overwogen noch verleend, schending van het beginsel dat het verzoek om toegang voor elk document afzonderlijk moet worden onderzocht, niet-nakoming van de motiveringsplicht, en niet-inaanmerkingneming van zijn persoonlijk belang bij toegang tot de in geding zijnde documenten.

29 In repliek heeft verzoeker nog de volgende twee middelen aangevoerd:

— de bestreden besluiten zijn in strijd met het „beginsel van een onafhankelijke beoordeling" door de Raad en de Commissie, met name omdat de door Coreper II gevolgde procedure erop neerkomt dat de onafhankelijke beoordeling door de instellingen waar de documenten berusten, wordt vervangen door een beoordeling door de ambassadeurs-permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie. Het concept-antwoord op het verzoek om toegang is immers als „punt I" op de agenda van Coreper II gezet en vervolgens als „punt A" op de agenda van de Raad, hetgeen betekent dat er geen discussie is geweest en dat de instelling dus geen onderzoek heeft verricht alvorens een besluit te nemen dat zo niet formeel dan toch in de praktijk afkomstig is van Coreper II;

— de bestreden besluiten berusten op misbruik van bevoegdheid, aangezien de Raad en de Commissie alleen algemene redenen opgeven voor hun weigering de documenten te verstrekken, zonder rekening te houden met de inhoud van die documenten of met de werkelijke schade die verstrekking daarvan zou kunnen veroorzaken. Door deze handelwijze is het voor verzoeker, die in

beginsel geen toegang heeft tot de documenten, onmogelijk om aan te tonen in hoeverre het standpunt van de Raad en de Commissie, gezien de inhoud van die documenten, onjuist is.

30 Ter terechtzitting heeft verzoeker nog een nietigheidsmiddel aangevoerd, namelijk niet-nakoming door de instellingen van hun verplichting tot samenwerking, doordat zij zijn verzoeken voor een deel hebben afgewezen omdat deze niet voldoende nauwkeurig bepaald waren, zonder dat zij hebben getracht na te gaan welke documenten het betrof en deze op te sporen.

31 De Commissie heeft de ontvankelijkheid van het middel van schending van het „beginsel van een onafhankelijke beoordeling" betwist. Het Gerecht kan echter volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, in behandeling nemen. Derhalve moet worden onderzocht, of de middelen die voor het eerst in repliek of ter terechtzitting zijn voorgedragen, ontvankelijk zijn, zonder zich te beperken tot het door de Commissie opgeworpen bezwaar (zie arrest Gerecht van 20 april 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, T-305/94—T-307/94, T-313/94—T-3167/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94, en T-335/94, Jurispr. blz. II-931, punten 60 en 63).

32 Blijkens artikel 44, lid 1, sub c, gelezen in samenhang met artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, moet het inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten en mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder, in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel, en dat daarmee nauw verband houdt, is echter als ontvankelijk te beschouwen (zie arrest Hof van 19 mei 1983, Verros/Parlement, 306/81, Jurispr. blz. 1755, punt 9; en arresten Gerecht van 5 februari 1997, Ibarra Gil/Commissie, T-207/95, JurAmbt. blz. I-A-13 en II-31, punt 51, en 17 december 1997, Passera/Commissie, T-217/95, JurAmbt. blz. I-A-413 en II-1109, punt 87).

33 De middelen inzake schending van het „beginsel van een onafhankelijke beoordeling", misbruik van bevoegdheid en niet-nakoming van de samenwerkingsverplichting van de instellingen zijn rechtstreeks noch indirect aangevoerd in het verzoekschrift en houden geen nauw verband met de andere in het verzoekschrift aangevoerde middelen. Dit zijn dus nieuwe middelen.

34 Bovendien is niet aangetoond en zelfs niet gesteld dat deze middelen steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Derhalve moet worden vastgesteld, dat zij kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

Ten gronde

35 De eerste twee middelen die verzoeker in zijn verzoekschrift (zie hierboven, punt 28) heeft voorgedragen, moeten tezamen worden onderzocht en vervolgens moeten ook het derde en vierde middel tezamen worden onderzocht.

Het eerste en het tweede middel, kennelijk onjuiste beoordeling bij de uitlegging van de uitzondering met betrekking tot de bescherming van de internationale betrekkingen, en schending van het evenredigheidsbeginsel doordat gedeeltelijke toegang tot de betrokken documenten is overwogen noch verleend

Argumenten van partijen

36 Verzoeker stelt dat beide instellingen een kennelijk onjuiste uitlegging hebben gegeven aan de uitzondering met betrekking tot de bescherming van het algemeen

belang als bedoeld in de besluiten 93/731 en 94/90. Volgens hem loopt het algemeen belang geen gevaar in geval van verstrekking van de betrokken documenten.

37 In repliek verklaart verzoeker voorts, dat de instellingen bij hun uitlegging noch de tekst van deze besluiten hebben gerespecteerd, noch de rechtspraak van het Hof en het Gerecht volgens welke toegang tot de documenten de regel is. Volgens hem hebben de Raad en de Commissie hun analyse bewust beperkt tot de gronden die beperkingen van de toegang rechtvaardigen, zonder in aanmerking te nemen dat deze beperkingen strikt moeten worden uitgelegd.

