CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. MEDINA
van 30 januari 2025 [1]

Zaak C-529/23 P

Europees Parlement
tegen

TC

„Institutioneel recht – Regeling inzake de kosten en vergoedingen van de leden van het Parlement – Vergoeding voor parlementaire assistentie – Terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen – Artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht om te worden gehoord – Recht van toegang tot het dossier – Bescherming van persoonsgegevens – Artikel 9 van verordening (EU) 2018/1725 – Artikel 26 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie”

I. Inleiding

1. Deze conclusie heeft betrekking op een hogere voorziening die is ingesteld door het Europees Parlement en waarbij wordt verzocht om vernietiging van het arrest van 7 juni 2023, TC/Parlement (T-309/21, EU:T:2023:315) (hierna: „bestreden arrest”). Bij dit arrest heeft het Gerecht een besluit van de secretaris-generaal van het Europees Parlement nietig verklaard waarbij de terugvordering werd gelast van een schuld van een van zijn leden voor een bedrag aan onverschuldigd betaalde vergoedingen voor parlementaire assistentie. Het Gerecht heeft ook de debetnota die in verband met dat besluit was opgesteld, nietig verklaard.

2. In het bestreden arrest heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat wanneer een lid van het Parlement in het kader van een terugvorderingsprocedure verzoekt om mededeling van gegevens die relevant lijken om te bewijzen dat een geaccrediteerde parlementaire medewerker heeft gewerkt in verband met zijn mandaat, het Parlement niet kan weigeren de gevraagde gegevens te verstrekken, tenzij het redenen aanvoert die kunnen worden geacht gerechtvaardigd te zijn. Op basis van deze premisse heeft het Gerecht geoordeeld dat het Parlement ten onrechte had geweigerd om verschillende soorten documenten mee te delen aan het lid op wie de zaak in eerste aanleg betrekking had, waardoor volgens het Gerecht niet viel uit te sluiten dat dit lid een kans was ontnomen om zich beter te verweren.

3. In zijn hogere voorziening stelt het Parlement primair dat het bestreden arrest wegens de ruime strekking van het recht om te worden gehoord in terugvorderingsprocedures, zoals erkend door het Gerecht, niet uitvoerbaar is op grond van artikel 266 VWEU. Het Parlement betoogt dat

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

dit arrest inbreuk maakt op het beginsel van het vrije mandaat van de leden van het Parlement en de bewijslast omkeert die volgens vaste rechtspraak op deze leden rust wanneer zij moeten aantonen dat de door een parlementaire medewerker gemaakte kosten terecht zijn betaald. Het Parlement betoogt ook dat het Gerecht andere bepalingen die relevant zijn voor parlementaire activiteiten, zoals verordening 2018/1725 [2] en het Statuut [3], onjuist heeft uitgelegd.

4. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de reikwijdte van het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier zoals verankerd in artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), die, zoals herhaaldelijk in de rechtspraak is verklaard, het uitvloeisel zijn van de rechten van de verdediging in procedures bij de instellingen van de Unie. Daartoe zal het Hof allereerst moeten nagaan of de door het Gerecht vastgestelde juridische maatstaf voor de beoordeling van de eerbiediging – of schending – van die rechten in een zaak als die in eerste aanleg rechtens juist is, met name gelet op het beginsel van de bewijslast dat van toepassing is op terugvorderingsprocedures. Deze zaak stelt het Hof ook in staat om andere relevante bepalingen van het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens uit te leggen, die het Gerecht in het bestreden arrest niet als geldige reden heeft aangemerkt om de door een parlementslid gevraagde toegang tot gegevens te weigeren.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verkiezingsakte

5. Artikel 6, lid 1, van de verkiezingsakte [4] luidt:

„De leden van het Europees Parlement brengen hun stem individueel en persoonlijk uit. Zij mogen niet gebonden zijn door instructies en geen bindend mandaat aanvaarden."

B. Statuut van de leden van het Europees Parlement

6. Artikel 2 van het Statuut van de leden van het Europees Parlement [5] bepaalt:

„1. De leden zijn vrij en onafhankelijk.

[…]"

[2] Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 45/2001 en besluit nr. 1247/2002/EG (PB 2018, L 295, blz. 39) (hierna: „verordening 2018/1725").

[3] Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 1962, 45, blz. 1385), zoals gewijzigd (hierna: „Statuut").

[4] Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (PB 1976, L 278, blz. 5), als bijlage gevoegd bij besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976 (PB 1976, L 278, blz. 1), zoals gewijzigd bij besluit 2002/772/EG, Euratom van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 (PB 2002, L 283, blz. 1) (hierna: „verkiezingsakte").

[5] Besluit 2005/684/EG, Euratom van het Europees Parlement van 28 september 2005 houdende aanneming van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (PB 2005, L 262, blz. 1) (hierna: „Statuut van de leden van het Europees Parlement").

7. Artikel 4 van het Statuut van de leden van het Europees Parlement luidt:

„Door een lid ontvangen, opgestelde of verstuurde documenten of elektronische gegevens worden niet gelijkgesteld met documenten van het Europees Parlement tenzij zij officieel zijn ingediend overeenkomstig het reglement [van orde van het Europees Parlement].”

8. Artikel 21 van het Statuut van de leden van het Europees Parlement bepaalt:

„1. De leden hebben recht op assistentie door persoonlijke medewerkers die door hen vrijelijk worden aangewezen.

2. Het Parlement draagt de werkelijk gemaakte kosten die door hun tewerkstelling ontstaan.

3. Het Parlement stelt de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht vast.”

C. Uitvoeringsbepalingen van het Statuut

9. Artikel 33 („Vergoeding van de kosten voor parlementaire assistentie”) van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut [6] bepaalt:

„1. De leden hebben recht op assistentie door persoonlijke medewerkers die ze vrijelijk kunnen aanwijzen. Het Parlement vergoedt de werkelijk gemaakte kosten die volledig en uitsluitend ontstaan door de aanstelling van een of meer medewerkers of het gebruik van de dienstverlening overeenkomstig deze uitvoeringsbepalingen en de door het Bureau vastgestelde voorwaarden.

