ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)
12 oktober 2000 *

In zaak T-123/99,

JT's Corporation Ltd, gevestigd te Bromley (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door M. Cornwell-Kelly, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het kantoor Wilson Associates, Boulevard Royal 3,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door U. Wölker en X. Lewis, 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,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 11 maart 1999, waarbij verzoekster de toegang tot bepaalde documenten is geweigerd,

* Procestaal: Engels.
Jurispr.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: V. Tiili, kamerpresident, R. M. Moura Ramos en P. Mengozzi, rechters,
griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 29 maart 2000,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

1 In de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie hebben de lidstaten een verklaring betreffende het recht op toegang tot informatie (hierna: „verklaring nr. 17") opgenomen. Die verklaring luidt als volgt:

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

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

3 De Commissie heeft deze gedragscode, wat haar werkterrein betreft, aanvaard bij besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58).

4 De gedragscode bevat het volgende algemene beginsel:

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

5 In de derde afdeling van de gedragscode „Behandeling van de oorspronkelijke verzoeken", wordt in de derde alinea bepaald (hierna: „auteursregel"):

„Wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, moet het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document worden gericht."

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

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

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

(...)

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

7 Op 4 maart 1994 verscheen mededeling 94/C 67/03 van de Commissie inzake de verbeterde toegang tot documenten, waarin de voorwaarden voor de toepassing van besluit 94/90 worden gepreciseerd (PB C 67, blz. 5). Volgens deze mededeling kan „eenieder (...) een verzoek indienen om toegang tot documenten van de Commissie, bijvoorbeeld documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van initiatieven of relevant achtergrondmateriaal". Wat de in de gedragscode genoemde uitzonderingen betreft, wordt in de mededeling verklaard: „De Commissie kan van oordeel zijn dat de toegang tot een bepaald document moet worden geweigerd omdat het vrijgeven van dat document de algemene en particuliere belangen en de goede werking van de instelling zou kunnen schaden (...)" Op dit punt benadrukt de mededeling, dat „de uitzonderingsbepalingen (...) evenwel geenszins automatisch [worden] toegepast: ieder verzoek om toegang tot een document wordt afzonderlijk beoordeeld".

8 Verordening (EEG) nr. 1468/81 van de Raad van 19 mei 1981 betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 144, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 945/87 van de Raad van 30 maart 1987 (PB L 90, blz. 3) bepaalt in artikel 15 ter:

„(...) Ten einde de doelstellingen van deze verordening te verwezenlijken, kan de Commissie op de voet van artikel 15 bis communautaire missies voor administratieve samenwerking organiseren en overgaan tot onderzoek in derde landen in coördinatie en nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

(...)"

9 Artikel 15 quater van dezelfde verordening bepaalt:

„De bevindingen en gegevens die voortvloeien uit de in artikel 15 ter bedoelde communautaire missies, met name in de vorm van door de bevoegde autoriteiten van de betrokken derde landen ter beschikking gestelde documenten, worden overeenkomstig artikel 19 behandeld.

Voor gebruik bij vorderingen in rechte of vervolgingen wegens niet-naleving van de douane- of landbouwvoorschriften worden door de Commissie aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, op hun verzoek, verkregen originele documenten of gewaarmerkte afschriften daarvan afgegeven."

10 Artikel 19 van verordening nr. 1468/81 luidt als volgt:

„1. De krachtens deze verordening in welke vorm dan ook verstrekte gegevens zijn vertrouwelijk. Zij vallen onder het beroepsgeheim en genieten de bescherming waarin voor soortgelijke gegevens wordt voorzien door de nationale wet van de ontvangende lidstaat en door de overeenkomstige bepalingen die voor communautaire instanties gelden.

De in de eerste alinea bedoelde gegevens mogen met name niet worden doorgegeven aan andere personen dan die welke, in de lidstaten of binnen de instellingen van de Gemeenschap, uit hoofde van hun functie, daarvan kennis dienen te nemen. Zij mogen evenmin worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin deze verordening voorziet, behalve met de uitdrukkelijke toestemming van de autoriteit die ze heeft verstrekt en voor zover die bekendmaking of dat gebruik niet in strijd is met bepalingen in de lidstaat waar de autoriteit, die ze heeft ontvangen, is gevestigd.

2. Lid 1 belet niet dat de krachtens deze verordening verkregen gegevens worden gebruikt bij gerechtelijke procedures of rechtsvervolgingen die later worden ingesteld wegens niet-naleving van de douane- of landbouwvoorschriften.

De bevoegde autoriteit van de lidstaat die deze gegevens heeft verstrekt wordt onverwijld in kennis gesteld van een dergelijk gebruik."

11 Verordening nr. 1468/81 is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen

deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82, blz. 1), die vanaf 13 maart 1998 van toepassing is.

De feiten

12 Verzoekster is importeur van textielproducten, onder meer vanuit Bangladesh. In 1997 en 1998 ontving zij een aantal navorderingen van douanerechten voor een totaal bedrag van 661 133,89 pond sterling (GBP). Die navorderingen hadden betrekking op onder hoofdstuk 61 van het gemeenschappelijk douanetarief vallende goederen die in 1994, 1995 en 1996 waren ingevoerd.