38 Verzoeker beklemtoont dat het Gerecht in het arrest van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/97, Jurispr. blz. II-2489, waartegen hogere voorziening bij het Hof aanhangig is, zaak C-353/99 P), in het bijzonder de nadruk heeft gelegd op de verplichting van de Raad om zo ruim mogelijk toegang tot documenten te verlenen.

39 Verzoeker zet uiteen dat de onderhavige zaak in zoverre bijzonder is, dat hij tot op zekere hoogte bekend is met de inhoud van de gevraagde documenten, op basis van bepaalde versies daarvan, ook al kan hij niet met absolute zekerheid zeggen dat de gevraagde documenten in alle opzichten identiek zijn aan de documenten die hij kent. Hij heeft deze kennis verkregen in het kader van zijn functie bij het Finse ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn deelneming namens de Republiek Finland aan de werkzaamheden van de werkgroep van de Europese Unie betreffende de Russische Federatie en Oost-Europa. Hij kan dan ook met kennis van zaken verklaren dat de Raad en de Commissie op het eerste gezicht de op het gebied van de transparantie bestaande regels niet correct hebben toegepast. In deze omstandigheden is het zijns inziens aan de instellingen om het tegendeel te bewijzen.

40 Wat de van de Commissie gevraagde documenten betreft, stelt verzoeker dat deze alle op een of andere wijze betrekking hebben op het samenwerkingscomité EU-Rusland of de samenwerkingsraad, organen wier werkzaamheid tot het publiek

domein behoort. Uit de onderwerpen die in het comité of de raad aan de orde komen, kan volgens verzoeker niet worden geconcludeerd dat de in deze documenten behandelde kwesties geheim zijn in de zin van de toepasselijke regeling. Verzoeker benadrukt in dit verband dat document nr. 10859/97 hem wel is verstrekt, ofschoon daarin hetzelfde onderwerp aan de orde is als in de andere documenten. Na de inhoud van alle documenten van commentaar te hebben voorzien komt verzoeker tot de conclusie dat er in die documenten niets staat dat aanleiding zou geven tot handhaving van de geheimhouding. Deze documenten hadden hem dan ook moeten worden verstrekt.

41 Hetzelfde geldt voor de documenten die bij de Raad berusten. Deze hebben voor het merendeel betrekking op de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds (PB L 327, blz. 3), en de uitvoering daarvan. Eén document heeft betrekking op een vergadering van de „trojka" van juni 1998, terwijl het document met het nummer 1239/98 een verklaring van de Europese Unie en de Verenigde Staten bevat die bestemd was voor publicatie en ook inderdaad is gepubliceerd. Daarnaast is er een document (nr. 1244/98) betreffende een vergadering waaraan de eerste minister van de Russische Federatie, dhr. Primakov, in Finland had deelgenomen, dat notities bevat die bij verzoekers weten eveneens openbaar zijn gemaakt. Ter terechtzitting en na de uitleg van de Raad heeft verzoeker toegegeven dat document nr. 1244/98 betrekking had op een te Londen en niet in Finland gehouden vergadering en hij heeft daarom van toegang tot dit document afgezien.

42 Volgens verzoeker zijn in de gevraagde documenten geen veiligheidsproblemen aan de orde en bevatten de documenten bovendien geen informatie waarvan de verstrekking schade kan toebrengen aan de betrekkingen met een derde land. Er bestaat volgens hem dus geen geldige reden voor de weigering de gevraagde documenten te verstrekken.

43 Bovendien hebben de gevraagde documenten een beperkte strekking. Zij betreffen onderwerpen die normaal gesproken ter kennis van het publiek worden gebracht, zoals handelsbesprekingen, nucleaire veiligheid, de voortgang van het

programma voor technische bijstand TACIS, de bescherming van het milieu en van de consumenten, wetgevingsprogramma's, en dergelijke. Dat programma's voor de verwezenlijking van genoemde doelstellingen door de Gemeenschap worden gefinancierd, zoals in de gevraagde documenten kan zijn beschreven, is bovendien iets dat het publiek bijzonder interesseert en kan zelfs worden beschouwd als een reden om daaraan zo ruim mogelijke bekendheid te geven.

44 Verzoeker leidt hieruit af dat de beoordeling van zijn verzoeken om toegang tot de in geding zijnde documenten hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend, heeft plaatsgevonden op basis van hun klaarblijkelijke indeling, dat wil zeggen als documenten die zijn opgesteld in het kader van het COREU-net, het speciale correspondentiesysteem dat in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid is opgezet door de lidstaten en de Commissie in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

45 Indien de Commissie en de Raad bij een afwijzing van een verzoek om toegang kunnen volstaan met de verklaring dat het document valt onder een van de in de regeling neergelegde uitzonderingen, volgt daaruit, dat zij niet naar de inhoud van die documenten behoeven te verwijzen. Daardoor heeft de burger niet de mogelijkheid, te beoordelen of de strekking van het document is onderzocht en zo ja, of de weigering van toegang op goede gronden berust dan wel, zoals in casu, uitsluitend op de aanwezigheid van enig element dat verband houdt met de internationale betrekkingen of met een bepaalde wijze van transmissie van de documenten.

