ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)
19 maart 1998 *

In zaak T-83/96,

G. van der Wal, wonende te Kraainem (België), aanvankelijk vertegenwoordigd door C. P. Bleeker en L. Y. J. M. Parret, advocaten te 's-Gravenhage respectievelijk Brussel, vervolgens uitsluitend door laatstgenoemde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Fierstra en J. S. van den Oosterkamp, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, Rue C. M. Spoo 5,

interveniënt,

tegen

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

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 29 maart 1996 houdende weigering verzoeker toegang te verlenen tot brieven die het directoraat-generaal Mededinging aan nationale rechterlijke instanties heeft gezonden in het kader van de bekendmaking betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing van de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, P. Lindh en J. D. Cooke, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 september 1997,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

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

„De Conferentie is van oordeel dat de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces het democratische karakter van de instellingen en het vertrouwen van het

publiek in het bestuur versterkt. Dientengevolge beveelt de Conferentie de Commissie aan de Raad uiterlijk in 1993 verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten."

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

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

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

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

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

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

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

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

Indien een dergelijk confirmatief verzoek wordt ingediend en de betrokken instelling besluit kennisgeving van het document te weigeren, dan wordt dit afwijzend besluit dat binnen de maand volgende op de indiening van het verzoek moet worden genomen, zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de aanvrager medegedeeld. Deze beslissing moet naar behoren met redenen omkleed zijn en moet vermelden welke beroepsmogelijkheden openstaan, namelijk beroep via de rechter en bemiddeling door de ombudsman onder de in artikel 173 respectievelijk artikel 138 E van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalde voorwaarden."

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

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

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

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

— de bescherming van geheime handels- en industriële gegevens,

— de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap,

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

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

9 In 1993 stelde de Commissie bekendmaking 93/C 39/05 betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties voor de toepassing

van de artikelen 85 en 86 van het EG-Verdrag (PB C 39, blz. 6) vast. Daarin verklaart zij:

„37. (...) de nationale rechter [kan] zich, binnen de grenzen van zijn nationale procedureregels, tot de Commissie en in het bijzonder tot het directoraat-generaal Concurrentie richten om de volgende inlichtingen te vragen.

Het gaat in de eerste plaats om inlichtingen van procedurele aard om te weten of een bepaalde zaak door de Commissie wordt behandeld, of een zaak is aangemeld, of de Commissie officieel een procedure heeft ingeleid en of zij zich reeds bij officiële beschikking of een administratieve brief van haar diensten over een zaak heeft uitgesproken. Indien nodig kan de nationale rechter de Commissie vragen hoeveel tijd zij denkt nodig te hebben om na de aanmelding van een overeenkomst of gedraging over de verlening of weigering van een individuele vrijstelling te beslissen, zodat hij kan beoordelen of hij de behandeling van de zaak moet schorsen dan wel voorlopige maatregelen moet treffen. Van haar kant zal de Commissie zich inspannen om de zaken waarvoor bij de nationale rechter een procedure loopt waarvan de behandeling is opgeschort, bij voorrang te behandelen, met name wanneer de afloop van een burgerrechtelijk geding daarvan afhangt.

38. Ten slotte kan de nationale rechter de Commissie over rechtsvragen raadplegen. Indien de toepassing van artikel 85, lid 1, en van artikel 86, bijzondere problemen doen rijzen, kan de nationale rechter de Commissie raadplegen over haar administratieve praktijk betreffende het relevante Gemeenschapsrecht. Voor wat de artikelen 85 en 86 betreft gaat het met name om de voorwaarden voor de toepassing van deze artikelen die betrekking hebben op de ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en de merkbaarheid van de concurrentiebeperking die uit de in deze artikelen genoemde gedragingen voortvloeit. In haar antwoorden gaat de Commissie niet in op de grond van de zaak. Voorts kan de nationale rechter, indien hij twijfelt aan de mogelijkheid dat een bepaalde mededingingsregeling voor een individuele vrijstelling in aanmerking komt, de Commissie om een voorlopig advies vragen. Indien een vrijstelling volgens de Commissie onwaarschijnlijk voorkomt, kan de nationale rechter ervan afzien de behandeling van de zaak te schorsen en alsnog over de geldigheid van de mededingingsregeling uitspraak doen.