13 De goederen waren in eerste instantie vrijgesteld van douanerechten na overlegging van certificaten van oorsprong in het kader van het algemene preferentiestelsel (hierna: „APS-formulieren A"). Volgens deze formulieren waren de goederen uit Bangladesh afkomstig. Nadien zijn deze formulieren door de regering van Bangladesh ongeldig verklaard.

14 Verzoekster betwistte de navordering voor een gerechtelijke instantie van het Verenigd Koninkrijk. Omdat zij veronderstelde dat uit bepaalde documenten die in het bezit van de Commissie waren, kon worden afgeleid om welke redenen de APS-formulieren A ongeldig waren verklaard, verzocht zij de Commissie bij brief van 20 november 1998 om toegang tot die documenten, te weten:

— de rapporten van de Europese Unie van 1993 tot en met 1996 over Bangladesh, met de bijlagen (categorie 1);

— de antwoorden van de regering van Bangladesh (categorie 2);

— de besluiten van de Commissie met betrekking tot de missierapporten (categorie 3);

— de briefwisseling tussen de Commissie en de regering van Bangladesh over de ongeldigverklaring van de APS-formulieren A (categorie 4);

— de door de Commissie opgestelde of ontvangen rapporten of samenvattingen over de werking van het algemene preferentiestelsel voor textielproducten die van 1991 tot en met 1996 uit Bangladesh zijn ingevoerd (categorie 5).

15 Bij brief van 15 december 1998 weigerde de Commissie de toegang tot de genoemde documenten. Vervolgens bevestigde verzoekster haar verzoek bij brief van 7 januari 1999. Bij brief van 18 februari 1999 liet de Commissie verzoekster weten, dat zij het confirmatieve verzoek zo spoedig mogelijk zou behandelen en vervolgens een beslissing zou nemen. Uiteindelijk wees de Commissie bij brief van 11 maart 1999 het confirmatieve verzoek (hierna: „besluit" of „het bestreden besluit") af in de volgende bewoordingen:

„(...) Wat de eerste categorie en een gedeelte van de vierde categorie documenten betreft (de missierapporten met de bijlagen alsmede de briefwisseling tussen de Commissie en de regering van Bangladesh over de ongeldigverklaring van de APS-formulieren A): die rapporten vallen onder de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang, omdat zij betrekking hebben op inspectie- en enquêteactiviteiten van de Commissie. Deze uitzondering op de regel van toegang is uitdrukkelijk voorzien in de op 8 februari 1994 door de Commissie vastgestelde gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie. Het is immers essentieel voor de Commissie om die

enquêtes, die tot doel hebben de authenticiteit en de regelmatigheid van de certificaten te onderzoeken, te kunnen uitvoeren met inachtneming van het vertrouwelijk karakter van die procedures. Bovendien zijn een open samenwerking en een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie, de betrokken lidstaten — die aan de missie hebben deelgenomen — en de regering van Bangladesh noodzakelijk om de naleving van de douanewetgeving te waarborgen.

Voorts heeft de Commissie de enquête in Bangladesh verricht overeenkomstig verordening nr. 1468/81 (...) Immers, op grond van artikel 15 ter van die gewijzigde verordening kan de Commissie communautaire missies voor administratieve samenwerking organiseren en overgaan tot onderzoek in derde landen in coördinatie en nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De in het kader van deze communautaire missies verkregen informatie moet worden behandeld in overeenstemming met artikel 19 van de verordening, dat strikte vertrouwelijkheidsregels bevat voor het gebruik en de uitwisseling van gegevens in het kader van de bepalingen betreffende de wederzijdse bijstand. Krachtens dat artikel is het de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten verboden om de in het kader van de enquêtes verkregen inlichtingen door te geven aan andere personen dan die welke in de lidstaten of binnen de instellingen van de Gemeenschap uit hoofde van hun functie bevoegd zijn daarvan kennis te nemen of gebruik te maken.

Wat de tweede categorie en een gedeelte van de vierde categorie documenten betreft (de antwoorden van de regering van Bangladesh op het rapport van haar instanties en de brieven van die regering aan de Commissie met betrekking tot de ongeldigverklaring van de APS-formulieren A) bepaalt de reeds genoemde gedragscode: ‚wanneer de auteur van het document dat bij de instelling berust een natuurlijke of een rechtspersoon, een lidstaat, een andere instelling of een orgaan van de Gemeenschap of enige andere nationale of internationale organisatie is, moet het verzoek rechtstreeks tot de auteur van het document worden gericht'. Aangezien die brieven geen documenten van de Commissie zijn, geef ik u dus in overweging om rechtstreeks contact op te nemen met de autoriteiten van wie zij afkomstig zijn.

Wat de derde categorie documenten betreft (de besluiten van de Commissie betreffende de missierapporten), kan ik u meedelen dat, aangezien er geen enkel

‚besluit van de Commissie' over de door u genoemde rapporten is genomen, dergelijke documenten niet bestaan.

