CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 22 mei 2014[1]

Zaak C-127/13 P

Guido Strack
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Toegang tot documenten van instellingen — Bescherming van persoonsgegevens — Omvangrijk verzoek”

Inhoud

I – Inleiding 3

II – Toepasselijke bepalingen 3

III – Feiten en procesverloop voor het Gerecht 4

IV – Conclusies van partijen 5

V – Juridische beoordeling 6

A – Eerste middel van de incidentele hogere voorziening – bestaan van een stilzwijgende afwijzing 6

1. Stilzwijgende afwijzing 6

2. Mogelijke oplossing voor de toekomst 9

3. Motivering van het Gerecht 10

4. Conclusie inzake het eerste middel van de incidentele hogere voorziening 10

B – Tweede middel van de incidentele hogere voorziening – niet-bestaan van een uittreksel uit het register 11

1. Het „bestaan” van een niet-bestaand document 11

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2. Verplichting tot het opstellen van een document 12

3. Draagwijdte van het beroep van Strack 13

C – Eerste middel van de hogere voorziening – schending van het recht op toegang tot de bij de wet aangewezen rechter 13

D – Tweede middel – verschillende proceduregebreken 15

1. Eerste en vijfde middelonderdeel – versnelde procedure en procesduur 15

2. Tweede middelonderdeel – het recht te worden gehoord 16

3. Derde middelonderdeel – onderzoek van alle documenten 19

4. Vierde middelonderdeel – volledigheid van de besluiten van de Commissie 19

E – Vijfde middel – toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens 21

1. Motivering van de besluiten van de Commissie 21

2. Afzonderlijk onderzoek van de documenten 22

3. Rechtmatigheid van de doorhalingen 22

a) Afweging 23

b) Noodzaak van raadpleging van betrokkenen 23

c) Toestemming van de betrokkenen voor doorgifte 24

d) De ambtenaren die de besluiten over confirmatieve verzoeken hebben ondertekend . 24

e) Namen van ambtenaren die in de documenten betreffende zaak T-110/04 worden genoemd 25

f) Codering van namen 25

4. Tussenconclusie met betrekking tot het vijfde middel 25

F – Zesde middel – vertrouwelijke behandeling van antidumpingprocedures 25

G – Zevende middel – schadevergoeding voor de behandeling van het verzoek om toegang 26

VI – Kosten 27

VII – Conclusie 27

I – **Inleiding**

1. Al meer dan twintig jaar kent het Unierecht een algemeen recht op toegang tot documenten; al meer dan tien jaar wordt verordening nr. 1049/2001 [2] toegepast. Het is verbazingwekkend hoeveel belangrijke praktische kwesties desondanks nog altijd niet zijn opgelost.

2. In de onderhavige zaak worstelt de Commissie met de voorgeschreven termijnen, terwijl de rekwirant bezwaar maakt tegen de niet-inachtneming ervan en erover klaagt dat het zolang duurt totdat hij rechterlijke bescherming krijgt. Voor het overige hebben beide hogere voorzieningen onder meer betrekking op de volgende vragen: is de Commissie volgens de verordening onder bepaalde omstandigheden verplicht een document op te stellen met het oog op openbaarmaking, kan een lopende procedure voor het Gerecht aan een andere kamer en een andere rechter-rapporteur worden toegewezen, in hoeverre moet de Commissie bewijzen dat bepaalde opgevraagde documenten niet bestaan en op welke wijze moet de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens worden toegepast?

II – **Toepasselijke bepalingen**

3. Artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 15, lid 3, VWEU en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 leggen de grondslag voor een recht op toegang tot documenten van de instellingen.

4. Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 bevat een regeling inzake het toepassingsgebied:

„Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie."

5. Artikel 3, sub a, van verordening nr. 1049/2001 geeft de volgende definitie van het begrip „document":

„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".

6. Inhoudelijk verschillen partijen met name van mening over de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 in verband met de bescherming van persoonsgegevens:

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

a) [...]

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens."

7. De bescherming van commerciële belangen wordt door artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 gewaarborgd, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van het document gebiedt.

2 — 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).

8. Voorts gaat het om de behandeling van omvangrijke verzoeken, waarop in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 wordt ingegaan:

„In geval van verzoeken om omvangrijke documenten of om een zeer groot aantal documenten, kan de betrokken instelling informeel met de aanvrager overleggen om een billijke oplossing te vinden."

9. De artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1049/2001 regelen de procedure voor de behandeling van verzoeken om toegang, met name de termijnen. Artikel 7 betreft de behandeling van initiële verzoeken:

„1. Een verzoek om toegang tot een document wordt onmiddellijk behandeld. De verzoeker ontvangt een ontvangstbevestiging. Binnen vijftien werkdagen na registratie van het verzoek verleent de instelling de verzoeker toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, ofwel deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op zijn recht om overeenkomstig lid 2 een confirmatief verzoek in te dienen.

2. In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien.

3. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten, kan de in lid 1 genoemde termijn met vijftien werkdagen worden verlengd, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met nauwkeurige vermelding van de redenen daarvoor.

4. Bij uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn, heeft de verzoeker het recht een confirmatief verzoek in te dienen."

10. Artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 betreft de behandeling van confirmatieve verzoeken:

„1. Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk behandeld. Binnen vijftien werkdagen te rekenen na registratie van het confirmatief verzoek verleent de instelling toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst, waarbij zij hem attendeert op de beroepsmogelijkheden die hem openstaan, namelijk beroep op de rechter tegen de instelling en/of een klacht bij de ombudsman, onder de voorwaarden van respectievelijk de artikelen 230 en 195 van het EG-Verdrag.

2. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of een zeer groot aantal documenten, kan de in lid 1 genoemde termijn met vijftien werkdagen worden verlengd, mits de verzoeker daarvan tevoren in kennis wordt gesteld met uitvoerige vermelding van de redenen daarvoor.

3. Uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht beroep in te stellen tegen de instelling en/of een klacht in te dienen bij de ombudsman, onder de voorwaarden van het EG-Verdrag."

III – **Feiten en procesverloop voor het Gerecht**

11. Op 20 juni 2007 heeft de heer Strack een verzoek ingediend bij de Commissie om toegang tot

— alle documenten betreffende confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten die sinds 1 januari 2005 door de Commissie zijn afgewezen,

— een uittreksel uit het door de Commissie overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 opgestelde register betreffende de vóór 1 januari 2005 vastgestelde besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek, en

— alle documenten in verband met zaak T-110/04, Sequeira Wandschneider/Commissie. [3]

12. De Commissie heeft Strack op 25 juli 2007 door middel van een daags ervoor gedateerd besluit meegedeeld dat zijn verzoek op 3 juli 2007 is geregistreerd. Volgens deze mededeling zou OLAF beslissen over een deel van de documenten waarop het eerste deel van het verzoek betrekking had. De overige documenten waarop het eerste deel van het verzoek betrekking had, zouden hem door het secretariaat-generaal in geanonimiseerde vorm worden toegezonden, maar deze documenten zouden vanwege het grote aantal niet binnen de voorgeschreven termijnen kunnen worden geanonimiseerd. Aan het tweede deel van het verzoek kon volgens de Commissie niet worden voldaan, aangezien de vóór 1 januari 2005 vastgestelde besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek niet in het register waren opgenomen. De Commissie heeft in eerste instantie de toegang tot de documenten in verband met zaak T-110/04 geweigerd en naar aanleiding van het confirmatieve verzoek van Strack meegedeeld dat zij niet binnen de termijn op dit verzoek kon beslissen.

13. Strack heeft op 12 oktober 2007 bij het Gerecht beroep ingesteld tegen de stilzwijgende afwijzing van zijn confirmatieve verzoek.

14. Vervolgens heeft OLAF op 23 oktober 2007 een besluit genomen over het op deze dienst betrekking hebbende deel van het verzoek en heeft de Commissie vier expliciete besluiten vastgesteld, te weten op 28 november 2007 (twee besluiten), 15 februari 2008 en 9 april 2008. Deze besluiten verlenen toegang tot een groot aantal documenten, die echter gedeeltelijk onleesbaar zijn gemaakt om de bescherming van persoonsgegevens en commerciële belangen te waarborgen.

15. Bij repliek van 23 juli 2008 heeft Strack zijn beroep uitgebreid tot deze besluiten.

16. Het Gerecht heeft het beroep bij het bestreden arrest gedeeltelijk toegewezen. Strack heeft de onderhavige hogere voorziening ingesteld en de Commissie incidentele hogere voorziening.

IV – **Conclusies van partijen**

17. Strack verzoekt het Hof thans:

1) het arrest van het Gerecht van de Europese Unie (Vierde kamer) van 15 januari 2013 in zaak T-392/07 te vernietigen voor zover daarbij rekwirants vorderingen niet of niet volledig zijn toegewezen;

2) te beslissen overeenkomstig de door rekwirant in zaak T-392/07 geformuleerde vorderingen;

3) de incidentele hogere voorziening in haar geheel af te wijzen, en tevens

4) de Commissie te verwijzen in alle kosten van de procedure, alsmede

5) subsidiair, ook de beschikking van de president van het Gerecht van de Europese Unie waarbij zaak T-392/07 aan de Vierde kamer van het Gerecht is toegewezen, te vernietigen.

3 — Arrest Gerecht T-110/04, EU:T:2007:78.

18. De Commissie verzoekt het Hof:

1) de hogere voorziening in haar geheel als kennelijk niet-ontvankelijk en/of kennelijk ongegrond af te wijzen;

2) dit arrest te vernietigen voor zover het het schrijven van de Commissie van 24 juli 2007 nietig verklaart waarin rekwirant is meegedeeld dat er geen registeruittreksel bestaat betreffende de vóór 1 januari 2005 vastgestelde besluiten over een confirmatief verzoek;

3) het arrest van het Gerecht van 15 januari 2013 in zaak T-392/07, Strack/Commissie, te vernietigen voor zover het beroep tegen de vermeende stilzwijgende besluiten waarbij de toegang tot de correspondentie betreffende de confirmatieve verzoeken (Commissie en OLAF) werd geweigerd, ontvankelijk is verklaard;

4) rekwirant te verwijzen in alle kosten van de procedure voor het Hof, alsook in die van de procedure voor het Gerecht.

V – **Juridische beoordeling**

19. Ik moet eerst ingaan op het eerste middel van de incidentele hogere voorziening van de Commissie, aangezien dat de ontvankelijkheid van delen van het beroep in eerste aanleg betreft. Daarna zal ik achtereenvolgens het tweede middel van de Commissie en vijf van de negen middelen van Strack bespreken.

20. Het derde, het vierde, het achtste en het negende middel van Strack zal ik echter niet in detail bespreken, omdat ik ze als kennelijk ongegrond beschouw.

