ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

7 juni 2011 *

In zaak T-471/08,

Ciarán Toland, wonende te Dublin (Ierland), vertegenwoordigd door A. Burke, solicitor, E. Regan, SC, en J. Newman, barrister,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh en C. Vang als gemachtigden,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski en H. Leppo als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, S. Johannesson en K. Petkovska als gemachtigden,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door H. Krück, N. Lorenz en D. Moore als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van besluit A (2008) 10636 van het Europees Parlement van 11 augustus 2008, voor zover daarbij de toegang wordt geweigerd tot verslag nr. 06/02 van de dienst interne audit van het Parlement van 9 januari 2008, genaamd „Audit van de vergoeding voor parlementaire bijstand",

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood, kamerpresident, F. Dehousse (rapporteur) en J. Schwarcz, rechters,

griffier: K. Andovà, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 december 2010,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) definieert de beginselen, voorwaarden en beperkingen van het in artikel 255 EG neergelegde recht van toegang tot documenten van deze instellingen.

2 Artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 luidt:

„2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[...]

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]"

Feiten van het geding

3 Bij brief van 11 juni 2008 heeft verzoeker, Ciarán Toland, het Parlement gevraagd om inzage in het jaarverslag 2006 van zijn dienst interne audit, daaronder begrepen de zestien verslagen van interne audits genoemd in punt 24 van de resolutie van het Parlement van 22 april 2008 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2006, Afdeling I — Europees Parlement (PB 2009, L 88, blz. 3).

4 Bij brief van 23 juni 2008 heeft de secretaris-generaal van het Parlement verzoeker toegang verleend tot het jaarverslag 2006 van de dienst interne audit van het Parlement, met referentienummer 07/01 en gedateerd 16 juli 2007 (hierna: „verslag nr. 07/01"), met uitzondering van één paragraaf van dat verslag betreffende een nog lopende audit. In de brief van 23 juni 2008 werd niet gesproken over de zestien andere verslagen van interne audits waar verzoeker om had gevraagd.

5 Bij brief van 19 juli 2008 heeft verzoeker een confirmatief verzoek ingediend waarin hij zijn verzoek om toegang tot de zestien verslagen van interne audits herhaalde, om in de brief van 11 juni 2008 genoemde redenen en op grond dat de brief van de secretaris-generaal van het Parlement van 23 juni 2008 geen enkele objectieve en naar behoren gemotiveerde rechtvaardiging gaf voor de weigering om inzage in die verslagen te verlenen. Verzoeker verzocht eveneens om toegang tot de donker gemaakte paragraaf van verslag nr. 07/01.

6 Bij brief van 11 augustus 2008 (hierna: „bestreden besluit") heeft het Parlement ten eerste geweigerd om toegang te verlenen tot de donker gemaakte paragraaf van verslag nr. 07/01, ten tweede volledige toegang verleend tot dertien van de zestien verslagen van interne audits alsmede gedeeltelijke toegang tot twee andere verslagen en, ten derde, geweigerd om toegang te verlenen tot het veertiende verslag, namelijk verslag nr. 06/02 van de dienst interne audit van 9 januari 2008, genaamd „audit van de vergoeding voor parlementaire bijstand" (hierna: „verslag nr. 06/02").

7 In het bestreden besluit heeft het Parlement verklaard dat verslag nr. 06/02 een eerste deel bevatte, met daarin een analyse van de risico's inherent aan financiële transacties betreffende de betaling van de vergoeding voor parlementaire bijstand alsmede een gedetailleerde analyse van de geldende regels en de werking ervan, een tweede deel, met daarin een samenvatting van de door de interne controleur opgestelde actieplannen om de werking van het systeem te verbeteren, en een derde deel, namelijk een gedetailleerde uitleg van die actieplannen (pagina 2, laatste alinea, van het bestreden besluit).

8 Het Parlement heeft hieraan toegevoegd dat verslag nr. 06/02, als onderzoek van de risico's verbonden aan de financiële transacties van de diensten van het Parlement voor de betaling van de vergoeding voor parlementaire bijstand en als reeks voorstellen om het systeem te verbeteren, een audit vormde in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 (pagina 2, laatste alinea, en bovenaan pagina 3 van het bestreden besluit).

9 Het Parlement was van mening dat verslag nr. 06/02, ofschoon het op 9 januari 2008 was afgerond, bleef vallen onder de uitzondering op het recht van toegang voorzien in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Het Parlement verwees naar het arrest van het Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie (T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punten 120 e.v.). Het verklaarde dat de in verslag nr. 06/02 opgenomen actieplannen de beginselen formuleerden waarop een herziening van de voorschriften voor de parlementaire vergoeding kon worden gebaseerd. Bovendien werd in die actieplannen melding gemaakt van andere acties die het directoraat-generaal (DG) „Financiën" van het Parlement nu reeds, vóór elke wijziging van de voorschriften kon uitvoeren. Het Parlement was van mening dat zijn administratie een redelijke termijn moest worden gegeven voor het in overweging nemen en de onmiddellijke uitvoering van die voorstellen, zoals voorgeschreven door artikel 86 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1; hierna: „financieel reglement"). Volgens het Parlement zou zelfs de verlening van gedeeltelijke toegang tot verslag nr. 06/02 in dit stadium een gevaar kunnen opleveren voor het doeltreffende gebruik ervan, en daarmee voor het doel van de inspectie in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 (pagina 3, eerste alinea, van het bestreden besluit).