2. Alleen de kosten voor noodzakelijke assistentie die rechtstreeks verband houdt met de uitoefening van het mandaat van parlementslid, kunnen worden vergoed. Deze uitgaven kunnen in geen geval kosten omvatten die verband houden met de persoonlijke levenssfeer van de leden.”

10. Artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut („Terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen”) bepaalt het volgende:

„1. Bedragen die ter uitvoering van onderhavige uitvoeringsbepalingen onverschuldigd zijn uitgekeerd, worden teruggevorderd. De secretaris-generaal geeft instructies teneinde deze bedragen onder het betrokken lid terug te vorderen.

2. Bij het besluit tot terugvordering wordt erop toegezien dat het lid zijn ambt goed kan blijven uitoefenen en het Parlement goed kan blijven functioneren. Alvorens dit besluit te nemen, wordt het betrokken lid door de secretaris-generaal gehoord.

[…]”

[6] Besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (PB 2009, C 159, blz. 1), zoals gewijzigd (hierna: „uitvoeringsbepalingen van het Statuut”).

D. Verordening 2018/1725

11. Overweging 22 van verordening 2018/1725 luidt als volgt:

„De verwerking van persoonsgegevens is slechts rechtmatig indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang door de instellingen of organen van de Unie of de uitoefening van hun openbaar gezag, dan wel voor de vervulling van een wettelijke verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke, of indien er voor de verwerking een andere gerechtvaardigde grondslag op grond van deze verordening bestaat, zoals de toestemming van de betrokkene, indien de verwerking noodzakelijk is om een overeenkomst uit te voeren waarbij de betrokkene partij is of om op verzoek van de betrokkene voorafgaand aan het aangaan van een overeenkomst maatregelen te nemen. De verwerking van persoonsgegevens voor de vervulling van de taken die door de instellingen of organen van de Unie in het algemeen belang worden verricht, omvat de verwerking van de voor het beheer en de werking van die instellingen en organen benodigde persoonsgegevens. […]”

12. In artikel 4 van verordening 2018/1725 („Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens”) is het volgende bepaald:

„1. Persoonsgegevens:

[…]

c) zijn toereikend, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (‚minimale gegevensverwerking’);

[…]

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, en zulks niet langer dan nodig is voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 13, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (‚opslagbeperking’);

[…]”

13. Artikel 9 van verordening 2018/1725, met als opschrift „Doorzending van persoonsgegevens aan ontvangers die in de Unie zijn gevestigd en die geen instelling of orgaan van de Unie zijn”, bepaalt:

„1. Onverminderd de artikelen 4 tot en met 6, en 10, worden persoonsgegevens uitsluitend doorgegeven aan ontvangers die in de Unie zijn gevestigd en die geen instellingen of organen van de Unie zijn, indien de ontvanger aantoont dat:

a) de gegevens nodig zijn voor de uitvoering van een taak die wordt verricht in het algemeen belang of ter uitoefening van het door de ontvanger beklede openbaar gezag, of

b) de doorzending van de gegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel in het openbaar belang, en de verwerkingsverantwoordelijke, indien er reden bestaat om aan te nemen dat de legitieme belangen van de betrokkene kunnen worden geschaad, na de verschillende belangen die aan de orde zijn aantoonbaar tegen elkaar te hebben afgewogen, aantoont dat de doorzending van persoonsgegevens voor dit specifieke doel evenredig is.

2. Indien de verwerkingsverantwoordelijke het initiatief tot doorzending krachtens dit artikel neemt, toont hij aan dat de doorzending van persoonsgegevens noodzakelijk is voor en evenredig is aan de doeleinden van de doorzending, door toepassing van de criteria van lid 1, onder a) of b).

3. De instellingen en organen van de Unie brengen het recht op bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming met het recht van toegang tot documenten overeenkomstig het recht van de Unie."

E. Statuut

14. Artikel 26 van het Statuut luidt:

„Het persoonsdossier van de ambtenaar dient in te houden:

a) alle bescheiden welke betrekking hebben op zijn positie als ambtenaar, alsmede alle beoordelingen van zijn kundigheden, zijn prestaties of zijn gedrag;

b) de opmerkingen welke de betrokken ambtenaar ten aanzien van bovengenoemde stukken heeft gemaakt.

[…]

Voor iedere ambtenaar mag slechts één dossier worden aangelegd.

Iedere ambtenaar heeft ook na beëindiging van de dienst, het recht kennis te nemen van alle stukken die zich in zijn dossier bevinden […].

Het persoonsdossier is van vertrouwelijke aard en kan slechts in de dienstlokalen of op een beveiligde elektronische drager worden geraadpleegd. Het wordt echter aan het Hof van Justitie van de Europese Unie toegezonden wanneer een beroep waarbij de ambtenaar is betrokken, wordt ingesteld."

III. Feiten en procedure

A. Achtergrond van het geschil

15. De achtergrond van het geschil is beschreven in de punten 2 tot en met 26 van het bestreden arrest. In het kader van de onderhavige conclusie kan die achtergrond als volgt worden samengevat.

16. Op 22 mei 2015 heeft het Parlement met A een voltijdse overeenkomst als geaccrediteerd parlementair medewerker in Brussel (België) gesloten teneinde TC, lid van het Parlement[7], assistentie te verlenen.

17. Op 25 februari 2016 heeft TC het Parlement verzocht het contract van A op te zeggen wegens verlies van vertrouwen om verschillende redenen, waaronder afwezigheden zonder geldige reden en niet-inachtneming van de regels betreffende machtiging voor nevenactiviteiten.

18. Na het mislukken van een bemiddelingsprocedure heeft het Parlement A op 24 juni 2016 in kennis gesteld van zijn beslissing om de overeenkomst voor parlementaire assistentie op te zeggen wegens verlies van vertrouwen omdat hij de regels betreffende machtiging voor nevenactiviteiten niet in acht had genomen.

