ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

26 april 2016*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten inzake een onderzoeksdossier van OLAF — Beroep tot nietigverklaring — Impliciete en expliciete weigeringen van toegang — Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — Uitzondering betreffende de bescherming van de commerciële belangen van een derde — Uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces — Motiveringsplicht — Niet-contractuele aansprakelijkheid”

In zaak T-221/08,

Guido Strack, wonende te Keulen (Duitsland), vertegenwoordigd door H. Tettenborn en N. Lödler, advocaten,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Costa de Oliveira en B. Eggers, vervolgens door B. Eggers en J. Baquero Cruz als gemachtigden,

verweerster,

betreffende, ten eerste, een verzoek tot nietigverklaring van alle impliciete en expliciete besluiten die de Commissie heeft vastgesteld naar aanleiding van de initiële verzoeken om toegang tot documenten die G. Strack op 18 en 19 januari 2008 heeft ingediend, en, ten tweede, een schadevordering,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánova, president, E. Buttigieg (rapporteur) en L. Madise, rechters,

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 oktober 2014,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest[1] *[omissis]*

Procedure en conclusies van partijen

37 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 juni 2008, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld. Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 september 2008, heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, die bij beschikking van het Gerecht (Derde kamer) van 14 januari 2010 is gevoegd met de zaak ten gronde.

38 Na de aanpassing van zijn conclusies, met name bij op 7 september 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte, verzoekt verzoeker het Gerecht:

— de impliciete en expliciete besluiten houdende weigering van toegang tot de documenten van de Commissie en de documenten van OLAF, zoals vastgesteld door de Commissie in het kader van de behandeling van de initiële verzoeken om toegang van 18 en 19 januari 2008 en de confirmatieve verzoeken van 22 februari, 18 april en in het bijzonder 21 april 2008, en met name de besluiten van 19 mei en 17 juni 2008 en van 30 april en 7 juli 2010, nietig te verklaren, voor zover verzoekers verzoeken om toegang tot documenten daarbij geheel of gedeeltelijk worden afgewezen;

— de Commissie te veroordelen tot betaling van een passende schadevergoeding, die evenwel niet lager mag zijn dan een symbolische vergoeding van 1 EUR;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

39 De Commissie verzoekt het Gerecht in wezen:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker te verwijzen in de kosten.

40 Bij brief van 5 juli 2010 heeft het Gerecht de partijen ervan op de hoogte gebracht dat de kamer waarbij de zaak aanhangig was bij beslissing van 2 juli 2010 het verzoek om het voorwerp van het beroep uit te breiden tot het uitdrukkelijke afwijzende besluit van 17 juni 2008, had afgewezen, en het verzoek om het voorwerp van het beroep uit te breiden tot het eerste besluit van OLAF, had toegewezen.

41 Bij beslissing van 16 november 2010, aan partijen betekend op 25 november 2010, heeft het Gerecht verzoekers verzoek om het voorwerp van het beroep uit te breiden tot het tweede besluit van OLAF, toegewezen.

42 Na het vertrek van de rechter-rapporteur is de zaak opnieuw toegewezen. Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen. Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

43 Bij beschikking van 5 februari 2014 is overeenkomstig artikel 65, onder b), artikel 66, lid 1, en artikel 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 een maatregel van instructie vastgesteld, waarbij de Commissie werd gelast een kopie over te leggen van de

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

vertrouwelijke versies van alle documenten inzake verzoek nr. 590/2008, waarbij werd aangegeven dat deze documenten niet zouden worden meegedeeld aan verzoeker. Bij brief van 5 maart 2014 heeft de Commissie aan deze maatregel van instructie gehoor gegeven.

44 In het kader van de in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht partijen verzocht om een aantal vragen te beantwoorden. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken voldaan. Zo hebben de Commissie en verzoeker, respectievelijk op 5 en 6 maart 2014, geantwoord op door het Gerecht gestelde vragen. Bij memorie van 27 maart 2014 heeft verzoeker opmerkingen ingediend over de antwoorden van de Commissie van 5 maart 2014.

45 Op 20 oktober 2014 heeft verzoeker ter griffie van het Gerecht een brief neergelegd die betrekking had op een besluit van OLAF van 31 juli 2014 betreffende het „heronderzoek van het antwoord op [z]ijn verzoek om toegang tot persoonsgegevens, OF/2002/0356" (hierna: „besluit tot heronderzoek van OLAF van 31 juli 2014"), dat was genomen op grond van artikel 13 van verordening nr. 45/2001, alsook een overzichtstabel van de betrokken documenten en de bijlage daarbij, met documenten die OLAF in zijn bezit had.