A – *Eerste middel van de incidentele hogere voorziening – bestaan van een stilzwijgende afwijzing*

21. De Commissie stelt dat zij het verzoek om toegang tot de door de Commissie en OLAF vastgestelde besluiten over confirmatieve verzoeken niet stilzwijgend heeft afgewezen. Derhalve is er volgens haar geen voor beroep vatbare handeling en is het beroep in dat opzicht niet-ontvankelijk. Het Gerecht zou dit in de punten 45 tot en met 53, met name in de punten 51 en 52, van het bestreden arrest hebben miskend. Bovendien zou het arrest in deze punten tegenstrijdigheden en dus een motiveringsgebrek bevatten.

1. Stilzwijgende afwijzing

22. De fictie van de stilzwijgende afwijzing die het instellen van een beroep mogelijk maakt, is vervat in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001. Het uitblijven van antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn geldt als afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht beroep in te stellen tegen de betrokken instelling. De stilzwijgende afwijzing veronderstelt dus het verstrijken van de termijn.

23. Onderzocht moet worden of de termijn verstreken is. Die termijn volgt in beginsel uit de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1049/2001. Volgens artikel 7, lid 1, neemt de instelling een besluit en verleent zij in voorkomend geval toegang binnen vijftien werkdagen na registratie van het verzoek. Deze termijn kan volgens artikel 7, lid 3, met nog eens vijftien werkdagen worden verlengd in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld bij een verzoek om een zeer omvangrijk document of om een zeer groot aantal documenten. Antwoordt de instelling niet binnen de voorgeschreven termijn, heeft

de verzoeker volgens artikel 7, lid 4, het recht een confirmatief verzoek in te dienen. Voor de behandeling van dit verzoek geldt volgens artikel 8, lid 1, opnieuw een termijn van vijftien werkdagen, die volgens artikel 8, lid 2, in uitzonderlijke gevallen eveneens met nog eens vijftien werkdagen kan worden verlengd.

24. De Commissie is evenwel van mening dat zij het recht heeft bij zeer omvangrijke verzoeken af te wijken van de in verordening nr. 1049/2001 genoemde termijnen.

25. Zij baseert zich daartoe op artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, dat de betrokken instelling de mogelijkheid biedt in het geval van verzoeken om omvangrijke documenten of om een zeer groot aantal documenten informeel met de aanvrager te overleggen om een billijke oplossing te vinden.

26. De Commissie baseert haar argumentatie op het stelsel van verordening nr. 1049/2001. Als voor het besluit over één enkel document al vijftien werkdagen ter beschikking staan, moet er volgens haar voor de behandeling van zeer omvangrijke verzoeken een langere termijn staan dan de eenmalige verlenging met nog eens vijftien werkdagen.

27. Dit betoog kan evenwel alleen voor dat deel van het verzoek in aanmerking worden genomen waarover het secretariaat-generaal van de Commissie een besluit heeft genomen, en niet voor het deel dat is doorgestuurd naar OLAF. Zoals Strack immers terecht benadrukt, heeft OLAF pas nadat er beroep was ingesteld, dus lang nadat alle termijnen waren verstreken, op 23 oktober 2007 voor het eerst gereageerd en ook nooit gebruikgemaakt van een verlenging van de termijnen.

28. Voorts miskent de Commissie, ondanks een opmerking van het Gerecht dienaangaande in punt 51 van het bestreden arrest, dat de verlenging met telkens vijftien werkdagen in artikel 7, lid 3, en artikel 8, lid 2, al expliciet is bedoeld voor verzoeken om toegang tot een zeer groot aantal documenten. Met name daaruit blijkt dat de verordening – anders dan de Commissie stelt – niet alleen verzoeken op het oog heeft die betrekking hebben op afzonderlijke documenten. Het stelsel van de verordening biedt derhalve geen steun voor het standpunt van de Commissie.

29. Ook heeft het verzoek van Strack volgens de Commissie betrekking op een „duidelijk buitensporig aantal documenten”.

30. Dit argument beoogt niet, zoals men op het eerste gezicht zou kunnen denken, het gehele verzoek als buitensporig te kwalificeren en om die reden af te wijzen, maar stelt alleen dat de behandelingstermijnen van verordening nr. 1049/2001 niet in verhouding staan tot het aantal opgevraagde documenten. Om het belang van een behoorlijk bestuur te beschermen is de Commissie derhalve van mening dat zij niet verplicht was zich aan deze termijnen te houden. Bovendien is zij van oordeel dat het misbruik oplevert om bij een verzoek van een dergelijke omvang vast te houden aan de eis dat de termijnen in acht worden genomen.

31. Tegen dit standpunt van de Commissie moet evenwel worden ingebracht dat met het verstrijken van de termijnen voor de beantwoording van het confirmatieve verzoek de termijn voor het instellen van een beroep ingaat, zoals het Gerecht in de punten 47 en 52 van het bestreden arrest terecht vaststelt.

32. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn de in artikel 263 VWEU genoemde termijnen voor het instellen van een beroep namelijk van openbare orde en kunnen deze termijnen niet naar believen van partijen en de rechter worden ingeroepen [4], aangezien zij zijn ingesteld om de duidelijkheid en de zekerheid van juridische situaties te waarborgen. [5] Dat geldt met name voor de stilzwijgende afwijzing van een verzoek, die niet alleen bij de toegang tot documenten, maar ook in het ambtenarenrecht van de Unie is voorzien. [6]

33. In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat de aankondiging van een later expliciet besluit noch de fictie van de stilzwijgende afwijzing noch het ingaan van de beroepstermijn kan doorkruisen. [7] Is een verzoek reeds stilzwijgend afgewezen, dan leidt een later expliciet besluit – anders dan de Commissie stelt – niet tot het ingaan van een nieuwe beroepstermijn. [8]

34. Wanneer een aanvrager zich door de Commissie aan het lijntje laat houden, riskeert hij daarmee dat een beroep tegen een daaropvolgend expliciet besluit wordt afgewezen, omdat het beroep slechts gericht is tegen de herhaling van een eerder besluit. [9] Hij moet zelfs vrezen dat de Commissie zich beroept op het overschrijden van de termijn waarbinnen beroep tegen de stilzwijgende afwijzing kan worden ingesteld [10], ook al heeft zij eerder zelf herhaaldelijk gebruikgemaakt van extra verlengingen van de behandelingstermijnen. [11]

35. Maar zelfs indien de Commissie geen overschrijding van de beroepstermijn zou stellen of indien een dergelijke exceptie wegens strijd met de goede trouw (venire contra factum proprium) zou worden afgewezen, zou het beroep niet automatisch ontvankelijk zijn. De rechter kan immers ambtshalve onderzoeken of de beroepstermijn als dwingend procedureel vereiste in acht is genomen [12], ofschoon het Gerecht dat niet systematisch lijkt te doen in procedures betreffende de toegang tot documenten. [13]

36. Om deze reden is er geen sprake van misbruik wanneer een aanvrager verlenging van de behandelingstermijnen afwijst. Een aanvrager die het zekere voor het onzekere wil nemen, doet er bij de huidige stand van het Unierecht en de toepasselijke rechtspraak juist beter aan te blijven staan op naleving van de termijnen wanneer hij een later beroep niet bij voorbaat uitsluit.

37. Aan de Commissie moet echter worden toegegeven dat een behandeling van omvangrijke verzoeken binnen de gestelde termijn aanzienlijke moeilijkheden kan opleveren. Gelet op de andere taken van de instellingen en de hun ter beschikking staande middelen kan het inderdaad objectief gezien onredelijk zijn personeel aan andere taken te onttrekken teneinde de termijnen in acht te nemen.

4 — Arrest Coen (C-246/95, EU:C:1997:33, punt 21) en beschikking Städter/ECB (C-102/12 P, EU:C:2012:723, punt 13).

5 — Arresten Moussis/Commissie (227/83, EU:C:1984:276, punt 12), Coen (EU:C:1997:33, punt 21) en Transportes Evaristo Molina/Commissie (C-36/09 P, EU:C:2010:670, punt 37).

6 — Arresten Müllers/WSA (79/70, EU:C:1971:79, punt 18) en Politi/ETF (C-154/99 P, EU:C:2000:354, punt 22).

7 — Arrest Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punt 17).

8 — Arrest Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punt 19 e.v.) en in het bijzonder met betrekking tot de toegang tot documenten beschikking Gerecht ClientEarth e.a./Commissie (T-278/11, EU:T:2012:593, punt 45).

9 — Beschikking Gerecht ClientEarth e.a./Commissie (EU:T:2012:593, punt 41).

10 — Beschikking Gerecht ClientEarth e.a./Commissie (EU:T:2012:593, punt 26).

11 — Beschikking Gerecht ClientEarth e.a./Commissie (EU:T:2012:593, punten 8 en 10-12).

12 — Arresten Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punt 6), Transportes Evaristo Molina/Commissie (EU:C:2010:670, punt 33) en Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 53). Zie ook de beschikking Gerecht ClientEarth e.a./Commissie (EU:T:2012:593, punt 30).

13 — Zie bijvoorbeeld het arrest Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie (T-545/11, EU:T:2013:523, punten 4, 6 en 12 over het chronologisch verloop van de feiten).

38. Dit probleem kan het Hof echter niet oplossen door een instelling *met terugwerkende kracht* de kans te geven het ontstaan van een stilzwijgend besluit en het ingaan van de beroepstermijn te verhinderen. Een dergelijke afwijking van de tekst van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 zou onverenigbaar zijn met de doelstellingen van de beroepstermijnen die, zoals gezegd, beogen de duidelijkheid en de zekerheid van juridische situaties te waarborgen. [14]

39. Ook het arrest Internationaler Hilfsfonds [15], dat na het door Strack ingestelde beroep is gewezen en duidt op een zekere flexibiliteit bij de toepassing van de termijnen van verordening nr. 1049/2001, leidt niet tot een andere conclusie.

40. Volgens dit arrest leidt een definitief besluit op een verzoek om toegang in het specifieke stelsel van de verordening niet tot rechtszekerheid. Het besluit kan te allen tijde door een nieuw verzoek om toegang ter discussie worden gesteld. [16] Dat is echter geen reden om de aanvrager zomaar achteraf en onverwacht een beroepsmogelijkheid te ontnemen waarop hij volgens de duidelijke bewoordingen van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 recht heeft.

41. Het bestreden arrest lijkt mij op dit punt dan ook geen blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting. Derhalve moet dit middel van de incidentele hogere voorziening worden afgewezen.

2. Mogelijke oplossing voor de toekomst

42. Voor het geval dat het Hof een stap verder zou willen gaan en in de plaats van de wetgever zou willen treden om ruimte te geven aan inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van behandelingstermijnen, zou het dat hooguit kunnen doen in de vorm van het geven van aanwijzingen voor de toekomst die de Commissie en de betrokken aanvragers de nodige rechtsduidelijkheid verschaffen.