46 Ten slotte stelt verzoeker dat de instellingen volgens de rechtspraak (zie arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald) verplicht zijn een zo ruim mogelijke toegang te verlenen tot de bij hen berustende documenten, en dat zij dus hadden moeten nagaan, of het mogelijk was om althans gedeeltelijk toegang tot de gevraagde documenten te verlenen, hetgeen in casu niet is geschied.

47 De Raad herinnert er onder verwijzing naar het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald (punten 71 en 72), aan dat zijn beoordelingsvrijheid ter zake behoort tot de politieke verantwoordelijkheden die hem door titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden verleend. Op basis van deze bevoegdheden moet de Raad immers de eventuele consequenties van de openbaarmaking van een document over de internationale betrekkingen van de Europese Unie bepalen. Het toezicht van het Gerecht moet dan ook beperkt blijven tot de verificatie, of de procedure- en motiveringsvoorschriften ter zake van de bestreden handeling in acht zijn genomen, de feiten juist zijn, de feiten niet kennelijk onjuist zijn beoordeeld en er geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

48 De Raad verklaart dat hij de risico's die aan de verstrekking van de door verzoeker gevraagde documenten zijn verbonden, aan een concrete analyse heeft onderworpen. Hij was met de Commissie van oordeel, dat de toegang tot de documenten schade zou kunnen toebrengen aan de internationale betrekkingen van de Europese Unie.

49 De Raad merkt in dit verband op dat de helft van de documenten is opgesteld in het kader van het COREU-systeem en dat de verspreiding van documenten door middel van dit systeem beperkt is tot een klein aantal toegelaten geadresseerden in de lidstaten, de Commissie en het secretariaat-generaal. De berichten die via het COREU-systeem worden overgebracht, hebben volgens de Raad dezelfde status als diplomatieke telegrammen. Ter terechtzitting heeft de Raad evenwel benadrukt dat via het COREU-net verzonden documenten niet van de werkingssfeer van besluit 93/731 zijn uitgesloten, en dat de vraag of zij kunnen worden bekendgemaakt, steeds ten gronde wordt bezien, zoals ook in casu het geval is geweest.

50 De Raad stelt voorts dat de betrokken documenten gedetailleerd commentaar op de standpunten en doelstellingen van de Europese Unie in de desbetreffende internationale onderhandelingen bevatten en dat die informatie, ook nadat de onderhandelingen achter de rug zijn, belangrijk is. De toegang tot deze documenten zou dan ook de internationale betrekkingen van de Europese Unie, inzonderheid die met Oekraïne, kunnen schaden.

51 De Raad betwist de stelling van verzoeker dat deze documenten niets bevatten dat verdere geheimhouding rechtvaardigt. Niet alleen het onderwerp van een document, maar ook de aard en de mate van gedetailleerdheid van de informatie die erin staat, bepaalt dat het een vertrouwelijk karakter heeft. Anders dan het aan verzoeker verstrekte document nr. 10859/97, dat een samenvatting geeft van de in de groep „Oost-Europa en Centraal-Azië" behandelde onderwerpen en geen inhoudelijke informatie over de betrokken dossiers bevat, wordt in document DS 27/98 (informatienota EU/Verenigde Staten over Oekraïne) zeer precies het standpunt en de doelstellingen van de Europese Unie in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne beschreven. Hetzelfde geldt voor document DS 40/98, dat gedetailleerde informatie verschaft over de standpunten van de Europese Unie tijdens de eerste zitting van de samenwerkingsraad EU-Oekraïne.

52 Document nr. 1239/98 betreffende de concept-verklaring EU/Verenigde Staten over de energiebronnen van de Kaspische Zee, bevat niet alleen de concept-tekst van de publieke verklaring, maar snijdt ook enkele heikele punten aan die in de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten naar voren zijn gekomen, en geeft aan op welke wijze deze bij de opstelling van de verklaring zijn verwerkt.

53 Wat de gedeeltelijke toegang tot de in geding zijnde documenten betreft, stelt de Raad dat geen rekening moet worden gehouden met het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, dat is gewezen op 19 juli 1999, dus na de vaststelling van zijn besluit van 12 juli 1999.

54 Bovendien bestaat er op grond van besluit 93/731 geen verplichting om gedeeltelijke toegang tot de documenten te verlenen. De Raad merkt in dit verband op dat tegen het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, hogere voorziening is ingesteld, die thans bij het Hof aanhangig is.

55 Hoe dan ook was het volgens de Raad, gezien de aard van de in geding zijnde documenten, niet mogelijk verzoeker gedeeltelijk toegang te verlenen.

