



Noot bij Gerecht van Eerste Aanleg EG 19 maart 1998, zaak T-83/96 (*Van der Wal & Nederland vs. Commissie*)

Verschenen in *Mediaforum* 1998-6, nr. 30

M.M.M. van Eechoud

Het is lange tijd tobben geweest met de openbaarheid op Europees niveau (zie o.m. L.W.M. Wopereis, 'De EuroWOB. Teruggeschrokken voor werkelijke openbaarheid', *Mediaforum* 1994-5, p. 54-57; D. Curtin & H. Meijers, 'Openbaarheid in Europa. Geheim bestuur door Schengen en Maastricht?', *NJB* 1995-5, p. 158-180).

Sinds het Verdrag van Amsterdam lijkt het zachtjes aan de goede kant op te gaan met de openbaarheid. Verklaring 17 van de Slotakte bij Maastricht meldde nog slechts dat transparantie van het besluitvormingsproces het democratisch gehalte van de Europese instellingen ten goede komt, en het vertrouwen van de burgers in het bestuur vergroot. De toegang tot documenten van o.m. Raad en Commissie diende dan ook verbeterd te worden (*Trb.* 1992, 74). Bij het Verdrag van Amsterdam is echter een nieuw artikel 191A in het EG-Verdrag opgenomen, volgens welke iedere EU-burger en ingezetene toegang heeft tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (Deel I, art. 2, punt 45 Verdrag van Amsterdam, *Trb.* 1998, 11). De uitwerking van dit artikel -dat overigens na de hernummering voorzien bij art. 12 Verdrag van Amsterdam, art. 255 wordt- in een verordening zal nog even op zich laten wachten.

De huidige regeling van openbaarheid is gebaseerd op de reglementen van orde van de Raad en Commissie (respectievelijk art. 151 lid 3 EG-Verdrag, hernummerd tot art. 207 en art. 162 lid 2 EG-Verdrag, hernummerd tot 218). Nederland was het er niet mee eens dat de openbaarheidsregelingen gebaseerd werden op genoemde verdragsbepalingen, omdat die enkel op de interne organisatie van de Raad en de Commissie betrekking hebben. Het Gerecht van Eerste Aanleg bepaalde echter dat bij gebreke aan algemene regels over de openbaarheid, de instellingen de toegang tot documenten wel op grond van hun interne organisatie moesten baseren ([GvEA EG 30 april 1996, zaak C-58/94, Nederland/Commissie, *Jurispr.* 1996, p. II-313](#)).

Besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van 8 februari 1994 en de daarbij goedgekeurde gedragscode regelt de toegang tot documenten van de Commissie en de Raad. In de zaak WWF UK/ Commissie bepaalde het gerecht dat burgers rechten aan het besluit 94/90 kunnen ontleen, ook al bevat het besluit alleen verplichtingen die de Commissie zichzelf vrijwillig heeft opgelegd bij wijze van maatregelen van interne organisatie. De bedoeling van het besluit is immers om burgers toegang te geven tot documenten, de Commissie moet haar eigen besluit dan ook eerbiedigen ([GvEA EG 5 maart 1997, zaak T-105/95, WWF UK/Commissie, *Jurispr.* 1997, p. II-313](#)).

In bovenstaande procedure beriep een advocaat zich op de gedragscode om toegang te krijgen tot

bepaalde brieven van de Commissie aan nationale rechters. Nederland steunde hem in zijn zaak, overigens zonder veel resultaat.

Nationale rechters die vragen hebben over artikel 85 en 86 EG-Verdrag kunnen afgezien van het stellen van prejudiciële vragen op grond van artikel 177 EG-Verdrag, ook inlichtingen inwinnen bij de Commissie op grond van Bekendmaking 93/C 39/05 (*PbEG* 1993 C39/6). De Commissie vindt dat het aan de 'vragende' rechter is om te bepalen of de inlichtingen die de Commissie op grond van deze samenwerkingsvorm verstrekt, openbaar worden gemaakt. De Commissie roept de uitzonderingsgrond van de gedragscode in, welke bepaalt dat toegang geweigerd *wordt* als de verpreiding van het document in kwestie schade *kan* toebrengen aan het algemeen belang, waaronder begrepen gerechtelijke procedures.

Het gerecht herinnert eraan dat de ingeroepen weigeringsgrond absoluut is, maar dat bij de toetsting van het verzoek de Commissie *wél* voor elk afzonderlijk document moet onderzoeken of de verspreiding ervan daadwerkelijk schade kan toebrengen (r.o. 43). Op voorhand alle documenten die op grond van bekendmaking 93/C 39/05 aan nationale rechterlijke instanties worden gezonden van openbaarheid uitzonderen, lijkt dus op het eerste gezicht niet mogelijk.

In tegenstelling tot wat de verzoeker stelt, is de weigeringsgrond niet beperkt tot gevallen waarin de Commissie zelf partij is bij een gerechtelijke procedure. Artikel 6 EVRM (eerlijk proces) brengt met zich mee dat nationale en communautaire rechters de vrijheid moeten hebben hun eigen procesregels toe te passen, onder meer waar die betrekking hebben op de vertrouwelijkheid van de stukken in het dossier (r.o. 47). De ingeroepen weigeringsgrond strekt ook tot bescherming van deze procedurele autonomie.

Het gerecht maakt onderscheid tussen documenten die de Commissie uitsluitend voor een welbepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld, en andere inlichtingen in het kader van Bekendmaking 93/C 93/05. Alleen bij de eerste categorie kan volgens het gerecht de