Wat de vijfde categorie documenten betreft (door de Commissie opgestelde of ontvangen rapporten of samenvattingen met betrekking tot de toepassing en het beheer van het algemene preferentiestelsel voor de textielgoederen die tussen 1991 en 1996 uit Bangladesh zijn ingevoerd), omvat uw verzoek een dermate groot aantal documenten, dat het absoluut ondoenlijk is om met een werk te beginnen waarvoor in een groot aantal van de archieven van andere directoraten-generaal en in de archieven van de UCLAF over die periode zou moeten worden gezocht (de omvang van de briefwisseling over dit probleem, met de rapporten en de bijlagen, bedraagt duizenden documenten). Ik geef u dus in overweging om uw verzoek op dit punt te preciseren (...)"

Procesverloop en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 mei 1999, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

17 De schriftelijke procedure is op 15 oktober 1999 beëindigd.

18 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten, over te gaan tot de mondelinge behandeling, en heeft het partijen bij wijze van maatregelen ter organisatie van de procesgang verzocht schriftelijke vragen te beantwoorden en bepaalde documenten te overleggen. Partijen hebben aan die verzoeken voldaan.

19 Partijen zijn in hun pleidooien en antwoorden op mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter openbare terechtzitting op 29 maart 2000.

20 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

21 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren voor zover het de vermeende weigering van toegang tot de documenten van categorie 5 betreft;

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren wegens het ontbreken van belang, voor zover het betrekking heeft op de weigering van toegang tot het rapport van november-december 1996;

— het beroep voor het overige te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

De ontvankelijkheid van het beroep voor zover het betrekking heeft op de door de Commissie opgestelde of ontvangen rapporten of samenvattingen betreffende de werking van het algemene preferentiestelsel voor textielproducten die van 1991 tot en met 1996 uit Bangladesh zijn ingevoerd

22 Verweerster verklaart, dat zij de toegang tot de documenten van categorie 5 niet heeft geweigerd, maar verzoekster enkel heeft gevraagd haar verzoek te preciseren, wat zij vervolgens heeft nagelaten.

23 Over die categorie documenten is geen enkel besluit genomen. Bijgevolg is het onderhavige beroep tot nietigverklaring gedeeltelijk niet-ontvankelijk.

24 Het Gerecht stelt vast, dat verzoeksters verzoek om toegang, met name tot de documenten van categorie 5, aanvankelijk door de Commissie is afgewezen. Dienaangaande moet eraan worden herinnerd, dat artikel 2, lid 4, van besluit 94/90 bepaalt, dat „ingeval een verzoek om herziening niet binnen de maand na indiening ervan wordt beantwoord, (...) dit (wordt) gelijkgesteld met een besluit om het verzoek af te wijzen". In casu heeft de Commissie het confirmatieve verzoek niet binnen deze termijn van één maand beantwoord. Blijkens de stukken heeft immers de Commissie, die verzoeksters confirmatieve verzoek op 18 januari 1999 had ontvangen, haar bij brief van 18 februari 1999 slechts laten weten, dat zij het verzoek zo snel mogelijk zou behandelen en vervolgens antwoord zou geven. Na afloop van de termijn van één maand nadat de Commissie het confirmatieve verzoek had ontvangen, moest het derhalve als afgewezen worden

beschouwd. Niettemin moet worden aanvaard, dat de brief van 11 maart 1999 in de plaats is gekomen van die stilzwijgende afwijzing en ten opzichte daarvan een besluit vormt met een nieuw element, namelijk de vervanging van de eerdere weigering van toegang tot de documenten van categorie 5 door een uitnodiging om het verzoek om toegang tot die documenten te preciseren.

25 Vervolgens moet worden vastgesteld dat de Commissie, door verzoekster uit te nodigen haar verzoek wegens het grote aantal daarbij betrokken documenten te preciseren, de beslissing over dat deel van het verzoek om toegang uitdrukkelijk open heeft gelaten en kennelijk de mogelijkheid niet uitsluit om toegang tot sommige van die documenten te geven (zie, naar analogie, beschikking Hof van 28 juni 1993, Donatab e.a./Commissie, C-64/93, Jurispr. blz. I-3595, punten 13 en 14, en beschikking Gerecht van 30 september 1999, UPS Europe/Commissie, T-182/98, Jurispr. blz. II-2857, punten 39-45). Het standpunt van de Commissie ten aanzien van de toegang tot die categorie documenten is dus niet definitief.

26 Daaruit volgt dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover het de documenten van categorie 5 betreft.

De ontvankelijkheid van het beroep voor zover het betrekking heeft op het rapport van november/december 1996

Argumenten van partijen

27 Verweerster merkt op, dat verzoekster reeds beschikt over dit document van „categorie 1", waarvan overigens een kopie in bijlage 5 bij het verzoekschrift is opgenomen. Dit document is op 22 juli 1998 door de Britse douaneautoriteiten aan verzoekster ter kennis gebracht na schrapping van bepaalde gegevens.

Verzoekster heeft in geen van haar brieven gespecificeerd, dat zij toegang tot de door de Britse autoriteiten geschrapte gegevens wenst te verkrijgen.