10 Voorts heeft het Parlement betoogd dat de actieplannen van verslag nr. 06/02 voorstellen bevatten waarvoor de vaststelling van een besluit door het bevoegde politieke gezag nodig was, dat wil zeggen niet alleen het bureau van het Parlement en de conferentie van voorzitters van het Parlement, maar ook de Commissie, de Raad en de lidstaten. Het heeft aangegeven dat het tijdens zijn voltallige zitting van 22 april 2008 ten eerste de werkgroep van het bureau van het Parlement over het statuut van zijn leden heeft aangemoedigd om haar conclusies te presenteren met het oog op een snelle en adequate actie met betrekking tot de opmerkingen in verslag nr. 06/02, ten tweede heeft opgeroepen om onmiddellijke onderhandelingen te starten met de lidstaten en de Belgische regering, ten derde zijn secretaris-generaal volmacht heeft gegeven om contact op te nemen met de Commissie en de Raad teneinde de mogelijkheid te verzekeren van een nieuwe regeling voor de parlementaire vergoeding door middel van een wijziging van de regeling voor arbeidscontractanten en, ten laatste, zijn werkgroep over het statuut van de leden van het Parlement, de parlementaire assistenten en het pensioenfonds de opdracht heeft gegeven om zo snel mogelijk de werking van de geldende regels te beoordelen en, gezien het belang van het dossier, alle voorstellen

voor een wijziging van die regels die de werkgroep noodzakelijk acht, uit te werken (pagina 3, derde alinea, van het bestreden besluit).

11 Het Parlement heeft hieraan toegevoegd dat ofschoon het bureau van het Parlement op 9 juli 2008 toepassingsmaatregelen voor het statuut van de leden van het Parlement had vastgesteld, het gevoelige en complexe besluitvormingsproces voortduurde, in het kader waarvan verslag nr. 06/02 een belangrijk referentiedocument vormde. Het Parlement stelde dat het gebruik door zijn leden van de hun ter beschikking gestelde vergoedingen een gevoelig onderwerp is dat met grote interesse door de media wordt gevolgd en dat onderdelen van verslag nr. 06/02 konden worden gebruikt om het debat over de hervorming van het systeem te hinderen en een snelle hervorming in gevaar te brengen. De openbaarmaking van verslag nr. 06/02 zou in dit stadium, maar ook „daarna", zijn besluitvormingsproces ernstig ondermijnen, aangezien de betrokken hervorming niet door hem alleen tot een goed einde kon worden gevoerd (pagina 3, laatste alinea, en bovenaan pagina 4, van het bestreden besluit).

12 Kortom, daar het Parlement van mening was dat verzoekers verzoek van 19 juli 2008 geen argument bevatte dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 kon rechtvaardigen en dat zelfs de gedeeltelijke openbaarmaking daarvan enerzijds het doel van de inspectie in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en anderzijds het besluitvormingsproces van het Parlement in de zin van artikel 4, lid 3, van diezelfde verordening zou ondermijnen, heeft het besloten om verzoekers verzoek om toegang tot dat verslag af te wijzen (pagina 4, tweede en derde alinea, van het bestreden besluit).

Procesverloop en conclusies van partijen

13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 oktober 2008, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

14 Bij op 13, 17, respectievelijk 30 maart 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Denemarken verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige zaak ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker.

15 Bij beschikking van 25 juni 2009 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht deze interventieverzoeken ingewilligd.

16 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, naar welke kamer de zaak bijgevolg is verwezen.

17 Bij akten, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 26 augustus respectievelijk 9 en 11 september 2009, hebben het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Denemarken hun memories in interventie ingediend.

18 Het Parlement en verzoeker hebben op 16 respectievelijk 18 november 2009 opmerkingen ingediend over deze memories in interventie.

19 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) beslist over te gaan tot de mondelinge behandeling.

20 Partijen hebben ter terechtzitting van 7 december 2010 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

21 In zijn verzoekschrift concludeert verzoeker dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover daarbij de toegang tot verslag nr. 06/02 wordt geweigerd;

— het Parlement te gelasten om hem toegang te verlenen tot verslag nr. 06/02;

— het Parlement te verwijzen in de kosten.

22 In repliek heeft verzoeker zijn verzoek ingetrokken om het Parlement te gelasten, hem toegang te verlenen tot verslag nr. 06/02.

23 Gelet op deze gewijzigde conclusies van verzoeker concludeert het Parlement dat het het Gerecht behage:

— het verzoek om nietigverklaring van het bestreden besluit af te wijzen;

— verzoeker te verwijzen in de kosten;

— te gelasten dat interveniënten hun eigen kosten zullen dragen.

24 Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden ondersteunen in wezen verzoekers vordering tot nietigverklaring.