56 De Commissie merkt op dat zij een ruime beoordelingsvrijheid heeft en dat het toezicht van het Gerecht beperkt moet zijn tot de verificatie, of de procedure- en motiveringsvoorschriften ter zake van de bestreden handeling in acht zijn genomen, de feiten juist zijn, de feiten niet kennelijk onjuist zijn beoordeeld en er geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

57 Vervolgens voert zij voor de weigering om verzoeker toegang te verlenen, dezelfde argumenten aan als de Raad. Zij benadrukt dat de internationale betrekkingen van de Gemeenschap met Rusland op het spel staan, een onderwerp dat onder titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie valt, en dat zij de risico's van bekendmaking van de betrokken documenten concreet heeft overwogen. Wegens het specifieke karakter van de documenten was het noodzakelijk dat de Commissie haar antwoord op dat van de Raad afstemde.

58 Al zou er een verplichting tot het verlenen van gedeeltelijke toegang bestaan, in casu was het niet mogelijk onderscheid te maken tussen de documenten en de informatie die zij bevatten. Indien de informatie die volgens de Raad en de Commissie onder de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang viel, onleesbaar was gemaakt, zouden de verstrekte documenten namelijk zo weinig informatie hebben bevat dat zij verzoeker niet van nut waren geweest.

Beoordeling door het Gerecht

59 De instellingen hebben bij de bestreden besluiten de toegang tot de litigieuze documenten geweigerd met een beroep op de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen. De toetsing door het Gerecht van de wettigheid van deze besluiten moet beperkt zijn tot de verificatie, of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, de feiten juist zijn, de feiten niet kennelijk onjuist zijn beoordeeld en er geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt.

60 Dat verzoeker in zekere mate bekend was met de documenten en zich daarom op de inhoud ervan beroept ter ondersteuning van zijn beroep, betekent dus niet, dat hij niet behoeft aan te tonen dat de instellingen, wat de motivering van de bestreden besluiten betreft, een fout hebben gemaakt die tot nietigverklaring ervan kan leiden.

61 In casu stelt verzoeker dat verweerders een onjuiste uitlegging hebben gegeven aan de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen als bedoeld in de besluiten 93/731 en 94/90.

62 Deze uitzondering is in dwingende bewoordingen aldus omschreven: „De instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan [...] de bescherming van het algemeen belang ([...] internationale betrekkingen [...])". Dit betekent dat de instellingen verplicht zijn, de toegang te weigeren tot documenten die onder deze uitzondering vallen, wanneer het bewijs dat zulk een omstandigheid zich voordoet, wordt geleverd (zie arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 58).

63 In casu wordt niet betwist dat de in geding zijnde documenten informatie bevatten over de positie van de Europese Unie in haar betrekkingen met Rusland en Oekraïne, alsook in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne. Derhalve moet worden benadrukt dat de documenten waartoe om toegang wordt verzocht, zijn opgesteld in een context van internationale onderhandelingen, waarin het belang van de Europese Unie, gezien vanuit het oogpunt van haar betrekkingen met derde landen, met name Rusland, Oekraïne en de Verenigde Staten, op het spel staat.

64 Tevens moet erop worden gewezen dat, zoals de Raad terecht verklaart, het in die omstandigheden relevant is om bij de beoordeling van de mogelijkheid om toegang te verlenen tot de in geding zijnde documenten, rekening te houden met de aard en de mate van gedetailleerdheid van de informatie die erin staat. Verzoeker kan dan ook geen argumenten ontlenen aan het feit dat document nr. 10859/97, dat over hetzelfde onderwerp gaat als de documenten waartoe hem de toegang is geweigerd, hem wel is verstrekt. Zoals de Raad heeft uiteengezet, is dit document, een van de stukken die bij de mondelinge behandeling zijn overgelegd, een samenvatting van de in de groep „Oost-Europa en Centraal-Azië" behandelde vraagstukken en bevat het geen inhoudelijke informatie ten aanzien van de betrokken dossiers, hetgeen de reden is geweest waarom het openbaar is gemaakt.

65 Gelet op het voorgaande moet worden aangenomen dat verweerders geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door te oordelen dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen zou kunnen schaden. Gezien de inhoud van de betrokken documenten konden verweerders derhalve op goede gronden aannemen dat de openbaarmaking van deze documenten de positie van de Europese Unie bij de lopende en toekomstige onderhandelingen met de in punt 63 hierboven genoemde landen zou kunnen schaden.

66 Verzoeker stelt tevens dat de instellingen hadden moeten onderzoeken of het mogelijk was hem althans gedeeltelijk toegang te verlenen tot de in geding zijnde documenten, overeenkomstig het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald. In dat arrest oordeelde het Gerecht dat de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van het recht op informatie en van het evenredigheidsbeginsel. Het Gerecht oordeelde dat de

Raad derhalve moet onderzoeken of gedeeltelijk toegang kan worden verleend tot de gevraagde documenten, te weten tot de informatie die niet onder de uitzonderingen valt (zie arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, punt 87).