46 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 21 oktober 2014.

47 Bij brief van 4 november 2014 heeft de Commissie opmerkingen ingediend over verzoekers brief van 20 oktober 2014 (zie punt 45 supra).

48 Na de schriftelijke opmerkingen van de Commissie van 2 december 2014, die betrekking hadden op de schriftelijke opmerkingen van verzoeker van 7 november 2014 over de schriftelijke antwoorden van de Commissie van 22 oktober 2014 op vragen van het Gerecht met het oog op de terechtzitting, heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht op 8 december 2014 de mondelinge behandeling gesloten.

In rechte *[omissis]*

II – *Verzoek tot nietigverklaring [omissis]*

C – *Verzoek nr. 590/2008 [omissis]*

3. Gegrondheid van het verzoek *[omissis]*

b) Middelen en grieven waarmee wordt opgekomen tegen de gegrondheid van de gedeeltelijke of volledige weigeringen van toegang tot documenten *[omissis]*

i) Documenten op de lijst van OLAF van 30 april 2010 *[omissis]*

Eerder openbaar gemaakte documenten *[omissis]*

128 Verordening nr. 1049/2001 heeft tot doel de documenten van de instellingen voor het grote publiek toegankelijk te maken (zie in die zin arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr., EU:C:2007:75, punten 43 en 44) en – zoals OLAF onder titel 7 van zijn eerste besluit overigens heeft opgemerkt – de documenten die krachtens die verordening openbaar worden gemaakt, worden voor

iedereen beschikbaar (arrest Catinis/Commissie, punt 86 supra, EU:T:2014:267, punt 62; zie ook arrest Agapiou Joséphidès/Commissie en EACEA, punt 82 supra, EU:T:2010:442, punt 116, en beschikking van 7 maart 2013, Henkel en Henkel France/Commissie, T-64/12, EU:T:2013:116, punt 47).

129 Dit gevolg blijkt ook uit artikel 9, lid 2, onder e), van de bijlage bij het Reglement van orde van de Commissie, inzake de bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van verordening nr. 1049/2001, zoals deze bijlage blijkt uit besluit 2001/937/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 5 december 2001 tot wijziging van haar Reglement van orde (PB L 345, blz. 94), volgens welk artikel de documenten die reeds naar aanleiding van een vorig verzoek openbaar zijn gemaakt „automatisch" op verzoek worden toegezonden.

130 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is het juist dat het Gerecht in de zaak die heeft geleid tot de beschikking van 14 januari 2014, Miettinen/Raad (T-303/13, EU:T:2014:48, punten 17-19), heeft geoordeeld dat aangezien aan de verzoeker toegang tot het gevraagde document was verleend, deze het enige resultaat had verkregen dat zijn beroep hem had kunnen opleveren. Anders dan in casu het geval is, was in de zaak Miettinen/Raad, reeds aangehaald, het gevraagde document echter openbaar gemaakt, zodat uit die beschikking niet kan worden afgeleid dat de enkele omstandigheid dat de belanghebbende om welke reden ook toegang tot het gevraagde document heeft gehad, er in elk geval aan in de weg zou staan dat hij verzoekt om toegang tot dit document op grond van verordening nr. 1049/2001, zelfs al is dit document niet openbaar gemaakt.

131 Bijgevolg staat het eerste besluit van OLAF, voor zover daarbij wordt geweigerd om verzoeker toegang te verlenen tot de documenten met de vermelding „PD" op grond van verordening nr. 1049/2001, in voorkomend geval en zoals de Commissie in haar schrifturen ook heeft benadrukt, duidelijk eraan in de weg dat deze documenten als openbaar worden beschouwd, hetgeen juist het door verzoeker nagestreefde doel is en overeenstemt met het doel van verordening nr. 1049/2001, dat erin bestaat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te verlenen, met het oog op meer openheid, om een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk te maken en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem te waarborgen, zoals wordt opgemerkt in overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr., EU:C.2008:374, punt 45).