28 Zij concludeert, dat verzoekster geen belang heeft bij het verkrijgen van toegang tot dat document.

29 Verzoekster verklaart, dat zij een uittreksel van het betrokken rapport en kopieën van de briefwisseling over de onderhandelingen tussen de Commissie en de regering van Bangladesh heeft ontvangen, maar dat bepaalde gegevens zijn geschrapt, zoals de „verklaringen van Bengalese vennootschappen" in bijlage 1 bij het rapport. Bovendien waren de door de missie verzamelde en bij het rapport gevoegde verslagen, notities, verklaringen, facturen en correspondentie haar evenmin ter kennis gebracht. Het uittreksel van dat rapport heeft zij overigens ontvangen op 11 mei 1999, dus nadat het bestreden besluit was genomen.

Beoordeling door het Gerecht

30 Vastgesteld moet worden, dat verzoekster geen toegang heeft gehad tot het gehele rapport van november-december 1996. Het feit dat zij wel toegang heeft gekregen tot een gedeelte van de in haar verzoek bedoelde documenten, kan haar niet het recht ontnemen toegang te vragen tot de andere gedeelten van dat document en tot andere documenten waarvan zij nog geen inzage heeft verkregen (arrest Gerecht van 7 december 1999, Interporc/Commissie, T-92/98, Jurispr. blz. II-3521, punt 46). Bijgevolg heeft verzoekster, anders dan verweerster stelt, belang bij de nietigverklaring van de weigering om toegang tot het rapport van november-december 1996 te verlenen.

Ten gronde

31 Verzoekster voert in wezen twee middelen aan, namelijk in de eerste plaats schending van besluit 94/90 en van verordening nr. 1468/81, en in de tweede plaats schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG).

Het eerste middel: schending van besluit 94/90 en verordening nr. 1468/81

32 Dit middel moet worden onderzocht met inachtneming van de verschillende documenten tot welke om toegang is verzocht.

Missierapporten en brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh

— Argumenten van partijen

33 Verzoekster merkt op, dat de uitzonderingen op de toegang tot documenten restrictief moeten worden uitgelegd, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan de toepassing van het algemene beginsel om het publiek zo ruim mogelijk toegang te verlenen tot documenten die bij de Commissie berusten. De Commissie moet voor elk opgevraagd document onderzoeken, of de verspreiding daadwerkelijk tegen een van de beschermde belangen indruist.

34 In casu wijst echter niets erop, dat de verspreiding van de opgevraagde gegevens het inspectie- en enquêtewerk kan hinderen, temeer daar dat werk is voltooid. Overigens verandert het feit dat de betrokken documenten zijn opgesteld in het kader van een samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en de regering van een derde land niets aan de aard van de daarin voorkomende informatie. Volgens verzoekster betreft deze informatie zuiver feitelijke kwesties die van belang zijn voor de vraag, of er recht op een tariefvermindering bestond bij de uitvoer van bepaalde goederen, zoals aanvankelijk was verklaard. De betrokken informatie is naar haar aard niet vertrouwelijk of gevoelig. Zij heeft bijvoorbeeld geen betrekking op diplomatieke problemen of op vraagstukken van algemene politiek of handelspolitiek.

35 Verzoekster herinnert er eveneens aan, dat er volgens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1468/81 geen beletsel bestaat om de krachtens die verordening verkregen gegevens te gebruiken bij gerechtelijke procedures of rechtsvervolgingen die later worden ingesteld wegens niet-naleving van de douanevoorschriften. De bij de Commissie opgevraagde gegevens zijn nu juist bestemd om in een gerechtelijke procedure te worden gebruikt. Daarom is een beroep op de vertrouwelijkheid van die gegevens, zoals de Commissie doet, in strijd met artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1468/81.

36 Bovendien maakt de weigering van toegang in casu inbreuk op het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging. De gegevens tot welke om toegang is verzocht, zijn immers gebruikt om de navordering van douanerechten te rechtvaardigen, terwijl verzoekster zich niet naar behoren kan verdedigen omdat de Commissie haar verzoek heeft afgewezen. Met betrekking tot dit punt voegt verzoekster eraan toe, dat in het Verenigd Koninkrijk degene die een navordering van douanerechten betwist, moet aantonen dat die rechten niet verschuldigd waren. De nationale rechter bij wie het geding betreffende de opeisbaarheid van douanerechten aanhangig is, heeft niet de bevoegdheid om de Commissie tot overlegging van documenten te dwingen.

37 Om te beginnen merkt verweerster op, dat een nationale rechter de Commissie kan gelasten hem specifieke documenten ter kennis te brengen, tenzij dit in de weg staat aan het functioneren en de onafhankelijkheid van de Gemeenschappen, een situatie die een weigering van de instelling kan rechtvaardigen. De nationale rechterlijke instantie waarbij verzoekster de van haar gevorderde douanerechten heeft betwist, kan de Commissie dus verzoeken om hem documenten te doen toekomen, voor zover de kennisgeving ervan niet onder de reeds genoemde uitzondering valt.

38 Vervolgens zet verweerster uiteen, dat de betrokken documenten zijn opgesteld in het kader van enquêtes die overeenkomstig verordening nr. 1468/81 zijn uitgevoerd. Zij behoren dus tot de categorie documenten betreffende inspectie- en enquêteactiviteiten, die onder de verplichte uitzondering ter zake van de bescherming van het algemeen belang vallen. Haars inziens is in dat verband een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie, de lidstaten en de regering van Bangladesh noodzakelijk om de naleving van de communautaire douanewetgeving te waarborgen. De vanaf juli 1996 uitgevoerde inspecties hadden tot doel vast te stellen, of de autoriteiten van Bangladesh de certificaten van oorsprong in overeenstemming met de geldende regeling hadden afgegeven. In een dergelijke context is een sfeer van goede samenwerking onmisbaar. Dat geldt des te meer, omdat de Gemeenschap het van 1995 tot mei 1996 gevaarlijk had geacht om in Bangladesh inspecties uit te voeren.

