ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer — uitgebreid)
5 maart 1997 *

In zaak T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), „trust" naar Engels recht, gevestigd te Godalming, Surrey (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door G. M. Berrisch, advocaat te Hamburg en te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Turk en Prum, advocaten aldaar, Avenue Guillaume 13 B,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door E. Brattgård, ministerieel adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

interveniënt,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly 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,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en D. Wibaux, secretaris buitenlandse zaken bij voornoemde directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijstaan door S. Richards en J. Simor, Barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 2 februari 1995, houdende weigering toegang te verlenen tot documenten van de Commissie die verband houden met het onderzoek inzake het bouwproject voor een natuur-observatiecentrum te Mullaghmore (Ierland), in het bijzonder tot documenten die betrekking hebben op de vraag, of voor de financiering van dit project structuurfondsen mochten worden aangewend,

wijst

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

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

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 18 september 1996,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

1 In de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992, hebben de Lid-Staten een verklaring (nr. 17) opgenomen betreffende het recht op toegang tot informatie, die als volgt luidt:

„De Conferentie is van oordeel dat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de Instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur versterkt. Dientengevolge beveelt de Conferentie de Commissie aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de Instellingen beschikken, te vergroten."

2 Aan het slot van de Europese Raad van Birmingham van 16 oktober 1992 namen de staatshoofden en regeringsleiders een verklaring aan, getiteld „Een Gemeenschap die dicht bij haar burgers staat" (Bull. EG 10-1992, blz. 9), waarin zij wezen op de noodzaak de Gemeenschap een opener karakter te geven. Die toezegging werd herhaald op de Europese Raad van Edinburgh van 12 december 1992, waarbij de Commissie opnieuw werd verzocht haar werk voor een betere toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen van de Gemeenschap beschikken, voort te zetten (Bull. EG 12-1992, blz. 7).

3 In aansluiting op de verklaring van Maastricht verrichtte de Commissie een vergelijkend onderzoek naar de toegang van het publiek tot informatie in de Lid-Staten en in een aantal derde landen, waarvan zij de resultaten publiceerde in mededeling 93/C 156/05 inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen, die zij op 5 mei 1993 tot de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité richtte (PB 1993, C 156, blz. 5). In deze mededeling concludeerde zij, dat voor een verdere ontwikkeling van de toegang tot documenten binnen de instellingen van de Gemeenschappen moest worden gezorgd.

4 Ten vervolge op deze maatregelen werd door de Commissie en de Raad een gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad (hierna: „gedragscode") ontworpen en vastgesteld. Beide instellingen namen zich voor, de nodige maatregelen te nemen om de in de gedragscode neergelegde beginselen vóór 1 januari 1994 ten uitvoer te leggen.

5 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, vast (PB 1994, L 46, blz. 58; hierna: „besluit 94/90"). In artikel 1 van dit besluit is de gedragscode, waarvan de tekst in bijlage bij het besluit is opgenomen, formeel goedgekeurd.

6 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."

7 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".

8 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."

9 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 Lid-Staat 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."

De aan het beroep ten grondslag liggende feiten

10 In 1991 maakten de Ierse autoriteiten hun voornemen bekend voor de bouw van een natuur-observatiecentrum te Mullaghmore, in het Burren National Park in het westen van Ierland. Voor dat plan verzochten zij om financiële bijstand uit de communautaire structuurfondsen. Verzoeker, WWF UK (Worldwide Fund for Nature) (hierna: „WWF UK"), diende tegen dit project een klacht in bij de Commissie, op grond dat het project schending opleverde van de communautaire regelgeving inzake de bescherming van het milieu en een onjuiste besteding van structuurfondsen zou meebrengen.

11 De Commissie stelde daarop een onderzoek in naar aanleiding van genoemd project, in het bijzonder naar de beweerde schending van het milieurecht en de vraag of in die omstandigheden structuurfondsen mochten worden toegewezen. Op 7 oktober 1992 maakte de Commissie bekend dat het project naar haar mening geen schending van de communautaire milieuwetgeving opleverde en dat zij derhalve niet voornemens was tegen Ierland een niet-nakomingsprocedure in te leiden. Bij schrijven van dezelfde datum stelde B. Millan, lid van de Commissie verantwoordelijk voor regionale beleidsvraagstukken, de Ierse autoriteiten van dit besluit op de hoogte, met de opmerking dat er geen bezwaar tegen bestond dat het project uit structuurfondsen zou worden gefinancierd.

12 Tegen dit besluit van de Commissie van 7 oktober 1992 werd voor het Gerecht beroep tot nietigverklaring ingesteld door verzoeker alsmede door An Taisce — The National Trust for Ireland, een Ierse niet-gouvernementele organisatie. Bij arrest van 23 september 1994 (zaak T-461/93, An Taisce en WWF UK, Jurispr. 1994, blz. II-733) verklaarde het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk. Tegen het arrest van het Gerecht werd hogere voorziening ingesteld, die werd afgewezen bij beschikking van het Hof van 11 juli 1996 (C-325/94 P, An Taisce en WWF UK, Jurispr. 1996, blz. I-3727).

13 Bij twee afzonderlijke, maar gelijkluidende brieven van 4 november 1994, gericht aan de directeuren-generaal van de directoraten-generaal Milieuzaken, nucleaire veiligheid en civiele bescherming (DG XI), respectievelijk Regionaal beleid (DG XVI) van de Commissie, verzocht verzoekers raadsman op grond van besluit 94/90 om toegang tot alle documenten van de Commissie die verband hielden met het onderzoek inzake het Mullaghmore-project en in het bijzonder de vraag of voor dat project structuurfondsen mochten worden aangewend. Deze verzoeken luidden als volgt:

„On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents."

[„Op 21 juni 1991 diende WWF UK een klacht bij de Commissie in tegen het plan van het Ierse Department of Finance voor de bouw van een bezoekerscentrum te Mullaghmore (Ierland). An Taisce sloot zich bij deze klacht aan. Mijn cliënten hadden bezwaar tegen het plan, in het bijzonder tegen het feit dat Ierland communautaire structuurfondsen voor het plan zou kunnen aanwenden. Zij wezen erop, dat het plan in strijd zou zijn met de communautaire milieuwetgeving.