43. In zoverre heeft de Commissie gelijk dat artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 in die zin kan worden uitgelegd dat de daarin bepaalde billijke oplossing in uitzonderlijke gevallen een schorsing van de beroepstermijnen vanwege langere behandelingstermijnen kan omvatten. De beroepstermijn zou dus in dergelijke gevallen toch een zaak van de betrokkenen zijn.

44. Artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 geeft de instellingen evenwel niet het recht eenzijdig en zonder restrictie af te wijken van termijnen die de wetgever heeft gesteld. Zoals de verwijzing in de genoemde bepaling naar het informele overleg met de aanvrager aangeeft, moet een billijke oplossing in de regel in onderlinge overeenstemming worden gevonden.

45. In het onderhavige geval blijkt echter niet dat er sprake is van onderlinge overeenstemming over de termijnen noch dat de Commissie zich serieus heeft ingespannen om in goed overleg tot een oplossing te komen. Zij heeft zich beperkt tot de mededeling dat zij zich niet aan de termijnen kon houden. [17] Een dergelijke mededeling kan echter alleen al daarom niet volstaan omdat het strakke tijdschema van verordening nr. 1049/2001 aldus wordt verlaten zonder dat er iets anders voor in de plaats komt.

46. De instelling zou zich integendeel moeten inspannen zowel het evenredigheidsbeginsel als de doelen van verordening nr. 1049/2001 in acht te nemen. Wanneer het tijdschema van de artikelen 7 en 8 in de omstandigheden van het concrete geval niet evenredig lijkt, moet de instelling de aanvrager een ander, redelijk tijdschema voorstellen.

14 — Arresten Moussis/Commissie (EU:C:1984:276, punt 12), Coen (EU:C:1997:33, punt 21) en Transportes Evaristo Molina/Commissie (EU:C:2010:670, punt 37).

15 — Arrest Internationaler Hilfsfonds/Commissie (C-362/08 P, EU:C:2010:40).

16 — Arrest Internationaler Hilfsfonds/Commissie (EU:C:2010:40, punt 57 e.v.).

17 — Brieven van 24 juli en 7 september 2007.

47. Daarnaast heeft de aanvrager er recht op dat een dergelijk nieuw tijdschema uitvoerig wordt gemotiveerd, aangezien ook aan de termijnverlengingen waarin de artikelen 7, lid 3, en 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 voorzien al een dergelijke motiveringsplicht is verbonden. De instelling moet derhalve aangeven hoe ze tot het termijnvoorstel komt.

48. Bovendien zou het in het onderhavige geval mogelijk zijn geweest de gevraagde documenten in kleinere partijen en zodoende gedeeltelijk eerder te versturen in plaats van in twee grote zendingen voor de jaren 2005/2006 respectievelijk 2007, die pas in 2008 zijn verstuurd.

49. Ten slotte moet de instelling, zo mogelijk op bindende wijze, verklaren dat zij zich niet zal beroepen op een uit de behandelingstermijnen voortvloeiende overschrijding van de beroepstermijn en dat zij de aanvrager bij een daaropvolgend beroep bij de Unierechter juist – althans op dit punt – zal steunen.

50. Wanneer een aanvrager een dergelijk billijk voorstel zonder goede grond afwijst, zou het denkbaar zijn om bij het verstrijken van de gestelde termijnen niet de fictie van een stilzwijgende afwijzing van het verzoek toe te passen. Uit het billijkheidscriterium blijkt echter ook dat in dit geval de rechtszekerheid die aan de duidelijke termijnen van verordening nr. 1049/2001 is verbonden, volledig zou worden opgegeven. Het zou nauwelijks te voorzien zijn wanneer een stilzwijgende afwijzing kan worden aangenomen en wanneer niet.

51. Derhalve is een behoorlijke scepsis ten aanzien van een dergelijke benadering op zijn plaats. Het zou veeleer de taak van de Uniewetgever zijn een passende nieuwe regeling te vinden. Terzijde wil ik er in dit verband op wijzen dat de termijnen van verordening nr. 1049/2001 volgens artikel 3 van verordening (EG) nr. 1367/2006 [18] ook gelden voor de hier niet aan de orde zijnde toegang tot milieu-informatie in de zin van het verdrag van Aarhus [19]. Artikel 4, lid 2, van dit verdrag schrijft echter nog kortere termijnen voor dan thans in verordening nr. 1049/2001 expliciet zijn vastgelegd, namelijk termijnen van één, maximaal twee maanden voor het definitieve administratieve besluit.

3. Motivering van het Gerecht

52. Voor zover de Commissie zich ten slotte keert tegen de motivering van het Gerecht op dit punt, beperkt zij zich ertoe de toepasselijkheid van de rechtspraak te betwisten waaraan het Gerecht refereert. Dat het Gerecht bepaalde precedenten anders uitlegt dan de Commissie kan echter niet als een motiveringsgebrek worden aangemerkt. [20]

4. Conclusie inzake het eerste middel van de incidentele hogere voorziening

53. Het eerste middel van de incidentele hogere voorziening moet derhalve worden afgewezen. De ontvankelijkheid van het beroep in eerste aanleg staat bijgevolg buiten kijf.

18 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13).

19 — Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 4).

20 — Zie arresten Wunenburger/Commissie (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 80) en Gogos/Commissie (C-583/08 P, EU:C:2010:287, punt 35).

B – *Tweede middel van de incidentele hogere voorziening – niet-bestaan van een uittreksel uit het register*

54. Het tweede middel van de incidentele hogere voorziening heeft betrekking op het verzoek van Strack om uit het door de Commissie overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 opgestelde register een uittreksel te ontvangen betreffende de vóór 1 januari 2005 vastgestelde besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek.

55. Volgens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 voorziet elke instelling in toegang van het publiek tot een documentenregister, teneinde de rechten van de burgers uit deze verordening ten volle hun beslag te geven. Verwijzingen naar documenten worden volgens deze bepaling onverwijld in het register opgenomen. Het bevat volgens lid 2 voor ieder document een referentienummer, het behandelde onderwerp en/of een korte beschrijving van de inhoud en de datum waarop het werd ontvangen of opgesteld en in het register werd opgenomen.

56. De Commissie heeft Strack bij brief van 24 juli 2007 meegedeeld dat besluiten waarmee confirmatieve verzoeken om toegang worden afgewezen, niet in het register worden opgenomen.

57. Het Gerecht heeft dienaangaande in punt 102 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie op willekeurige en onvoorspelbare wijze heeft gehandeld door niet alle vóór 1 januari 2005 vastgestelde besluiten waarmee confirmatieve verzoeken geheel of gedeeltelijk werden afgewezen, in het register op te nemen. Met haar bewering dat het desbetreffende uittreksel uit het register niet bestaat, schendt de Commissie volgens het Gerecht het recht van rekwirant op toegang tot het register zoals dat in artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 is vastgelegd. Derhalve heeft het Gerecht het expliciete besluit van 24 juli 2007 tot weigering van toegang tot een uittreksel uit het register nietig verklaard.

58. In concreto voert de Commissie als grief aan dat het Gerecht het bestaan van een in werkelijkheid niet-bestaand document heeft vastgesteld (zie hierna onder 1), dat het uit de verordening ten onrechte een plicht tot het opstellen van documenten en het openbaar maken ervan heeft afgeleid (zie hierna onder 2), en ten slotte dat het ultra petita heeft beslist (zie hierna onder 3).

1. Het „bestaan” van een niet-bestaand document

59. De Commissie stelt dat het Gerecht in punt 77 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat het gevraagde uittreksel uit het register bestaat en zich in het bezit van de Commissie bevindt. Dit argument – ogenschijnlijk een impliciete grief inzake verkeerde opvatting van feiten – berust echter op een onjuiste lezing van het bestreden arrest.

60. Het Gerecht weerlegt namelijk alleen het verweer dat een uittreksel uit het register, *indien het zou bestaan*, geen document is en het verzoek van Strack op dit punt niet onder verordening nr. 1049/2001 valt. *Dat* het uittreksel daadwerkelijk bestaat, wordt door het Gerecht noch in dit punt noch elders in het bestreden arrest vastgesteld.

61. Dit onderdeel van de grief is dan ook ongegrond.

2. Verplichting tot het opstellen van een document

62. Voorts keert de Commissie zich tegen het oordeel van het Gerecht in punt 99 van het bestreden arrest dat het in strijd zou zijn met het aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende transparantievereiste wanneer instellingen met een beroep op het niet-bestaan van documenten zouden ontsnappen aan de toepassing van deze verordening. Een daadwerkelijke uitoefening van het recht op toegang tot documenten veronderstelt volgens het Gerecht dat de betrokken instellingen, voor zover mogelijk en op niet-willekeurige en voorspelbare wijze, documentatie betreffende hun activiteiten opstellen en bewaren.

63. In de punten 100 en 101 van het bestreden arrest stelt het Gerecht een uit artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 af te leiden plicht tot opneming in het register van afwijzende confirmatieve besluiten gelijk met deze documentatieplicht. Daarop baseert het Gerecht de hierboven aangehaalde vaststelling in punt 102 van het bestreden arrest.

64. De Commissie brengt hiertegen in dat verordening nr. 1049/2001 niet verplicht tot het opstellen van documenten.

65. Deze opvatting berust op de juiste overweging dat het recht op toegang tot documenten volgens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 betrekking heeft op alle bij een instelling berustende documenten die door de instelling (reeds) zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden. Een document is volgens artikel 3, sub a, iedere inhoud, ongeacht de drager ervan. Niet-bestaande inschrijvingen in het register kunnen echter niet als inhoud worden aangemerkt en kunnen ook niet worden verstrekt.

66. Nu stelt het Gerecht terecht vast dat artikel 11 van verordening nr. 1049/2001 de instellingen ertoe verplicht een register op te zetten en daarin documenten te registreren. Voorts betwist de Commissie niet dat de registratieplicht zich uitstrekt tot besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek.

67. Toch verbindt verordening nr. 1049/2001 de verplichting van artikel 11 niet direct aan het recht op toegang tot documenten uit hoofde van artikel 2, lid 1. Derhalve is het niet mogelijk nakoming van de registratieplicht af te dwingen met een verzoek om toegang tot documenten. Daarvoor zou veeleer het beroep wegens nalaten van artikel 265 VWEU moeten worden gebruikt.

68. Bijgevolg heeft het Gerecht in de punten 99 tot en met 102 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat het recht op toegang tot documenten de Commissie verplicht, in geval van een daartoe strekkend verzoek, het openbaar register te completeren teneinde het gevraagde uittreksel uit het register te verstrekken.