In rechte

25 Afgezien van drie middelen die formeel zijn ontleend aan een kennelijk onjuiste beoordeling, schending van de motiveringsplicht en schending van het evenredigheidsbeginsel, wordt in dit beroep in wezen een onjuiste rechtsopvatting aan de kaak gesteld, bestaande in schending, door het Parlement, van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en van artikel 4, lid 3, van diezelfde verordening. Aan de hand van dit onderscheid moeten, na bepaalde opmerkingen vooraf, de verschillende middelen en argumenten van verzoeker worden onderzocht.

Opmerkingen vooraf

26 Zoals uit de artikelen 1 en 2, leden 1 en 3, blijkt beoogt verordening nr. 1049/2001 het publiek toegang te geven tot documenten van de instellingen op alle werkterreinen van de Unie, onder voorbehoud van bepaalde daarin opgenomen uitzonderingen.

27 Blijkens punt 1 van haar considerans sluit deze verordening aan bij de wens, tot uitdrukking gebracht in het bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde artikel 1, tweede alinea, EU, om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging

van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen.

28 Volgens vaste rechtspraak moeten de uitzonderingen op de toegang tot documenten eng worden uitgelegd en toegepast, zodat de toepassing van het algemene beginsel om het publiek zo veel mogelijk toegang tot de documenten van de instellingen te geven, niet in het gedrang komt (arresten Hof van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, Jurispr. blz. I-11389, punt 66, en 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 36; arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punt 84). Bovendien vereist het evenredigheidsbeginsel dat afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel (zie in die zin arrest Hof van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punt 28).

29 Bovendien vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten een concreet onderzoek. De omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is op zich immers niet voldoende om deze uitzonderingsgrond toe te passen (zie naar analogie arrest Gerecht van 13 september 2000, Denkavit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. I-3011, punt 45). Een dergelijke toepassing is in beginsel slechts gerechtvaardigd indien de instelling vooraf heeft beoordeeld, ten eerste, of de toegang tot het document concreet en daadwerkelijk afbreuk doet aan het beschermde belang en, ten tweede, of in de gevallen bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001, geen hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt (zie in die zin arrest Gerecht van 19 januari 2010, Co-Frutta/Commissie, T-355/04 en T-446/04, Jurispr. blz. II-1, punt 123). Bovendien moet het gevaar voor afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijze voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie naar analogie arrest Gerecht van 7 februari 2002, Kuijer/Raad, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 56). Dit onderzoek moet tot uitdrukking komen in de motivering van het besluit

(arrest Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punt 69, en arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punt 115).

30 Een concreet en individueel onderzoek is eveneens geboden aangezien, ook al is het duidelijk dat een verzoek om toegang betrekking heeft op documenten die onder een uitzondering vallen, de instelling alleen op grond van een dergelijk onderzoek kan beoordelen of de verzoeker ten dele toegang kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 (zie in die zin arrest Gerecht van 12 oktober 2000, JT's Corporation/Commissie, T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punt 46, en arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punt 117).

31 Het is tegen de achtergrond van deze beginselen dat het onderhavige beroep dient te worden onderzocht.

Schending van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

32 Verzoeker, ondersteund door interveniënten, betoogt dat het Parlement zich in casu ten onrechte heeft beroepen op de uitzondering op het recht van toegang voorzien in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende de bescherming van het doel van audits.

33 Aangezien de audit op 9 januari 2008 was afgerond, was er geen enkele reden om in augustus 2008 de openbaarmaking ervan, die op geen enkele wijze de goede afloop ervan kon beïnvloeden, te weigeren. Met betrekking tot de stelling dat die openbaarmaking het „doel van de audit" zou hebben ondermijnd, aangezien de administratie daardoor niet over een redelijke termijn zou hebben beschikt om de in verslag nr. 06/02 geadviseerde maatregelen te onderzoeken en treffen, stelt verzoeker dat de onderhavige situatie verschilt van die in het in punt 9 hierboven aangehaalde arrest Franchet en Byk/Commissie. In casu wordt in het bestreden besluit immers geen termijn genoemd na afloop waarvan inzage kan worden verleend in verslag nr. 06/62. In dat besluit wordt gezegd dat de beoogde hervorming van regelgevende en wetgevende aard zou zijn en wordt er geen melding gemaakt van een ander onderzoek of andere inspectie waarvan de uitkomst door de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 zou kunnen worden beïnvloed. Bijgevolg was niet voldaan aan de voorwaarden om de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 betreffende de ondermijning van het doel van de audit toe te passen.

34 Wat de motivering van het bestreden besluit betreft, stelt verzoeker dat dit besluit geen antwoord geeft op de vraag hoe de toegang tot verslag nr. 06/02 concreet en daadwerkelijk kon leiden tot de ondermijning van het door artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang. Bovendien onderzoekt dit besluit niet of er een hoger openbaar belang bestond dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 gebood, ondanks de vermeende ondermijning van de doelstellingen van de audit. Bij gebreke van een dergelijk onderzoek is dat besluit bovendien in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

35 Het belang van het publiek om kennis te nemen van een auditverslag, waardoor het kan worden geïnformeerd over de wijze waarop een belangrijk deel van de staatsgelden die het Parlement voor zijn functioneren worden verleend, wordt gebruikt, vormt duidelijk een hoger openbaar belang.