132 Bijgevolg is de omstandigheid dat verzoeker de documenten waarop zijn verzoek om toegang betrekking had, reeds in zijn bezit had en dat het doel van dit verzoek er dus niet in bestond kennis te nemen van de inhoud ervan, maar eerder deze documenten bekend te maken aan derden, onbelangrijk, temeer daar de redenen van verzoeker om te beslissen om een dergelijk verzoek in te dienen, niet relevant zijn, aangezien verordening nr. 1049/2001 niet bepaalt dat de belanghebbende zijn verzoek om toegang tot documenten moet motiveren, en evenmin dat de redenen voor een dergelijk verzoek een rol kunnen spelen bij het toe- of afwijzen ervan (beschikking Henkel en Henkel France/Commissie, punt 128 supra, EU:T:2013:116, punt 47).

133 Evenmin kan worden ingestemd met het argument van de Commissie inzake de bovenmatige werklast die voor haar zou voortvloeien uit de verplichting om toegang te geven tot documenten die de verzoeker reeds in zijn bezit heeft, ook al heeft hij geen toegang tot deze documenten gekregen op grond van verordening nr. 1049/2001.

134 Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking dat een instelling in uitzonderlijke omstandigheden weliswaar de toegang tot documenten kan weigeren op grond dat de werklast die is verbonden aan de openbaarmaking ervan buiten verhouding staat tot de doelstellingen die met het verzoek om toegang tot deze documenten worden nagestreefd (arrest Strack/Commissie, punt 56 supra, EU:C.2014:2250, punt 28), maar de Commissie in casu in ieder geval geen dergelijke uitzonderlijke omstandigheden heeft aangevoerd. Bovendien betreft het grotendeels documenten die deze instelling al eerder openbaar heeft gemaakt.

135 Bijgevolg kan de Commissie zich niet beroepen op de enkele omstandigheid dat diegene die om toegang verzoekt op een andere grond reeds in het bezit was, of werd geacht te zijn, van de gevraagde documenten, om het onderzoek te weigeren van het verzoek om toegang tot deze documenten op grond van verordening nr. 1049/2001, met uitzondering van de documenten die, zoals de bijlage bij document nr. 267, voor het publiek toegankelijk zijn gemaakt door, met name, de publicatie ervan.

136 In deze omstandigheden dient het onderhavige middel te worden aanvaard voor zover het betrekking heeft op de documenten die in het bezit van verzoeker zijn of zijn geweest, doordat hij ze heeft opgesteld, of die eerder openbaar zijn gemaakt op een andere grond dan verordening nr. 1049/2001, zonder echter voor het publiek toegankelijk te zijn gemaakt.

Niet openbaar gemaakte documenten *[omissis]*

– Aangevoerde schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 *[omissis]*

148 Allereerst dient te worden opgemerkt dat volgens de rechtspraak het beroep op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, die van toepassing is nadat een besluit is genomen, onderworpen is aan strikte voorwaarden. Zij geldt enkel voor bepaalde types documenten en de weigering van openbaarmaking is enkel gerechtvaardigd indien deze het besluitvormingsproces van de instelling „ernstig” zou ondermijnen (arrest Commissie/Agrofert Holding, punt 139 supra, EU:C:2012:394, punt 77).

149 Vervolgens dient te worden opgemerkt dat verzoek nr. 590/2008 wordt gekenmerkt door het feit dat het niet één document, maar een geheel van globaal aangeduide documenten betreft. Zoals blijkt uit punt 69 supra, heeft verzoeker in wezen verzocht om toegang tot een geheel van algemeen aangeduide documenten, namelijk het volledige onderzoeksdossier OF/2002/0356 van OLAF, de volledige en correcte transcripties van de geluidsopnamen in dit dossier, en allerhande documenten die niet in dit dossier waren opgenomen, maar toch betrekking hadden op bovengenoemde zaak/bovengenoemd onderzoek of op zijn persoon. Het eerste besluit van OLAF geeft dienaangaande aan dat het dossier van OLAF alle documenten met betrekking tot die zaak bevat en dat er geen documenten in verband met de zaak bestaan die niet in het dossier zitten en waarop verzoek nr. 590/2008 betrekking heeft.

150 Zoals in punt 91 supra is opgemerkt, biedt in een dergelijke situatie de erkenning van een algemeen vermoeden dat de openbaarmaking van een bepaald soort documenten in beginsel de bescherming van een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde belangen ondermijnt, de betrokken instelling de mogelijkheid een verzoek in zijn geheel te behandelen en dienovereenkomstig te beantwoorden (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, punt 90 supra, EU:C:2014:112, punten 65 en 68).