Vervolgens vond een briefwisseling plaats tussen de diensten van de Commissie en mijn cliënten met betrekking tot de vraag 1) of de Commissie een procedure tegen Ierland zou instellen krachtens artikel 169 van het Verdrag wegens het plan, en 2) of de Commissie zou toestaan dat voor het plan structuurfondsen zouden worden aangewend. Op 7 oktober 1992 gaf de Commissie een perscommuniqué uit, waarin zij mededeelde te hebben besloten tegen Ierland geen niet-nakomingsprocedure te zullen inleiden. Op dezelfde dag deelde Commissielid B. Millan (regionaal beleid) aan de heer N. Treacy (de Ierse minister van Financiën) mee, dat gelet op het besluit om geen niet-nakomingsprocedure in te leiden, er geen beletsel meer bestond tegen toekenning van structuurfondsen voor het plan.

Namens mijn cliënten verzoek ik u om toegang tot alle documenten van de Commissie die verband houden met het onderzoek inzake het Mullaghmore-project, in het bijzonder met betrekking tot de vraag of voor het project structuurfondsen mogen worden aangewend. Bij voorkeur zouden wij gaarne afschriften van de relevante documenten ontvangen."]

14 Bij brieven van 17 november en 24 november 1994 deelden L. Krämer, ambtenaar van DG XI, en E. Landaburu, directeur-generaal van DG XVI, verzoekers raadsman mede, dat de aanvraag was afgewezen.

15 In de brief van DG XI van 17 november 1994 werd deze afwijzing als volgt gemotiveerd:

„I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations."

[„Tot mijn spijt moet ik u mededelen, dat de door u opgevraagde documenten onder de in de toegangsregeling voorziene uitzonderingen vallen. Derhalve ben ik niet voornemens, u deze documenten ter beschikking te stellen.

De uitzonderingen zijn bedoeld ter bescherming van algemene en individuele belangen en om te verzekeren dat de interne beraadslagingen van de Commissie geheim blijven. Te uwer informatie voeg ik hierbij een lijst van bedoelde uitzonderingen; met betrekking tot de door u aangevraagde documenten zijn de uitzonderingen ter bescherming van het algemeen belang (in het bijzonder inspecties en onderzoek) en ter bescherming van het belang van de Commissie bij geheimhouding van haar interne procedures, toepasselijk. De door u aangevraagde documenten hebben betrekking op het onderzoek van klachten en op de interne beraadslagingen van de Commissie."]

16 In de brief van DG XVI van 24 november 1994 werd de afwijzing van de aanvraag als volgt gemotiveerd:

„I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations."

[„Tot mijn spijt moet ik u meedelen, dat de door u aangevraagde aanvullende documenten vallen onder de uitzonderingen waarin de toegangsregeling voorziet. Derhalve ben ik niet voornemens, u deze documenten ter beschikking te stellen.

De uitzonderingen dienen in het bijzonder te verzekeren, dat de interne beraadslagingen van de Commissie geheim blijven. Tot deze documenten behoren alle interne nota's, briefwisselingen tussen haar diensten, waaronder de juridische dienst, en alle andere informatie waarvan openbaarmaking de geheimhouding van de beraadslagingen van de Commissie zou aantasten."]

17 Omdat hij met dit standpunt van de Commissie niet kon instemmen, diende verzoekers raadsman bij brieven van 19 december 1994 confirmatieve verzoeken in bij de secretaris-generaal van de Commissie, volgens de in de gedragscode geregelde procedure.

18 Bij afzonderlijke brief van dezelfde dag aan de secretaris-generaal van de Commissie maakte verzoekers raadsman, onder verwijzing naar de door hem op 4 november 1994 bij DG XI ingediende aanvraag en het antwoord daarop van 17 november 1994, bezwaar tegen de weigering van genoemd DG om toegang te verlenen tot de in zijn bezit zijnde documenten, in de volgende bewoordingen:

„Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested."

[„De heer Krämer beweert dat de documenten vallen onder de uitzonderingen waarin het beleid van de Commissie inzake toegang tot documenten voorziet. Als hier toepasselijke uitzonderingsgrond noemde hij de geheimhouding van de interne beraadslagingen van de Commissie en de bescherming van het algemeen belang (in het bijzonder inspecties en onderzoeken).

Namens mijn cliënten herhaal ik mijn verzoek om toegang tot bovengenoemde documenten en verzoek ik u formeel uw voornemen om toegang te weigeren, te herzien.

Het recht van algemene toegang tot documenten van de Commissie is toegekend om te zorgen voor doorzichtigheid in het besluitvormingsproces binnen de Commissie. Bovendien is de regeling bedoeld om het vertrouwen van het publiek in het bestuur te versterken (zie de considerans van de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad; PB 1994, L 46, blz. 60). Deze doeleinden kunnen alleen worden bereikt, wanneer in zo ruim mogelijke mate toegang wordt verleend. De Commissie mag toegang tot haar documenten dus alleen weigeren, wanneer dat absoluut noodzakelijk is. Daarom moeten de uitzonderingen voor toegang tot documenten van de Commissie eng worden uitgelegd.

Bovendien bepaalt de gedragscode enkel, dat de Commissie toegang *kan* weigeren ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar werkzaamheden. Deze uitzondering is dus niet dwingend. De Commissie kan zich alleen op deze uitzondering beroepen, wanneer bijzondere omstandigheden in een bepaald geval geheimhouding van de interne beraadslagingen vereisen. De directeur-generaal heeft geen melding gemaakt van zulke omstandigheden. Uit de lijst van gevallen waarin de uitzonderingsregeling kan worden toegepast, blijkt dat geen van deze gevallen in casu relevant is.