36 Het Parlement betoogt dat in het in punt 9 hierboven aangehaalde arrest Franchet en Byk/Commissie wordt erkend dat het rechtmatig is om de administratie een redelijke

termijn te geven om te besluiten welke maatregelen op basis van de in een verslag opgenomen informatie moeten worden genomen. In casu had het Parlement op het moment van het bestreden besluit nauwelijks zeven maanden gehad om een beslissing over die maatregelen te nemen, hetgeen zeer zeker redelijk was, gelet op de langere termijnen die het Gerecht in het in punt 9 hierboven aangehaalde arrest Franchet en Byk/Commissie redelijk heeft geacht.

37 De redelijkheid van de termijn moet worden beoordeeld aan de hand van de datum van het bestreden besluit en het Parlement is wettelijk niet verplicht om in dat besluit aan te geven op welk toekomstig moment die termijn zal verstrijken. Het Parlement wordt ten onrechte verweten dat het dit niet heeft vermeld.

38 Wat de stelling betreft dat het bestreden besluit geen melding maakt van enig ander nog lopend onderzoek of inspectie, stelt het Parlement dat het bestreden besluit aldus moet worden opgevat dat de daarin opgenomen vermelding dat verslag nr. 06/02 actieplannen bevat „die andere maatregelen beschrijven welke het DG Financiën reeds kan nemen vóór elke wijziging van de toepasselijke bepalingen", in de context van dat besluit natuurlijk niet alleen betrekking heeft op wetgevende hervormingen, maar ook op onderzoeken en inspecties. Overigens waren in augustus 2008 administratieve onderzoeken gaande naar het gebruik door sommige afgevaardigden van bedragen die uit hoofde van de vergoeding voor parlementaire bijstand werden betaald en had de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 deze kunnen ondermijnen. Dit was trouwens algemeen bekend en verzoeker was hiervan op de hoogte.

39 Het Parlement betwist dat het bestreden besluit ontoereikend was gemotiveerd, of dat nu op het punt van het bestaan van een gevaar voor ondermijning van de bescherming van het doel van de audit of op het punt van het ontbreken van een hoger algemeen belang bij de openbaarmaking ervan was.

40 Met betrekking tot het argument ontleend aan de vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel stelt het Parlement dat, afgezien van het feit dat dit argument in wezen slechts een herhaling van verzoekers andere argumenten is, de betrokken kwestie in casu niets te maken heeft met de evenredigheidstoets, maar met de afweging van het belang van het publiek bij de bescherming van een document tegen het belang van het publiek bij de openbaarmaking ervan.

41 Ten slotte is het argument ontleend aan het feit dat de transparantie een hoger openbaar belang kan vormen dat de openbaarmaking gebiedt van een document dat anders onder de uitzondering van artikel 4, leden 2 of 3, van verordening nr. 1049/2001 zou vallen, in strijd met de logica van die verordening.

Beoordeling door het Gerecht

42 Artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat de toegang tot een document kan worden geweigerd wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, tenzij een hoger openbaar belang deze openbaarmaking gebiedt.

43 In de zaak die tot het in punt 9 hierboven reeds aangehaalde arrest Franchet en Byk/Commissie heeft geleid, heeft het Gerecht in punt 109 geoordeeld dat artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 aldus moest worden uitgelegd dat deze bepaling, die ertoe strekt het doel van inspecties, onderzoeken en audits te beschermen, slechts van toepassing is wanneer de openbaarmaking van de betrokken documenten de voltooiing van die activiteiten in gevaar kan brengen.

44 Weliswaar kunnen de verschillende onderzoeks- of inspectiehandelingen onder de uitzondering ter bescherming van inspecties, onderzoeken en audits blijven vallen, zolang de inspectie of het onderzoek nog loopt, ook al is het concrete onderzoek of de concrete inspectie waartoe het opgevraagde verslag heeft geleid, afgesloten (zie arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punt 110).

45 Aanvaarding dat de verschillende met inspecties, onderzoeken en audits verband houdende documenten onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen zolang niet is beslist over het aan deze procedures te geven gevolg, zou echter betekenen dat de toegang tot de genoemde documenten afhankelijk wordt van een onzekere, toekomstige en mogelijk in de verre toekomst liggende gebeurtenis, al naargelang van de snelheid en de zorgvuldigheid van de verschillende autoriteiten. Een dergelijke uitlegging zou indruisen tegen de doelstelling om het publiek de toegang te waarborgen tot documenten over mogelijke onregelmatigheden in het financiële beheer, zodat de burgers de mogelijkheid hebben beter toe te zien op de regelmatigheid van de uitoefening van het overheidsgezag (arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punten 111 en 112).

46 Er moet dus worden nagegaan of er op het tijdstip dat de bestreden besluiten werden genomen, nog inspecties en onderzoeken liepen die door de openbaarmaking van de gevraagde documenten in gevaar konden worden gebracht, en of deze werkzaamheden binnen een redelijke termijn zijn voortgezet (arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 9 supra, punt 113).