39 Verweerster betwist verzoeksters uitlegging van verordening nr. 1468/81 en herinnert eraan, dat die verordening uitgaat van een beginsel van vertrouwelijkheid van gegevens die in het kader van enquêtes zijn verkregen. Zij erkent, dat er voor gerechtelijke procedures een uitzondering op dat beginsel bestaat, maar betoogt dat die uitzondering de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of van de Commissie alleen bevrijdt van hun strikte verplichting tot inachtneming van de vertrouwelijkheid van die gegevens, wanneer de autoriteiten ze bij gerechtelijke procedures nodig hebben. De betrokken justitiabelen kunnen niet op basis van die uitzondering aanspraak op toegang tot die gegevens maken, enkel omdat een gerechtelijke procedure aanhangig is. Dat recht is de justitiabelen slechts toegekend en het kan in het kader van het nationale procesrecht slechts worden uitgeoefend, wanneer de bevoegde autoriteiten die gegevens in een gerechtelijke procedure gebruiken.

40 Verweerster merkt eveneens op, dat haar onderzoek naar de omstandigheden waarin de autoriteiten van Bangladesh de certificaten van oorsprong hebben afgeleverd, nog niet is beëindigd. En zelfs wanneer dat het geval was geweest, had de Commissie de gevraagde toegang mogen weigeren.

41 Ten slotte preciseert verweerster, dat het nationale overheidsorgaan dat partij is bij de procedure voor de Britse gerechtelijke instantie, de betrokken documenten krachtens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1468/81 aan verzoekster ter kennis kan brengen. De vraag, of dat nationale orgaan daartoe verplicht is, valt onder het nationale recht. Hoe het ook zij, een eventuele aantasting van verzoeksters rechten van de verdediging tijdens de nationale gerechtelijke procedure vormt geen omstandigheid die haar meer rechten verleent dan andere verzoekers uit hoofde van besluit 94/90 hebben.

42 In repliek verwijst verzoekster naar het arrest van het Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad (T-14/98, Jurispr. blz. II-2489), waarin is beslist dat de instelling waarbij het verzoek om toegang is ingediend, moet onderzoeken, of gedeeltelijke toegang kan worden verleend tot de gegevens waarvoor de uitzonderingen niet gelden, en dat het algemeen belang op passende wijze kan worden beschermd door schrapping, na onderzoek, van passages van een document die afbreuk aan dat belang kunnen doen.

43 Verweerster betoogt, dat verzoeksters verwijzing naar het arrest Hautala/Raad een nieuw middel vormt en dus niet-ontvankelijk is in de zin van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Dat middel, dat volgens verweerster een schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, is trouwens hoe dan ook ongegrond.

— Beoordeling door het Gerecht

44 Om te beginnen kan verweersters argument, dat de verwijzing in repliek naar het arrest Hautala/Raad een nieuw en dus niet-ontvankelijk middel is, niet worden aanvaard. In dat arrest wordt immers enkel de draagwijdte van het in de gedragscode vastgestelde recht op toegang verduidelijkt: de uitzonderingen op dat recht moeten worden uitgelegd met inachtneming van het beginsel van het recht op informatie en van het evenredigheidsbeginsel, hetgeen meebrengt dat de instelling moet onderzoeken, of gedeeltelijke toegang kan worden verleend tot de gegevens waarvoor de uitzonderingen niet gelden (arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, punt 87). De verwijzing naar dit arrest in verzoeksters repliek sluit derhalve aan bij het reeds in het verzoekschrift opgenomen middel betreffende schending van besluit 94/90, waarbij de gedragscode als bijlage is gevoegd.

45 Overigens heeft verweerster in antwoord op een vraag ter terechtzitting verklaard, dat zij bij de behandeling van verzoeken om toegang gewoonlijk de mogelijkheid onderzoekt om gedeeltelijke toegang te verlenen. Daaruit volgt, dat zij de relevantie van de in het arrest Hautala/Raad neergelegde beginselen geenszins betwist.

46 Het bestreden besluit bevat evenwel geen enkele aanwijzing waaruit een dergelijk onderzoek blijkt. Integendeel, de motivering van dat besluit (zie punt 15 hiervoor) laat zien, dat de Commissie het verzoek heeft beoordeeld naar de categorie documenten en niet aan de hand van de concrete gegevens die de betrokken documenten bevatten. De Commissie heeft zich immers beperkt tot de verklaring, dat de missierapporten „vallen onder de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang, omdat zij betrekking hebben op [haar] inspectie- en enquêteactiviteiten", met als enige precisering, dat het voor haar „essentieel is om die enquêtes, die tot doel hebben de authenticiteit en de regelmatigheid van de certificaten te onderzoeken, te kunnen uitvoeren met inachtneming van het vertrouwelijke karakter van die procedures", en dat een „open samenwerking en een sfeer van wederzijds vertrouwen (...) noodzakelijk zijn om de naleving van de douanewetgeving te waarborgen". Uit deze

formulering kan worden afgeleid, dat de Commissie niet in concreto heeft beoordeeld, of de uitzondering betreffende de bescherming van het algemeen belang werkelijk voor alle gegevens in die documenten geldt.