39. De door de Commissie gegeven antwoorden binden de nationale rechter niet. In haar antwoorden geeft de Commissie duidelijk aan dat haar standpunt voorlo-

pig is en dat aan het recht van de nationale rechter om zich overeenkomstig artikel 177 van het EEG-Verdrag naar het Hof van Justitie te wenden, in geen enkel opzicht afbreuk wordt gedaan. De Commissie is evenwel van mening dat haar antwoorden hem bij de beslechting van geschillen dienstig kunnen zijn.

40. Ten slotte kunnen de nationale rechterlijke instanties bij de Commissie inlichtingen inwinnen over feitelijke gegevens: statistieken, marktstudies en economische analyses. De Commissie zal al het mogelijke doen om die gegevens te verschaffen (...) of zal de bron vermelden waar die gegevens kunnen worden verkregen."

Feiten

10 Volgens het *XXIVe Verslag over het mededingingsbeleid* (1994) (hierna: „XXIVe Verslag") ontving de Commissie een aantal vragen van nationale rechterlijke instanties overeenkomstig de hiervóór (zie punt 9) omschreven procedure.

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

1) de brief van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Mededinging (DG IV) van 2 augustus 1993 aan het Oberlandesgericht te Düsseldorf over de verenigbaarheid van een distributieovereenkomst met verordening (EEG)

nr. 1983/83 van de Commissie van 22 juni 1983 betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op groepen alleenverkoopovereenkomsten (PB L 173, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1983/83").

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

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

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

„Wanneer de Commissie vragen beantwoordt die haar werden gesteld door nationale rechtbanken waar een zaak aanhangig werd gemaakt teneinde een geschil op te lossen, treedt de Commissie op als ‚amicus curiae'. Zij wordt verondersteld blijk te

geven van een zekere reserve, en dit niet enkel voor wat betreft het aanvaarden van de manier waarop de doorgegeven vragen haar geadresseerd worden, maar evenzeer voor het gebruik door de Commissie van de antwoorden op deze vragen.

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

(...)"

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

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

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

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

(...)"

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

Procedure en conclusies van partijen

17 In deze omstandigheden heeft verzoeker bij op 29 mei 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.

18 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 respectievelijk 19 november 1996, hebben de Nederlandse en de Zweedse regering verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker.

19 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer van het Gerecht van 9 december 1996 zijn deze twee regeringen toegelaten tot interventie aan de zijde van verzoeker. Op verzoek van de Zweedse regering van 14 maart 1997, heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht de doorhaling van het verzoek tot tussenkomst van deze regering uitgesproken, en haar in haar eigen kosten verwezen.

20 De schriftelijke behandeling is op 24 april 1997 afgesloten.

21 Ter openbare terechtzitting van 25 september 1997 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

22 Verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

23 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

In rechte

24 Verzoeker voert tot staving van zijn beroep twee middelen aan, te weten schending van besluit 94/90 en schending van artikel 190 van het Verdrag.

Het eerste middel: schending van besluit 94/90

Argumenten van partijen

25 Verzoeker betoogt in de eerste plaats, dat de in de gedragscode genoemde uitzondering inzake de gerechtelijke procedures enkel ziet op procedures waarin de Commissie partij is. Die uitzondering kan in casu dus niet worden ingeroepen.

26 Subsidiair, voor het geval het Gerecht zou oordelen dat de uitzondering inzake de gerechtelijke procedures tevens ziet op procedures waarin de Commissie geen partij is, stelt verzoeker, dat de openbaarmaking van de betrokken stukken niet van dien aard is, dat zij de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties in gevaar brengt of afbreuk doet aan het algemeen belang. De bewering van de Commissie, dat de openbaarmaking van de stukken door de nationale rechter niet op prijs zou worden gesteld, is ongegrond. Hoe dan ook kan aan het gevoelen van de nationale rechter niet meer gewicht worden toegekend dan aan de hoofdregel van openbaarheid.

27 De Commissie stelt ten onrechte, aldus verzoeker, dat zij in bepaalde omstandigheden gehouden is de toegang tot documenten te weigeren. Zij dient in elk geval aan te geven, in hoeverre haar gerechtvaardigde belangen en het belang van een ordelijk en juist verloop van de gerechtelijke procedures vergen, dat de uitzondering op de regel van openbaarheid toepassing vindt (arrest Hof van 18 februari 1992, Weddel/Commissie, C-54/90, Jurispr. blz. I-871).