47 Uit deze uiteenzetting volgt dat de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzondering op het recht van toegang van toepassing kan worden verklaard op een auditverslag waarvan de openbaarmaking de inspecties of de onderzoeken in gevaar zou brengen die op basis van de inhoud ervan binnen een redelijke termijn zouden worden voortgezet.

48 In casu wordt de weigering om toegang te verlenen tot verslag nr. 06/02 die het Parlement ontleent aan artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, op pagina 3, eerste alinea, van het bestreden besluit, onder verwijzing naar het in punt 9 hierboven genoemde arrest Franchet en Byk/Commissie, gebaseerd op de overweging dat „de administratie [van het Parlement] een redelijke termijn moest worden gegeven voor het in overweging nemen en de onmiddellijke uitvoering van die voorstellen [opgenomen in verslag nr. 06/02], zoals voorgeschreven door artikel 86 van het financieel reglement".

49 Volgens diezelfde alinea van het bestreden besluit „zou zelfs de gedeeltelijke verlening van toegang tot [verslag nr. 06/02] in dit stadium een gevaar kunnen opleveren voor het doeltreffende gebruik ervan, en daarmee voor het doel van de audit". Op pagina 4, eerste en tweede alinea, van het bestreden besluit concludeert het Parlement, dit keer op besliste toon, dat zelfs de verlening van gedeeltelijke toegang in dit stadium „een gevaar zou opleveren voor het doeltreffende gebruik [van de] inhoud [van verslag nr. 06/02]" of zelfs „het doel van de audit zou ondermijnen".

50 Uit deze uiteenzetting volgt dat het Parlement op basis van het in punt 9 hierboven aangehaalde arrest Franchet en Byk/Commissie stelt dat een openbaarmaking van verslag nr. 06/02 op de datum van het bestreden besluit te vroeg zou zijn geweest om hem in staat te stellen, zelfs vóór elke hervorming van de regelgevende en/of wettelijke voorschriften op het gebied van de vergoeding voor parlementaire bijstand, de in dat verslag bepleite onmiddellijke acties tot een goed einde te brengen.

51 In het bestreden besluit wordt echter geen melding gemaakt van een concrete inspectie- of onderzoeksprocedure of van andere administratieve controles die op het moment van dat besluit gaande waren en die de uitvoering zouden vormen van de in verslag nr. 06/02 bepleite onmiddellijke acties.

52 In het gedeelte dat aan de afwijzing van het verzoek om toegang tot verslag nr. 06/02 is gewijd, verwijst het bestreden besluit dus slechts op abstracte wijze naar de noodzaak om de administratie een redelijke termijn te geven voor de onmiddellijke uitvoering van de in dat verslag opgenomen voorstellen en maakt het slechts melding van verschillende initiatieven die zijn ondernomen met het oog op een hervorming van de regelgevende en/of wettelijke voorschriften voor de parlementaire bijstand.

53 De verwijzing naar de diverse initiatieven die zijn ondernomen met het oog op een hervorming van de parlementaire bijstand betreft niet zozeer de uitzondering voorzien in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, betreffende de bescherming van het doel van de inspecties, onderzoeken en audits, als wel de uitzondering voorzien in artikel 4, lid 3, van die verordening, betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling. Bovenaan pagina 4 van het bestreden besluit zegt het Parlement immers dat „de openbaarmaking van verslag [nr. 06/02] in dit stadium het besluitvormingsproces van het Europees Parlement ernstig zou ondermijnen".

54 De enige verwijzing in het bestreden besluit naar een concreet onderzoek komt voor in het gedeelte van het besluit waarin het verzoek om toegang tot bepaalde donker gemaakte passages van andere auditverslagen dan verslag nr. 06/02 wordt afgewezen, op grond dat de toegang tot die passages zou leiden tot de openbaarmaking van een individueel geval van vermeende fraude dat door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) werd onderzocht. In antwoord op een ter terechtzitting gestelde vraag van het Gerecht heeft het Parlement echter verklaard dat verslag nr. 06/02 op zijn beurt geen enkele naam bevatte op grond waarvan individuele gevallen konden worden geïdentificeerd.

55 Ter terechtzitting heeft het Parlement volgehouden dat de inspectie- en onderzoeksprocedures en andere administratieve controles op basis van verslag nr. 06/02 op de datum van het bestreden besluit gaande waren. Zoals in punt 51 hierboven aangegeven, wordt in dat besluit echter geen melding gemaakt van een dergelijke procedure. Dat besluit, waarin niet wordt gesproken over die vermeende procedures, rechtvaardigt dus nog minder waarom de termijn voor afronding ervan in augustus 2008 als

redelijk moest worden aangemerkt noch, in het bijzonder, waarom de goede afloop ervan te lijden zou hebben van de openbaarmaking van verslag nr. 06/02.

56 Ter terechtzitting heeft het Parlement eveneens aangevoerd dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 in strijd zou zijn met de aard van dit document. Het gaat om een intern document dat is opgesteld in het kader van het financieel reglement, en niet om een document dat openbaar moet worden gemaakt, zoals het verslag van de Rekenkamer van de Europese Unie over de uitvoering van de begroting, dat elk jaar in het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt bekendgemaakt. Door de openbaarmaking van dit soort interne documenten zouden de interne controleurs van de instellingen zichzelf mogelijkerwijs beperken in hun opmerkingen, met als gevolg dat de interne audits minder efficiënt zijn voor de verbetering van de werking van de betrokken instellingen.