67 In dit verband moet het betoog van de Raad dat met het arrest Hautala/Raad geen rekening dient te worden gehouden, worden afgewezen. Dat arrest is weliswaar na de vaststelling van de bestreden besluiten gewezen, maar verduidelijkt de draagwijdte van een bestaand recht, namelijk het in de gedragscode neergelegde recht van toegang tot documenten die bij de Raad en de Commissie berusten.

68 Uit het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, volgt dat het evenredigheidsbeginsel de Raad en de Commissie in staat stelt, in bijzondere gevallen waarin de omvang van het document of van de te schrappen passages voor hen een onredelijke administratieve last zou opleveren, het belang van de toegang van het publiek tot deze versnipperde gedeelten af te wegen tegen de werklast die dit zou meebrengen (punt 86). Aldus zouden de Raad en de Commissie in deze bijzondere gevallen het belang van een goed bestuur kunnen veiligstellen.

69 Evenzo zijn de Raad en de Commissie overeenkomstig het arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, weliswaar gehouden te onderzoeken of toegang moet worden verleend tot de gegevens die niet onder de uitzonderingen vallen, maar moet daarbij worden overwogen dat op grond van het beginsel van goed bestuur het vereiste om gedeeltelijk toegang te verlenen, niet mag uitlopen op een administratieve last die in geen verhouding staat tot het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van deze gegevens. Vanuit dit oogpunt moet worden aangenomen dat de Raad en de Commissie hoe dan ook het recht hebben om geen gedeeltelijke toegang te verlenen ingeval het onderzoek van de documenten uitwijst dat deze gedeeltelijke toegang geen zin zou hebben, omdat de betrokken onderdelen van de documenten bij bekendmaking voor de aanvrager geen enkel nut zouden hebben.

70 De Raad en de Commissie hebben in de onderhavige procedure verklaard dat gedeeltelijke toegang in casu niet mogelijk was, omdat de gedeelten van de documenten waartoe toegang had kunnen worden verleend, zo weinig informatie bevatten dat zij voor de verzoeker geen nut zouden hebben gehad. Ter terechtzitting heeft de Raad uiteengezet dat de betrokken documenten over het algemeen niet gemakkelijk te scheiden waren en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los konden worden verstrekt.

71 Verweerders bestrijden dus niet dat zij niet de mogelijkheid hebben overwogen om gedeeltelijk toegang tot de in geding zijnde documenten te verlenen. Gezien de door de instellingen gegeven uitleg en de aard van de litigieuze documenten mag evenwel worden aangenomen dat een dergelijk onderzoek sowieso niet tot het toestaan van gedeeltelijke toegang zou hebben geleid. Dat verweerders de mogelijkheid van het verlenen van gedeeltelijke toegang niet hebben onderzocht, heeft in de bijzondere omstandigheden van het geval dus geen invloed op het uiteindelijke oordeel van beide instellingen gehad (zie, in dezelfde zin, arresten Gerecht van 5 juni 1996, Günzler Aluminium/Commissie, T-75/95, Jurispr. blz. II-497, punt 55, en 27 februari 1997, FFSA e.a./Commissie, T-106/95, Jurispr. blz. II-229, punt 199).

72 In dit verband dient in de eerste plaats te worden benadrukt dat, zoals hierboven reeds werd geconstateerd, de litigieuze documenten tot stand zijn gekomen in een context van onderhandelingen en informatie bevatten over de positie van de Europese Unie in haar betrekkingen met Rusland en Oekraïne, evenals in de met de Verenigde Staten te voeren onderhandelingen over Oekraïne. Het gevoelige karakter van deze documenten blijkt verder ook uit het feit dat, zoals verzoeker ter terechtzitting heeft verklaard, het Finse hooggerechtshof hem heeft veroordeeld wegens het verstrekken aan de Russische Staat van documenten met een inhoud die grotendeels samenvalt met die van de documenten waartoe de toegang hem door verweerders is geweigerd.

73 In de tweede plaats is er niets dat de stelling van de Raad dat de documenten niet gemakkelijk te scheiden zijn en geen onderdelen bevatten die eenvoudig los kunnen worden verstrekt, weerspreekt. In dit verband moet erop worden gewezen dat verzoeker niet op goede gronden kan stellen dat document COREU

PESC/PRES/1239/98 met name het concept van de publieke verklaring EU/Verenigde Staten bevat dat juist wegens zijn publieke karakter openbaar had moeten worden gemaakt. Dat dit document gegevens bevat die in een publieke verklaring voorkwamen, betekent niet dat de Raad verplicht was het concept van die verklaring bekend te maken, daar dit concept per definitie een voorlopig karakter had en dus bestemd was voor intern gebruik. Zoals de Raad ter terechtzitting heeft benadrukt, zijn er in de regel verschillen tussen het concept van een verklaring en de definitieve tekst, waaruit verschillen in opvatting blijken die onder de vertrouwelijkheid vallen. Bovendien wordt de informatie van de burgers voldoende gegarandeerd door de mogelijkheid van toegang tot de uiteindelijke versie van de verklaring.