47 Verder wordt het argument van de Commissie tegengesproken door het uittreksel uit het missierapport van november-december 1996, dat de Britse autoriteiten aan verzoekster hebben gezonden en dat zij in bijlage bij haar verzoekschrift heeft gevoegd. Uit dat uittreksel volgt immers, dat het hierin grotendeels om feitelijke beschrijvingen en bevindingen gaat die kennelijk geen afbreuk doen aan inspectie- en enquêteactiviteiten en dus ook niet aan het algemeen belang (zie arrest Gerecht van 6 april 2000, Kuijer/Raad, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punt 57).

48 Uit het voorgaande volgt, dat het bestreden besluit, voor zover het de missierapporten betreft („categorie 1") en de brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh („categorie 4", gedeeltelijk), berust op een kennelijke dwaling bij de toepassing van besluit 94/90 en dus moet worden nietigverklaard (arrest Hautala/Raad, reeds aangehaald, punten 87 en 88).

49 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door verweersters argument, dat het nationale gerecht waarbij het geding tussen verzoekster en de Britse autoriteiten aanhangig is, bevoegd zou zijn de Commissie om overlegging van de betrokken documenten te verzoeken (zie punt 37 hiervoor), en evenmin door het argument, dat het recht van toegang van een partij bij een nationale gerechtelijke procedure onder het nationale recht valt (zie punt 41 hiervoor). Die argumenten zijn niet relevant voor de beslechting van de onderhavige zaak. Uit mededeling 94/C 67/03 volgt immers, dat eenieder op elk willekeurig moment een verzoek kan indienen om toegang tot documenten die bij de Commissie berusten (zie punt 7 hiervoor). Zodra een dergelijk verzoek is ingediend, zijn de bepalingen van besluit 94/90 van toepassing en moet de Commissie dat verzoek behandelen met inachtneming van het algemene beginsel waarvan de als bijlage bij dat besluit opgenomen gedragscode uitgaat, namelijk dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot de bij haar berustende documenten (zie arrest Hof van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie, C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punten 27-29; arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punten 44 en 45).

50 Evenmin kan de Commissie haar weigering om toegang te verlenen tot de in het verzoeksters verzoekschrift bedoelde documenten rechtvaardigen op basis van verordening nr. 1468/81 of verordening nr. 515/97, die uitgaan van het beginsel dat de in het kader van enquêtes op douanegebied verkregen inlichtingen vertrouwelijk zijn. De gedragscode, waarvan de tekst als bijlage bij besluit 94/90 is opgenomen, verleent een essentieel recht, namelijk de toegang tot documenten. Die code is vastgesteld met het doel de Gemeenschap doorzichtiger te maken, omdat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces een middel is om het democratisch karakter van de instellingen en het vertrouwen van het publiek in het bestuur te versterken (verklaring nr. 17). Verordening nr. 1468/81 mag, voor zover zij moet worden toegepast als lex specialis, niet worden uitgelegd op een wijze die in strijd is met besluit 94/90, waarvan de fundamentele doelstelling is om de burgers de mogelijkheid te geven beter toe te zien op de wettigheid van de uitoefening van het overheidsgezag (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punten 37-39 en 43-47; arresten Gerecht van 19 juli 1999, Rothmans/Commissie, T-188/97, Jurispr. blz. II-2463, punt 53, en 14 oktober 1999, Bavarian Lager/Commissie, T-309/97, Jurispr. blz. II-3217, punten 36 en 37). Verder bepalen artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1468/81 en artikel 45, lid 3, van verordening nr. 515/97, die geldt vanaf 13 maart 1998, dat het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens „niet belet dat de krachtens deze verordening verkregen gegevens worden gebruikt bij gerechtelijke procedures of rechtsvervolgingen die later worden ingesteld wegens niet-naleving van de douane- of landbouwvoorschriften". Zoals verzoekster terecht heeft beklemtoond, valt haar verzoek om toegang nu juist in het kader van een gerechtelijke procedure.

Brieven van de regering van Bangladesh aan de Commissie

— Argumenten van partijen

51 Verzoekster betoogt, dat de auteursregel aldus moet worden uitgelegd, dat een verzoek om toegang pas aan de auteurs van de opgevraagde documenten moet worden gericht, wanneer de Commissie geen originelen of kopieën van de documenten bezit. Van een verzoeker eisen dat hij zich documenten verschaft bij

organen die niet onder het toezicht van het Gerecht vallen, terwijl die documenten nochtans in het bezit van de Commissie zijn, zou neerkomen op ontduiking van besluit 94/90 en verklaring nr. 17. Dienaangaande merkt verzoekster tevens op, dat besluit 94/90 moet worden toegepast op een wijze die effect geeft aan de duidelijke bedoeling van de partijen bij het Verdrag betreffende de Europese Unie. Bovendien zou de auteursregel, indien niet uitgelegd in de door verzoekster voorgestelde zin, in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, op grond waarvan de vastgestelde maatregelen noodzakelijk moeten zijn voor het bereiken van de doelstelling van bescherming van de vertrouwelijkheid en het algemeen belang.