69. De beslissing van het Gerecht kan echter op andere gronden in stand blijven. Aangezien de Commissie door eigen verzuim niet in staat was het gewenste uittreksel uit het openbaar register te verstrekken overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 1049/2001, had zij ten minste moeten nagaan of zij rekwirant de gewenste informatie in de vorm van een of meer andere documenten ter beschikking kon stellen. Daarbij had men bijvoorbeeld kunnen denken aan uittreksels uit interne registers of aan materiaal dat werd gebruikt voor het opstellen van de jaarlijkse verslagen over de toepassing van de verordening. Een dergelijk onderzoek heeft echter blijkens het schrijven van 24 juli 2007 niet plaatsgevonden. Bijgevolg behoorde het in dit schrijven vervatte besluit nietig te worden verklaard wegens onvolledige behandeling van het desbetreffende deel van het verzoek.

70. Dit onderdeel van de grief van de Commissie faalt derhalve eveneens.

3. Draagwijdte van het beroep van Strack

71. Ten slotte is de Commissie van oordeel dat het Gerecht ten aanzien van twee punten ultra petita heeft beslist.

72. Ten eerste is zij van mening dat het Gerecht in punt 101 heeft vastgesteld dat de Commissie de besluiten over initiële verzoeken in het register moet vermelden. Bij dit punt gaat het echter niet om een beslissing van het Gerecht die verder zou kunnen strekken dan de verzoeken van Strack, maar slechts om een aspect van de motivering van het Gerecht. Deze motivering is niet gebonden aan de draagwijdte van de verzoeken.

73. De beslissing van het Gerecht in punt 102 van het bestreden arrest beperkt zich daarentegen, in overeenstemming met het verzoek van Strack, tot de vaststelling dat de weigering van de toegang tot het registeruittreksel van alle afwijzende besluiten over confirmatieve verzoeken nietig moet worden verklaard.

74. In dat verband betoogt de Commissie dat Strack heeft verzocht om nietigverklaring van een stilzwijgende afwijzing van de toegang tot het uittreksel uit het register, maar dat het Gerecht verder is gegaan en een expliciete afwijzing nietig heeft verklaard.

75. Formeel gezien dient daartegen te worden ingebracht dat Strack het Gerecht heeft verzocht om nietigverklaring van de besluiten die de Commissie hetzij daadwerkelijk, hetzij op grond van de wettelijke afwijzingsfictie van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 had vastgesteld. Dit omvat ook het door het Gerecht nietig verklaarde expliciete besluit dat op 25 juli 2007 is meegedeeld.

76. Of dit besluit daadwerkelijk als geschikt voorwerp kon dienen voor het arrest van het Gerecht of dat het Gerecht zich in plaats daarvan met een later stilzwijgend besluit op een confirmatief verzoek had moeten bezighouden, is een vraag die hier niet behoeft te worden beantwoord. De Commissie heeft op dit punt immers niets naders gesteld.

77. Voor het geval dat het Hof deze vraag ambtshalve wil onderzoeken, wil ik opmerken dat Strack al op 23 juli 2007 een eerste confirmatief verzoek had ingediend nadat sinds zijn initiële verzoek van 20 juni al meer dan twintig werkdagen waren verstreken. De van 24 juli 2007 daterende mededeling heeft de Commissie echter pas op 25 juli verstuurd, dus twee dagen na dit eerste confirmatieve verzoek. De Commissie heeft in deze mededeling weliswaar gebruikgemaakt van een verlenging van de termijn voor het beantwoorden van het initiële verzoek, maar heeft niet te kennen gegeven dat zij deze termijnverlenging ook nodig had voor het uittreksel uit het register. Zij heeft immers tegelijkertijd meegedeeld dat het register de gewenste informatie niet bevatte. Derhalve geeft het Gerecht geen blijk van een verkeerde opvatting van deze mededeling wanneer zij die zodanig uitlegt dat de Commissie daarin haar standpunt met betrekking tot het gewenste uittreksel uit het register definitief heeft bepaald, in de vorm van een besluit op een confirmatief verzoek.[21]

78. Dit laatste onderdeel van de grief kan dus evenmin worden aanvaard.

C – Eerste middel van de hogere voorziening – schending van het recht op toegang tot de bij de wet aangewezen rechter

79. Met het eerste middel bestrijdt Strack de beslissing van de president van het Gerecht van 13 oktober 2011 om de zaak wegens het aanstaande aftreden van de rechter-rapporteur in het belang van een voortvarende behandeling en een goede rechtsbedeling aan een andere kamer toe te wijzen.

21 — Zie arrest Internationaler Hilfsfonds/Commissie (EU:C:2010:40, punt 60).

80. Deze toewijzing schendt volgens Strack het vereiste van toegang tot de bij de wet aangewezen rechter, het recht op een eerlijk proces volgens artikel 6, lid 1, EVRM en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsmede artikel 50, lid 2, van het Statuut en de artikelen 12 en 13 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht met betrekking tot de beslissingen over de toewijzing van zaken en de toevoeging van rechters aan de kamers.

81. De waarborgen inzake de samenstelling van een gerecht vormen de hoeksteen van het recht op een eerlijk proces, waarvan de Unierechter de eerbiediging moet nagaan wanneer een schending van dit recht wordt aangevoerd.[22] Volgens artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en het bij de uitlegging daarvan in acht te nemen[23], grotendeels gelijkluidende artikel 6, lid 1, EVRM heeft eenieder recht op een behandeling van zijn zaak door een gerecht dat (vooraf)[24] bij wet is ingesteld.

82. Het begrip „wet" omvat in dit verband daarbij met name de wettelijke bepalingen inzake de instelling en de bevoegdheid van de gerechten. Wanneer een gerecht op grond van deze bepalingen niet bevoegd is een zaak te behandelen, is het derhalve niet het bij de wet ingestelde gerecht.[25] Verder benadrukt het EHRM in vaste rechtspraak dat de organisatie van de rechtspraak niet aan de rechterlijke macht mag worden overgelaten, hoewel een zekere speelruimte van de gerechten bij de uitlegging van de toepasselijke wetgeving is toegestaan.[26] Verder strekkende eisen, zoals een regeling die de bevoegde rechters vooraf vaststelt aan de hand van abstracte criteria[27], hebben daarentegen nog geen ingang gevonden in het kader van het recht op een eerlijk proces krachtens artikel 47 van het Handvest en artikel 6, lid 1, EVRM.

83. Bij de beoordeling van dit middel gaat het daarom vooral om de vraag of de beslissing van de president van het Gerecht van 13 oktober 2011 in overeenstemming was met de bepalingen inzake de toewijzing van zaken aan de kamers van het Gerecht.[28]

84. Volgens artikel 50, tweede alinea, van het Statuut regelt het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de samenstelling van de kamers en bepaalt het van welke zaken zij kennisnemen. Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wijst de president van het Gerecht de zaak terstond na de indiening van het verzoekschrift aan een kamer toe. Artikel 12 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat het Gerecht de criteria vaststelt volgens welke de zaken over de kamers worden verdeeld.

85. Voor zover valt na te gaan, is het beroep van Strack oorspronkelijk overeenkomstig de toen geldende criteria[29] aan een kamer toegewezen, dus op basis van de volgorde van inschrijving ter griffie.

86. Ten tijde van de aangevochten nieuwe toewijzing van de zaak waren de criteria weliswaar in een recentere mededeling vastgelegd[30], maar inhoudelijk niet gewijzigd.

22 — Arresten Chronopost/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 46) en Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement (C-308/07 P, EU:C:2009:103, punt 42).

23 — Artikel 52, lid 3, van het Handvest en arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 44) en heroverweging Arango Jaramillo e.a./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punt 42 en 43).

24 — Alleen in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

25 — In die zin met betrekking tot artikel 6, lid 1, EVRM, EHRM, arrest van 12 juli 2007, Jorgic/Duitsland (appl. nr. 74613/01, punten 64 en 65).

26 — EHRM, arresten van 22 juni 2000, Coëme e.a./België (appl. nr. 32492/96, nr. 32547/96, nr. 32548/96, nr. 33209/96 en nr. 33210/96, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII, blz. 1, punt 98); 5 oktober 2010, DMD Group/Slowakije (appl. nr. 19334/03, punt 60), en 9 januari 2013, Oleksandr Volkov/Oekraïne (appl. nr. 21722/11, Reports of Judgments and Decisions 2013, punt 150).

27 — In die zin het criterium van artikel 101 van de Duitse grondwet volgens de beslissing van het Duitse Bundesverfassungsgericht van 8 april 1997 (1 PBvU 1/95, BVerfGE 95, 322, 327 e.v.) en de aanbeveling van de European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges van 16 maart 2010 [CDL-AD(2010)004, punt 75].

28 — Zie in die zin beschikking Marcuccio/Commissie (C-528/08 P, EU:C:2009:761, punt 58).

29 — Zie de mededeling in PB 2007, C 269, blz. 42.

30 — Zie PB 2010, C 288, blz. 5.

87. Strack stelt terecht dat geen van deze bepalingen expliciet voorziet in een nieuwe toewijzing van reeds toegewezen zaken door de president van het Gerecht.

88. Niettemin wordt in de toewijzingscriteria aangegeven dat de president van het Gerecht van de beschreven toerbeurtregeling kan afwijken, met name ter verzekering van een gelijkmatige werkverdeling. Hoewel de samenhang met de criteria voor de toewijzing op basis van de volgorde van inschrijving ervoor pleit deze afwijkingsbevoegdheid te relateren aan de oorspronkelijke toewijzing van de zaken, verzet de tekst zich niet tegen de uitoefening ervan in geval van een latere nieuwe toewijzing van een zaak.

89. Na de vervanging van rechters en de wijziging van de samenstelling van de kamers kan een dergelijke nieuwe toewijzing zelfs noodzakelijk zijn.[31]

90. Een nieuwe toewijzing kan echter ook gerechtvaardigd zijn met het oog op een gelijkmatige werkverdeling. Dat is niet alleen een kwestie van organisatorische aard, maar is er met name op gericht dat de zaken – ook in overeenstemming met artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en artikel 6, lid 1, EVRM – binnen een redelijke termijn worden behandeld.

91. De onderhavige zaak illustreert dat het nodig kan zijn een zaak om die reden later opnieuw toe te wijzen. In 2011 was het beroep reeds vier jaar aanhangig en moest worden gevreesd voor verdere vertraging van de behandeling aangezien de rechter-rapporteur op korte termijn zou aftreden. De nieuwe kamer kon daarentegen onmiddellijk vaart zetten achter de procedure.

92. Derhalve moet de bevoegdheid van de president van het Gerecht om af te wijken van de toewijzingscriteria in die zin worden uitgelegd dat hij een zaak ook na de oorspronkelijke toewijzing ervan aan een andere kamer kan toewijzen ter verzekering van een gelijkmatige werkverdeling.

93. Bijgevolg is het bestreden arrest door het daartoe bevoegde gerecht gewezen, zodat het eerste middel moet worden afgewezen.