Ten slotte gaat het hier om een verzoek om toegang tot documenten in verband met werkzaamheden die in oktober 1992 zijn afgesloten. In zulk een geval is de mogelijkheid voor de Commissie om zich in beslotenheid over de zaak te beraden, niet meer aan de orde. Aldus luiden ook de interne richtlijnen van de Commissie (COM Doc. SEC[94] 321, van 16 februari 1994). Daarom kan de Commissie naar onze mening geen beroep doen op de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang.

In ieder geval kunnen de uitzonderingen alleen een weigeringsgrond opleveren voor sommige van de documenten om inzage waarvan is gevraagd."]

19 Op dezelfde dag, 19 december 1994, zond verzoeker een brief aan de secretaris-generaal met betrekking tot de aanvraag die hij bij DG XVI had ingediend. Deze brief was gelijkluidend aan de hierboven in rechtsoverweging 18 geciteerde brief, met uitzondering van de eerste alinea, die luidde als volgt:

„The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure."

[„De directeur-generaal beweert, dat de documenten vallen onder de uitzonderingen waarin het beleid van de Commissie inzake de toegang tot documenten voorziet. Als hier toepasselijke uitzonderingsgrond heeft hij de geheimhouding van de interne beraadslagingen van de Commissie genoemd."]

20 Met één enkele brief van 2 februari 1995 beantwoordde de secretaris-generaal van de Commissie bovengenoemde brieven van verzoekers raadsman en bevestigde hij de afwijzing van de aan DG XI en DG XVI gerichte aanvragen en de door de Commissie naar voren gebrachte argumenten als volgt:

„Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community."

[„In uw brief van 19 december 1994 verzoekt u om herziening van het voornemen van de heer Krämer (DG XI) en de heer Landaburu (DG XVI) om toegang te weigeren tot de documenten van de Commissie met betrekking tot het onderzoek inzake het Mullaghmore-project, in het bijzonder de vraag of voor dit project structuurfondsen kunnen worden aangewend.

U schrijft dat de Commissie, ter bevordering van de doorzichtigheid van haar besluitvormingsproces en ter versterking van het vertrouwen van het publiek in het bestuur, alleen toegang tot haar documenten mag weigeren wanneer zulks absoluut noodzakelijk is, en dat de uitzonderingen op het recht op toegang tot documenten van de Commissie eng moeten worden uitgelegd.

Dat is feitelijk ook de wijze waarop de Commissie uitvoering geeft aan haar openheidsbeleid: elke aanvraag wordt individueel behandeld en diepgaand onderzocht. Het basisbeginsel bij de behandeling van elke aanvraag is, dat het publiek zo

ruim mogelijk toegang dient te krijgen tot documenten die bij de Commissie berusten, zij het met een aantal uitzonderingen ter bescherming van openbare en particuliere belangen die zouden kunnen worden geschaad wanneer inzage in bepaalde documenten werd verleend, en ter verzekering dat de Commissie in beslotenheid kan beraadslagen.

Deze uitzonderingen zijn uitdrukkelijk opgenomen in de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Commissie en de Raad, vastgesteld op 8 februari 1994.

Na onderzoek van uw aanvraag moet ik het standpunt van de heren Landaburu en Krämer bevestigen, daar onthulling van deze documenten afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van het belang van de Commissie bij de vertrouwelijkheid van haar werkzaamheden alsmede aan het algemeen belang, in het bijzonder het goede verloop van de niet-nakomingsprocedure.

Het is voor de Commissie immers essentieel, onderzoek te kunnen doen in aangelegenheden die haar optreden als hoedster van de verdragen vereisen, en daarbij de vertrouwelijke aard van zulke procedures in acht te nemen. Het is duidelijk, dat het voor de Commissie zaak is een klimaat van wederzijds vertrouwen tot stand te brengen, dat door publiciteit ernstig zou worden verstoord. Publiciteit gaat nu eenmaal niet samen met pogingen, geschillen in de beginfase minnelijk te schikken.

Openbaarmaking van met name de briefwisseling tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat, kan schade toebrengen aan de afhandeling van inbreuken op het gemeenschapsrecht.

Voor wat het natuur-observatiecentrum in Ierland betreft, heeft de Commissie overigens in een perscommuniqué de redenen bekendgemaakt waarom zij tegen Ierland geen niet-nakomingsprocedure wegens inbreuk op de milieuwetgeving inleidt.

Ten slotte maak ik u attent op de beschikbare rechtsmiddelen, namelijk rechterlijke procedures en klachten bij de Ombudsman, een en ander zoals geregeld in artikel 173 respectievelijk 138 E EG-Verdrag."]

21 In deze brief van de secretaris-generaal van de Commissie van 2 februari 1995 is het in het onderhavige beroep aangevochten besluit vervat (hierna: „litigieuze besluit").

Procesverloop en conclusies van partijen

22 In die omstandigheden heeft verzoeker, bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 april 1995, het onderhavige beroep ingesteld. Nadat het verweerschrift was ingediend, heeft verzoeker bij op 10 augustus 1995 ontvangen schrijven het Gerecht doen weten, af te zien van repliek.

23 Bij beschikking van 16 november 1995 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht het Koninkrijk Zweden toegelaten tot tussenkomst ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker, en de Franse Republiek, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Naderhand heeft Ierland zijn interventie ingetrokken.

24 De schriftelijke behandeling is op 31 mei 1996 geëindigd. Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten, zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het een schriftelijke vraag aan de Commissie gesteld, waarop deze op 18 juli 1996 heeft geantwoord.

25 Ter terechtzitting van 18 september 1996 hebben partijen, met uitzondering van de Franse Republiek, pleidooi gevoerd en vragen van het Gerecht beantwoord.

26 Verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het besluit van de Commissie, vervat in haar brief van 2 februari 1995, nietig te verklaren en

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

27 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen en

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

28 De Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk, interveniënten, concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren.

Ten gronde

29 Verzoeker voert tot staving van zijn beroep twee middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de gedragscode en van besluit 94/90. Het tweede aan schending van artikel 190 van het Verdrag.