74 Derhalve kunnen verweerders niet worden geacht het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden doordat zij geen gedeeltelijke toegang tot de litigieuze documenten hebben verleend.

75 Gezien het voorgaande moeten het eerste en tweede middel worden afgewezen.

Het derde en het vierde middel, schending van het beginsel dat het verzoek om toegang voor elk document afzonderlijk moet worden onderzocht, en niet-nakoming van de motiveringsplicht

Argumenten van partijen

76 Verzoeker stelt in de eerste plaats dat verweerders zijn verzoeken om toegang „en bloc" hebben afgewezen.

77 Hij stelt dat, aangezien beide instellingen overleg hebben gepleegd alvorens hem te antwoorden, mag worden geconcludeerd dat de Commissie haar weigering om de documenten vrij te geven heeft gebaseerd op het standpunt van de Raad in plaats van op grond van een zelfstandig onderzoek zelf tot een oordeel te komen.

78 Hij betoogt ook dat de verstrekking door de Raad van document nr. 10859/97 werd ingegeven door het feit dat de inhoud van dit document althans gedeeltelijk beschikbaar was op Internet. Volgens verzoeker bewijst dit dat geen systematisch onderzoek is gedaan naar de inhoud van de gevraagde documenten. De Raad en de Commissie hebben zich, integendeel, ter rechtvaardiging van hun weigering van toegang gebaseerd op de aard van de documenten of op de classificatie ervan als vertrouwelijk, met name gelet op de wijze waarop zij zijn verspreid (via het COREU-net), en niet op de inhoud ervan.

79 In de tweede plaats stelt verzoeker dat de bestreden besluiten niet voldoende zijn gemotiveerd. In het besluit van de Commissie staat maar één paragraaf waarin de weigering van toegang tot de documenten wordt gemotiveerd, en dit kan niet voldoende worden geacht.

80 Hij betoogt dat de Commissie de rechtvaardigingsgronden voor haar besluit moet aangegeven. Hij beroept zich daartoe op de arresten van het Gerecht van 19 oktober 1995, Carvel en Guardian Newspapers/Raad (T-194/94, Jurispr. blz. II-2765), en WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, waaruit blijkt dat wanneer een gemeenschapsinstelling met gebruikmaking van haar beoordelingsvrijheid beslist of documenten moeten worden verstrekt, zij een reële afweging moet maken tussen de belangen van de justitiabelen bij het verkrijgen van de documenten en de noodzaak de vertrouwelijkheid van haar besluitvorming te bewaren. Volgens verzoeker moet de Commissie een adequate motivering geven wanneer zij van de transparantiedoelstelling afwijkt en een uitzondering op het algemene beginsel van toegang toepast.

81 De Raad merkt op dat uit het bestreden besluit duidelijk blijkt dat hij de mogelijkheid om toegang te verlenen voor elk document afzonderlijk zorgvuldig heeft overwogen.

82 Hij wijst verzoekers stelling van de hand, dat de toegang tot de documenten met name is geweigerd omdat deze via het COREU-net waren verspreid, en dat de inhoud ervan dus niet is onderzocht. Zoals uit de motivering van de afwijzing van het verzoek om toegang blijkt, hebben alle door verzoeker gewenste documenten betrekking op „de kwintessens van de internationale betrekkingen van de Europese Unie".

83 De Raad is voorts van mening dat hij zijn besluit om geen toegang tot de door verzoeker gewenste documenten te verlenen, voldoende heeft gemotiveerd. Onder verwijzing naar het arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald (punt 65), stelt hij dat hij niet „in alle omstandigheden gehouden is om voor ieder document ‚de dwingende redenen' te noemen die toepassing van de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang rechtvaardigen", omdat anders de wezenlijke functie van die uitzondering zou worden geschaad.

84 In het onderhavige geval meent de Raad dat zijn besluit voldoende informatie bevat om verzoeker in staat te stellen de gronden voor de afwijzing te kennen en om het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen, zonder evenwel feiten te onthullen die het openbaar belang zouden kunnen schaden.

85 De Commissie stelt dat zij de toegang tot de documenten niet „en bloc" heeft geweigerd, maar juist de mogelijkheid om toegang te verlenen voor elk document afzonderlijk heeft onderzocht.

86 De Commissie meent voorts dat haar besluit voldoende is gemotiveerd.

Beoordeling door het Gerecht

87 De Raad en de Commissie hebben inderdaad niet het recht, de toegang tot de door de belanghebbende gevraagde documenten globaal te weigeren. Deze instellingen moeten, alvorens op een verzoek om toegang tot documenten te beslissen, voor elk gevraagd document onderzoeken of, gelet op de hen ter beschikking staande informatie, de bekendmaking ervan werkelijk een van de beschermde openbare belangen kan schaden. Deze verplichting houdt evenwel niet in, dat zij in alle omstandigheden gehouden zijn, voor ieder document de dwingende redenen te noemen die toepassing van de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang rechtvaardigen, omdat anders de wezenlijke functie van die uitzondering zou worden geschaad. Het kan immers onmogelijk blijken te zijn, de redenen te vermelden die geheimhouding van een bepaald document rechtvaardigen, zonder de inhoud van dat document te onthullen en de uitzondering derhalve haar voornaamste betekenis te ontnemen (zie arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 65).