19. Op 14 april 2017 heeft A bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het besluit van 24 juni 2016.

20. Bij arrest van 7 maart 2019, L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140), heeft het Gerecht het besluit van het Parlement van 24 juni 2016 nietig verklaard. Het Gerecht heeft namelijk vastgesteld dat uit het dossier niet alleen bleek dat TC op de hoogte was van de nevenactiviteiten van A, maar ook dat het rechtstreekse initiatief daartoe van hem uitging.[8] Bijgevolg heeft het Gerecht geoordeeld dat de door het Parlement verstrekte rechtvaardigingsgrond voor het opzeggingsbesluit, namelijk de verbreking van de vertrouwensband, niet plausibel was. Volgens het Gerecht had het Parlement dus een kennelijk onjuiste beoordeling gemaakt door het verzoek van TC tot opzegging van het contract van A op die grond in te willigen. TC was geen partij in die zaak.

21. Bij brief van 8 juni 2020, in het Engels opgesteld en per e-mail verzonden op 30 juli 2020, heeft de secretaris-generaal van het Parlement TC ervan in kennis gesteld dat er een procedure tot terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen werd ingesteld krachtens artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut voor een totaalbedrag van 78 838,21 EUR betreffende de door A aan TC verleende parlementaire assistentie.

22. In diezelfde brief werd TC overeenkomstig artikel 68, lid 2, van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut verzocht om binnen een termijn van twee maanden opmerkingen en bewijselementen in te dienen om de voorlopige conclusies van het Parlement betreffende de nevenactiviteiten die A van 22 mei 2015 tot 22 november 2016 met zijn medeweten en onder zijn leiding had verricht, te weerleggen en te bewijzen dat A in die periode daadwerkelijk de functie van geaccrediteerd parlementair medewerker had uitgeoefend.

23. Op 4 augustus 2020 heeft TC het Parlement verzocht om mededeling van:

– het personeelsdossier van A bij het Parlement (alle documenten in verband met zijn aanwerving en zijn werk), met inbegrip van informatie over het aantal keren dat met betrekking tot A de bescherming van het Parlement was gevraagd en de gegevens over zijn aanwezigheden (gegevens van zijn toegangsbadge van het Parlement);

[7] In deze conclusie ook „verzoeker in eerste aanleg” genoemd.

[8] Zie met name arrest van 7 maart 2019, L/Parlement [T-59/17, EU:T:2019:140, punt 35; hierna: „arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140)”].

– kopieën van zijn briefwisseling met de vertegenwoordigers van het Parlement over het werk van A;

– het volledige dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140).

24. Op 4 september 2020 heeft de secretaris-generaal van het Parlement TC een in het Litouws opgestelde brief van 3 september 2020 gestuurd met in wezen dezelfde inhoud als de in punt 21 hierboven genoemde brief van 8 juni 2020. Bij de brief van 3 september 2020 waren een kopie van het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140) en de afrekening van de door het Parlement aan A betaalde bedragen gevoegd.

25. Op 22 september 2020 heeft TC het in punt 23 genoemde verzoek aan het Parlement herhaald en gevraagd om de notulen van de bemiddelingsprocedure tussen hemzelf en A in het Litouws en een kopie van „alle e-mails van 2015, 2016 en 2019”.

26. Op 27 oktober 2020 heeft het Parlement TC verschillende documenten betreffende de beëindiging van het contract van A bezorgd.

27. Op 29 oktober 2020 heeft TC het Parlement zijn voorlopige opmerkingen en een aantal documenten meegedeeld, waarbij hij evenwel heeft onderstreept dat hij van het Parlement nog niet de documenten en de gedetailleerde informatie over de tewerkstellingsperiode van A had ontvangen en dat hij de weinige inlichtingen die hij met de e-mail van 27 oktober 2020 had ontvangen, nog niet had kunnen bestuderen. Hij heeft dan ook gevraagd om later nog meer inlichtingen en bewijselementen te mogen meedelen.

28. Op 20 november 2020 heeft TC het Parlement opnieuw gevraagd om de informatie waar hij op 4 augustus en 22 september 2020 om had verzocht, meer bepaald de gegevens over de toegang van A tot het Parlement en de kopie van de e-mails van 2015, 2016 en 2019.

29. Op 24 november 2020 heeft TC het Parlement opmerkingen en bewijselementen meegedeeld ter aanvulling van die welke hij op 29 oktober 2020 had bezorgd.

30. Op 27 november 2020 heeft de directeur-generaal Financiën van het Parlement TC laten weten dat de termijn die hem was toegekend om zijn opmerkingen en bewijselementen in te dienen in het kader van de procedure tot terugvordering van artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut, op 4 november 2020 was verstreken. Indien TC informatie wenste over A kon hij zich daarvoor wel richten tot twee personen wier e-mailadressen door de directeur-generaal Financiën aan hem waren meegedeeld, zonder dat die verzoeken evenwel een invloed konden hebben op voornoemde procedure.

31. Op 1 december 2020 betwistte TC de op 27 november 2020 ontvangen stellingen. Daarnaast heeft hij zijn verzoeken om documenten gericht aan de in de mededeling genoemde personen.

32. Op 8 januari 2021 heeft de directeur-generaal Financiën TC de notulen van de bemiddelingsprocedure in het Litouws bezorgd, maar heeft hij geweigerd hem toegang te verlenen tot de andere gevraagde documenten. Voorts heeft de directeur-generaal Financiën TC een termijn van 15 dagen toegekend om bijkomende opmerkingen in te dienen, hetgeen TC op 21 januari 2021 heeft gedaan.

33. Bij besluit van 16 maart 2021 heeft de secretaris-generaal van het Parlement geoordeeld dat deze instelling in het kader van de tewerkstelling van A in de periode van 22 mei 2015 tot en met 22 november 2016 een bedrag van 78 838,21 EUR onverschuldigd had vergoed en dat dit diende te worden teruggevorderd van TC (hierna: „litigieus besluit").

34. Op 31 maart 2021 heeft de directeur-generaal Financiën in zijn hoedanigheid van gedelegeerd ordonnateur debetnota nr. 7010000523 opgesteld waarbij de terugvordering bij TC van het bedrag van 78 838,21 EUR werd gelast en hem werd verzocht dit bedrag ten laatste op 30 mei 2021 te betalen (hierna: „debetnota"). Het litigieuze besluit en de debetnota zijn op dezelfde datum door de directeur-generaal Financiën aan TC meegedeeld.