D – *Tweede middel – verschillende proceduregebreken*

94. Het tweede middel klaagt over verschillende proceduregebreken, namelijk de afwijzing van een verzoek de zaak te behandelen volgens de versnelde procedure, de beperking van het recht te worden gehoord, de afwijzing van een beoordeling van de gevraagde documenten door het Gerecht, de afbakening van het voorwerp van het verzoek en de buitensporig lange procesduur.

1. Eerste en vijfde middelonderdeel – versnelde procedure en procesduur

95. Het eerste onderdeel klaagt dat het Gerecht het verzoek om de zaak te behandelen volgens de versnelde procedure zonder motivering heeft afgewezen. Aangezien het belang dat met deze versnelling van de procedure is gemoeid, in dezelfde lijn ligt als de met het vijfde onderdeel aangevoerde inachtneming van het recht op een redelijke procestermijn, kunnen beide grieven gezamenlijk worden behandeld.

31 — Zie arrest Salzgitter/Commissie (C-182/99 P, EU:C:2003:526, punt 28 e.v.).

96. Volgens artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6, lid 1, EVRM heeft eenieder recht op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. In geval van overschrijding van een redelijke procestermijn, als procedurele onregelmatigheid die inbreuk maakt op een grondrecht, moet voor de betrokken partij derhalve een effectief rechtsmiddel voorhanden zijn waarmee zij passende genoegdoening kan krijgen. [32]

97. Bij gebreke van enige aanwijzing dat de te lange duur van de procedure de uitkomst van het geding heeft beïnvloed, kan de niet-inachtneming van een redelijke procestermijn evenwel geen grond voor vernietiging van het bestreden arrest zijn. [33] Hetzelfde geldt wanneer de te lange duur van de procedure voortvloeit uit het feit dat de zaak niet volgens de versnelde procedure is behandeld.

98. Strack heeft echter niet uiteengezet in hoeverre de duur van de procedure de uitkomst van het geding heeft beïnvloed. Deze onderdelen van het middel zijn dan ook ongegrond.

99. Dienovereenkomstig kan ook het ontbreken van een motivering van de afwijzing van het verzoek om de zaak volgens de versnelde procedure te behandelen de hogere voorziening niet doen slagen.

100. Strack komt in dit verband ook op tegen de niet-ontvankelijkverklaring van zijn vordering tot schadevergoeding wegens buitensporig lange procesduur in punt 93 van het bestreden arrest. Hij stelt met een beroep op het arrest Baustahlgewebe [34] en mijn conclusie in de zaak Solvay [35] dat het beginsel inzake een doeltreffende voorziening in rechte gebiedt zo mogelijk reeds tijdens de onredelijk lang durende procedure over een eventuele schadevergoeding te beslissen.

101. Ook dit argument kan echter niet slagen. Het Hof heeft namelijk intussen zijn uitspraak in het arrest Baustahlgewebe bijgesteld [36] en beslist dat een andere formatie zich moet uitspreken over een schadevordering wegens te lange procesduur. [37] Daarom heeft het Gerecht terecht vastgesteld dat de schadevergoeding in het kader van een afzonderlijk beroep moet worden gevorderd.

102. Deze twee onderdelen van het tweede middel moeten derhalve worden afgewezen.

2. Tweede middelonderdeel – het recht te worden gehoord

103. Met dit onderdeel voert Strack aan dat hij niet voldoende in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Het Gerecht zou hem niet de mogelijkheid hebben gegeven afzonderlijk te reageren op de door OLAF ter beschikking gestelde documenten, die hij pas na indiening van de repliek ontving. Ook zou het Gerecht een uitgebreid schrijven van 14 mei 2012 ter voorbereiding van de terechtzitting niet hebben aanvaard, hem ter terechtzitting slechts dertig minuten in plaats van de gevraagde zestig minuten spreektijd hebben toegestaan, ter terechtzitting een verzoek om toelating van een andere memorie hebben afgewezen en na de terechtzitting nog weer een andere memorie van 25 juni 2012 hebben afgewezen, die met name een verzoek tot rectificatie van het proces-verbaal van de terechtzitting bevatte.

Het recht om te worden gehoord in het algemeen

32 — Arrest Groupe Gascogne/Commissie (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punt 72) en arrest EHRM van 26 oktober 2000, Kudla/Polen, Recueil des arrêts et décisions, 2000 XI, §§ 156 en 157

33 — Arresten Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commissie (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punten 190 en 196) en Groupe Gascogne/Commissie (EU:C:2013:770, punt 73).

34 — Arrest Baustahlgewebe/Commissie (C-185/95 P, EU:C:1998:608).

35 — Conclusie Solvay/Commissie (C-109/10 P, EU:C:2011:256).

36 — Arrest Groupe Gascogne/Commissie (EU:C:2013:770, punt 82 e.v.).

37 — Arrest Groupe Gascogne/Commissie (EU:C:2013:770, punt 90).

104. Bij dit onderdeel moet worden opgemerkt dat het – om aan de vereisten van het recht op een eerlijk proces te voldoen – van belang is dat de partijen op tegenspraak hun standpunt kenbaar kunnen maken over zowel de feitelijke als de juridische aspecten die beslissend zijn voor de uitkomst van de procedure. [38]

105. In beginsel was dit in de procedure voor het Gerecht mogelijk. Strack heeft zijn standpunt zowel in het verzoekschrift en de repliek als ter terechtzitting uitvoerig kenbaar kunnen maken. Het Gerecht heeft aanvaard dat de lengte van de repliek het in de aanwijzingen van het Gerecht voor partijen voorgeschreven aantal bladzijden aanzienlijk overschreed, en heeft hem tijdens de terechtzitting het dubbele van de in die aanwijzingen voorgeschreven spreektijd toegekend. Bovendien heeft het Gerecht aanvullende memories van Strack van 16 november 2011, 25 januari 2012 en 1 april 2012 toegevoegd aan het dossier en voor commentaar toegezonden aan de Commissie.

106. De grieven met betrekking tot de documenten van OLAF en de rectificatie van het proces-verbaal van de terechtzitting verdienen afzonderlijke bespreking.

Documenten van OLAF

107. Het besluit van OLAF van 23 oktober 2007 is op zijn laatst als bijlage B.1 bij het verweerschrift van 30 mei 2008 aan Strack meegedeeld. Hij heeft het besluit dan ook in repliek besproken.

108. De geanonimiseerde documenten die op basis daarvan werden vrijgegeven, ontving hij volgens zijn niet door de Commissie betwiste verklaring echter pas op 17 oktober 2008, nadat hij zijn repliek al had ingediend. Dat lag kennelijk aan het feit dat het besluit en de documenten waren meegezonden in zeer omvangrijke e-mails en de capaciteit van het e-mail-postvak van Strack al met de eerste zending was overschreden. Van deze omstandigheid vernam Strack kennelijk door een schrijven van het Gerecht van 9 maart 2012, waarin als bijlage de uitdraai van de desbetreffende foutmelding was opgenomen die de Commissie bij de poging tot verzending op 23 oktober 2007 had ontvangen.

109. Strack kon zijn standpunt over het eigenlijke besluit van 23 oktober 2007 dus al in zijn repliek van 20 augustus 2008 kenbaar maken, en heeft zijn beroep dan ook in die zin uitgebreid. Daarentegen kon hij in repliek nog geen rekening houden met de documenten en de daarin aangebrachte doorhalingen – hij ontving die documenten immers pas op 17 oktober 2008. Voorts stelt Strack dat hem een redelijke verlenging van de spreektijd tijdens de terechtzitting is geweigerd.

110. Deze grief berust op een nogal atypische processuele situatie, namelijk de omstandigheid dat het Gerecht in een geschil over de toegang tot documenten een latere uitbreiding van het beroep toestaat terwijl het beroep aanvankelijk betrekking had op een stilzwijgende weigering van toegang die vervolgens door een expliciet besluit is vervangen.

111. Wanneer het Gerecht een uitbreiding van het beroep toestaat, moet het voldoende gelegenheid bieden tot het indienen van opmerkingen. De mogelijkheid om ter terechtzitting een standpunt kenbaar te maken kan een memorie niet volledig vervangen, aangezien het procesrecht van de rechterlijke instanties van de Unie in alle gevallen een schriftelijke behandeling voorschrijft, die door de mondelinge behandeling slechts wordt aangevuld. Daarbij komt dat Strack tijdens de terechtzitting niet de spreektijd kreeg die hij naar zijn mening nodig had.

112. De Commissie is van oordeel dat Strack zelf verantwoordelijk is voor de beperking van de mogelijkheden om zijn standpunt kenbaar te maken, aangezien hij ook een afzonderlijk beroep tegen het besluit van 23 oktober 2007 had kunnen instellen. De uitbreiding van het voorwerp van zaak T-392/08 tot dit besluit vond volgens de Commissie alleen in zijn belang plaats.

38 — Arrest Commissie/Ierland e.a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punt 56), heroverweging M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punt 41).

113. Dit argument wekt verbazing. Dat een uitbreiding van het beroep überhaupt in aanmerking kwam, lag aan het feit dat de Commissie haar eigen verplichtingen om tijdig op de verzoeken te beslissen niet was nagekomen. Daarbij komt dat de Commissie kennelijk verzuimde ervoor te zorgen dat Strack het te laat genomen besluit van 23 oktober 2007 en de desbetreffende documenten ook per omgaande ontving. De Commissie lijkt zelfs een foutmelding te hebben genegeerd waaruit bleek dat de verzending was mislukt. Derhalve is in eerste instantie de Commissie verantwoordelijk voor het feit dat Strack geen gebruik kon maken van alle beschikbare mogelijkheden om zijn mening kenbaar te maken.

114. Daarnaast moet erop worden gewezen dat de uitbreiding van het beroep weliswaar ook, maar niet uitsluitend, het belang diende van Strack, maar tevens een vermindering van de werklast betekende voor het Gerecht en voor de wederpartij, hier de Commissie. Het is namelijk voor alle betrokkenen efficiënter het voorwerp van het geding uit te breiden dan voor elk nieuw besluit een afzonderlijke procedure te beginnen.

115. Aan Strack moet evenwel worden tegengeworpen dat hij zelf niet alle nodige maatregelen heeft genomen om zijn recht te worden gehoord uit te oefenen. Toen hij het besluit van OLAF van 23 oktober 2007 bij het verweerschrift voor het eerst ontving, had hij namelijk al het redelijkerwijs mogelijke moeten doen om ook de ontbrekende documenten in bezit te krijgen, zodat hij daarmee in zijn repliek rekening zou kunnen houden. Met name had hij de Commissie op het mislukken van de verzending moeten wijzen en desnoods ook het Gerecht moeten verzoeken om verlenging van de termijn voor repliek.