57 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat deze motivering niet voorkomt in het bestreden besluit. Het is juist dat het Parlement op de pagina's 2 en 3 van dat besluit artikel 86, lid 1, eerste alinea, van het financieel reglement heeft aangehaald, waarin wordt gezegd dat de intern controleur zijn instelling adviseert bij het beheersen van de risico's. Het ontleent aan die citaten, waarvan er één overigens voorkomt in een ander gedeelte van het bestreden besluit dan dat waarin het verzoek om toegang tot verslag nr. 06/02 wordt onderzocht, echter geen overweging die vergelijkbaar is met die welke het voor het eerst ter terechtzitting heeft aangevoerd. Overigens betekent het feit dat het Parlement in casu althans gedeeltelijk toegang heeft verleend tot vijftien van de zestien verslagen van interne audits die in het verzoek om toegang worden bedoeld, dat het niet zozeer de aard van intern document van die auditverslagen is die beslissend was voor een besluit tot verlening of weigering van toegang door het Parlement, maar het onderwerp en de concrete inhoud van die verslagen.

58 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Parlement in het bestreden besluit niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de toegang tot verslag nr. 06/02 de bescherming van het doel van de audits ondermijnde. Derhalve moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit niet gegrond is, voor zover het de toegang tot verslag nr. 06/02 op basis van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening

nr. 1049/2001 heeft geweigerd, zonder dat behoeft te worden onderzocht of er sprake was van een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking.

Schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001

Argumenten van partijen

59 Verzoeker, ondersteund door interveniënten, betoogt dat het Parlement zich in casu ten onrechte heeft beroepen op de uitzondering op het recht van toegang voorzien in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling.

60 De in het bestreden besluit opgenomen motivering ontleend aan, ten eerste, het feit dat het gebruik door de leden van het Parlement van de vergoeding voor parlementaire bijstand een gevoelig onderwerp is dat in de media met grote belangstelling wordt gevolgd en, ten tweede, het feit dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 het besluitvormingsproces zou kunnen ondermijnen, vormen meer politieke dan juridische overwegingen die bovendien berusten op de veronderstelling dat de transparantie en de informatie van het publiek zich verzetten tegen het goede verloop van de regelgevende en wetgevende activiteit. Hiermee stelt het bestreden besluit het fundamentele beginsel van transparantie ter discussie.

61 Verzoeker merkt op dat het Parlement in het bestreden besluit op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met het hoger belang van het publiek om te worden geïnformeerd. Er moet echter juist van worden uitgegaan dat het besluitvormingsproces van een democratische instelling op regelgevende en wetgevende gebieden in beginsel

niet kan worden ondermijnd door het informeren van het publiek. Het hoger openbaar belang bij openbaarmaking is belangrijker dan de zorg om het overigens hypothetische risico te vermijden dat het openbaar debat door die openbaarmaking wordt vertekend. Het bestreden besluit bevat geen enkele geschikte motivering die kan rechtvaardigen dat in casu een uitzondering wordt gemaakt op het beginsel van transparantie.

62 Het bijzonder belang dat, voor documenten en informatie die onder de wetgevende activiteit vallen, in verordening nr. 1049/2001 aan de transparantie wordt gehecht, kan niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een schending van de verplichting tot transparantie op andere werkterreinen van het Parlement, met name op het gebied van zijn administratieve activiteiten. De transparantie geldt niet alleen op wetgevend gebied, maar eveneens voor de uitvoerende functie van de instelling op administratief, niet-wetgevend en intern vlak.

63 De poging van het Parlement om het transparantiebeginsel als hoger openbaar belang te beperken tot het wetgevingsproces nadat een ontwerp van dien aard openbaar is gemaakt, getuigt van een nauwe en onjuiste visie van de onderhavige zaak en van de basisbeginselen van verordening nr. 1049/2001. Het Parlement ontkent ten onrechte dat verslag nr. 06/02 de beginselen formuleert op basis waarvan een hervorming van de toepasselijke bepalingen kan plaatsvinden en het maakt de wetgevingsprocedure op kunstmatige wijze los van de interinstitutionele debatten die in het algemeen voorafgaan aan de presentatie van een formeel ontwerp voor een wettelijke regeling door de Commissie.

64 Zelfs al wordt ervan uitgegaan dat het in punt 28 hierboven aangehaalde arrest Zweden en Turco/Raad alleen betrekking had op een hoger belang bij de transparantie op wetgevend gebied, is verzoeker van mening dat het hoger openbaar belang bij de transparantie eenzelfde recht van toegang vereist op gebieden die, zoals het onderhavige, het beheer van openbare financiën betreffen.

