



Noot bij Gerecht van Eerste Aanleg EG 17 juni 1998, zaak T-174/95, Zweedse Journalistenbond vs. Raad van de Europese Unie

Verschenen in *Mediaforum* 1998-9, nr. 41

M.M.M. van Eechoud

In afwachting van een volwassen EU-openbaarheidsregeling op basis van het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde artikel 191A EG-Verdrag (te henummeren tot art. 255), is de openbaarheid van documenten van de Europese Commissie en Raad geregeld in een gedragscode (93/730/EC, *PbEG* 1993 L340, p. 41-42) en daaraan uitvoering gevende besluiten. Voor de Raad is dat besluit 93/731/EC van 20 december 1993 (*PbEG* 1993 L340, p. 43-44), voor de Commissie besluit 94/90/EGKS,EG,Euratom van 8 februari 1994 (*PbEG* 1994 L 46, p. 58). Hoewel deze besluiten zijn gebaseerd op de reglementen van orde van de Commissie en Raad, kunnen burgers er wel een recht tot toegang tot documenten aan ontleen (GvEA EG 5 maart 1997, zaak T-105/95, *WWF UK/Commissie, Jurispr.* 1997, p. II-313).

Ook andere Europese instellingen zoals het Europees Parlement, de Europese Investeringsbank en het Europees Monetair Instituut hebben inmiddels regels voor openbaarheid getroffen, al dan niet met bovenstaande besluiten als voorbeeld. De Europese Ombudsman fungeerde als aanjager van deze nieuwe regelingen. Medio 1996 stelde de Ombudsman op eigen initiatief een onderzoek in naar de openbaarheidsvoorzieningen van vijftien EU-instellingen. Toentertijd kende pas één van hen een regeling. Anderhalf jaar later kon de Ombudsman in zijn Special Report aan het Europees Parlement melden dat van de onderzochte instellingen alleen het Hof van Justitie nog een regeling moet treffen (*Special Report* 616/PUBAC/F/IJH van 15 december 1997).

Bovenstaande zaak betreft een verzoek om vernietiging van een beschikking van de Raad, waarbij aan de Zweedse Journalistenbond de toegang werd geweigerd tot een aantal raadsdocumenten over de oprichting van Europol. De Zweedse journalistenbond, meer in het bijzonder journalisten van het door de bond uitgegeven vakblad, stelde na de toetreding van Zweden tot de EU een onderzoek in naar de mate waarin de Zweedse overheid uitvoering gaf aan de openbaarheid met betrekking tot Europese aangelegenheden (zie over de lange traditie van openbaarheid in Zweden J.M. de Meij, 'Uitingsvrijheid naar Zweeds model: een overladen menu van grondwettelijke delicatessen?', *Mediaforum* 1998-2, p. 48 en J. Osterdahl 'Openness versus Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union', *European Law Review* 1998-4, p. 336 e.v.).

De journalistenbond verzocht zowel Zweedse overheidsinstanties als de Europese Raad om twintig documenten. De Zweedse autoriteiten gaven toegang tot achttien van de twintig documenten, hier en daar met weglating van bepaalde passages. De Raad weigerde in eerste instantie juist achttien van de twintig documenten te verstrekken, met een summier beroep op de

weigeringsgronden van artikel 4 lid 1 van besluit 93/731/EC. Nadat de bond een zgn. confirmatief verzoek had ingediend, werden twee documenten alsnog vrijgegeven. De aanhoudende weigering voor de overige documenten werd ditmaal gemotiveerd met een beroep op een specifieke weigeringsgrond uit de catalogus van art. 4 lid 1, namelijk mogelijke schade aan het algemeen belang in verband met de openbare veiligheid, en op de uitzonderingsgrond van art. 4 lid 2 (geheimhouding van de beraadslagingen van de Raad).

De bond verzocht het Gerecht om vernietiging van de beschikking, daarbij gesteund door Zweden, Denemarken en Nederland. De Raad —ondersteund door Frankrijk en Groot-Brittannië— wierp een batterij verweren op, variërend van een beroep op niet-ontvankelijkheid wegens het ontbreken van procesbelang tot het verweer dat de ‘kernachtige’ motivering van de weigering volstond.