88 In casu is reeds vastgesteld dat verweerders konden oordelen dat alle niet-bekendgemaakte documenten onder de uitzondering betreffende het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen vielen.

89 In die omstandigheden kan verzoeker niet worden gevolgd waar hij stelt dat de instellingen de toegang tot de documenten globaal hebben geweigerd, met name omdat deze via het COREU-net waren verspreid, en dat de inhoud ervan dus niet is onderzocht. Uit het besluit van de Raad blijkt immers duidelijk (zie hierboven, punt 16) dat het verzoek om toegang is onderzocht met betrekking tot de inhoud van elk document. De motivering van het besluit van de Commissie is weliswaar

beknopter, maar er blijkt toch uit dat de Commissie het verzoek om toegang voor elk document afzonderlijk heeft onderzocht. Dit blijkt overigens ook uit het feit dat de Commissie verwijst naar de motivering die de Raad in zijn besluit tot weigering van toegang tot vergelijkbare documenten heeft gegeven (zie hierboven, punt 15). Verzoekers veronderstelling dat de openbaarmaking van document nr. 10859/97 van de Raad was ingegeven door het feit dat de inhoud van dit document althans gedeeltelijk op Internet beschikbaar was, is in dit verband niet ter zake dienend en bewijst niet dat de Raad de inhoud van alle gevraagde documenten niet systematisch heeft onderzocht.

90 Verzoeker kan evenmin een argument ontlenen aan het feit dat verweerders overleg hebben gepleegd alvorens hem te antwoorden, aangezien de gevraagde documenten deels waren opgesteld in samenwerking tussen deze instellingen. Deze handelwijze van de instellingen moet in casu opportuun en in overeenstemming met het beginsel van goed bestuur worden geacht.

91 De motiveringsplicht heeft zoals bekend tot doel, de belanghebbenden in staat te stellen de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen om hun rechten te kunnen verdedigen, en de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toezicht op de wettigheid van het besluit uit te oefenen (zie met name arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15, en arrest Gerecht van 12 januari 1995, Branco/Commissie, T-85/94, Jurispr. blz. II-45, punt 32).

92 Volgens vaste rechtspraak moet de motivering bovendien de redenering van de gemeenschapsinstelling die de gelaakte handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen (zie arrest Hof van 15 mei 1997, Siemens/Commissie, C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punt 17, en arresten Gerecht, WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 66, en van 6 februari 1998, Interporc/Commissie, T-124/96, Jurispr. blz. II-231, punt 53).

93 Anders dan verzoeker stelt, is de verplichting van verweerders om het belang van de burger bij toegang tot documenten daadwerkelijk af te wegen tegen de noodzaak om de geheimhouding van hun beraadslagingen te beschermen, in casu niet van toepassing, aangezien de weigering om verzoeker toegang te verlenen niet op de geheimhouding van de beraadslagingen van die instellingen was gebaseerd (zie arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 59).

94 In het onderhavige geval moesten de instellingen op zijn minst per categorie documenten aangeven, om welke redenen zij van mening waren dat de in de tot hen gerichte aanvragen genoemde documenten onder de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen vielen, waarbij zij moesten preciseren in hoeverre de openbaarmaking van die documenten dit belang zou kunnen schaden, dit alles met inachtneming van de hierboven in de punten 91 en 92 genoemde algemene vereisten voor de motivering (zie in die zin arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 64).

95 Zoals blijkt, hebben de instellingen zich beroepen op de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang op het gebied van de internationale betrekkingen en de redenen genoemd waarom zij deze uitzondering van toepassing achten. De Raad heeft bij zijn afwijzing van het confirmatieve verzoek voor elk document uitdrukkelijk uiteengezet, waarom het onder die uitzondering viel (zie hierboven, punt 16). Blijkens deze motivering kon de openbaarmaking van elk van de door verzoeker gewenste documenten de positie van de Europese Unie in de lopende en toekomstige onderhandelingen met bepaalde derde landen schaden. De weliswaar beknopte motivering van het besluit van de Commissie voldoet eveneens aan de eisen van de rechtspraak. De Commissie heeft haar antwoord immers afgestemd op dat van de Raad en verklaard dat elk van de gevraagde documenten gedetailleerde informatie bevat over het standpunt dat de Europese Unie voornemens was in te nemen in haar betrekkingen met Rusland (zie hierboven, punt 15). In het onderhavige geval kan de Raad en de Commissie niet worden verweten dat zij te algemene termen hebben gebruikt, daar zij konden oordelen dat het onmogelijk was de redenen voor vertrouwelijkheid in nauwkeuriger termen te vermelden zonder de inhoud van de documenten te onthullen en de uitzondering derhalve haar voornaamste

betekenis te ontnemen (zie arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 65).