B. Bij het Gerecht ingesteld beroep tot nietigverklaring en bestreden arrest

35. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 mei 2021, heeft TC beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en de debetnota ingesteld.

1. Gedeeltelijke afdoening

36. Om te beginnen blijkt uit het bestreden arrest [9] dat het Parlement na een controle die is verricht in het kader van de procedure voor het Gerecht, heeft vastgesteld dat het in maart 2016 had beslist om de betaling van het loon en de reiskosten van A op te schorten vanaf 1 april 2016. Dientengevolge heeft de secretaris-generaal van het Parlement op 8 november 2022 besloten het litigieuze besluit ex tunc in te trekken met betrekking tot een bedrag van 28 083,67 EUR. In verband met dit besluit werd een creditnota opgesteld.

37. Op verzoek van het Parlement en na de opmerkingen van TC te hebben gehoord, heeft het Gerecht dan ook geoordeeld dat in die mate het beroep zonder voorwerp was geraakt en er geen uitspraak hoefde te worden gedaan over de rechtmatigheid van het litigieuze besluit en de debetnota. [10]

2. Beroep tot nietigverklaring voor het overige

38. Wat het beroep tot nietigverklaring voor het overige betreft, heeft TC, verzoeker in eerste aanleg, vijf middelen aangevoerd, waarvan het tweede, het enige middel dat relevant is voor de onderhavige hogere voorziening [11], betrekking had op het recht om te worden gehoord, het recht op toegang tot het dossier en de motiveringsplicht, zoals verankerd in artikel 41, lid 2, van het Handvest.

39. In het bestreden arrest heeft het Gerecht, na de regels betreffende de vergoeding van de kosten voor parlementaire assistentie en de terugvordering van onverschuldigd daarvoor betaalde bedragen in herinnering te hebben gebracht [12], opgemerkt dat het Parlement TC slechts

[9] Punten 27 en 28 van het bestreden arrest.

[10] Punten 32 en 36 tot en met 42, en punt 1 van het dictum van het bestreden arrest.

[11] De andere middelen betroffen in wezen schending van het in artikel 41, lid 1, van het Handvest vervatte beginsel van de redelijke termijn, onjuiste beoordeling van de bewijzen die TC heeft aangedragen om aan te tonen dat A zijn taken als parlementair medewerker heeft vervuld, en schending van de motiveringsplicht met betrekking tot de vaststelling van het bedrag van het terug te vorderen bedrag.

[12] Punten 45-53 van het bestreden arrest.

een deel van de door TC gevraagde documenten heeft verstrekt [13], namelijk i) de notulen in het Litouws van de bemiddelingsprocedure tussen hemzelf en A [14], en ii) de documenten betreffende de beëindiging van het contract van A [15].

40. De verzoeken betreffende de andere soorten documenten zijn daarentegen bij brief van 8 januari 2021 afgewezen. [16] Deze weigering had met name betrekking op i) de kopie van „alle e-mails van 2015, 2016 en 2019", waarnaar wordt verwezen in de e-mail van TC van 22 september 2020, ii) de kopie van de briefwisseling van TC met de vertegenwoordigers van het Parlement over het werk van A, iii) het volledige dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140), en iv) het personeelsdossier van A bij het Parlement. [17]

41. Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 90 en 91 van het bestreden arrest opgemerkt dat wanneer een lid wordt gevraagd het Parlement het bewijs te leveren dat een geaccrediteerde parlementaire medewerker voor hem heeft gewerkt in verband met zijn mandaat, dit lid op grond van het recht om te worden gehoord de betrokken instelling kan vragen om de elementen waarover zij beschikt en die relevant lijken, mee te delen. In dit verband kan het Parlement, wanneer het een dergelijk verzoek ontvangt, niet zonder schending van het recht om te worden gehoord weigeren de gevraagde gegevens te bezorgen, tenzij het voor deze weigering redenen aanvoert die, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak en de toepasselijke regels, als gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd.

42. Na beoordeling van de specifieke feiten van de zaak heeft het Gerecht geconcludeerd dat de door het Parlement in zijn brief van 8 januari 2021 aangevoerde redenen, waarbij TC de toegang tot de in punt 40 genoemde soorten documenten werd geweigerd, ongegrond of ontoereikend waren. Bij gebreke van een behoorlijke rechtvaardiging door het Parlement van zijn afwijzing van het verzoek om mededeling van de documenten die TC volgens het Gerecht mogelijk in staat konden stellen om zijn recht om te worden gehoord doeltreffend uit te oefenen, viel bovendien niet uit te sluiten dat TC een kans was ontnomen om zich beter te verweren in de tegen hem ingeleide procedure tot terugvordering van de uitbetaalde vergoedingen voor parlementaire assistentie. [18]

43. In die omstandigheden heeft het Gerecht het tweede middel aanvaard voor zover het was ontleend aan schending van het recht om te worden gehoord. Zonder de andere middelen en argumenten van TC te onderzoeken, heeft het Gerecht ook het litigieuze besluit en de debetnota nietig verklaard voor zover zij betrekking hadden op het loon, de sociale kosten en de reiskosten betreffende de tewerkstelling van A in de periode van 22 mei 2015 tot en met 31 maart 2016, ten bedrage van 50 754,54 EUR. [19]

[13] Punten 87 en 88 van het bestreden arrest.

[14] Zie punt 32 van de onderhavige conclusie.

[15] Zie punt 26 van de onderhavige conclusie.

[16] Anders dan het Parlement stelde, was het Gerecht van oordeel dat de argumenten van TC met betrekking tot de brief van 8 januari 2021 ontvankelijk zijn. Zie de punten 73-80 van het bestreden arrest.

[17] Zie de punten 23, 25 en 28 van de onderhavige conclusie.

[18] Punten 130 en 131 van het bestreden arrest.

[19] Punten 132 en 133 en punt 2 van het dictum van het bestreden arrest.

IV. Conclusies van partijen voor het Hof

44. Met zijn op 17 augustus 2023 ingestelde hogere voorziening verzoekt het Parlement het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– de zaak bij het Gerecht zelf af te doen door zijn in eerste aanleg ingestelde vorderingen toe te wijzen;

– TC te verwijzen in de kosten van de procedures bij het Gerecht en het Hof.