30 Gezien de onderlinge samenhang van de in het kader van deze twee middelen aangevoerde argumenten, is het Gerecht van oordeel dat deze gezamenlijk moeten worden behandeld.

Het eerste en het tweede middel tezamen, ontleend aan schending van besluit 94/90, de gedragscode en artikel 190 van het Verdrag

Argumenten van partijen

— Schending van besluit 94/90 en van de gedragscode

31 Verzoeker stelt, dat de Commissie besluit 94/90 heeft geschonden door zich ten onrechte te beroepen op de uitzonderingen op het beginsel van toegang tot documenten, zoals geregeld in de op grond van artikel 1 van het besluit vastgestelde gedragscode. Verzoeker geeft eerst een uiteenzetting over de rechtskracht van de gedragscode en de uitlegging die aan de bewoordingen daarvan toekomt.

32 Zo betoogt verzoeker in de eerste plaats, dat besluit 94/90 en de gedragscode de Commissie binden en het publiek in de Gemeenschap het recht toekennen op „zo ruim mogelijk toegang tot documenten die bij de Commissie berusten".

33 Op dit punt wordt verzoeker gesteund door de Zweedse regering, die onderstreept dat besluit 94/90 en de gedragscode tezamen een bindend besluit vormen, dat de burgers rechten toekent en de Commissie verplichtingen oplegt.

34 De Commissie bestrijdt de rechtskracht die verzoeker aan besluit 94/90 en de gedragscode toeschrijft. Die documenten behelzen immers niet meer dan de omzetting in de praktijk van de beleidslijn, vervat in de hierboven in de rechtsoverwegingen 1 tot en met 3 bedoelde verklaringen van de Lid-Staten en van de Europese Raad. De Commissie meent dat besluit 94/90 en de gedragscode aldus moeten worden uitgelegd, dat zij de burgers geen absoluut of fundamenteel recht op toegang tot documenten toekennen, maar alleen het recht dat hun aanvragen om toegang tot documenten worden behandeld volgens de daarin neergelegde beginselen en procedures.

35 Vervolgens herinnert verzoeker eraan, dat de in de gedragscode opgenomen uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd, zeker wanneer een belangrijk algemeen beginsel in het geding is, en in het licht van dat algemene beginsel, teneinde het specifieke doel van de gedragscode, het publiek „zo ruim mogelijk toegang tot documenten" te verschaffen, niet te ondergraven. Ter onderbouwing van zijn standpunt noemt verzoeker de beginselen die het Hof in zijn rechtspraak heeft geformuleerd in verband met het vrije verkeer van personen en de vrijheid van vestiging (arresten Hof van 19 december 1968, zaak 13/68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 632; 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631, en 27 oktober 1977, zaak 30/77, Bouchereau, Jurispr. 1977, blz. 1999), alsmede het vrij verkeer van goederen (arresten Hof van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1976, blz. 5, en 17 juni 1981, zaak 113/80, Commissie/Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625).

36 Voorts meent verzoeker dat de Commissie, gelet op het belang van het met de gedragscode nagestreefde doel en de ontstaansgeschiedenis ervan, zich niet kan beroepen op de uitzonderingen in het algemeen, maar voor ieder afzonderlijk geval moet aantonen dat er „dwingende redenen" zijn op grond waarvan de voorwaarden waaronder de uitzondering geldt, zijn vervuld. In dit verband verwijst verzoeker naar de beschikking van het Hof van 6 december 1990 (zaak C-2/88 Imm., Zwartveld e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4405, r. o. 11 en 12).

37 De Commissie brengt daartegen in, dat verzoeker de rechtskracht van de gedragscode en de aard van de uitzonderingen daarin onjuist heeft begrepen, omdat die uitzonderingen alleen de grenzen of parameters vormen voor de verplichting die de Commissie zich heeft opgelegd. Naar haar mening heeft de gedragscode niet dezelfde waarde als de fundamentele regels die uit het Verdrag voortvloeien, omdat hij enkel dient ter uitvoering van een algemene beleidslijn. De door verzoeker aangehaalde rechtspraak acht de Commissie derhalve irrelevant.

38 Zij voegt daaraan toe, dat de in de gedragscode genoemde uitzonderingsgronden moeten worden onderscheiden in dwingende en niet-dwingende uitzonderingen. Wanneer zij zich beroept op een „dwingende uitzondering", behoeft zij haar eigen belangen niet af te wegen tegen de belangen van degene die om toegang tot de documenten vraagt. Een belangenafweging heeft in dat geval immers reeds plaatsgevonden bij de vaststelling van de gedragscode, waarbij is gelet op de aard van de belangen onder de rubriek „dwingende uitzonderingen". Wanneer zij daarentegen een beroep doet op een „niet-dwingende uitzondering", moet op dat moment een belangenafweging plaatsvinden.

39 In de tweede plaats maakt verzoeker er bezwaar tegen, dat in het bestreden besluit wordt verwezen naar de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang en de bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen.

40 Zo stelt verzoeker, dat de Commissie de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang te ruim heeft geïnterpreteerd, door haar toegang te weigeren tot alle documenten met betrekking tot niet-nakomingsprocedures, ongeacht de inhoud van die documenten, de specifieke omstandigheden van de verschillende onderzoeken en de tijd die sinds het einde van die onderzoeken is verstreken. Verzoeker meent dat een dergelijke uitlegging ernstig afbreuk doet aan de twee belangrijkste doeleinden van het communautaire beleid inzake de toegang tot documenten, te weten een betere doorzichtigheid van het besluitvormingsproces en een sterker vertrouwen van het publiek in het gemeenschapsbestuur. Niets rechtvaardigt immers dat niet-nakomingsprocedures in het algemeen onder absolute geheimhouding plaatsvinden. Bovendien mag de Commissie de toegang tot documenten met betrekking tot niet-nakomingsprocedures niet weigeren, zonder van geval tot geval de dwingende redenen te noemen waarom inzage in die documenten schade kan toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang.