116. In zoverre hebben namelijk dezelfde overwegingen te gelden als bij het bepalen van de beroepstermijn na kennisneming van het betrokken besluit. In deze situatie ligt het, bij gebreke van kennisgeving of openbaarmaking, op de weg van degene die kennis krijgt van het bestaan van een hem betreffende handeling, om binnen een redelijke termijn om de volledige tekst ervan te verzoeken. [39]

117. Dit geldt temeer daar Strack medeverantwoordelijkheid draagt voor de verzendingsproblemen, aangezien hij een omvangrijk verzoek tot toegang had ingediend, maar een e-mail-postvak beschikbaar stelde dat slechts een beperkte capaciteit had om de documenten te ontvangen.

118. In geen geval had Strack meer dan drie jaar en tot vlak voor de terechtzitting mogen wachten voordat hij zich beriep op de noodzaak zijn mening over deze documenten te geven.

119. Derhalve moet Strack uiteindelijk, ondanks het gedrag van de Commissie, verantwoordelijk worden gehouden voor het verlies van de mogelijkheid om zijn standpunt over de door OLAF vrijgegeven documenten schriftelijk kenbaar te maken alsook voor de beperking van de mogelijkheid om zijn standpunt daarover mondeling kenbaar te maken.

Grief met betrekking tot het proces-verbaal

120. Ten slotte bekritiseert Strack het feit dat het Gerecht in punt 27 van het bestreden arrest het verzoek tot rectificatie van het proces-verbaal van de terechtzitting niet inhoudelijk heeft beoordeeld, maar heeft afgewezen met een beslissing de mondelinge behandeling niet te heropenen.

39 — Arresten Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Commissie (C-180/88, EU:C:1990:441, punten 22, 29 en 30) en Windpark Groothusen/Commissie (C-48/96 P, EU:C:1998:223, punt 80)

121. Het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voorziet niet in de mogelijkheid te verzoeken om rectificatie van het proces-verbaal, wat niet wegneemt dat partijen in beginsel hun beklag moeten kunnen doen over fouten en lacunes in dit document. Het gaat volgens artikel 63, artikel 1, derde volzin, van dit Reglement om een authentieke akte, die dienovereenkomstig ook als bewijs van de inhoud van de terechtzitting wordt gebruikt. [40]

122. Het feit dat het Gerecht zich niet met dit verzoek heeft beziggehouden kan op zichzelf het bestreden *arrest* niet aantasten. Het doet eerder afbreuk aan de bewijskracht van het proces-verbaal. De grief met betrekking tot het proces-verbaal is derhalve ondeugdelijk en moet dus worden afgewezen.

Te late indiening van het middel van de Commissie met betrekking tot verordening nr. 45/2001

123. Strack laakt ten slotte ten onrechte dat het Gerecht het ter terechtzitting aangevoerde argument van de Commissie met betrekking tot verordening nr. 45/2001 in aanmerking heeft genomen, hoewel het te laat was aangevoerd. Dit argument wortelde namelijk al in het beroep op de uitzondering voor de bescherming van persoonsgegevens in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001. Dat daarbij verordening nr. 45/2001 van bijzonder belang is, was tijdens de memoriewisseling echter nog niet zo duidelijk als ten tijde van de terechtzitting. Dat belang bleek namelijk vooral uit het in de tussentijd gewezen arrest Bavarian Lager. [41]

3. Derde middelonderdeel – onderzoek van alle documenten

124. Met het derde onderdeel voert Strack aan dat het Gerecht in weerwil van zijn verzoek niet voor alle documenten is nagegaan of de doorhalingen door de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens worden gerechtvaardigd.

125. Het Hof heeft vastgesteld dat het Gerecht verplicht is documenten zelf in te zien wanneer verschil van mening bestaat over de vraag of de inhoud ervan de toepassing van bepaalde uitzonderingen toestaat. [42] Bij de onderhavige doorhalingen van persoonsgegevens gaat het er echter om of de bescherming van persoonsgegevens vereist dat namen en andere persoonsgegevens van specifieke groepen personen vertrouwelijk worden behandeld. Om dit te beoordelen is geen inzage in de betrokken documenten nodig. In de regel volstaat een onderzoek van de motivering van het besluit.

4. Vierde middelonderdeel – volledigheid van de besluiten van de Commissie

126. Het vierde onderdeel betreft de vraag of de Commissie volledig heeft geantwoord op het verzoek om toegang tot alle documenten betrekking hebbend op confirmatieve verzoeken om toegang tot documenten die sinds 1 januari 2005 door de Commissie zijn afgewezen. Strack maakt bezwaar tegen het feit dat het Gerecht in punt 139 van het bestreden arrest zijn argument heeft verworpen dat de Commissie niet heeft bewezen dat zij hem alle afwijzingen van confirmatieve verzoeken voor de betrokken perioden heeft toegezonden.

127. Deze grief keert zich tegen de wijze waarop het Gerecht de argumenten van partijen ten aanzien van de genoemde vraag heeft beoordeeld.

40 — Illustratief zijn heroverweging M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punt 45) en beschikkingen Iride en Iride Energia/Commissie (C-150/09 P, EU:C:2010:34, punt 74) en Kronoply/Commissie (C-117/09 P, EU:C:2010:370, punt 44).

41 — Arrest Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 59).

42 — Arrest Jurašinović/Raad (C-576/12 P, EU:C:2013:777, punt 27).

128. Uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten vast te stellen, behoudens het geval waarin de feitelijke onjuistheid van zijn vaststellingen blijkt uit de hem overgelegde processtukken, en om deze feiten te beoordelen. [43]

129. In hogere voorziening zijn grieven inzake de vaststelling en de beoordeling van de feiten in het bestreden arrest evenwel ontvankelijk wanneer de rekwirant stelt dat de bevindingen van het Gerecht blijkens de processtukken materieel onjuist zijn of dat het Gerecht het hem voorgelegde bewijs onjuist heeft opgevat. [44]

130. Van onjuiste opvatting is sprake wanneer, zonder gebruik te maken van nieuw bewijs, de beoordeling van het bestaande bewijs kennelijk onjuist blijkt. [45] Wanneer het Gerecht – zoals in het onderhavige geval – conclusies trekt uit bepaalde feiten, moet worden onderzocht of het de grenzen van een redelijke beoordeling van het bewijs niet kennelijk heeft overschreden. [46]

131. Dat is in casu het geval.

132. Strack heeft zich in het geding in eerste aanleg beroepen op het feit dat het aantal documenten dat hem is toegezonden (315) duidelijk kleiner is dan het in de officiële verslagen genoemde aantal besluiten waarmee confirmatieve verzoeken geheel of gedeeltelijk zijn afgewezen (575) [47].

133. De Commissie voert aan dat de aantallen niet overeenstemmen omdat sommige besluiten betrekking hadden op meerdere confirmatieve verzoeken van dezelfde persoon en op andere confirmatieve verzoeken aan het eind van het desbetreffende jaar nog niet was beslist.

134. Zij maakt echter geen gedetailleerde uitsplitsing van de cijfers waardoor de discrepanties volledig zouden worden verklaard. Wellicht had een dergelijke uitsplitsing ook de besluiten van OLAF betreffende confirmatieve verzoeken in aanmerking genomen, die in dit verband tot nu toe kennelijk door beide partijen zijn genegeerd en, voor zover blijkt, niet zijn meegenomen bij het aantal verstuurde documenten, waarschijnlijk echter wel in de verslagen van de Commissie.

135. De Commissie gaat evenmin in op het feit dat Strack stelt dat hij bij de hem toegezonden documenten geen besluiten aantreft die op meerdere confirmatieve verzoeken betrekking hebben.

136. Beperkt men zich derhalve tot het argument dat aan het eind van het jaar nog niet op alle confirmatieve verzoeken was beslist, dan waren er aan het eind van de litigieuze periode van drie jaar meer dan 250 confirmatieve verzoeken nog niet afgedaan. Gelet op de termijnen van verordening nr. 1049/2001 lijkt een dergelijke achterstand weinig aannemelijk.

137. De argumentatie van de Commissie kan misschien kleinere discrepanties verklaren, maar niet de aanzienlijke verschillen die zich in de onderhavige zaak voordoen. Doordat het Gerecht desondanks de argumentatie van de Commissie heeft aanvaard, heeft het de grenzen van een redelijke beoordeling van het bewijs kennelijk overschreden.

43 — Arrest Commissie/Aalberts Industries e.a. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, punt 47)

44 — Arrest PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 35).

45 — Arresten PKK en KNK/Raad (EU:C:2007:32, punt 37), Lafarge/Commissie (C-413/08 P, EU:C:2010:346, punt 17) en Commissie/Aalberts Industries e.a. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, punt 51).

46 — Arresten Activision Blizzard Germany/Commissie (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punt 57) en Commissie/Aalberts Industries e.a. (EU:C:2013:445, punt 52).

47 — Volgens het verslag van de Commissie over de toepassing van verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2007 [COM(2008) 630 definitief, blz. 10].

138. Anders dan in een procedure in de loop waarvan blijkt van het bestaan van aanvullende documenten [48], kan in het onderhavige geval ook niet met zekerheid worden vastgesteld dat het antwoord van de Commissie onvolledig was. Dat had het Gerecht echter betrekkelijk eenvoudig kunnen ophelderen als het de Commissie had opgedragen de discrepantie tussen de in de verslagen genoemde aantallen en het aantal aan Strack toegezonden documenten gedetailleerd toe te lichten.

139. Zonder twijfel staat het uitsluitend ter beoordeling van het Gerecht of de gegevens waarover het in de aan hem voorgelegde zaken beschikt, eventueel aanvulling behoeven, en maakt de waardering van de bewijskracht van de processtukken deel uit van de soevereine beoordeling van de feiten, die door het Hof in hogere voorziening niet kan worden getoetst behoudens in geval van een verkeerde opvatting van het aan het Gerecht voorgelegde bewijsmateriaal of wanneer de materiële onjuistheid van hetgeen het heeft vastgesteld, uit de processtukken volgt. [49]

140. Anderzijds berust het ontoereikende onderzoek in het onderhavige geval juist op een verkeerde opvatting van het bewijs, blijkend uit een conclusie die de grenzen van een redelijke beoordeling kennelijk overschrijdt. Derhalve kan het Hof bij uitzondering oordelen dat het verzuim om de noodzakelijke instructiemaatregelen te gelasten een onjuiste rechtsopvatting oplevert.

141. Bijgevolg is dit middelonderdeel gegrond en moet het bestreden arrest worden vernietigd voor zover het het argument van Strack verwerpt, dat de Commissie hem niet in kennis heeft gesteld van alle besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek.

142. Met betrekking tot dit punt is de zaak niet in staat van wijzen, aangezien noch de situatie van de OLAF-documenten noch het bestaan en de omvang van gecombineerde besluiten over meerdere confirmatieve verzoeken alsmede van de besluiten over confirmatieve verzoeken die eind 2007 nog hangende waren, voldoende is opgehelderd. [50] Bijgevolg moet de zaak wat dit punt betreft overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut worden verwezen naar het Gerecht.