28 Verzoeker is van mening, dat de inlichtingen die de Commissie in het kader van de samenwerking met de nationale rechterlijke instanties kan verstrekken, geen vertrouwelijk karakter hebben, en brengt in herinnering, dat de Commissie in casu heeft bevestigd, dat geen van de gevraagde brieven vertrouwelijk was.

29 Het zou in strijd zijn met de traditie van openbaarheid, van controleerbaarheid van de administratie en van de klassieke scheiding der machten, indien dergelijke mededelingen van de administratie aan de rechterlijke macht niet openbaar waren.

30 De Nederlandse regering is van mening, dat de Commissie de uitzonderingen op het algemene basisbeginsel, dat het publiek een zo ruim mogelijke toegang zal krijgen tot documenten die bij haar berusten, extensief heeft uitgelegd. De door haar aan besluit 94/90 gegeven uitlegging heeft tot gevolg, dat een categorie documenten van het openbaarheidsregime wordt uitgezonderd, zonder dat is onderzocht of de inhoud van de documenten een beroep op de uitzonderingsgronden rechtvaardigt. Door de Commissie aan een nationale rechter gezonden brieven vallen onder de werkingssfeer van de gedragscode, en de stelling van de Commissie, dat het uitsluitend aan de nationale rechter is om te beslissen, of en onder welke voorwaarden die brieven kunnen worden verspreid aan derden, is onjuist.

31 De Nederlandse regering acht het onaannemelijk, dat de ordelijke procesgang voor de nationale rechter zou kunnen worden belemmerd indien derden kennis konden nemen van inlichtingen die de Commissie in het kader van een procedure tussen particulieren aan de rechter heeft verstrekt. De nationale rechter zou niet minder genegen zijn de Commissie om inlichtingen te verzoeken, indien de mogelijkheid bestond dat het antwoord openbaar werd gemaakt. Zelfs indien zulks wel het geval zou zijn, dan nog is dit onvoldoende reden om aan te nemen, dat openbaarmaking in strijd zou zijn met het algemeen belang. De Nederlandse regering erkent, dat openbaarmaking van de documenten de goede rechtsbedeling in gevaar zou kunnen brengen, indien justitiabelen, doordat zij kennis kunnen nemen van de in deze documenten vermelde gegevens, zich konden onttrekken aan rechtsvervolging, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de effectieve en uniforme tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht.

32 De relaties tussen de Commissie en de nationale rechter worden beheerst door het beginsel van loyale samenwerking, neergelegd in artikel 5 van het Verdrag. De Commissie treedt in het kader van de bekendmaking niet op als expert.

33 De Nederlandse regering betoogt tot slot, dat de Commissie heeft nagelaten elk afzonderlijk document concreet te beoordelen.

34 In antwoord op het eerste argument van verzoeker beklemtoont de Commissie, dat zij ervan uitgaat dat de bestreden beschikking binnen de werkingssfeer van besluit 94/90 valt. Zij aanvaardt niet, dat de uitzondering inzake de gerechtelijke procedures enkel zou zien op procedures waarin zij partij is. De in de gedragscode geformuleerde regel is zo ruim, dat daaronder ook mededelingen van de Commissie in het kader van de samenwerking met de nationale rechterlijke instanties vallen.

35 Wat het tweede argument, betreffende de bescherming van het algemeen belang, betreft, is een afweging van de in geding zijnde belangen niet aan de orde, daar een dergelijke afweging enkel noodzakelijk is ingeval de Commissie de toegang tot een document weigert in het belang van de bescherming van de geheimhouding van haar beraadslagingen (arrest Gerecht van 5 maart 1997, WWF UK/Commissie, T-105/95, Jurispr. blz. II-313, punt 59). Verzoekers aanvraag is wel degelijk afzonderlijk behandeld, zoals blijkt uit de twee brieven waarbij deze aanvraag is beantwoord. In casu volstaat het, dat de verspreiding schade kan toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang, in het bijzonder in het geval van gerechtelijke procedures, opdat de Commissie verplicht is de toegang tot het betrokken document te weigeren.