41 Daarnaast stelt verzoeker, dat waar in het besluit de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen wordt gehanteerd, niet is voldaan aan de in de gedragscode gestelde voorwaarden. Zo heeft de Commissie volstaan met de bewering, dat de betrokken documenten betrekking hadden op haar interne beraadslagingen, zonder haar eigen belangen af te wegen tegen het recht van verzoeker op toegang tot de betrokken documenten. Voorts meent verzoeker dat nu de betrokken documenten betrekking hebben op een procedure die sinds oktober 1992 is beëindigd, alleen uitzonderlijke omstandigheden zouden kunnen rechtvaardigen dat de Commissie zich op deze uitzonderingsgrond blijft beroepen. Verzoeker onderstreept eveneens dat de Commissie geen „dwingende redenen" heeft genoemd, hetgeen in strijd is met de in de rechtspraak geformuleerde vereisten (beschikking Zwartveld e. a., reeds aangehaald, r. o. 11 en 12).

42 De Zweedse regering erkent, dat de Commissie weliswaar een discretionaire bevoegdheid toekomt wanneer zij een beroep doet op de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, maar tekent daarbij aan, dat de belangenafweging voor ieder document afzonderlijk en individueel moet plaatsvinden. Zij herinnert eraan, dat verzoeker niet alleen

heeft gevraagd om toegang tot documenten met betrekking tot een eventuele inbreuk op het gemeenschapsrecht door Ierland, maar ook tot documenten betreffende de kwestie van de aanwending van structuurfondsen voor het Mullaghmore-project. Dat verzoeker niet één document heeft ontvangen, toont volgens de Zweedse regering aan, dat de Commissie niet voor ieder document alle belangen heeft afgewogen.

43 De Commissie bestrijdt in het bestreden besluit ten onrechte te hebben verwezen naar de in de gedragscode genoemde uitzonderingen. Zij stelt enerzijds vast, dat de dwingende aard van sommige in de gedragscode genoemde uitzonderingen volgt uit de bewoordingen waarmee in de gedragscode wordt gepreciseerd „de instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan (...)". De uitzondering ten behoeve van de bescherming van het algemeen belang behoort volgens haar tot die „dwingende uitzonderingen".

44 Uit de formulering van de gedragscode zou dus blijken, dat wanneer een risico bestaat dat inzage in documenten schade toebrengt aan de bescherming van het algemeen belang, de uitzondering dwingend moet worden toegepast en de Commissie gehouden is toegang tot die documenten te weigeren. Zulke „dwingende uitzonderingen" vormen, aldus de Commissie, op zichzelf dwingende redenen. De Commissie merkt overigens op dat de gedragscode voorbeelden geeft van de diverse belangen die moeten worden beschermd.

45 De Commissie verklaart dat haar relatie met de Lid-Staten in het kader van de niet-nakomingsprocedure wordt beheerst door haar verplichting tot loyale samenwerking, neergelegd in artikel 5 van het Verdrag. Deze samenwerking stelt partijen in staat, in onderhandeling te treden om in der minne tot overeenstemming te komen. In casu was het juist deze open en eerlijke dialoog waardoor met de Ierse autoriteiten een compromis kon worden bereikt. De Commissie meent dus, dat de toegang tot documenten met betrekking tot een niet-nakomingsprocedure moet worden geweigerd, gelet op de bescherming van het algemeen belang die de gedragscode gebiedt.

46 Het valt de Commissie daarom niet te verwijten, dat zij heeft nagelaten rekening te houden met de bijzondere omstandigheden rond het geval van Mullaghmore, want nu het onderzoek met betrekking tot een eventuele niet-nakoming automatisch onder de uitzondering ten behoeve van de bescherming van het algemeen belang valt, is het niet nodig om de toepassing van deze uitzondering voor ieder afzonderlijk onderzoek te motiveren.

47 De Commissie brengt ook onder de aandacht, dat het verstrijken van zekere tijd na de sluiting van het Mullaghmore-dossier in oktober 1992, haar niet belet om de uitzondering ten behoeve van de bescherming van het algemeen belang toe te passen. Omdat immers geen beslissing was genomen in het kader van enigerlei procedure, waren de Ierse autoriteiten genoodzaakt de door hun gegeven garanties na te komen uit hoofde van hun verplichting tot loyale samenwerking als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag. De Commissie herinnert er voorts aan, dat in de zaak Mullaghmore nog steeds een procedure liep, omdat de hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van 23 september 1994 in de zaak An Taisce en WWF UK destijds nog voor het Hof aanhangig was (zaak C-325/94 P, An Taisce en WWF UK, reeds aangehaald).

48 De Franse en de Britse regering zijn eveneens van mening, dat de bewoordingen van de gedragscode duidelijk aangeven, dat de uitzondering ten behoeve van de bescherming van het algemeen belang dwingend is en dat de Commissie derhalve de toegang tot bij haar berustende documenten moet weigeren wanneer openbaarmaking daarvan schade kan toebrengen aan het algemeen belang. Beide regeringen beamen overigens, dat gedurende de aan een eventuele niet-nakomingsprocedure voorafgaande discussies een sfeer van wederzijds vertrouwen moet heersen. Het is in het belang van de Gemeenschap, dat de Commissie de eventuele niet-nakoming door Lid-Staten van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen in strikte vertrouwelijkheid kan behandelen om tot een minnelijke regeling te komen. Bovendien is alleen al de mogelijkheid dat documenten in de toekomst worden gepubliceerd, voldoende om aan de vertrouwenssfeer schade toe te brengen, zodat de gelding van deze uitzondering niet ophoudt wanneer een procedure eenmaal is afgesloten.