65 Het Parlement stelt, wat de verwijzing door verzoeker naar het in punt 28 hierboven genoemde arrest Zweden en Turco/Raad betreft, dat verslag nr. 06/02 een verslag van een interne audit vormde dat in het kader van het financieel reglement is opgesteld, en niet een verslag van een externe audit of een juridisch advies. Op de datum van het bestreden besluit was geen enkel wetgevingsproces gaande en kon in casu dus geen aanspraak worden gemaakt op een grotere transparantie die zou worden gewaarborgd door artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001. De beginselen van het in punt 28 hierboven genoemde arrest Zweden en Turco/Raad, dat is gewezen in het kader van een verzoek om toegang tot een juridisch advies dat in een wetgevende context was opgesteld, kunnen als zodanig niet worden toegepast op de onderhavige zaak, die betrekking heeft op een verslag van een interne audit dat is opgesteld buiten een wetgevingsprocedure.

66 Ofschoon verslag nr. 06/02 in het bestreden besluit wordt aangemerkt als „belangrijk referentiedocument", verwijst dit naar het „delicate en complexe besluitvormingsproces" dat op dat moment gaande was, en niet naar een op dat moment niet-bestaande wetgevingsprocedure. Verzoeker heeft dus geen enkel hoger belang bij de openbaarmaking aangetoond. Het enige door hem opgeëiste belang, dat betrekking heeft op wetgevende stukken, kan niet worden toegepast op een verslag van een interne audit.

67 Verzoeker ziet verslag nr. 06/02 dus ten onrechte als een soort „wetgevend voorstel", dat moet worden onderzocht volgens de redenering van het in punt 28 hierboven genoemde arrest Zweden en Turco/Raad. Alle argumenten betreffende de noodzaak voor de burgers om deel te nemen aan een breed debat over de inhoud van dat verslag op basis van dat arrest zijn dus ongegrond.

68 In het bestreden besluit wordt niet op stellige en niet-gemotiveerde wijze een beroep gedaan op een noodzaak van vertrouwelijke behandeling, maar wordt juist een omschrijving gegeven van de talrijke initiatieven die op dat moment genomen waren en van het delicate en complexe besluitvormingsproces dat op het moment van dat besluit nog gaande was. Bovendien waren alle andere eerdere pogingen tot hervorming op het betrokken gebied mislukt en was de situatie in 2008 nog onzekerder, zowel

wat het beginsel van hervorming als de concrete modaliteiten ervan betrof. In deze context kon redelijkerwijs worden gevreesd dat het hervormingsproces opnieuw zou mislukken indien verslag nr. 06/02 openbaar werd gemaakt. Door die openbaarmaking hadden bepaalde onderdelen van dat verslag immers kunnen worden gebruikt om het debat te doen mislukken en de snelheid van de hervorming te schaden. In juli 2008 heeft het Parlement overigens overgangs- en spoedmaatregelen getroffen om het gevaar van mislukking van het hervormingsproces het hoofd te bieden. Verzoeker stelt dus ten onrechte dat het onjuist is dat het Parlement zich voor de afwijzing van het verzoek om toegang op basis van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 heeft beroepen op een lopend besluitvormingsproces.

Beoordeling door het Gerecht

69 Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt dat „[d]e toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt".

70 Volgens vaste rechtspraak veronderstelt de toepassing van deze uitzondering dat wordt aangetoond dat de toegang tot het document dat de instelling voor intern gebruik heeft opgesteld het besluitvormingsproces van de instelling concreet en daadwerkelijk kon ondermijnen en dat het risico van die ondermijning redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch was (zie, naast de in de punten 29 en 30 hierboven aangehaalde rechtspraak, eveneens in die zin arrest Gerecht van 18 december 2008, Muñiz/Commissie, T-144/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 74).

71 Bovendien moet de ondermijning van het besluitvormingsproces, wil deze onder de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 vallen, ernstig zijn. Dit is met name het geval wanneer de openbaarmaking van het bedoelde document een substantieel gevolg heeft voor het besluitvormingsproces. De beoordeling van de ernst hangt af van alle omstandigheden van de zaak, met name van de negatieve effecten van die openbaarmaking voor het besluitvormingsproces waarop de instelling zich beroept (arrest Muñiz/Commissie, punt 70 supra, punt 75).

72 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verslag nr. 06/02, een auditverslag dat door de dienst interne audit van het Parlement ter uitvoering van artikel 86 van het financieel reglement is opgesteld, een document is dat de instelling voor intern gebruik heeft opgesteld.

73 Vervolgens is duidelijk dat dit document, dat volgens de bewoordingen van het bestreden besluit „de beginselen formuleerde waarop een herziening van de toepasselijke bepalingen van de parlementaire vergoeding kon worden gebaseerd" en „voorstellen bevatte waarvoor de vaststelling van een besluit door het bevoegde politieke gezag nodig was", een kwestie betrof waarover de instelling nog geen besluit had genomen.

74 Dienaangaande wordt niet echt betwist dat de besluiten betreffende het statuut van de leden van het Parlement die laatstgenoemde vóór het bestreden besluit heeft vastgesteld, de veel omvattender kwestie van de hervorming van de regeling van de parlementaire bijstand niet uitputtend behandelden. Het besluitvormingsproces van het Parlement, of dat nu door die instelling alleen of met de Raad, de Commissie en de lidstaten werd gevoerd, was met die besluiten dus nog niet afgerond.