151 Het eerste besluit van OLAF geeft dienaangaande aan dat de documenten van categorie 1 nota’s zijn die de met het betrokken onderzoeksdossier belaste onderzoekers hebben voorbereid, en de redenering en de analyse van de onderzoekers en ander bevoegd personeel met betrekking tot de ontwikkeling en de richting van het onderzoek over zowel vragen ten gronde als beheersvragen bevatten. Volgens dit besluit betreffen de documenten van categorie 2 de correspondentie tussen de personeelsleden van OLAF of tussen deze personeelsleden en die van de Commissie over het betrokken onderzoek, en de voorbereiding van antwoorden aan de Ombudsman of op vragen van het Europees Parlement. Deze documenten bevatten opmerkingen van OLAF en van de diensten van de Commissie over dat onderzoek, die hebben geleid tot interne beslissingen. Ten slotte is het document van categorie 7 een ontwerp van het eindverslag over het betrokken onderzoek.

152 Het eerste besluit van OLAF preciseert dat, hoewel de onderzoekshandelingen zijn gestaakt, de documenten van de categorieën 1, 2 en 7, waartoe de toegang wordt geweigerd, uitsluitend voor intern gebruik zijn opgesteld, standpunten voor intern gebruik bevatten en deel uitmaken van de

beraadslagingen en het voorafgaand overleg binnen OLAF. Deze documenten zijn verspreid onder de onderzoekers van OLAF en bij de diensten van de Commissie om nauwkeurige informatie van de betrokken ambtenaren te verkrijgen. Deze documenten bevatten voorlopige standpunten inzake de mogelijke onderzoeksstrategieën, operationele activiteiten en te nemen beslissingen. Zij bevatten bedenkingen, de analyse van de feiten en de beoogde maatregelen, en geven het proces voor het opstellen van de externe correspondentie weer.

153 Zoals in het eerste besluit van OLAF terecht wordt opgemerkt, zou toegang van het publiek tot dergelijke documenten bijzonder nadelig zijn voor de mogelijkheid voor de Commissie, en in het bijzonder OLAF, om in het algemeen belang haar taak van fraudebestrijding te vervullen. De openbaarmaking van de betrokken documenten zou het besluitvormingsproces van de Commissie en OLAF aanzienlijk schaden, omdat het de volledige onafhankelijkheid van de toekomstige onderzoeken van OLAF en het doel ervan ernstig in gevaar zou brengen door de strategie en de werkmethodes van OLAF te onthullen en door de mogelijkheid voor OLAF te beperken om van zijn medewerkers onafhankelijke beoordelingen te krijgen en om de diensten van de Commissie over zeer gevoelige onderwerpen te raadplegen. Door de openbaarmaking zouden ook particulieren kunnen worden ontmoedigd om informatie over mogelijke fraude toe te zenden, en zouden OLAF en de Commissie dus nuttige informatie voor het openen van onderzoeken ter bescherming van de financiële belangen van de Unie mislopen (zie in die zin arrest Catinis/Commissie, punt 86 supra, EU:T:2014:267, punt 54, inzake een lopend OLAF-onderzoek in verband met de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering betreffende de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits).

154 Deze conclusie geldt temeer daar volgens de rechtspraak de met name in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten, wanneer de betrokken documenten zoals in de onderhavige zaak betrekking hebben op een specifiek gebied van het Unierecht – in casu de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de strijd tegen fraude, corruptie en alle andere activiteiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de Unie – niet kunnen worden uitgelegd zonder rekening te houden met de specifieke regels voor de toegang tot deze documenten (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, punt 90 supra, EU:C:2014:112, punt 83).

155 Zoals in herinnering wordt gebracht in artikel 3 van besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van OLAF (PB L 136, blz. 20), oefent OLAF zijn onderzoekbevoegdheden in volledige onafhankelijkheid uit (zie in die zin arrest van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Commissie, T-48/05, Jurispr., EU:T:2008:257, punt 255).