Over het procesbelang kon het Gerecht kort zijn. De journalistenbond was addressaat van de beschikking, en gezien het doel van de openbaarheidsregeling (burgers zo ruim mogelijke toegang geven) gaf de weigering tot toegang reeds belang bij nietigverklaring (r.o. 64-68). Ook het verweer van de Raad dat het Gerecht niet bevoegd was omdat het om materie zou gaan die onder de derde peiler valt, werd verworpen. Besluit 93/731/EC heeft immers betrekking heeft op alle documenten van de Raad ongeacht het onderwerp, en het Gerecht is op grond van artikel 173 EU-Verdrag bevoegd om de wettigheid van raadsbesluiten gebaseerd op besluit 93/731/EC te beoordelen.

De summiere motivering van de weigering bleek de achilleshiel van de beschikking. De Raad had niet aangegeven waarom hij de ingeroepen weigeringsgronden van toepassing achtte, noch gespecificeerd voor welke documenten hij zich op welke weigeringsgrond beriep. Volgens eerdere rechtspraak van het Gerecht is de weigeringsgrond ‘bescherming van het algemeen belang’ (i.c. de species openbare veiligheid) absoluut. Per document moet de Raad onderzoeken of verspreiding ervan daadwerkelijk afbreuk kan doen aan het algemeen belang. Staat dat vast, dan moet de toegang geweigerd worden (zie o.m. [GvEA EG 19 maart 1998, zaak T-83/96, Van der Wal/Commissie](#), *Mediaforum* 1998-6, nr. 30 met nt. M.M.M. van Eechoud). Het Gerecht herhaalt nogmaals dat weigeringsgronden eng moeten worden geïnterpreteerd, in tegenstelling overigens tot wat de Raad meent. Omdat de motivering voor de weigering zo summier is, en niet per document is aangegeven op welke weigeringsgrond de Raad zich beroept, kan het Gerecht niet beoordelen of de Europol-documenten wel onder de openbare veiligheid-exceptie vallen. Dat laatste lijkt het Gerecht overigens te betwijfelen, gezien zijn opmerking dat de documenten blijkens een zich in de stukken bevindende nota handelen over de onderhandelingen over de oprichting van Europol, en geen betrekking hebben op operationele activiteiten. Een ander gevolg van het feit dat de Raad niet per document aangaf op welke weigeringsgrond hij zich beriep is dat het Gerecht niet kan beoordelen of bij toepassing van de relatieve weigeringsgrond van artikel 4 lid 2 (geheimhouding beraadslagingen) wel de vereiste belangenafweging is gemaakt. Het Gerecht vernietigt de beschikking wegens motiveringsgebreken.

Aan de beoordeling van een belangrijk middel van de verzoeker, namelijk dat de weigering schending opleverde van een naar de mening van verzoeker fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht (zo vrij en volledig mogelijke toegang voor burgers tot EU-documenten), kwam het Gerecht jammer genoeg niet toe. Ook is nog niet duidelijk geworden hoe ver de Europese rechter gaat bij het beoordelen van de vraag of een bepaald document daadwerkelijk schade kan toebrengen aan het algemeen belang, en dus ontoegankelijk moet blijven. De Raad stelde in deze zaak dat het alleen aan hem is om dat te beoordelen, het Gerecht ging aan die stelling voorbij. Wellicht komen we over een en ander meer over te weten als het Hof van Justitie uitspraak doet in het beroep dat Van der Wal en Nederland hebben ingesteld tegen het

arrest van het Gerecht van 19 maart 1998 (zie *Mediaforum* 1998-6, Nr. 30). Een van de middelen in dat beroep is dat het Gerecht miskend zou hebben dat (i.c.) de Commissie moet aantonen dat het algemeen belang (i.c. gerechtelijke procedures, ook genoemd in art. 4 lid 1) daadwerkelijk geschaad kan worden door openbaarmaking (zaak C-189/98 P, *PbEG* 1998 C 258/18).