49 Voorts wijst de Commissie op het gebruik van het woord „kan" in de formulering van de uitzondering ten behoeve van de bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, ten betoge dat zij in dat geval over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Voorts merkt de Commissie op, dat waar zij het geheim van haar beraadslagingen inroept, zij niet doelt op interne procedures of administratieve beraadslagingen, maar op een bijzondere procedure die een vorm van rechtspleging benadert, namelijk de behandeling en het onderzoek van niet-nakomingen, met inbegrip van de contacten tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten met betrekking tot die onderzoeken. Zodra het geheim van haar beraadslagingen betrekking heeft op dezelfde gegevens als die welke door de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang worden bestreken, kan de Commissie zich met volstrekt hetzelfde recht op de ene en op de andere uitzonderingsgrond beroepen. De Commissie bestrijdt voorts het argument van de Zweedse regering en beklemtoont, dat wanneer zij de toepassing van de uitzondering ten behoeve van de geheimhouding voor ieder afzonderlijk document zou moeten motiveren, die uitzondering haar nut zou verliezen.

— Schending van artikel 190 van het Verdrag

50 Verzoeker stelt, dat het litigieuze besluit niet voldoet aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag, nu het enkel eenvoudige algemene beweringen bevat die niet op de specifieke omstandigheden van het geval ingaan. Verzoeker wijst opnieuw met klem op het ontbreken van enige vermelding van „dwingende redenen" die de weigering van de Commissie zouden kunnen rechtvaardigen, alsmede op het feit dat geen afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden.

51 De Zweedse regering merkt op, dat in het bestreden besluit niet de redenen worden genoemd die de weigering van toegang tot ieder individueel document rechtvaardigen. Eveneens betoogt zij, dat de bewoordingen van het litigieuze besluit niet duidelijk de uitzondering aangeven op grond waarvan de toegang tot ieder afzonderlijk document werd geweigerd.

52 De Commissie antwoordt hierop, dat het litigieuze besluit duidelijk de juridische en feitelijke elementen noemt waarop het is gebaseerd. De argumenten van verzoeker in het kader van het tweede middel berusten volgens haar op een misvatting omtrent het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag, voor zover die argumenten zich niet richten tegen de gebrekkigheid van de motivering van het litigieuze besluit, maar tegen de geldigheid ervan.

Beoordeling door het Gerecht

53 In de eerste plaats moet enerzijds de rechtskracht worden bepaald van besluit 94/90, waarvan artikel 1 de gedragscode goedkeurt, en anderzijds de draagwijdte van de in die gedragscode opgenomen uitzonderingen.

54 In de eerste plaats blijkt dan, dat besluit 94/90 het antwoord van de Commissie vormt op verzoeken van de Europese Raad om op communautair niveau gestalte te geven aan het recht van de burgers op toegang tot documenten die bij de overheid berusten, welk recht in de wetgevingen van de meeste Lid-Staten wordt erkend. Waar de gemeenschapswetgever geen algemene regelgeving met betrekking tot het recht van het publiek op toegang tot bij de gemeenschapsinstellingen berustende documenten heeft vastgesteld, is het aan de Commissie om uit hoofde van haar interne organisatiebevoegdheid de nodige maatregelen te nemen om verzoeken om toegang tot documenten te behandelen — en daarop in te gaan — op een wijze die overeenstemt met het belang van een goed bestuur [zie arrest Hof van 30 april 1996, zaak C-58/94, Nederland/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-2169, r. o. 34-37, waarin het ging om het overeenkomstige besluit van de Raad (besluit 93/731/EG van 20 december 1993 betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad) (PB 1993, L 340, blz. 43; hierna: „besluit 93/731")].

55 Bij de vaststelling van besluit 94/90 heeft de Commissie de burgers die toegang willen verkrijgen tot bij haar berustende documenten, te kennen gegeven dat hun aanvragen zullen worden behandeld volgens de ter zake geregelde procedures,

voorwaarden en uitzonderingen. Besluit 94/90 is dus een handeling waaraan derden rechten kunnen ontlenen die de Commissie dient te eerbiedigen, ook al bevat dit besluit inderdaad een reeks verplichtingen die de Commissie zich vrijwillig heeft opgelegd bij wijze van maatregelen van interne organisatie.

56 Vervolgens moet de draagwijdte van de in de gedragscode opgenomen uitzonderingen nader worden bepaald. In dit verband zij eraan herinnerd, dat wanneer een algemeen beginsel wordt ingevoerd en er in uitzonderingen op dat beginsel wordt voorzien, die uitzonderingen eng moeten worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel niet in het gedrang komt. In casu moeten de gronden voor weigering van een aanvraag om toegang tot documenten van de Commissie, die in de gedragscode zijn opgenomen in de vorm van uitzonderingen, derhalve zodanig worden uitgelegd, dat zij het bereiken van de doorzichtigheid, waarnaar de Commissie in haar antwoord op de verzoeken van de Europese Raad zegt te streven (zie hierboven, r. o. 2 en 54), niet onmogelijk maken.

57 Het Gerecht stelt evenwel vast, dat er twee categorieën uitzonderingen zijn op het algemene beginsel van toegang van de burger tot documenten van de Commissie, die in de gedragscode voorkomen en bovendien overeenstemmen met het bepaalde in artikel 4 van besluit 93/731.

58 De eerste categorie is in dwingende bewoordingen omschreven als volgt: „De Instellingen weigeren de toegang tot een document als de verspreiding daarvan schade kan toebrengen aan [onder meer] de bescherming van het algemeen belang (openbare veiligheid, internationale betrekkingen, monetaire stabiliteit, gerechtelijke procedures, inspectie- en enquêteactiviteiten)" (zie hierboven, r. o. 9). Dit betekent, dat de Commissie verplicht is om toegang te weigeren tot documenten die onder één van de in deze eerste categorie genoemde uitzonderingen vallen,

wanneer het bewijs dat zulk een omstandigheid zich voordoet, wordt geleverd (zie voor de overeenkomstige bepalingen van besluit 93/731, arrest Gerecht van 19 oktober 1995, zaak T-194/94, Carvel en Guardian Newspapers, Jurispr. 1995, blz. II-2765, r. o. 64).