36 De verspreiding van de antwoorden die de Commissie in het kader van de bekendmaking geeft, kan wel degelijk schade toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures), en niet enkel in het door de Nederlandse regering genoemde geval. Wanneer een nationale rechter de artikelen 85, lid 1, en 86 van het Verdrag toepast, dan doet hij dit op grond van een autonome bevoegdheid en op een wijze die in beginsel wordt bepaald door de nationale regels van

procesrecht (arresten Hof van 10 november 1993, Otto, C-60/92, Jurispr. blz. I-5683, punt 14, en 28 februari 1991, Delimitis, C-234/89, Jurispr. blz. I-935, punt 53). Uit deze beginselen volgt, dat indien een nationale rechter een verzoek tot de Commissie richt, het uitsluitend aan deze nationale rechter staat om op grond van zijn nationale procesrecht te bepalen of, op welk tijdstip en onder welke voorwaarden het antwoord van de Commissie kan worden verspreid aan derden. Dit geldt in elk geval zolang het betrokken geding nog aanhangig is.

37 De rol die de Commissie speelt in het kader van haar samenwerking met de nationale rechter, verschilt fundamenteel van de rol van het Hof van Justitie in het kader van artikel 177 van het Verdrag, waarnaar verzoeker in zijn confirmatief verzoek heeft verwezen. Bij de beantwoording van een prejudiciële vraag spreekt het Hof recht, en zijn uitspraak is bindend voor de verwijzende rechter. De Commissie daarentegen speelt een ondergeschikte rol ten opzichte van de nationale rechter, die geheel vrij is om zich al dan niet tot de Commissie te wenden. De rol van de Commissie kan worden vergeleken met die van een expert aan wie een rechter een informatie- of studieopdracht geeft. De Commissie geeft haar antwoord aan de nationale rechter, die hierover naar eigen goeddunken beschikt.

38 De Commissie voegt hieraan nog toe, dat de reden waarom zij de toegang tot de documenten geweigerd heeft, geheel onafhankelijk is van de vraag, of deze documenten zakengeheimen bevatten of andere vertrouwelijke gegevens die de Commissie niet zou mogen vrijgeven in het kader van een procedure krachtens verordening nr. 17 van de Raad, van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204). Zij brengt evenwel in herinnering, dat zij in het kader van de bij haar aanhangige mededingingsprocedures de regels inzake vertrouwelijkheid in acht dient te nemen. Binnen deze grenzen streeft zij zoveel mogelijk openheid na.

39 De Commissie bestrijdt tevens de stelling van de Nederlandse regering, dat het beginsel dat het publiek zo ruim mogelijk toegang krijgt tot documenten die bij de Europese instellingen berusten, een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht is.

40 Met betrekking tot de doorzichtigheid van de relaties tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht merkt de Commissie op, dat de verhouding tussen de Commissie en de nationale rechter niet eenvoudig kan worden vergeleken met de verhouding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht in een traditioneel staatsmodel.

Beoordeling door het Gerecht

41 Het Gerecht herinnert eraan, dat besluit 94/90 een handeling is die de burgers een recht op toegang verleent tot de documenten die bij de Commissie berusten (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 55). Uit het algemene opzet van dit besluit blijkt, dat het op algemene wijze van toepassing is op de aanvragen om toegang tot documenten, en dat eenieder kan verzoeken om toegang tot eender welk document van de Commissie, zonder dat deze aanvraag moet worden gemotiveerd (zie dienaangaande bekendmaking 93/C 156/05, reeds aangehaald in punt 2). De uitzonderingen op dit recht van toegang moeten eng worden uitgelegd en toegepast, opdat de toepassing van het in voornoemd besluit neergelegde algemene beginsel niet in het gedrang komt (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 56).

42 Besluit 94/90 heeft twee categorieën uitzonderingen ingevoerd. 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 [(...) gerechtelijke procedures]" (zie hierboven, punt 8). Dit betekent, dat de Commissie verplicht is om toegang te weigeren tot documenten die onder deze uitzondering vallen, wanneer het bewijs dat deze omstandigheid zich voordoet, wordt geleverd (arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 58).