156 Artikel 8, lid 2, van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door OLAF (PB L 136, blz. 1), die op grond van artikel 324 VWEU is vastgesteld ter bestrijding van fraude en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, bepaalt dat alle in het kader van interne onderzoeken meegedeelde of verkregen gegevens, ongeacht de vorm ervan, vallen onder het beroepsgeheim. Zij mogen met name niet worden meegedeeld aan andere personen dan die welke er binnen de instellingen van de Unie of in de lidstaten ambtshalve kennis van moeten nemen, en mogen niet worden gebruikt voor enig ander doel dan de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit.

157 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is de bijzondere vertrouwelijkheid die deze documenten in verband met het onderzoek genieten, en dit zelfs – tot op zekere hoogte – ten aanzien van de personen tegen wie een dergelijk onderzoek beweerdelijk is gericht (zie in die zin arrest Franchet en Byk/Commissie, punt 155 supra, EU:T:2008:257, punt 255), niet alleen gerechtvaardigd aangezien OLAF in het kader van een dergelijk onderzoek gevoelige bedrijfsgeheimen en zeer gevoelige informatie over personen verzamelt, waarvan de openbaarmaking hun reputatie aanzienlijke schade zou kunnen toebrengen, maar ook aangezien de toegang tot de documenten inzake een intern onderzoek van OLAF, zelfs nadat de betrokken procedure is afgesloten, en meer in het bijzonder tot

de documenten met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen OLAF, mogelijkerwijs zijn werkzaamheden ernstig zou belemmeren, de methodologie en de onderzoeksstrategie van OLAF zou onthullen, de beschikbaarheid van de personen die een rol spelen in de procedure om in de toekomst mee te werken zou schaden en, bijgevolg, de correcte werking van de betrokken procedures en de verwezenlijking van de nagestreefde doelen in gevaar zou brengen.

158 Hoewel verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 1073/1999 geen bepaling bevatten waarin uitdrukkelijk staat dat de ene verordening voorrang heeft boven de andere, en hoewel elk van deze verordeningen dient te worden toegepast op een wijze die verenigbaar is met de andere en aldus een coherente toepassing mogelijk maakt (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, punt 90 supra, EU:C:2014:112, punt 84), rechtvaardigt een dergelijke toepassing in casu geheel en al de erkenning van een vermoeden van weigering van toegang.

159 Daarbij komt dat de administratieve werkzaamheden van de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof niet een even ruime toegang tot documenten eisen als de wetgevende werkzaamheden van een instelling van de Unie (arrest Commissie/EnBW, punt 90 supra, EU:C:2014:112, punt 91).

160 Daaruit volgt dat voor de krachtens verordening nr. 1073/1999 gevoerde interne onderzoeksprocedures van OLAF met name uit de bepalingen van deze verordening een algemeen vermoeden kan voortvloeien van weigering van toegang tot de documenten inzake het onderzoek en, meer in het bijzonder, tot de documenten met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen OLAF.

161 In deze omstandigheden was de Commissie gerechtigd om voor de toepassing van de in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzonderingen te veronderstellen – zonder elk van de betrokken documenten concreet en afzonderlijk te onderzoeken – dat toegang van het publiek tot deze documenten, op basis van verordening nr. 1049/2001, de bescherming van de daarin bedoelde belangen in beginsel zou aantasten, om daaruit af te leiden dat al deze documenten vielen onder de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van deze verordening neergelegde uitzondering.

162 Gelet op de voorgaande overwegingen is het algemene vermoeden van aantasting van de met name door artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen, dat is gerechtvaardigd ter voorkoming van elk gevaar voor ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces in de zin van deze bepaling, noodzakelijk, los van de vraag of het verzoek om toegang een reeds afgesloten onderzoeksprocedure, dan wel een lopende procedure betreft.

163 De omstandigheid dat een document inzake een intern onderzoek van OLAF dateert van na het afsluiten van het betrokken onderzoek, kan er evenmin aan in de weg staan dat de openbaarmaking ervan wordt geweigerd op grond van het algemene vermoeden van weigering van toegang, aangezien dit document betrekking heeft op dit onderzoek, informatie bevat over standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen OLAF en dus informatie bevat waarvan de onthulling het werk van OLAF, bij zijn taak om fraude en corruptie te bestrijden, in gevaar zou kunnen brengen.

164 Evenmin kan worden ingestemd met verzoekers argument dat de correspondentie tussen OLAF en de Commissie in ieder geval niet kan vallen onder de documenten met standpunten voor „intern” gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien OLAF en de Commissie niet moeten worden geacht deel uit te maken van dezelfde instelling. Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking dat verordening nr. 1049/2001 van toepassing is op OLAF, aangezien OLAF voor deze verordening wordt erkend als onderdeel van de Commissie, die in artikel 1, onder a), van die verordening wordt vermeld als een van de instellingen waarop deze van toepassing is.