59 Volgens de omschrijving van de tweede categorie daarentegen, geformuleerd in niet-dwingende bewoordingen, kan de Commissie „de toegang tot een document ook weigeren om het belang van de Instelling met betrekking tot de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen" (zie hierboven, r. o. 9). Dit betekent, dat de Commissie over een beoordelingsvrijheid beschikt die haar de mogelijkheid biedt een verzoek om toegang tot documenten met betrekking tot haar beraadslagingen in voorkomend geval af te wijzen. Bij de gebruikmaking van deze beoordelingsvrijheid moet de Commissie het belang van de burger om toegang te krijgen tot die documenten, evenwel daadwerkelijk afwegen tegen haar eventuele belang om de geheimhouding van haar beraadslagingen te beschermen (zie voor de overeenkomstige bepalingen van besluit 93/731, arrest Carvel en Guardian Newspapers, reeds aangehaald, r. o. 64 en 65).

60 Het Gerecht is van oordeel, dat het onderscheid tussen de twee categorieën uitzonderingen waarin de gedragscode voorziet, zich laat verklaren door de aard van de belangen die elk van deze categorieën beoogt te beschermen. De eerste categorie, de „dwingende uitzonderingen", beschermt immers de belangen van derden of van het publiek in het algemeen, in gevallen waarin openbaarmaking van bepaalde documenten door de betrokken instelling schade dreigt toe te brengen aan personen die toegang tot die documenten wettig zouden kunnen weigeren, zo deze in hun bezit waren. De tweede categorie daarentegen heeft betrekking op de interne beraadslagingen van de instelling, die uitsluitend de belangen van deze laatste kunnen raken.

61 Daaraan moet worden toegevoegd, dat de Commissie het recht heeft om gelijktijdig zowel de eerste als de tweede categorie uitzonderingen in te roepen om toegang tot bij haar berustende documenten te weigeren, nu geen bepaling van besluit 94/90, de gedragscode daaronder begrepen, haar dit verbiedt. Het kan immers niet worden uitgesloten, dat openbaarmaking van bepaalde documenten door de Commissie schade toebrengt, zowel aan de door de eerste categorie uitzonderingen beschermde belangen als aan het belang van de Commissie bij geheimhouding van haar beraadslagingen.

62 Hiervan uitgaande moet in de tweede plaats worden onderzocht, of de documenten met betrekking tot een onderzoek naar een eventuele inbreuk op het gemeenschapsrecht, die aanleiding zou kunnen zijn voor de inleiding van een procedure ex artikel 169 van het Verdrag, de voorwaarden vervullen waaraan moet zijn voldaan opdat de Commissie zich kan beroepen op de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang, die behoort tot de eerste categorie uitzonderingen waarin de gedragscode voorziet.

63 In dit verband is het Gerecht van oordeel, dat de vertrouwelijkheid die de Lid-Staten in dergelijke gevallen van de Commissie mogen verwachten, het uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang rechtvaardigt, dat geen toegang wordt verleend tot documenten met betrekking tot onderzoeken die eventueel tot een niet-nakomingsprocedure zouden kunnen leiden, zelfs indien na sluiting van die onderzoeken geruime tijd verstreken is.

64 Daarbij moet evenwel worden gepreciseerd, dat de Commissie er niet mee kan volstaan, zich op de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure te beroepen teneinde, uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang, ten aanzien van alle door een burger opgevraagde documenten de niet-verlening van inzage te rechtvaardigen. De Commissie is immers gehouden om ten minste per categorie documenten de redenen te vermelden waarom zij meent, dat de in de aanvraag genoemde documenten verband houden met de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure, waarbij zij dient aan te geven, waarop de betrokken documenten betrekking hebben, met name of zij inspectie- en onderzoeksactiviteiten betreffen in verband met de vaststelling van een eventuele inbreuk op het gemeenschapsrecht.

65 De in de voorgaande rechtsoverweging genoemde verplichting houdt evenwel niet in, dat de Commissie 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 de onderhavige uitzondering, zoals die voortvloeit uit de aard van het te beschermen algemeen belang en uit de dwingende aard van deze uitzondering, zou worden geschaad. Het kan immers onmogelijk blijken om 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.

66 In de derde plaats moet worden onderzocht, of het litigieuze besluit beantwoordt aan de motiveringsvereisten van artikel 190 van het Verdrag. Dienaangaande moet er om te beginnen aan worden herinnerd, dat de verplichting tot motivering van een individuele beschikking een tweeledig doel heeft, namelijk de betrokkene in staat te stellen de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen om zijn rechten te kunnen verdedigen, en anderzijds de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toezicht op de wettigheid van de maatregel uit te oefenen (zie onder meer arrest Hof van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 15, en arrest Gerecht van 12 januari 1995, zaak T-85/94, Branco, Jurispr. 1995, blz. II-45, r. o. 32).

67 Vervolgens wijst het Gerecht erop, dat de secretaris-generaal van de Commissie zich in het bestreden besluit zowel op de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, als op de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang beroept, ter rechtvaardiging van zijn weigering toegang te verlenen tot alle in de aanvragen van verzoeker bedoelde documenten, zowel voor DG XVI als voor DG XI en zonder onderscheid tussen de documenten van het ene respectievelijk het andere directoraat-generaal. In het bestreden besluit bevestigt de secretaris-generaal van de Commissie bovendien de weigering van DG XVI uitsluitend onder verwijzing naar de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen (zie hierboven, r. o. 16), en die van DG XI op grond van de uitzonderingen ter bescherming van het algemeen belang respectievelijk het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen (zie hierboven, r. o. 15). Om na te gaan of de motivering van het bestreden besluit beantwoordt aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag, moet de inhoud van dit besluit worden onderzocht tezamen met de brieven van DG XVI van 24 november 1994 (zie hierboven, r. o. 16) en van DG XI van 17 november 1994 (zie hierboven, r. o. 15).

68 Aangaande de weigering om verzoeker toegang te verlenen tot de documenten die in het bezit waren van DG XVI, moet worden vastgesteld, dat het litigieuze besluit, afgezien van de algemene verwijzing naar de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang, de bewoordingen van de brief van DG XVI van 24 november 1994 bevestigt. In deze brief beroept DG XVI zich uitsluitend op de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen.