43 Uit het gebruik van de bewoordingen [„als (...) kan"] volgt, dat de Commissie, om het door de rechtspraak (zie vorig punt) vereiste bewijs te leveren dat de verspreiding van documenten die een gerechtelijke procedure betreffen schade zou kunnen toebrengen aan de bescherming van het algemeen belang, gehouden is, alvorens een uitspraak te doen over een aanvraag om toegang tot dergelijke documenten, voor elk gevraagd document te onderzoeken of de verspreiding ervan, wegens de infor-

matie die het bevat, daadwerkelijk schade kan toebrengen aan een van de algemene belangen die door de eerste categorie uitzonderingen worden beschermd. Indien dat het geval is, dient de Commissie de toegang tot de betrokken documenten te weigeren (zie hiervóór, punt 42).

44 Onderzocht moet dus worden, of de Commissie zich op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang kan beroepen — en zo ja, in welke mate — om de toegang te weigeren tot documenten die zij aan een nationale rechter heeft gezonden in antwoord op een verzoek van laatstgenoemde in het kader van de samenwerking op grond van de bekendmaking, zelfs wanneer de Commissie geen partij is in de gerechtelijke procedure die bij de nationale rechter aanhangig is en die tot zijn verzoek aanleiding heeft gegeven.

45 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) een ieder recht heeft op een eerlijk proces. Teneinde dit recht te verzekeren, moet zijn zaak onder meer „door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht" worden behandeld (artikel 6 EVRM).

46 Volgens vaste rechtspraak behoren de fundamentele rechten tot de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert (zie met name advies 2/94 van het Hof van 28 maart 1996, Jurispr. blz. I-1759, punt 33, en arrest Gerecht van 22 oktober 1997, SCK en FNK/Commissie, T-213/95 en T-18/96, Jurispr. blz. II-1739, punt 53). Daarbij laten het Hof en het Gerecht zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de lidstaten gemeen zijn, alsmede door de aanwijzigingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het EVRM komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe (zie onder meer arrest Hof van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18). Volgens artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in werking getreden op 1 november 1993, eerbiedigt de Unie overigens „de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het [EVRM] en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht".

47 Het recht van een ieder op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke rechterlijke instantie houdt onder meer in, dat het zowel de nationale als de communautaire rechterlijke instanties vrij moet staan hun eigen procesregels toe te passen op het vlak van de bevoegdheden van de rechter, het verloop van de procedure in het algemeen en de vertrouwelijkheid van de stukken van het dossier in het bijzonder.

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

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

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

51 Wanneer een nationale rechter evenwel in het kader van een gerechtelijke procedure die bij hem aanhanging is, de Commissie om bepaalde informatie vraagt op basis van de in de bekendmaking bedoelde samenwerking, wordt het antwoord van

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

52 In casu heeft verzoeker verzocht om de overlegging van drie brieven, die alle betrekking hadden op aanhangige gerechtelijke procedures en waarvan verzoeker niet heeft aangevoerd, dat daarin enkel informatie was opgenomen die langs een andere weg toegankelijk was op basis van de bepalingen van besluit 94/90. Dienaangaande zij overigens opgemerkt, dat de eerste brief betrekking had op de verenigbaarheid van een distributieovereenkomst met verordening nr. 1983/83, de tweede op de toepassing van verordening nr. 26 en de derde op de uitlegging van verordening nr. 123/85 (zie hiervóór, punt 11). Deze brieven handelden dus over rechtsvragen die in het kader van welbepaalde aanhangige procedures waren gerezen.

53 Zoals de Commissie reeds heeft opgemerkt, is het dienaangaande van weinig belang of de drie betrokken documenten zakengeheimen bevatten, daar de weigering van de Commissie om de antwoorden te verspreiden, om bovenvermelde redenen gerechtvaardigd was (zie hiervóór, punten 45-52).

54 Het Gerecht is ook van oordeel, dat de rol van de Commissie in het kader van de in de bekendmaking georganiseerde samenwerking, verschilt van de rol van het Hof in het kader van de procedure van artikel 177 van het Verdrag. Het gaat namelijk om een bijzondere procedure die tussen twee takken van rechtspraak is ingesteld. Daarbij bestaat de rol van het Hof erin, uitspraak te doen over door de nationale rechters gestelde vragen. De nationale rechter formuleert zijn prejudiciële vragen in het kader van zijn eigen procedureregels, die indien nodig de vertrouwelijkheid van gevoelige informatie verzekeren. Evenzo bepalen de instructies voor de griffier van het Hof, dat namen of vertrouwelijke gegevens in de publicaties

betreffende de zaak kunnen worden weggelaten indien de omstandigheden dit vereisen. De in de bekendmaking bedoelde samenwerking wordt daarentegen niet door dergelijke procedureregels beheerst. Er is dan ook geen reden om de regels inzake de openbaarheid van arresten die in het kader van de procedure van artikel 177 worden gewezen, toe te passen op de antwoorden van de Commissie in het kader van de bekendmaking.