75 Derhalve moet worden onderzocht of het Parlement in het bestreden besluit naar behoren heeft aangetoond dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 zijn besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen en, zo ja, of er geen hoger openbaar belang bestond dat de openbaarmaking gebood.

76 In het bestreden besluit heeft het Parlement uiteengezet dat „een gevoelig en complex besluitvormingsproces [...] waarin [verslag nr. 06/02] een belangrijk referentiedocument vormde" nog steeds gaande was en dat „het gebruik door de leden van het Parlement van de hun ter beschikking gestelde vergoedingen een gevoelig onderwerp is dat met grote belangstelling door de media wordt gevolgd" (pagina 3, laatste alinea, van het bestreden besluit). Het Parlement stelde vervolgens dat „onderdelen van verslag nr. 06/02 konden worden gebruikt om het debat over de hervorming van het systeem te hinderen en een snelle hervorming in gevaar te brengen" (bovenaan pagina 4 van het bestreden besluit). Derhalve heeft het Parlement verklaard dat „de openbaarmaking van [verslag nr. 06/02] in dit stadium, maar ook daarna, zijn besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, aangezien de betrokken hervorming niet door het Parlement alleen tot een goed einde kon worden gevoerd" (ibidem). In het vervolg van het bestreden besluit heeft het Parlement dezelfde stelling over de ondermijning van zijn besluitvormingsproces herhaald.

77 Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de weigering om toegang te verlenen in wezen is gebaseerd op de vrees dat onderdelen van verslag nr. 06/02 „konden" worden gebruikt om het debat over de hervorming te ondermijnen.

78 Het bestreden besluit bevat echter geen enkel tastbaar element op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het risico van ondermijning van het besluitvormingsproces op de datum van vaststelling ervan redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch was.

79 Het bestreden besluit maakt met name geen enkele melding van het bestaan, op de datum van zijn vaststelling, van ondermijning of pogingen tot ondermijning van het lopende besluitvormingsproces noch van objectieve redenen op grond waarvan redelijkerwijs kon worden voorzien dat die ondermijning bij openbaarmaking van verslag nr. 06/02 zou plaatsvinden.

80 De omstandigheid dat het gebruik door de leden van het Parlement van de hun ter beschikking gestelde financiële middelen een gevoelig onderwerp is dat met belangstelling door de media wordt gevolgd — hetgeen verzoeker overigens niet ontkent, integendeel — kan op zich geen objectieve reden vormen die volstaat om te vrezen voor een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces, zonder de door het EG-Verdrag gewenste transparantie zelf ter discussie te stellen.

81 Bovendien vormt de gestelde complexiteit van het besluitvormingsproces op zich geen bijzondere reden om te vrezen dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 dat proces ernstig zou ondermijnen.

82 Met betrekking tot het door het Parlement aangevoerde feit dat in het verleden verschillende pogingen tot hervorming van de parlementaire bijstand zijn mislukt, moet worden vastgesteld dat dit feit niet in het bestreden besluit wordt genoemd. Het is slechts tardief voor het Gerecht aangevoerd en zonder enige aanwijzing dat die mislukkingen zijn veroorzaakt door ondermijning van het besluitvormingsproces als gevolg van een openbaarmaking van gevoelige informatie.

83 Maar zelfs al wordt aangenomen dat het Parlement heeft aangetoond dat de openbaarmaking van verslag nr. 06/02 zijn besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, in elk geval moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit geen enkele motivering bevat met betrekking tot de vraag of een hoger openbaar belang ondanks alles niet de openbaarmaking van dat verslag vereiste.

84 De in het bestreden besluit opgenomen stelling dat „het confirmatief verzoek geen enkel argument bevat dat de openbaarmaking kan rechtvaardigen", kan immers niet als een dergelijke motivering worden aangemerkt. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat degene die om toegang tot documenten vraagt volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 niet verplicht is om de redenen voor zijn verzoek te vermelden.

85 Gezien de voorgaande overwegingen, waaruit volgt dat het Parlement in het bestreden besluit niet heeft aangetoond dat de toegang tot verslag nr. 06/02 zijn besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen en, gelet op het vereiste van het ontbreken van een hoger openbaar belang, zijn weigering hoe dan ook niet heeft gemotiveerd, moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit niet gegrond is voor zover daarbij de toegang tot verslag nr. 06/02 op basis van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 wordt geweigerd.

86 In deze omstandigheden moet het onderhavige beroep worden toegewezen en moet het bestreden besluit nietig worden verklaard voor zover verzoeker daarbij de toegang tot verslag nr. 06/02 wordt geweigerd.

Kosten

87 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van hetzelfde Reglement dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

88 Daar het Parlement in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van verzoeker te worden verwezen in de kosten. Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Besluit A (2008) 10636 van het Europees Parlement van 11 augustus 2008 wordt nietig verklaard voor zover daarbij de toegang wordt geweigerd tot verslag nr. 06/02 van de dienst interne audit van het Parlement van 9 januari 2008, genaamd „Audit van de vergoeding voor parlementaire bijstand".

2) Het Parlement zal zijn eigen kosten dragen en de kosten van Ciarán Toland.

3) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden zullen hun eigen kosten dragen.

Forwood Dehousse Schwarcz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 juni 2011.

ondertekeningen