69 Aangezien de Commissie in het bestreden besluit enkel de inhoud van de brief van DG XVI van 24 november 1994 heeft bevestigd, zonder daarbij aan te geven dat de algemene verwijzing naar de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang tevens geldt voor de documenten die verzoeker in haar aan DG XVI gerichte aanvraag had genoemd, of dat er een verband zou bestaan tussen de documenten die in het bezit waren van dit directoraat-generaal en de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure, moet worden geconcludeerd, dat de afwijzing van dit verzoek in het litigieuze besluit enkel is gemotiveerd met een beroep op de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, zoals in de brief van DG XVI van 24 november 1994 uiteengezet.

70 Noch uit het litigieuze besluit noch uit de brief van DG XVI van 24 november 1994 blijkt evenwel, dat de Commissie heeft voldaan aan de ingevolge de gedragscode op haar rustende verplichting, de betrokken belangen daadwerkelijk tegen elkaar af te wegen (zie hierboven, r. o. 59), nu zowel het litigieuze besluit als de brief van DG XVI van 24 november 1994 voor de afwijzing van de aanvraag van verzoeker enkel verwijzen naar de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, zonder te vermelden of enige afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden.

71 Bovendien kan de Commissie thans voor het Gerecht niet staande houden, zoals zij in haar brief van 18 juli 1996 in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft gedaan (zie hierboven, r. o. 24), dat alle betrokken documenten, daaronder begrepen die in het bezit van DG XVI, onder de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang vallen, nu het litigieuze besluit uitdrukkelijk verwijst naar de brief van DG XVI van 24 november 1994, waarin de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang niet wordt genoemd.

72 Hieruit volgt dat het litigieuze besluit, voor zover het betrekking heeft op de aanvraag van verzoeker om toegang tot in het bezit van DG XVI zijnde documenten, niet voldoet aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag en in zoverre derhalve moet worden nietigverklaard.

73 Aangaande de weigering om verzoeker toegang te verlenen tot documenten in het bezit van DG XI, moet worden vastgesteld dat zowel in het litigieuze besluit als in de brief van DG XI van 17 november 1994, waarvan het litigieuze besluit de inhoud bevestigt (zie hierboven, r. o. 20), gelijktijdig een beroep wordt gedaan op de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, en op de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang, hetgeen op zich niet onverenigbaar met de gedragscode kan worden geacht (zie hierboven, r. o. 61).

74 Evenwel merkt het Gerecht in de eerste plaats op, dat de Commissie in het bestreden besluit weliswaar in algemene termen de redenen noemt waarom zij meent, dat de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang moet worden toegepast op documenten die betrekking hebben op onderzoeken inzake een eventuele niet-nakoming, die tot de inleiding van een procedure ex artikel 169 van het Verdrag kunnen leiden, maar daarbij niet ten minste per categorie documenten de redenen heeft aangegeven waarom naar haar oordeel de documenten die in de door verzoeker aan DG XI gerichte aanvraag waren genoemd, alle verband hielden met de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure (zie hierboven, r. o. 64).

75 Vervolgens moet worden vastgesteld, dat in de brief van DG XI van 17 november 1994 evenmin is aangegeven, al was het maar per categorie documenten, om welke redenen de aangevraagde documenten volgens het directoraat-generaal alle onder de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang vielen. Er werd immers volstaan met de verklaring: „met betrekking tot de door u aangevraagde documenten zijn de uitzonderingen ter bescherming van het algemeen belang (in het bijzonder inspecties en onderzoek) en ter bescherming van het belang van de Commissie bij geheimhouding van haar interne procedures, toepasselijk. De door u aangevraagde documenten hebben betrekking op het onderzoek van klachten en op de interne beraadslagingen van de Commissie" (zie hierboven, r. o. 15).

76 Aangezien de Commissie in het bestreden besluit en in de brief van DG XI van 17 november 1994 niet heeft aangegeven, dat alle documenten waarop de aanvraag van verzoeker bij DG XI betrekking had, onder de uitzondering ter bescherming van het algemeen belang vielen, en zij zich gelijktijdig heeft beroepen op de

uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, kon verzoeker niet uitsluiten, dat de toegang tot een deel van de documenten in bezit van DG XI hem werd geweigerd omdat die documenten werden gedekt door alleen de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen. Echter noch de inhoud van het litigieuze besluit noch die van de brief van DG XI van 17 november 1994 stellen verzoeker en daarmee ook het Gerecht in staat om na te gaan, of de Commissie heeft voldaan aan de ingevolge de gedragscode op haar rustende verplichting, de in geding zijnde belangen daadwerkelijk tegen elkaar af te wegen (zie hierboven, r. o. 59), omdat in beide stukken wordt verwezen naar de uitzondering ter bescherming van het belang van de instelling bij geheimhouding van haar beraadslagingen, zonder dat melding wordt gemaakt van enige afweging van de betrokken belangen.

77 Hieruit volgt dat het bestreden besluit, voor zover het betrekking heeft op de aan DG XI gerichte aanvraag van verzoeker, evenmin voldoet aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag en in zoverre derhalve nietig moet worden verklaard.

78 Om bovenstaande redenen is het Gerecht van oordeel, dat het beroep gegrond is en dat het litigieuze besluit moet worden nietigverklaard.

Kosten

79 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij, gelet op de vordering van verzoeker, in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moeten de instellingen en de Lid-Staten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen. Het Koninkrijk Zweden, dat is tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker, en de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk, die zijn tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, zullen derhalve hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer — uitgebreid)

rechtdoende:

1) Verklaart nietig het besluit van de Commissie van 2 februari 1995, waarbij verzoeker de toegang tot documenten van de Commissie met betrekking tot het onderzoek inzake het bouwproject voor een natuur-observatiecentrum te Mullaghmore (Ierland) is geweigerd.

2) Verstaat dat de Commissie behalve haar eigen kosten de kosten van verzoeker zal dragen.

3) Verstaat dat het Koninkrijk Zweden, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten zullen dragen.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 maart 1997.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

K. Lenaerts