55 Tot slot stelt het Gerecht vast, dat verzoeker niet heeft aangeduid op welke manier de beginselen van de scheiding der machten en van de „controleerbaarheid van de administratie" niet in acht zouden worden genomen indien de antwoorden die de Commissie in het kader van de bekendmaking aan de nationale rechters geeft, niet voor het publiek toegankelijk werden gemaakt op eenvoudig aan de Commissie gericht verzoek. Dit argument moet derhalve ongegrond worden verklaard.

56 Om de hierboven uiteengezette redenen, kan dit middel niet worden aanvaard.

Het tweede middel: schending van artikel 190 van het Verdrag

Argumenten van partijen

57 Verzoeker betoogt, dat de door de Commissie gegeven motivering ontoereikend is.

58 De Nederlandse regering stelt, dat de motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. Haars inziens is de motivering onbegrijpelijk, aangezien de Commissie in de twee brieven verschillende redenen heeft aangevoerd. In de eerste heeft zij gewezen op de „gerechtelijke procedures", terwijl zij in de tweede een beroep heeft gedaan op een „goede rechtsbedeling". Het is voor de

geadresseerde dus onduidelijk, welke motieven de instelling heeft gehad om te beschikken zoals zij uiteindelijk heeft gedaan.

59 In de processtukken, aldus de Nederlandse regering, geeft de Commissie in wezen opnieuw een andere rechtvaardiging voor de bestreden beschikking, doordat zij zich beroept op de aard van de samenwerking tussen haar en de nationale rechter, in het kader waarvan zij moet worden vergeleken met een expert aan wie de rechter een informatieopdracht geeft. Nog daargelaten de onjuistheid van deze vergelijking, wordt hiermee volstrekt onduidelijk, op welke gronden de Commissie de toegang tot de gevraagde documenten daadwerkelijk heeft geweigerd.

60 De Nederlandse regering is ook van mening, dat in de twee brieven niet wordt aangegeven, waarom of hoe de vertrouwensrelatie tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties in gevaar zou kunnen komen indien aan verzoeker toegang tot de documenten werd verschaft. De Commissie heeft haar stelling, dat de nationale rechter verspreiding van de betrokken documenten niet op prijs zou stellen, niet gemotiveerd. Bovendien blijkt nergens uit de motivering, op welke wijze de eventuele noodzaak om die vertrouwensrelatie te beschermen, andere gevolgen zou hebben indien het geding niet meer aanhangig was.

61 Volgens de Commissie is de bestreden beschikking genoegzaam gemotiveerd. Deze motivering is niet alleen terug te vinden in de bestreden beschikking zelf, maar ook in de brief van 23 februari 1996 van de directeur-generaal van DG IV. In deze twee brieven is duidelijk uiteengezet, om welke redenen het verzoek om toegang is afgewezen. Bovendien heeft de secretaris-generaal van de Commissie ook geantwoord op enkele van de argumenten die verzoeker in zijn confirmatief verzoek van 29 februari 1996 naar voren had gebracht.

62 In haar opmerkingen aangaande de memorie in interventie van de Nederlandse regering wijst de Commissie erop, dat de motivering van de bestreden beschikking

niet alleen is terug te vinden in de brief van 29 maart 1996, maar ook in die van 23 februari 1996. Zij ziet geen enkele tegenspraak of geen enkel wezenlijk verschil tussen het gebruik van de term „gerechtelijke procedures" in de ene brief en het gebruik van de term „goede rechtsbedeling" in de andere. Bij de vertrouwensrelatie waarvan zij heeft gesproken, gaat het uiteraard om de relatie die voortvloeit uit de verplichting tot loyale samenwerking ingevolge artikel 5 van het Verdrag.

Beoordeling door het Gerecht

63 In de eerste plaats moet eraan 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, Delacre e. a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 15, en arrest WWF UK/Commissie, reeds aangehaald, punt 66). Bij de vraag, of de motivering van een beschikking aan deze vereisten voldoet, moet niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op 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).