52 Volgens verweerster is verzoeksters argument in tegenspraak met de duidelijke bewoordingen van de auteursregel. Zij verklaart, dat zij op geen enkele manier toegang kan geven aan door regeringen van derde landen opgestelde documenten enkel omdat zij in het bezit van die documenten is. Het besluit tot verspreiding van door derden opgestelde documenten behoort uitsluitend door laatstgenoemden te worden genomen, omdat zij de enigen zijn die kunnen beslissen, of zij al dan niet een beleid van doorzichtigheid willen voeren.

— Beoordeling door het Gerecht

53 De auteursregel kan door de Commissie bij de behandeling van een verzoek om toegang worden toegepast, zolang geen hogere rechtsregel haar verbiedt om de documenten waarvan zij niet de auteur is, uit te sluiten van het toepassingsgebied van de gedragscode. Het feit dat besluit 94/90 verwijst naar algemene beleidsverklaringen, te weten verklaring nr. 17 en de conclusies van verschillende Europese Raden, doet aan deze vaststelling niet af, omdat die verklaringen niet de waarde van een hoger rechtsbeginsel hebben (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punten 66, 73 en 74).

54 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie terecht van oordeel was, dat ze niet verplicht was toegang te verlenen tot de documenten die haar door de regering van Bangladesh waren gezonden. Bijgevolg moet het eerste middel worden

afgewezen voor zover het de door die regering aan de Commissie gezonden brieven betreft.

Besluiten van de Commissie met betrekking tot de missierapporten

— Argumenten van partijen

55 Verzoekster betwist de verklaring van de Commissie, dat er geen besluiten met betrekking tot de missierapporten bestaan. Zij merkt met name op, dat ten gevolge van het missierapport van november-december 1996 meerdere lidstaten ertoe zijn overgegaan om douanerechten na te vorderen. Die acties zijn ongetwijfeld voortgevloeid uit een besluit van de Commissie waarin de aanbevelingen van het rapport zijn overgenomen. Bovendien is op bladzijde 2 van bijlage 5 van het missierapport van november-december 1996 vermeld, dat er ten kantore van de Commissie drie vergaderingen ter bespreking van het rapport hebben plaatsgevonden tussen ambtenaren van die instelling en vertegenwoordigers van de lidstaten.

56 Verweerster merkt op, dat verzoekster de opgevraagde documenten stelselmatig omschrijft als „besluiten" van de Commissie. Bijgevolg was de Commissie ervan uitgegaan, dat het verzoek betrekking had op besluiten in de zin van artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG). Besluiten van dien aard zijn met betrekking tot de missierapporten evenwel niet genomen.

57 In repliek merkt verzoekster op, dat de Commissie met haar verklaringen in het verweerschrift erkent, dat er een document bestaat. Verzoekster vermoedt, dat het gaat om het besluit van de Commissie over het missierapport van november-december 1996. Zij herinnert eraan dat, wanneer de Commissie geen enkel besluit had genomen, de lidstaten niet zouden zijn overgegaan tot navordering

van douanerechten. Door de vraag op te werpen, of het gaat om een besluit in de zin van artikel 189 van het Verdrag, onttrekt de Commissie zich volgens verzoekster aan het geven van een rechtvaardiging voor haar weigering tot verspreiding van het procesverbaal van haar besluit waarin zij de lidstaten verzoekt de noodzakelijke maatregelen te nemen.

— Beoordeling door het Gerecht

58 Vastgesteld moet worden, dat verzoekster geen relevante of onderling overeenstemmende bewijzen heeft geleverd voor haar stelling, dat er één of meer door de Commissie genomen besluiten over de missierapporten bestaan. Het feit dat er vergaderingen tussen Commissieambtenaren en vertegenwoordigers van de lidstaten over die rapporten hebben plaatsgevonden en op nationaal vlak douanerechten zijn nagevorderd, duidt niet noodzakelijkerwijze op het bestaan van een besluit van de Commissie in aanvulling op haar aanbevelingen aan het slot van de missierapporten. Bovendien heeft verzoekster niets aangevoerd waardoor de verklaring van de Commissie kan worden weerlegd, dat de autoriteiten van de lidstaten op grond van aanbevelingen in de missierapporten navorderingsprocedures kunnen of moeten inleiden zonder dat een besluit van de Commissie noodzakelijk of zelfs mogelijk is.

59 Daaruit volgt, dat het eerste middel moet worden afgewezen, voor zover het betrekking heeft op de vermeende besluiten van de Commissie met betrekking tot de missierapporten.

60 Bijgevolg moet het bestreden besluit worden nietigverklaard, voor zover het de missierapporten en de door de Commissie aan de regering van Bangladesh gezonden brieven betreft, en moet het eerste middel voor het overige worden afgewezen.

Het tweede middel: schending van artikel 190 van het verdrag

Argumenten van partijen

61 Verzoekster betoogt, dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. De Commissie heeft namelijk niet per opgevraagd document onderzocht, of de verspreiding ervan daadwerkelijk tegen één van de beschermde belangen ingaat.