E – *Vijfde middel – toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens*

143. Het vijfde middel betreft de toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens, namelijk de motivering ervan (zie hierna onder 1), het afzonderlijke onderzoek van de doorhalingen (zie hierna onder 2) en de rechtmatigheid van het doorhalen van persoonsgegevens van specifieke groepen personen (zie hierna onder 3).

1. Motivering van de besluiten van de Commissie

144. Strack maakt bezwaar tegen het feit dat het Gerecht genoegen heeft genomen met de motivering van de besluiten van de Commissie, hoewel ze geen informatie bevatten over de raadpleging van de betrokken personen of over de vraag of zij om vertrouwelijke behandeling van hun gegevens hadden gevraagd. Ook zou de Commissie niet zijn ingegaan op de verschillende hierbij betrokken groepen personen.

48 — Arrest Gerecht Williams/Commissie (T-42/05, EU:T:2008:325, punt 68).

49 — Arresten Ismeri Europa/Rekenkamer (C-315/99 P, EU:C:2001:391, punt 19), Glencore en Compagnie Continentale/Commissie (C-24/01 P en C-25/01 P, EU:C:2002:642, punten 77 en 78) en Erste Bank der österreichischen Sparkassen/Commissie (C-125/07 P, C-133/07 P en C-137/07 P, EU:C:2009:576, punt 319).

50 — Het is evenwel raadzaam voor partijen dat óf de Commissie deze kwestie ambtshalve opheldert doordat zij Strack informeert over de desbetreffende aantallen – en de eventueel ontbrekende documenten – óf dat Strack opnieuw een verzoek indient om toegang tot de documenten die volgens hem nog ontbreken, waarop de Commissie zou kunnen beslissen met inachtneming van mijn opmerkingen. Dan zouden zij het geschil op dit punt – mogelijk zelfs vóór de uitspraak over deze hogere voorziening – als afgedaan kunnen beschouwen en niet onnodig opnieuw een beroep op het Gerecht hoeven te doen.

145. Dit middelonderdeel is echter ongegrond, aangezien het Gerecht in punt 120 alsook in de punten 125 en 126 de juiste eisen heeft gesteld aan de motivering die de Commissie dient te geven. Ook een beknopte motivering kan namelijk volstaan, wanneer de redenen daaruit voldoende blijken.

146. Ten aanzien van het specifieke punt dat gegevens betreffende een raadpleging van de betrokkenen ontbreken, meen ik dat het ontbreken daarvan een voldoende duidelijke aanwijzing is dat die raadpleging niet heeft plaatsgevonden. Ook hoefde de Commissie niet in te gaan op een ontbrekende motivering van het verzoek om toegang als bedoeld in artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001, aangezien dergelijke redenen niet waren aangegeven.

147. Voor zover Strack ten slotte in het kader van dit middelonderdeel betoogt dat het Gerecht onvoldoende is ingegaan op zijn kritiek op de doorhalingen van OLAF, volstaat de opmerking dat hij dit besluit in repliek niet concreet heeft aangevochten, hoewel hij op zijn laatst sinds het verweerschrift bekend was met het bestaan en de redenen ervan. [51]

2. Afzonderlijk onderzoek van de documenten

148. Met het tweede onderdeel van het vijfde middel voert Strack aan dat het Gerecht in de punten 162 tot en met 164 ten onrechte heeft erkend dat de Commissie de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van de doorgehaalde gegevens in voldoende mate afzonderlijk heeft onderzocht. Daarbij baseert hij zich met name op het argument dat alle namen zonder uitzondering onleesbaar zijn gemaakt, zonder dat daadwerkelijk is onderzocht of er sprake is van een aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Dit is evenwel geen bewijs voor het ontbreken van een afzonderlijk onderzoek van de documenten, maar hoogstens voor de opvatting van de Commissie over de draagwijdte van de uitzondering waarin artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet. Dit punt is echter aan de orde in het derde onderdeel van dit middel, dat ik hierna zal bespreken.

3. Rechtmatigheid van de doorhalingen

149. Ten slotte komt Strack in het derde onderdeel van het vijfde middel op tegen de door het Gerecht aanvaarde toepassing van de uitzondering inzake de bescherming van persoonsgegevens waarin artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet.

150. Volgens deze bepaling weigeren de instellingen de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

151. De Commissie heeft deze uitzondering in overeenstemming met artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 toegepast door in de vrijgegeven documenten alle namen en adressen onleesbaar te maken.

152. Het Hof heeft reeds vastgesteld dat krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 de bepalingen van verordening nr. 45/2001 in volle omvang van toepassing worden wanneer een verzoek op basis van verordening nr. 1049/2001 strekt tot toegang tot documenten met persoonsgegevens. Dat betekent met name dat een aanvrager in de regel in overeenstemming met artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 de noodzaak van de doorgifte van deze persoonsgegevens moet aantonen. [52]

51 — Zie de punten 107 e.v. van deze conclusie.

52 — Arrest Commissie/Bavarian Lager (EU:C:2010:378, punten 63 en 77).

a) Afweging

153. Strack stelt weliswaar terecht dat de instellingen ook zonder desbetreffende bewijsstukken van de aanvrager verplicht kunnen zijn rekening te houden met de redenen voor een doorgifte, voor zover die duidelijk worden, maar in het onderhavige geval blijken dergelijke redenen niet en Strack heeft die ook niet naar voren gebracht.

154. Voorts stelt Strack dat het doel van verordening nr. 1049/2001, namelijk de toegang tot documenten mogelijk te maken, een doorgifte krachtens artikel 8, sub a, van verordening nr. 45/2001 rechtvaardigt, aangezien die het openbaar belang dient. Een dergelijke uitlegging van artikel 8, sub a, zou de aangehaalde [53] rechtspraak met betrekking tot artikel 8, sub b, echter zinledig maken.

155. Evenmin is relevant of aanvragers in confirmatieve verzoeken kritieke informatie over zichzelf prijsgeven. De bescherming van persoonsgegevens staat namelijk in eerste instantie los van het belang van de betrokken informatie.

b) Noodzaak van raadpleging van betrokkenen

156. Voorts is Strack van mening dat de Commissie niet eenvoudigweg alle namen en adressen onleesbaar had mogen maken, maar bij de betrokkenen had moeten navragen of zij instemden met doorgifte van hun gegevens.

157. Het Gerecht heeft in dit verband met name in punt 178 van het bestreden arrest aanvaard dat een raadpleging niet nodig was, omdat het naar zijn oordeel duidelijk is dat persoonsgegevens vertrouwelijk moeten worden behandeld wanneer er geen zwaarder wegende redenen zijn voor een doorgifte.

158. Dit oordeel is niet in strijd met het recht.

159. Volgens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 is een raadpleging van derden in het geval van verzoeken om toegang tot documenten die door hen aan de instellingen zijn verstrekt, alleen noodzakelijk als niet duidelijk is of het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt. Een eventuele consultatieplicht met betrekking tot de door de instellingen opgestelde documenten kan in elk geval niet verder reiken.

160. Strack is kennelijk van mening dat de mogelijkheid om persoonsgegevens door te geven onduidelijk is zolang de betrokkenen niet hebben besloten of zij met de doorgifte ervan instemmen. Dat is echter niet juist.

161. Aangezien het doorgeven van persoonsgegevens een vorm van verwerking is, is dat alleen toegestaan in de situaties die in artikel 5 van verordening nr. 45/2001 zijn opgesomd. De toestemming van de betrokkene valt daaronder. Voor het overige is doorgifte in de regel niet toegestaan.

162. Het vereiste van raadpleging van de betrokkenen is dus niet bedoeld om duidelijkheid te verkrijgen over de mogelijkheid van doorgifte, maar om de voorwaarden voor doorgifte te scheppen. Daartoe verplicht artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 de instellingen echter niet.

53 — Zie punt 152 van deze conclusie.

163. Om dezelfde reden kan ook het argument van Strack niet worden aanvaard, dat de Commissie bij een volledige behandeling van zijn verzoek om toegang [54] de betrokkenen in ieder geval had moeten raadplegen om over de doorgifte van hun confirmatieve verzoeken te kunnen beslissen. Weliswaar is artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing op de toegang tot deze documenten, maar de daarin vermelde persoonsgegevens scheppen juist geen onduidelijkheid over de vraag of toegang kan worden verleend. Bijgevolg hoeft geen uitspraak te worden gedaan over de vraag of een eventuele raadpleging had moeten worden benut om de betrokkenen om toestemming te vragen voor het doorgeven van de gegevens.

c) Toestemming van de betrokkenen voor doorgifte

164. Strack is ook van mening dat de Commissie en het Gerecht hadden moeten meewegen of de betrokkenen reeds vooraf hadden ingestemd met het doorgeven van hun persoonsgegevens in het kader van hun confirmatieve verzoeken. Volgens Strack gaven de aan hem verstrekte documenten daar in ten minste één geval zelfs blijk van. Een aanvrager had het volgende te kennen gegeven:

„In view of the public interest, I cannot treat this as confidential. My question was not confidential. The public interest in this issue must prevail." [55]

165. Het komt mij echter hoogst onwaarschijnlijk voor dat betrokkenen in confirmatieve verzoeken reeds in abstracte en algemene zin instemmen met het doorgeven van hun gegevens. Ook het aangehaalde voorbeeld moet waarschijnlijk eerder zo worden begrepen dat de betrokkene bezwaar maakt tegen de weigering van de toegang dan dat hij instemt met de openbaarmaking van zijn gegevens.

166. Overigens kan Strack het Gerecht niet verwijten dat het zich niet met dit argument heeft beziggehouden, aangezien hij het – zo hij dat al heeft gedaan – alleen ter terechtzitting en derhalve te laat heeft aangevoerd.

d) De ambtenaren die de besluiten over confirmatieve verzoeken hebben ondertekend

167. Voor zover Strack verzoekt hem de namen te verstrekken van de ambtenaren die de besluiten over confirmatieve verzoeken hebben ondertekend, blijkt niet dat hij reeds voor het Gerecht hierom heeft verzocht. Dit verzoek is derhalve krachtens artikel 170, lid 1, tweede volzin, van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk, aangezien de hogere voorziening niet verder mag strekken dan het voorwerp van het geschil in eerste aanleg. Overigens stelt de Commissie dat deze namen – namelijk die van de secretaris-generaal van de Commissie en van de directeur van OLAF – waren vermeld. Dat blijkt – althans indirect – ook uit het briefhoofd van de door Strack overgelegde voorbeelden van besluiten over confirmatieve verzoeken. De bladzijden met de handtekeningen heeft Strack niet overgelegd.

54 — Zoals het Gerecht in punt 141 heeft vastgesteld, had het verzoek van Strack niet alleen betrekking op de besluiten over confirmatieve verzoeken, maar ook op de confirmatieve verzoeken zelf, hetgeen de Commissie heeft genegeerd.