45. TC verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en het Parlement te verwijzen in de kosten.

46. Op 28 november 2024 is een terechtzitting gehouden.

V. Beoordeling

47. Tot staving van zijn hogere voorziening voert het Parlement vijf middelen aan:

– het eerste middel betreft miskenning van het voorwerp van de procedure in eerste aanleg en van de voorbereidende aard van de brief van 8 januari 2021, schending van het recht om te worden gehoord en miskenning van de vaste rechtspraak over de gevolgen van een onregelmatigheid voor een proceshandeling;

– het tweede, het derde en het vierde middel betreffen de vaststellingen van het Gerecht met betrekking tot respectievelijk i) de e-mails van TC van 2015, 2016 en 2019 en de briefwisseling met de diensten van het Parlement over het werk van A, ii) het personeelsdossier van A, met inbegrip van het gebruik van zijn toegangsbadge van het Parlement, en iii) het volledige dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140).

– het vijfde middel betreft de vaststelling van het Gerecht dat TC louter op basis van het recht om te worden gehoord het Parlement kon verzoeken hem alle gegevens te verstrekken die noodzakelijk waren om zijn opmerkingen te kunnen indienen.

48. Voor zover het vijfde middel strekt tot betwisting van de door het Gerecht erkende reikwijdte van het recht om te worden gehoord in het kader van een procedure tot terugvordering van onverschuldigd betaalde vergoedingen voor parlementaire assistentie, begin ik mijn beoordeling met de behandeling van dit middel.

49. De reikwijdte van dit recht vormt namelijk de premisse waarop het Gerecht daarna zijn analyse van de rechtmatigheid van de weigering van het Parlement om de door TC gevraagde gegevens mee te delen, heeft gebaseerd en op grond waarvan het vervolgens zijn beoordeling heeft gerechtvaardigd.

50. Aangezien bovendien het eerste middel hoofdzakelijk betrekking heeft op de coherentie van de redenering van het Gerecht bij de toepassing van deze reikwijdte in de zaak in eerste aanleg – met name wat betreft het ontbreken van een analyse van de relevantie van de gevraagde gegevens voor de verdediging van TC – zal ik dat middel samen met het vijfde middel analyseren.

51. Ten slotte moet erop worden gewezen dat indien de beoordeling van het eerste en het vijfde middel van het Parlement tot de conclusie leidt dat deze middelen gegrond zijn, het Hof in beginsel de andere middelen niet hoeft te onderzoeken. Ik zal het tweede, het derde en het vierde middel derhalve subsidiair beoordelen.

A. Eerste en vijfde middel

52. Met zijn eerste en vijfde middel betwist het Parlement in wezen de vaststellingen van het Gerecht in de punten 90 en 91 van het bestreden arrest.

53. Het Parlement betoogt in het bijzonder dat het Gerecht, zonder een specifieke motivering te geven, heeft geoordeeld dat een parlementslid op grond van het recht om te worden gehoord als bedoeld in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest de instellingen van de Unie kan verzoeken om alle gegevens mee te delen die relevant lijken om het regelmatige gebruik van de vergoedingen voor parlementaire assistentie aan te tonen. Volgens het Parlement vindt een dergelijk recht geen grondslag in de bewoordingen van die bepaling of in de rechtspraak van de Unierechters. Het Parlement merkt verder op dat het in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest vervatte recht op toegang tot het dossier reeds voorziet in de middelen waarmee een betrokkene via een administratieve procedure toegang kan krijgen tot alle relevante gegevens. Er is geen leemte tussen het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier die door middel van uitlegging zou moeten worden opgevuld. Ten slotte verwijt het Parlement het Gerecht dat het de reikwijdte van het recht om te worden gehoord, zoals omschreven in het bestreden arrest, op een inconsistente wijze heeft toegepast, met name door bij het begin van zijn beoordeling niet na te gaan of de door TC opgevraagde soorten documenten relevant leken voor hem in het kader van de terugvorderingsprocedure.

54. TC betwist de argumenten van het Parlement. Hij merkt op dat het Parlement noch in de brief van 8 januari 2021, noch tijdens de procedure bij het Gerecht zijn recht op informatie in het kader van een terugvorderingsprocedure heeft betwist. Volgens TC rechtvaardigt het Parlement met het vijfde middel zijn weigering om hem die informatie te verstrekken dan ook met nieuwe argumenten waarover het Gerecht zich niet heeft kunnen uitspreken en die dus niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. TC betoogt voorts dat het recht om informatie te verkrijgen van het Parlement in het kader van een terugvorderingsprocedure deel uitmaakt van het in artikel 41 van het Handvest vervatte algemene recht op behoorlijk bestuur, dat het Parlement niet in acht heeft genomen.

55. Artikel 41 van het Handvest, „Recht op behoorlijk bestuur”, bepaalt in lid 1 dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. Voorts omvat dit recht overeenkomstig artikel 41, lid 2, van het Handvest, ten eerste, het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen en, ten tweede, het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim.

56. Met betrekking tot het recht om te worden gehoord, volgt uit de formulering van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest dat dit recht waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en effectief zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve

procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen kan schaden. [20] Dit recht is ook dan van toepassing wanneer de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit voorziet [21] en volgens de rechtspraak van het Hof is het belangrijkste doel ervan om de betrokken persoon in staat te stellen informatie te verstrekken die ervoor pleit dat een administratief besluit al dan niet wordt genomen, of dat in een bepaalde zin wordt besloten [22]. Het stelt de bevoegde autoriteit ook in staat om bij het nemen van het besluit dat een einde maakt aan een procedure bij de administratie van de Europese Unie naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. [23]

57. Artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest voorziet in een recht op inzage in het dossier dat samenhangt met het recht dat een persoon heeft dat de overheid zijn zaken onpartijdig en billijk behandelt. [24] Dit recht heeft betrekking op personen tegen wie een procedure is ingesteld en impliceert dat de betreffende instelling de betrokkene de mogelijkheid moet bieden om alle voor zijn verdediging mogelijk relevante documenten in het onderzoeksdossier te onderzoeken, zodat hij beter inzicht krijgt in het bewijsmateriaal op grond waarvan de beslissing zal worden genomen. De toegang tot het dossier moet deze personen ook de mogelijkheid bieden om de aan deze procedure ten grondslag liggende overwegingen te kennen, zodat zij in het kader van de uitoefening van het recht om te worden gehoord beter in staat zijn om tegenargumenten aan te voeren. [25]

58. Zoals het Hof consequent heeft geoordeeld, is zowel het recht om te worden gehoord als het recht op toegang tot het dossier een uitvloeisel van het fundamentele recht van verdediging in administratieve procedures, dat behoort tot de rechtsorde van de Unie. [26]

59. In casu stel ik het Hof in de eerste plaats voor om het argument van TC te verwerpen waarmee hij stelt dat het vijfde middel niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat het Parlement zijn recht op informatie in het kader van een terugvorderingsprocedure niet voor het Gerecht heeft betwist. Dienaangaande volstaat het op te merken dat het Gerecht in het bestreden arrest hoofdzakelijk heeft onderzocht of TC kon aanvoeren dat het Parlement ten onrechte had geweigerd de door hem gevraagde gegevens te verstrekken tijdens de procedure op grond van artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut. Daartoe heeft het Gerecht eerst en vooral de juridische maatstaf voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van het Parlement vastgesteld. Het Parlement kan dus in het kader van de onderhavige hogere voorziening deze maatstaf betwisten en bijgevolg aanvoeren dat het bestreden arrest blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, hetgeen het Hof in de onderhavige zaak dient te onderzoeken.

60. In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de vaststelling van het Gerecht in punt 90 van het bestreden arrest dat de parlementsleden in het kader van terugvorderingsprocedures toegang moeten krijgen tot relevante gegevens, is gebaseerd op het in artikel 41, lid 2, van het

[20] Zie in die zin arrest van 30 januari 2024, Agentsia „Patna infrastruktura” (Europese financiering van wegeninfrastructuur) (C-471/22, EU:C:2024:99, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Zie in die zin arrest van 30 november 2023, MG/EIB (C-173/22 P, EU:C:2023:932, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[22] Zie onder meer arrest van 13 juni 2024, C (Bewindvoerders en curatoren) (C-696/22, EU:C:2024:499, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 16 februari 2012, Raad en Commissie/Interpipe Niko Tube en Interpipe NTRP (C-191/09 P en C-200/09 P, EU:C:2012:78, punt 76).

[23] Arrest van 13 juni 2024, C (Bewindvoerders en curatoren) (C-696/22, EU:C:2024:499, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Zie arrest van 22 maart 2023, Satabank/ECB (T-72/20, EU:T:2023:149, punt 80), waarin rechtspraak is ontwikkeld waar het Hof zonder problemen achter zou kunnen staan.

[25] Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. en Ward, A. (red.), „Article 41” *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, blz. 1125-1152.

[26] Zie in die zin arresten van 20 december 2017, Prequ' Italia (C-276/16, EU:C:2017:1010, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 30 november 2023, Sistem ecologica/Commissie (C-787/22 P, EU:C:2023:940, punt 150 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Handvest verankerde recht om te worden gehoord. Dit wordt voorts bevestigd door de punten 131 en 132 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht het door verzoeker in eerste aanleg aangevoerde middel heeft aanvaard „voor zover het [was] ontleend aan [vermeende] schending van [dat recht]”.

61. Vanuit dat oogpunt kan het Gerecht niet worden verweten dat het, zoals het Parlement stelt, een „nieuw recht op toegang tot informatie” heeft gecreëerd. De redenering die aan de vaststelling van het Gerecht ten grondslag ligt, is namelijk dat, bij gebreke van mededeling van de gevraagde documenten die TC naar het oordeel van het Gerecht mogelijk in staat konden stellen om zijn recht om te worden gehoord doeltreffend uit te oefenen, niet kon worden uitgesloten dat het parlementslid een kans was ontnomen om zich beter te verweren. Deze redenering past in de manier waarop het Hof het recht om te worden gehoord in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld als onderdeel van het meer algemene recht van verweer in administratieve procedures. Dit argument van het Parlement faalt dus.

62. De belangrijkste vraag die in deze zaak rijst, is of het door artikel 41, lid 2, van het Handvest gewaarborgde recht om te worden gehoord het Parlement verplicht om *alle* door een van zijn leden gevraagde informatie te verstrekken die relevant lijkt in het kader van een procedure tot terugvordering van onverschuldigd betaalde vergoedingen voor parlementaire assistentie, tenzij het Parlement een behoorlijke rechtvaardiging kan aanvoeren.

63. Vooraf wil ik opmerken dat het recht om te worden gehoord, zoals volgt uit de punten 56 en 57 van deze conclusie, eenieder in staat stelt zijn standpunt kenbaar te maken over de inhoud van het besluit dat het bestuur van de Unie voornemens is te nemen in het kader van een administratieve procedure. Dat standpunt kan zelfs bestaan in een voorstel om het besluit in kwestie niet te nemen. In elk van deze gevallen moet het standpunt van de betrokkene niet worden gebaseerd op abstracte elementen, maar op de specifieke documenten in het dossier betreffende die procedure.[27] Conceptueel zijn het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier dus zeer nauw met elkaar verbonden, hetgeen wordt bevestigd door de opzet van artikel 41, lid 2, van het Handvest en de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof.

64. Hieruit volgt dat voor een doeltreffende uitoefening van het recht om te worden gehoord, toegang moet worden verleend tot de documenten die tijdens de verschillende fasen van de administratieve procedure zijn verzameld en in het dossier zijn opgenomen.[28] Een schending van het recht om te worden gehoord kan dus alleen worden vastgesteld wanneer de toegang tot de documenten in dat dossier wordt geweigerd, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met het gerechtvaardigde belang van vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim, zoals vereist door artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest.