62 Verweerster voert aan, dat de motivering van het bestreden besluit uitputtend is. Wat de missierapporten en de door de Commissie aan de regering van Bangladesh gezonden brieven betreft, vermeldt het besluit duidelijk, dat die documenten behoren tot de categorie van de inspectie- en enquêteactiviteiten en daarom onder de uitzondering betreffende het algemeen belang vallen. Bovendien wordt in het besluit uiteengezet, om welke redenen het algemeen belang door openbaarmaking van die documenten kan worden geschaad. Verweerster beklemtoont, dat zij niet heeft volstaan met de conclusie, dat de documenten vallen onder de uitzondering die verband houdt met het algemeen belang. In het bestreden besluit wordt niet alleen beargumenteerd, waarom de betrokken categorie documenten onder die uitzondering valt, maar ook waarom de verspreiding ervan in de praktijk afbreuk doet aan het algemeen belang.

Beoordeling door het Gerecht

63 Volgens vaste rechtspraak heeft de verplichting om individuele beschikkingen te motiveren, een tweeledig doel, namelijk enerzijds om de betrokkenen in staat te stellen de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel te kennen teneinde hun rechten te kunnen verdedigen, en anderzijds om de gemeenschapsrechter in staat te stellen zijn toezicht op de wettigheid van de beschikking uit te oefenen (arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr.

blz. I-395, punt 15; arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 66). De vraag, of de motivering van een beschikking aan deze vereisten voldoet, moet niet enkel worden beoordeeld aan de hand van de bewoordingen ervan, doch ook in het licht van de context en het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Hof van 29 februari 1996, Commissie/Raad, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29; arrest Kuijer/Raad, reeds aangehaald, punt 36).

64 Bovendien volgt uit de rechtspraak, dat de Commissie voor elk opgevraagd document moet onderzoeken, of, gelet op de gegevens waarover zij beschikt, de verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan een van de aspecten van het algemeen belang, dat door de regeling van de uitzonderingen wordt beschermd (zie, naar analogie, arrest van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 112; arrest Kuijer/Raad, reeds aangehaald, punt 37).

65 Bijgevolg moet de Commissie in de motivering van haar besluit tot uitdrukking brengen, dat zij een concrete beoordeling heeft gemaakt van de in het geding zijnde documenten (arrest Kuijer/Raad, reeds aangehaald, punt 38). Zoals het Gerecht hiervoor echter reeds met betrekking tot de missierapporten en de brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh heeft vastgesteld (punt 46), blijkt een dergelijke beoordeling niet uit het bestreden besluit. De Commissie heeft zich integendeel uitsluitend op de algemene kenmerken van de opgevraagde documentcategorieën gebaseerd.

66 Het tweede middel is derhalve gegrond voor zover het betrekking heeft op de missierapporten („categorie 1") en de brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh („categorie 4", gedeeltelijk).

67 Daarentegen is de motivering van het bestreden besluit voldoende met betrekking tot de overige in verzoeksters aanvraag bedoelde documenten. Met betrekking tot

de door de regering van Bangladesh aan de Commissie gezonden brieven heeft laatstgenoemde een beroep gedaan op de auteursregel en verzoekster erop gewezen, dat zij een kopie van de betrokken documenten bij de autoriteiten van Bangladesh moest opvragen. Verzoekster is dus in staat geweest de rechtvaardigingsgronden van het bestreden besluit te kennen en het Gerecht is in staat geweest zijn toezicht op de wettigheid ervan uit te oefenen. Bijgevolg is verzoeksters betoog, dat een specifiekere motivering noodzakelijk was, ongegrond (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 78). Ook moet worden aangenomen, dat de Commissie, voor zover het de vermeende besluiten over de missierapporten betreft, zich kon beperken tot de vermelding, dat dergelijke documenten niet bestonden, zonder verplicht te zijn aan te geven, waarom dergelijke besluiten niet waren genomen.

68 Uit al het voorgaande volgt, dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, voor zover daarin de toegang wordt geweigerd tot de missierapporten van de Europese Unie van 1993 tot en met 1996 over Bangladesh, met inbegrip van de bijlagen daarbij, en tot de brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh over de ongeldigverklaring van de APS-formulieren A. Het beroep moet voor het overige worden verworpen.

Kosten

69 Volgens artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan het de kosten over de partijen verdelen, indien zij onderscheidelijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Een rechtvaardige beoordeling van de omstandigheden van de zaak brengt mee, dat verweerster haar eigen kosten zal dragen en de helft van de kosten van verzoekster, die dus de helft van haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig het besluit van de Commissie van 11 maart 1999, voor zover daarin wordt geweigerd verzoekster toegang te verlenen tot de missierapporten van de Europese Unie van 1993 tot en met 1996 over Bangladesh, met inbegrip van de bijlagen daarbij, en tot de brieven van de Commissie aan de regering van Bangladesh over de ongeldigverklaring van certificaten van oorsprong in het kader van het algemene preferentiestelsel.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verstaat dat verzoekster de helft van haar eigen kosten zal dragen.

4) Verstaat dat de Commissie haar eigen kosten zal dragen en de helft van verzoeksters kosten.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 oktober 2000.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

P. Mengozzi