165 Dit geldt ook voor het argument dat de correspondentie van OLAF met derden noodzakelijkerwijs moet worden uitgesloten van de werkingssfeer van de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering. Dergelijke communicatie kan immers klaarblijkelijk informatie inzake standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling bevatten, overeenkomstig deze bepaling, en de weigering van de openbaarmaking ervan is bijgevolg noodzakelijk om de onafhankelijkheid van OLAF en de vertrouwelijkheid van zijn taak te waarborgen.

166 Bovendien, anders dan verzoeker stelt, kan document nr. 2 van de lijst van OLAF van 30 april 2010 niet worden beschouwd als ten onrechte ingedeeld bij de aantekeningen van het onderzoeksdossier, aangezien het een „aantekening voor het onderzoeksdossier van OLAF" betreft die betrekking heeft op een onderzoek in verband met de betrokken zaak. Dit geldt ook voor document nr. 34, dat kennelijk deel uitmaakt van de nota's voor het betrokken onderzoeksdossier, zoals het Gerecht heeft kunnen vaststellen.

167 Bovendien heeft verzoeker in zijn verzoeken om toegang niet aangetoond dat er een openbaar belang bestaat dat toch zou wettigen dat toegang tot de documenten van het betrokken onderzoek wordt verleend. Het staat echter aan verzoeker om zich concreet te beroepen op omstandigheden waaruit een openbaar belang blijkt dat de openbaarmaking van de betrokken documenten wettigt (zie in die zin arrest Strack/Commissie, punt 56 supra, EU:C:2014:2250, punt 128). Voorts blijkt uit het eerste besluit van OLAF dat het wel degelijk heeft onderzocht of er sprake was van hogere belangen, om te oordelen dat het op basis van geen enkel element kon besluiten dat er een dergelijk hoger belang bestond. Alleen het transparantiebeginsel en het belang daarvan aanvoeren, kan dienaangaande niet volstaan (zie in die zin arrest Strack/Commissie, punt 56 supra, EU:C:2014:2250, punten 129 en 131). Ten slotte kan niet worden ingestemd met verzoekers stelling dat er een bijzonder belang bij transparantie bestaat in het specifieke geval van interne fraudeonderzoeken, zoals in casu aan de orde, om door het waarborgen van een absolute transparantie elke schijn te vermijden dat arbitraire en onregelmatige procedés worden gebruikt, welke schijn de reputatie van de instellingen en de bij het onderzoek betrokken vennootschappen schaadt. Dergelijke overwegingen kunnen immers kennelijk niet de overhand hebben over de dwingende redenen die de weigering van de openbaarmaking van de betrokken informatie wettigen.

168 Ten slotte impliceert het voornoemde algemene vermoeden van weigering van toegang dat voor de documenten waarvoor dit vermoeden geldt, geen verplichting tot gedeeltelijke openbaarmaking van de inhoud ervan overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 geldt (zie in die zin arrest Commissie/EnBW, punt 89 supra, EU:C:2014:112, punten 134 en 135).

169 Om al deze redenen kon de Commissie de toegang tot de documenten met de vermelding „NA" terecht weigeren op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

[omissis]

Gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten

– Beweerde schending van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 *[omissis]*

198 Geoordeeld is reeds dat de openbaarmaking van persoonsgegevens die uitsluitend de betrokken verzoeker om toegang betreffen, niet kan worden uitgesloten op grond dat zij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu aantast (arrest van 22 mei 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissie? T-300/10, Jurispr., EU:T:2012:247, punt 107).

199 Dit moet in het bijzonder het geval zijn wanneer er, zoals in casu, geen aanwijzingen waren om te overwegen dat verzoeker, die met name beoogde de beweerde disfuncties binnen OLAF bij de behandeling van zijn klacht openbaar te maken, de toegang tot zijn persoonsgegevens had willen beperken. Bovendien werd verzoeker in het eerste besluit van OLAF toegang verleend tot de gegevens die op hem betrekking hadden, met de verduidelijking dat dit alleen op grond van verordening nr. 45/2001 werd genomen, zonder dat hem overeenkomstig artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 werd verzocht om de strekking van zijn verzoek om toegang nader te preciseren, zodat de Commissie geen reden heeft om verzoeker te verwijten dat hij dienaangaande niet duidelijk is geweest.