65. In dat verband is het belangrijk op te merken dat de manier waarop het dossier van een administratieve procedure wordt begrepen, afhangt van de bewijslast die specifiek voor die procedure geldt. In de context van een administratieve strafprocedure zal het dossier bijvoorbeeld voornamelijk bestaan uit de elementen die hebben geleid tot die procedure en de documenten die de bevoegde autoriteit heeft verzameld na het door haarzelf verrichte

[27] Wanneer een specifieke norm daarin voorziet, heeft het recht om te worden gehoord ook betrekking op de door de administratie meegedeelde punten van bezwaar, zoals bijvoorbeeld het geval is in mededingingsprocedures. Zie artikel 27, lid 1, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1).

[28] Zoals hieronder wordt besproken, zou dat uiteindelijk een zekere betrokkenheid van de betrokken instelling van de Unie, in dit geval het Parlement, kunnen vereisen.

onderzoek, aangezien het die autoriteit is die in haar eindbesluit de bewijslast draagt met betrekking tot het bestaan van een inbreuk. [29] In beginsel omvat toegang tot het dossier toegang tot zowel de belastende als de ontlastende stukken. [30]

66. In terugvorderingsprocedures overeenkomstig artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut ligt de bewijslast daarentegen bij de leden van het Parlement. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, die in punt 53 van het bestreden arrest terecht is aangehaald, moeten de parlementsleden die een financiële vergoeding van het Parlement vragen voor kosten in verband met de assistentie door persoonlijke medewerkers, bewijzen dat deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt, betrekking hebben op noodzakelijke assistentie en rechtstreeks verband houden met de uitoefening van het mandaat. [31] Meer in het bijzonder moet dat parlementslid, wanneer de bevoegde autoriteit van het Parlement daarom vraagt, alle bewijselementen in zijn bezit voorleggen waarmee kan worden aangetoond dat zijn assistent daadwerkelijk heeft gewerkt, en dat dit werk verband houdt met de uitoefening van zijn mandaat. [32]

67. Zoals het Parlement ter terechtzitting heeft bevestigd, zonder te worden weersproken door verzoeker in eerste aanleg, bestaat het administratieve dossier van een procedure tot terugvordering van vergoedingen voor parlementaire assistentie, afgezien van de elementen die tot de inleiding van de procedure hebben geleid, dus hoofdzakelijk uit de opmerkingen van het betrokken lid en de door dat lid overgelegde bewijsstukken. Dat dossier moet ook alle aanvullende informatie bevatten waarop het Parlement op eigen initiatief zijn eindbesluit baseert. In het eerste geval is het parlementslid de bron van die documenten en heeft dat lid er dus vanzelfsprekend toegang toe. In het tweede geval moet het Parlement dat document in het dossier opnemen, met inachtneming van de beperkingen inzake vertrouwelijkheid en het zakengeheim als bedoeld in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest. Er zij aan herinnerd dat geen van de betwiste bewijzen in de onderhavige zaak betrekking had op een van deze categorieën documenten.

68. Er is natuurlijk nog een categorie van documenten waarvan een parlementslid kan eisen dat die in het dossier worden opgenomen, namelijk de categorie die ten grondslag ligt aan het meningsverschil tussen de partijen in deze zaak. Deze categorie omvat bewijsstukken die een parlementslid nodig kan hebben om aan te tonen dat zijn parlementaire assistent daadwerkelijk heeft gewerkt en dat dit werk verband houdt met de uitoefening van zijn mandaat, maar die in het bezit blijven van het Parlement of van een andere instelling of instantie dan wel een ander orgaan van de Unie.

69. In dit verband is het van belang om van meet af aan op te merken dat het parlementslid ook in een dergelijke situatie overeenkomstig de op hem rustende bewijslast verplicht blijft om de gemaakte kosten voor parlementaire assistentie te rechtvaardigen. Dit betekent dat het lid op verzoek van het Parlement nog steeds uitleg moet geven over de verschillende taken die zijn medewerker bij de uitoefening van zijn parlementaire taken heeft uitgevoerd. Niettemin kan dat lid zijn beschuldigingen staven door te verwijzen naar het bewijsmateriaal waarover het Parlement beschikt of naar het bewijsmateriaal dat die instelling kan opvragen bij een andere instelling of instantie dan wel een ander orgaan van de Unie.

[29] Zie onder meer arrest van 27 juni 2024, Servier e.a./Commissie (C-201/19 P, EU:C:2024:552, punt 126).

[30] Zie arrest van 25 oktober 2011, Solvay/Commissie (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[31] Zie beschikkingen van 21 maart 2019, Gollnisch/Parlement (C-330/18 P, EU:C:2019:240, punt 63), en 28 november 2018, Le Pen/Parlement (C-303/18 P, EU:C:2018:962, punt 63).

[32] Zie beschikkingen van 21 maart 2019, Gollnisch/Parlement (C-330/18 P, EU:C:2019:240), punten 64 en 88, en 21 mei 2019, Le Pen/Parlement (C-525/18 P, EU:C:2019:435, punten 37 en 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is dat het parlementslid voldoende nauwkeurig aangeeft naar welk specifiek bewijsmateriaal hij verwijst en hoe dit bewijsmateriaal kan aantonen dat de door de parlementaire medewerker gemaakte kosten daadwerkelijk zijn gemaakt voor zijn assistentie en rechtstreeks verband hielden met de uitoefening van zijn mandaat. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer het lid zonder nadere specificatie enkel stelt dat het relevante bewijs kan worden gevonden in uitgebreide en algemene categorieën documenten, bijvoorbeeld in alle e-mails die gedurende meerdere jaren zijn verstuurd of in het volledige personeelsdossier van de betrokken medewerker.