64 De gedragscode bepaalt, dat wanneer de oorspronkelijke aanvraag om toegang wordt afgewezen, de verzoeker het recht heeft om de instelling te verzoeken deze afwijzing te herzien, zonder dat hij argumenten tegen de geldigheid van de eerste beschikking hoeft aan te voeren. Deze procedure vormt geen beroep tegen de afwijzing, maar schept de mogelijkheid van een tweede beoordeling van de aanvraag om toegang door de instelling.

65 Wanneer een antwoord de afwijzing van de aanvraag op grond van dezelfde middelen bevestigt, dient de toereikendheid van de motivering derhalve te worden onderzocht in het licht van de uitwisseling tussen de instelling en de verzoeker in haar geheel bezien, rekening houdend met de informatie waarover de verzoeker beschikte met betrekking tot de aard en de inhoud van de gevraagde documenten.

66 In casu blijkt uit de brief van verzoeker van 23 januari 1996 en uit de paragrafen van het XXIVe verslag die daarin worden aangehaald, dat verzoeker van begin af aan wist dat het bij de brieven van de Comissie ging om antwoorden die in het kader van de bekendmaking aan drie nationale rechterlijke instanties waren gezonden en die elk betrekking hadden op een bij deze instanties aanhangig geding. Bovendien was het voorwerp van de brieven in algemene bewoordingen beschreven.

67 In zijn antwoord van 23 februari 1996 beriep de directeur-generaal van DG IV zich op de uitzondering uit hoofde van de bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures), en verklaarde hij, dat de gevraagde brieven zowel juridische als objectieve elementen bevatten die moesten worden geacht deel uit te maken van de dossiers van de nationale rechters, te meer daar de betrokken zaken nog aanhangig waren.

68 De bestreden beschikking vormt een uitdrukkelijke bevestiging van deze eerste afwijzing. Ook al wordt daarin verwezen naar de „bescherming van het algemeen belang en meer bepaald de goede rechtsbedeling", verzoeker kon er niet aan twijfelen dat de secretaris-generaal de bedoeling had de aanvraag op grond van dezelfde uitzondering van de code af te wijzen. Er is geen tegenstrijdigheid tussen het gebruik van de woorden „gerechtelijke procedures" in de eerste brief en „goede rechtsbedeling" in de tweede, aangezien de betrokken uitzondering de inachtneming van een goede rechtsbedeling beoogt te verzekeren. Hieruit volgt, dat de Commissie in de twee brieven in wezen dezelfde verklaring heeft gegeven.

69 Het feit dat de Commissie tijdens de pleidooien naar de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties heeft verwezen, vormt evenmin een nieuwe motivering, in tegenstelling tot hetgeen de Nederlandse regering beweert. Die samenwerking is immers reeds aangevoerd in de eerste brief, die spreekt van een „vertrouwensrelatie" tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten, en is vervolgens opnieuw vermeld in de tweede,

die melding maakt van „de noodzakelijke samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties" en het feit dat openbaarmaking van de antwoorden deze samenwerking in het gedrang zou kunnen brengen.

70 Evenmin kan de Commissie worden verweten, eerst in de tweede brief naar de procedure van artikel 177 te hebben verwezen, aangezien haar opmerkingen een antwoord waren op de vergelijking die verzoeker in zijn confirmatief verzoek had trachten te maken tussen deze procedure en de in de bekendmaking bedoelde procedure.

71 Uit een en ander volgt, dat de Commissie de redenen waarom zij de uitzondering uit hoofde van de noodzaak van bescherming van het algemeen belang (gerechtelijke procedures) in verband met de drie gevraagde antwoorden had toegepast, duidelijk heeft aangegeven, rekening houdend met de aard van de in die antwoorden vervatte informatie. Verzoeker kon derhalve de rechtvaardigingsgronden van de bestreden beschikking kennen, en het Gerecht was in staat zijn toezicht op de wettigheid van die beschikking uit te oefenen.

72 Bijgevolg kan het tweede middel niet worden aanvaard, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

73 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld en de Commissie zulks heeft gevorderd, dient hij in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal interveniënt evenwel zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeker in de kosten van verweerster.

3) Verstaat dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn eigen kosten zal dragen.

Lenaerts Lindh Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 maart 1998.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

P. Lindh