200 Bijgevolg heeft de Commissie voor met name de documenten die verzoeker in punt 173 supra heeft vermeld, ten onrechte geweigerd om de identiteit van verzoeker openbaar te maken op basis van de in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering, zodat het middel voor zover moet worden aanvaard, en moet worden afgewezen voor het overige.

[omissis]

Documenten nr. 266 en nr. 268 en verspreidingsformulieren *[omissis]*

– Verspreidingsformulieren *[omissis]*

249 Het begrip „document”, dat in artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001 in ruime zin is gedefinieerd (zie in die zin arrest van 12 september 2007, API/Commissie? T-36/04, Jurispr., EU:T:2007:258, punt 59), omvat „iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren”.

250 Daaruit volgt dat de definitie in artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001 in wezen is gebaseerd op het bestaan van een inhoud die wordt bewaard en na zijn totstandkoming kan worden gereproduceerd of geraadpleegd, waarbij dient te worden opgemerkt dat de aard van de voor de opslag gebruikte drager, het soort en de aard van de opgeslagen inhoud, alsook de omvang, de lengte, het belang en de wijze van presentatie van een inhoud irrelevant zijn voor het antwoord op de vraag of deze inhoud onder die definitie valt, en voorts dat de enige voorwaarde waaraan een bepaalde inhoud moet voldoen om onder deze definitie te vallen, is dat deze inhoud betrekking heeft op een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren (zie naar analogie arrest van 26 oktober 2011, Dufour/ECB? T-436/09, Jurispr., EU:T:2011:634, punten 88 en 90-93).

251 Bijgevolg is er niets op grond waarvan verspreidingsformulieren kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001, waarvan de omvang in geen geval mag worden beperkt door enige in voorkomend geval door de instellingen vastgestelde regel van interne organisatie, zoals de uitvoeringsvoorschriften van de bijlage bij het Reglement van orde van de Commissie (zie punt 129 supra), waarop de Commissie zich beroept ter ondersteuning van haar stelling dat de verspreidingsformulieren moeten worden beschouwd als documenten met „niet-wezenlijke”, „vergankelijke” informatie die niet hoeft te worden opgeslagen, om deze uit te sluiten uit het begrip document in de zin van artikel 3, onder a), van verordening nr. 1049/2001.

252 Bovendien is, aangezien de verzoeker om toegang zijn verzoek om toegang tot documenten niet hoeft te rechtvaardigen (beschikking Henkel en Henkel France/Commissie, punt 128 supra, EU:T:2013:116, punt 48), het daadwerkelijke belang dat verzoeker kan hebben bij de openbaarmaking van de verspreidingsformulieren, op basis waarvan volgens verzoeker mogelijke persoonlijke verantwoordelijkheden kunnen worden vastgesteld door informatie ter beschikking te stellen over de

ambtenaren die hebben deelgenomen aan het opstellen van een document of wier goedkeuring nodig is en over de datum van hun optreden in het proces om het betrokken document op te stellen, evenmin relevant voor verordening nr. 1049/2001.

253 Daarbij komt dat de Commissie zelf erkent dat de verspreidingsformulieren aantekeningen kunnen bevatten en dus niet noodzakelijkerwijze beperkt zijn tot de weergave van de namen van de personen die optreden in het proces om het document waarop zij betrekking hebben, op te stellen en goed te keuren.

254 Ten slotte is de Commissie in gebreke gebleven om aan te tonen hoe de openbaarmaking van verspreidingsformulieren, aangezien zij bestaan, voor OLAF een onevenredige werklast zou inhouden.

[omissis]

Clausule inzake gebruiksbeperking *[omissis]*

264 Opgemerkt zij dat artikel 2, lid 4, van besluit 2006/291 bepaalt dat dit verordening nr. 1049/2001 onverlet laat en er geen enkele invloed op heeft. Bovendien bepaalt artikel 16 van verordening nr. 1049/2001 dat deze niet afdoet aan bestaande regelingen inzake copyright die een beperking kunnen inhouden voor derden om vrijgegeven documenten te reproduceren of te gebruiken.