55 — Blz. 126 van de bijlagen bij de hogere voorziening („Gelet op het openbaar belang kan ik dit niet vertrouwelijk behandelen. Mijn vraag was niet vertrouwelijk. Het openbaar belang bij dit onderwerp moet zwaarder wegen.").

e) Namen van ambtenaren die in de documenten betreffende zaak T-110/04 worden genoemd

168. Met betrekking tot de onleesbaar gemaakte namen van ambtenaren die in de documenten betreffende zaak T-110/04 worden genoemd, wenst Strack een onderscheid te zien gemaakt tussen ambtenaren die beschuldigd worden van laakbaar gedrag en andere ambtenaren. Voor beide groepen geldt echter in beginsel dat de doorgifte van hun persoonsgegevens om redenen van gegevensbescherming niet mogelijk is. Dat de namen van ambtenaren die beschuldigd worden van laakbaar gedrag mogelijk bijzondere bescherming behoeven, verplicht daarom nog niet tot een differentiatie.

f) Codering van namen

169. Voorts stelt Strack dat de Commissie de namen in de documenten betreffende zaak T-110/04 niet onleesbaar had mogen maken, maar ze had moeten coderen (anoniem) ter wille van de leesbaarheid van de documenten. Dat had ook al daarom voor de hand gelegen omdat het Gerecht in de genoemde zaak namen had gecodeerd.

170. Het Gerecht heeft in dat verband in de punten 202 tot en met 208 van het bestreden arrest echter terecht beslist dat een volledige codering van namen in de documenten waarop een omvangrijk verzoek betrekking heeft, een onevenredige inspanning van de Commissie zou vergen. Derhalve kan ook dit argument van Strack niet slagen.

4. Tussenconclusie met betrekking tot het vijfde middel

171. Daaruit volgt dat het vijfde middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

F – *Zesde middel – vertrouwelijke behandeling van antidumpingprocedures*

172. Het zesde middel betreft de bescherming van commerciële belangen overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001.

173. De Commissie heeft namelijk de toegang tot bepaalde informatie en documenten geweigerd om identificatie van ondernemingen te voorkomen die verwikkeld waren in antidumpingzaken die rekwirant in zaak T-110/04 heeft behandeld.

174. Het Gerecht heeft deze weigering in de punten 226 tot en met 229 van het bestreden arrest aanvaard, aangezien het voor een deel om bedrijfsgeheimen ging en tevens de goede naam van de betrokken ondernemingen moest worden beschermd. Volgens het Gerecht ontbreekt een hoger openbaar belang dat het doorgeven van deze informatie rechtvaardigt.

175. Strack benadrukt allereerst dat antidumpingmaatregelen openbaar worden gemaakt en dat daarbij specifiek de namen van ondernemingen worden genoemd. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de geweigerde informatie betrekking had op procedures die tot een dergelijke openbaarmaking hebben geleid. Derhalve is niet aangetoond dat het belang van een vertrouwelijke behandeling is vervallen.

176. Bovendien kan er, anders dan Strack stelt, een belang zijn dat het rechtvaardigt zowel de naam van de onderneming als de beschuldiging vertrouwelijk te behandelen, aangezien de beschuldiging mogelijk tot de onderneming kan worden herleid.

177. Strack werpt echter tegen dat de bestudering van antidumpingprocedures een hoger openbaar belang dient dat de doorgifte van deze informatie rechtvaardigt en zowel door de Commissie als door het Gerecht ambtshalve moet worden onderzocht.

178. Strack heeft in beginsel gelijk. Het Hof heeft verklaard dat in de gevallen genoemd in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 de betrokken instelling moet nagaan of er geen hoger openbaar belang is dat de openbaarmaking van het betrokken document desondanks rechtvaardigt.[56] Bijgevolg moeten op zijn minst de opvallende gezichtspunten van het concrete geval ambtshalve worden onderzocht.[57] In de regel zal het echter ook al in deze fase vooral op bijzondere gezichtspunten aankomen die door de aanvrager naar voren worden gebracht.[58]

179. In een geding voor de rechter geldt nog meer dat een schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 wat de beoordeling van het hoger openbaar belang betreft, enkel wordt onderzocht wanneer de belanghebbende dit gesteld heeft. Wordt niet het volledig ontbreken van die beoordeling gesteld, dan moeten die gezichtspunten worden genoemd die niet juist zouden zijn beoordeeld. Door zich te beperken tot hetgeen is aangevoerd, heeft het Gerecht dus niet het recht geschonden.[59]

180. Strack heeft voor het Gerecht echter niet aangevoerd dat het concrete belang van transparantie van de antidumpingprocedures onvoldoende in aanmerking is genomen.[60] Bijgevolg kan het Gerecht in dit opzicht geen onjuiste rechtsopvatting worden verweten.

181. Ook in zoverre Strack bezwaar maakt tegen het feit dat de namen van ambtenaren onleesbaar zijn gemaakt die verantwoordelijk waren voor bepaalde procedures, is niet gebleken dat deze kwestie überhaupt voorwerp van de procedure in eerste aanleg was. Dit argument is niet-ontvankelijk, aangezien de hogere voorziening krachtens artikel 170, lid 1, tweede volzin, van het Reglement voor de procesvoering niet verder mag strekken dan het voorwerp van het geschil in eerste aanleg.

G – *Zevende middel – schadevergoeding voor de behandeling van het verzoek om toegang*

182. Het zevende middel betreft de vordering van Strack tot vergoeding van de immateriële schade die hij heeft geleden als gevolg van de wijze waarop de Commissie zijn verzoek om toegang tot documenten heeft behandeld. Deze schade bestaat volgens Strack enerzijds uit verslechtering van zijn geestelijke gezondheid en anderzijds uit aantasting van zijn recht om deel te nemen aan de raadpleging van de Commissie met betrekking tot de transparantie en toegang tot documenten van de instellingen.

183. Het Gerecht heeft in de punten 261 tot en met 266 van het bestreden arrest in wezen geoordeeld dat er geen voldoende specifiek oorzakelijk verband kan worden aangetoond tussen de vermeende onrechtmatige gedraging en de gestelde schade.

184. Deze vaststellingen stemmen in hoge mate overeen met de toe te passen criteria.

185. Uit de beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, waarnaar artikel 340, lid 2, VWEU verwijst, kan namelijk niet worden afgeleid dat er voor de Unie een verplichting zou bestaan om alle nadelige gevolgen, hoe verwijderd ook, van gedragingen van haar organen te vergoeden. De voorwaarde van een causaal verband die in deze bepaling wordt gesteld, betreft veeleer het bestaan van een voldoende direct oorzakelijk verband tussen het gedrag van de instellingen en de schade.[61]

56 — Arrest Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 49).

57 — Zie arrest Zweden/API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 152) en, met betrekking tot juridisch advies in het wetgevingsproces, arrest Zweden en Turco/Raad (EU:C:2008:374, punt 67).

58 — Arrest LPN/Commissie (C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 — Zie mijn conclusie in de zaak Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punt 105).

60 — Zie de punten 71-73 van de repliek in eerste aanleg.

61 — Arresten Dumortier e.a./Raad (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, EU:C:1979:223, punt 21), Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en beschikking Mauerhofer/Commissie (C-433/10 P, EU:C:2011:204, punt 127).

186. In deze omstandigheden is er niets op aan te merken dat het Gerecht zonder gebruikmaking van alle door Strack overgelegde bewijs in de punten 263 en 264 heeft aangenomen dat, gelet op de vele geschillen tussen hem en de Commissie en gelet ook op zijn medeverantwoordelijkheid voor het onderhavige geschil, een dergelijk verband met een eventuele verslechtering van zijn geestelijke gezondheid niet kan worden vastgesteld.

187. Wat de aantasting van de mogelijkheden om deel te nemen aan de raadpleging van de Commissie betreft, is het echter, anders dan het Gerecht in punt 265 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, irrelevant dat Strack ook zonder de documenten aan de discussie kon deelnemen (en dat ook heeft gedaan). Hij is immers belemmerd in de mogelijkheid om op basis van deze documenten argumenten voor die discussie aan te voeren.

188. Solider is daarentegen de in hetzelfde punt geformuleerde overweging dat Strack het verzoek om toegang van 20 juni 2007 relatief kort voor het verstrijken van de raadplegingstermijn op 31 juli 2007 heeft ingediend. Strack heeft namelijk niet aangetoond dat hij de opgevraagde documenten, wanneer de Commissie correct had gehandeld, op een zodanig tijdstip zou hebben ontvangen dat hij ze nog voor de raadpleging had kunnen gebruiken.

189. Zelfs als men – met Strack – zou aannemen dat zijn verzoek te laat is geregistreerd en dat de verlenging van de beslistermijn met nog eens vijftien dagen eveneens te laat en derhalve ongeldig was, kan niet worden ontkend dat de Commissie in beginsel het recht had, gegeven de omvang van dit verzoek, gebruik te maken van de mogelijkheid om de termijn te verlengen. De Commissie had derhalve bij correct gebruik van de termijnverlenging het initiële verzoek op zijn vroegst op 31 juli 2007 moeten beantwoorden. Op dat tijdstip was het niet meer mogelijk geweest om op basis van de opgevraagde documenten effectief aan de raadpleging deel te nemen.

190. Derhalve kon het Gerecht er terecht van uitgaan dat er geen sprake is van een voldoende direct oorzakelijk verband tussen eventuele tekortkomingen van de Commissie en de beperkingen van de inspraakmogelijkheden van Strack. [62]

VI – **Kosten**

191. Aangezien de zaak naar het Gerecht wordt verwezen, moet de kostenbeslissing van het Gerecht worden vernietigd en de beslissing over de kosten van deze hogere voorziening worden aangehouden. [63]

VII – **Conclusie**

192. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1. Punt 6 van het dictum van het arrest Strack/Commissie (T-392/07, EU:T:2013:8) wordt vernietigd voor zover het Gerecht het middel van Strack verwerpt, dat de Commissie hem niet in kennis heeft gesteld van alle besluiten tot afwijzing van een confirmatief verzoek.

2. De kostenbeslissing in punt 7 van het dictum van het genoemde arrest wordt vernietigd.

3. De principale en de incidentele hogere voorziening worden voor het overige afgewezen.

62 — Op soortgelijke overwegingen berusten het arrest Richez-Parise e.a./Commissie (19/69, 20/69, 25/69 en 30/69, EU:C:1970:47, punten 43 en 44) alsook de arresten Gerecht Odigitria/Raad en Commissie (T-572/93, EU:T:1995:131, punt 65) en Farrugia/Commissie (T-230/94, EU:T:1996:40, punt 43).

63 — Zie artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering.

4. De zaak wordt verwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak over het in punt 1 van het dictum genoemde middel.

5. De beslissing over de kosten wordt aangehouden."