96 Mitsdien hebben verweerders niet in strijd met de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht gehandeld.

97 Gezien het voorafgaande moeten het derde en het vierde middel worden afgewezen.

Het vijfde middel, schending van verzoekers privé-belang bij toegang tot de documenten

Argumenten van partijen

98 Verzoeker stelt dat verweerders niet alleen met het openbaar belang rekening moesten houden, maar ook met zijn privé-belang bij toegang tot de documenten. Verzoeker zou de documenten in casu nodig hebben om zijn positie voor de Finse rechter te verdedigen.

99 In repliek voegt hij hieraan toe dat het feit dat de gerechtelijke procedure in Finland deels dezelfde documenten betreft als die waartoe hij om toegang heeft verzocht, bewijst dat hij ook een privé-belang heeft bij de toepassing van het algemene beginsel van toegang tot de documenten in het onderhavige geval.

100 Ter terechtzitting heeft hij uiteengezet dat hij niet wist of de documenten waarvan hij de inhoud openbaar had gemaakt, hetgeen tot zijn veroordeling in Finland heeft geleid, precies dezelfde waren als die waartoe hij om toegang had verzocht, hetgeen verklaart waarom hij zich in casu tot verweerders heeft gewend.

101 Hij is van mening dat verweerders de verschillende betrokken belangen tegen elkaar hadden moeten afwegen alvorens een beslissing te nemen.

102 De Raad verklaart dat verzoeker hem niet had meegedeeld dat hij de documenten nodig had om zijn positie voor de Finse rechter te verdedigen. Dit element kan in deze zaak dan ook niet in aanmerking worden genomen. Ter terechtzitting heeft de Raad gesteld dat dit privé-belang niet meer actueel is, aangezien de Finse procedure is geëindigd met een uitspraak van het hooggerechtshof. De Raad is hoe dan ook van mening dat het door verzoeker gestelde privé-belang niet relevant is en niet zou zijn meegewogen.

103 De Commissie merkt op dat de uitzondering betreffende de bescherming van het openbaar belang van dwingend recht is. Dit betekent dat de Commissie de belangen van degene die om toegang tot de documenten verzoekt, en die van de instelling om geen toegang te verlenen, niet tegen elkaar dient af te wegen.

104 Verder heeft verzoeker, voordat hij beroep bij het Gerecht instelde, niet kenbaar gemaakt dat hij de betrokken documenten nodig had om zijn positie voor de Finse rechter te verdedigen. De Commissie was dan ook niet in staat om dit privé-belang van verzoeker in haar beoordeling van het verzoek om toegang mee te wegen.

105 Ter terechtzitting heeft de Commissie nog gesteld dat het argument van verzoeker niet te goeder trouw is aangevoerd, daar de gerechtelijke procedure in Finland is afgesloten, anders dan verzoeker heeft gesuggereerd. Daarom mag aan het belang van verzoeker bij de voortzetting van het onderhavige beroep worden getwijfeld.

Beoordeling door het Gerecht

106 Allereerst moet eraan worden herinnerd dat eenieder kan verzoeken om toegang tot een niet gepubliceerd document van de Raad of de Commissie zonder dat hij zijn verzoek behoeft te motiveren (zie arresten Gerecht Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 48, en van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/ Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punten 65-67). 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 het afwijzingsbesluit.

107 Wat vervolgens verzoekers stelling betreft, dat verweerders zijn privé-belang bij de verkrijging van de betrokken documenten niet in aanmerking hebben genomen, behoeft slechts te worden opgemerkt, dat de afweging van belangen alleen een rol speelt in het kader van de beoordeling door de Raad of de Commissie van verzoeken om toegang tot documenten met betrekking tot hun beraadslagingen, hetgeen in casu niet het geval is (zie arrest WWF UK/ Commissie, reeds aangehaald, punt 59).

108 Daar het middel niet ter zake dienend is, moet het worden afgewezen.

Het verzoek om overlegging van documenten

109 In repliek vordert verzoeker, dat het Gerecht de overlegging van de gevraagde documenten gelast zodat het deze kan onderzoeken tegen de achtergrond van zijn verklaringen over de waarschijnlijke inhoud daarvan en aldus de wijze waarop de Commissie en de Raad zijn verzoeken om toegang tot deze documenten hebben onderzocht, kan beoordelen. Verzoeker verlangt dat aan zijn advocaat wordt toegestaan deze documenten samen met het Gerecht te onderzoeken, zo nodig vertrouwelijk. Voorzover noodzakelijk zien verzoeker en zijn advocaat af van het recht om kennis te nemen van de documenten.

110 Gelet op het oordeel van het Gerecht over alle middelen die verzoeker heeft aangevoerd, moet echter worden vastgesteld dat het voor de beslechting van het geschil niet nodig is de overlegging van de documenten te gelasten.

Kosten

111 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 verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad en de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeker in zijn eigen kosten, alsmede in de kosten van de Raad en de Commissie.

Lindh García-Valdecasas Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juli 2001.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

P. Lindh