265 Zoals de Commissie terecht opmerkt, voorziet besluit 2006/291 voor het hergebruik van de publieke documenten in haar bezit, zoals omschreven in artikel 2, lid 1, van dit besluit, in een andere toestemmingsprocedure dan de in verordening nr. 1049/2001 vastgestelde procedure voor toegang tot dezelfde documenten.

266 Immers, volgens artikel 5, leden 2 en 3, van besluit 2006/291 staat de Commissiedienst of het Publicatiebureau binnen 15 werkdagen na registratie van de aanvraag ofwel hergebruik van het document toe en verstrekt voor zover relevant een kopie van het document, of geeft in een schriftelijk gemotiveerd antwoord te kennen dat de aanvraag geheel of gedeeltelijk is afgewezen. In uitzonderlijke gevallen kan de termijn met 15 werkdagen worden verlengd, mits de aanvrager vooraf in kennis wordt gesteld en gedetailleerde redenen worden opgegeven. Overeenkomstig lid 4 van dit artikel wordt de aanvrager bij afwijzing van de aanvraag op de hoogte gebracht van het recht een vordering in te stellen bij het Gerecht of een klacht in te dienen bij de Ombudsman.

267 Evenwel zijn er geen aanwijzingen dat verzoekers verzoeken om toegang aldus moesten worden begrepen dat zij een verzoek krachtens besluit 2006/291 omvatten, aangezien zij alleen de mogelijkheid van een publicatie van de documenten vermeldden, zonder naar dat besluit te verwijzen. Zoals de Commissie stelt, veronderstelt de toepassing van dit besluit bovendien dat de betrokken documenten nauwkeurig worden geïdentificeerd en openbaar worden gemaakt. Ten slotte, en vooral, zelfs gesteld dat verzoekers verzoeken om toegang aldus kunnen worden uitgelegd dat zij een verzoek krachtens besluit 2006/291 omvatten en dat de bestreden clausule aldus kan worden begrepen dat zij een impliciet besluit van weigering van toegang door OLAF omvat, en niet louter een waarschuwing dat het hergebruik van de betrokken documenten toestemming van de Commissie veronderstelt, is verzoeker niet op grond van besluit 2006/291 tegen dat besluit opgekomen.

[omissis]

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Over de rechtmatigheid van de impliciete besluiten tot weigering van toegang tot documenten in het kader van de verzoeken om toegang door Guido Strack hoeft niet meer te worden beslist.

2) Over de rechtmatigheid van de uitdrukkelijke besluiten tot gedeeltelijke of volledige weigering van toegang tot documenten, vastgesteld door de Commissie van de Europese Gemeenschappen en door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in het kader van de confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten van Strack van 22 februari en 21 april 2008 hoeft niet meer te worden beslist, voor zover deze documenten niet bestonden of niet meer beschikbaar waren, deze documenten of delen ervan voor het publiek toegankelijk zijn gemaakt, of Strack de rechtmatigheid van de weigeringen van toegang erkent.

3) Het besluit van OLAF van 30 april 2010 wordt nietig verklaard voor zover:

— de toegang tot de documenten met de vermelding „PD” is geweigerd;

— de naam van Strack is gemaskeerd in de documenten met de vermelding „PA”;

— documenten op de lijst van OLAF van 30 april 2010 zijn weggelaten of niet aan Strack zijn verstrekt, louter omdat hij ze zelf heeft opgesteld, omdat zij in zijn bezit waren op grond van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, of op een andere grond, zonder dat zij openbaar waren gemaakt, of omdat zij niet onder het verzoek om toegang vielen voor zover zij betrekking hadden op de communicatie tussen OLAF en de Europese Ombudsman of tussen OLAF en Strack en hem betroffen, maar geen deel uitmaakten van het dossier van het betrokken onderzoek.

4) Het besluit van OLAF van 7 juli 2010 wordt nietig verklaard voor zover:

— de toegang tot document nr. 266 is geweigerd op grond van 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;

— de toegang tot document nr. 268 is geweigerd, met uitzondering van de informatie waartoe Strack op grond van verordening nr. 1049/2001 toegang had in het kader van de verstrekking van andere documenten;

— de naam van Strack is gemaskeerd op de als bijlage bij dit besluit gevoegde verspreidingsformulieren.

5) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

6) De Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in drie vierde van de kosten van Strack.

7) Strack zal een vierde van zijn eigen kosten dragen.

Pelikánová Buttigieg Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 april 2016.

ondertekeningen