71. Zoals het Parlement ter terechtzitting heeft erkend, moet het dit bewijs in het dossier opnemen en daarbij onpartijdig en billijk handelen overeenkomstig zijn plichten uit hoofde van het beginsel van behoorlijk bestuur.[33] Behoudens de beperkingen als bedoeld in artikel 41, lid 2, van het Handvest, moet het Parlement er ook toegang toe verlenen wanneer het met name na zijn beoordeling tot de conclusie komt dat het door het lid aangegeven bewijsmateriaal niet aantoont dat zijn parlementaire medewerker daadwerkelijk heeft gewerkt of dat dit werk verband houdt met de uitoefening van zijn mandaat.[34]

72. Wat de onderhavige zaak betreft, merk ik op dat de vaststelling van het Gerecht in de punten 90 en 91 van het bestreden arrest niet overeenstemt met de uitlegging van artikel 41, lid 2, van het Handvest die ik in de voorgaande punten van deze conclusie heb voorgesteld, met name wat betreft de krachtens artikel 68 van de uitvoeringsmaatregelen van het Statuut ingeleide terugvorderingsprocedures. Mijns inziens heeft die rechter de reikwijdte van het recht om te worden gehoord ten onrechte verruimd zonder naar behoren rekening te houden met de bewijslast die in het kader van een dergelijke procedure op de parlementsleden rust. Het Gerecht verplichtte het Parlement in feite zonder geldige grond om het lid waarop die procedure betrekking had alle informatie te verstrekken die relevant leek voor het formuleren van zijn opmerkingen, tenzij het Parlement redenen kon aanvoeren die de niet-openbaarmaking van die informatie rechtvaardigden.

73. Om deze redenen ben ik van mening dat het Parlement terecht stelt dat het Gerecht artikel 41, lid 2, van het Handvest onjuist heeft uitgelegd en dat deze rechter bij de beoordeling in eerste aanleg om te beginnen had moeten onderzoeken of TC, om aan de op hem rustende bewijslast in de tegen hem ingestelde terugvorderingsprocedure te voldoen, had verzocht om toegang tot door hem voldoende gedetailleerd omschreven bewijsmateriaal en niet tot ruime categorieën documenten. Indien dat het geval zou zijn, had het Gerecht vervolgens specifiek de beoordeling moeten onderzoeken die door het Parlement is gemaakt met betrekking tot de vraag of dit bewijs kon aantonen dat de door TC gemaakte kosten werden gebruikt voor zijn assistent en rechtstreeks verband hielden met de uitoefening van zijn mandaat. Aangezien het Gerecht een dergelijke beoordeling niet heeft verricht, berust het bestreden arrest op een onjuiste rechtsopvatting.

74. Naar mijn mening moeten het eerste en het vijfde middel dus worden aanvaard.

[33] Zie de in punt 57 hierboven aangehaalde rechtspraak.

[34] Ik ben van mening dat zelfs wanneer de beoordeling van het Parlement de stellingen van het lid ondersteunt, dit bewijs in het dossier moet worden opgenomen, gelet op het feit dat dit bewijs aan de Unierechters zal moeten worden verstrekt ingeval het eindbesluit van het Parlement in een gerechtelijke procedure wordt aangevochten en deze informatie in het kader van deze procedure relevant kan worden.

75. In dit stadium zij eraan herinnerd dat het Hof volgens artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie het arrest van het Gerecht vernietigt indien de hogere voorziening gegrond is. Het Hof kan de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Het kan de zaak ook naar het Gerecht terugverwijzen.

76. Aangezien ik het Hof in overweging geef het eerste en het vijfde middel van het Parlement te aanvaarden, moeten de punten 2 en 3 van het dictum van het bestreden arrest bijgevolg worden vernietigd [35], zonder dat het tweede, het derde en het vierde middel hoeven te worden onderzocht.

77. Voor zover deze laatste middelen strekken tot betwisting van de beoordeling door het Gerecht van de verzoeken om informatie van TC en deze beoordeling is gebaseerd op de onjuiste premisse in de punten 90 en 91 van het bestreden arrest, is de daaruit voortvloeiende analyse van het Gerecht uiteraard ook ondeugdelijk.

78. Gezien de uitgebreide categorieën documenten waartoe TC toegang heeft gevraagd, zouden deze verzoeken hoe dan ook niet hebben voldaan aan het specificiteitsvereiste op grond waarvan zij in het dossier kunnen worden opgenomen, zoals besproken in punt 69 van deze conclusie. Ik geef het Hof dus in overweging in deze hogere voorziening het tweede middel van het beroep in eerste aanleg ongegrond te verklaren.

79. Voor zover verzoeker in eerste aanleg ten slotte tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring bij het Gerecht drie bijkomende middelen heeft aangevoerd, die in eerste aanleg niet zijn onderzocht, stelt de stand van de procedure het Hof niet in staat om in de onderhavige zaak definitief uitspraak te doen over die middelen. Naar mijn mening dient de zaak wat deze middelen betreft dus te worden terugverwezen naar het Gerecht en dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

B. Tweede, derde en vierde middel

80. Hoewel de gegrondheid van het eerste en het vijfde middel op zich volstaat om de vernietiging van het bestreden arrest te rechtvaardigen, zet ik in het kort mijn mening uiteen over het tweede, het derde en het vierde middel van het Parlement, aangezien zij aanvullende redenen vormen die mijns inziens tot dezelfde conclusie leiden.

81. Daartoe merk ik op dat het Parlement zich met deze drie middelen verzet tegen de beoordeling door het Gerecht van de weigering om elke categorie van door TC tijdens de terugvorderingsprocedure gevraagde informatie mee te delen, namelijk: i) al zijn e-mails van 2015, 2016 en 2019, ii) zijn briefwisseling met de diensten van het Parlement over het werk van A, iii) het personeelsdossier van A, met inbegrip van de gegevens van A's toegangsbadge van het Parlement, en iv) het dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140). Aangezien het Gerecht voor een aantal van deze categorieën dezelfde redenering heeft gevolgd, zal ik de deugdelijkheid van deze redenering onderzoeken door deze categorieën te groeperen en om te beginnen de vaststellingen van het Gerecht in het bestreden arrest in herinnering te brengen.

[35] Punt 1 van het dictum van het bestreden arrest moet niet worden vernietigd, aangezien daarin is verklaard dat er geen uitspraak hoefde te worden gedaan over het beroep tot nietigverklaring voor zover het was gericht tegen het litigieuze besluit en tegen de debetnota voor de periode van 1 april tot en met 22 november 2016, hetgeen het Parlement niet betwist.

1. „Alle e-mails", de briefwisseling en de gegevens van de toegangsbadge van A

82. Met betrekking tot de weigering om „alle e-mails van 2015, 2016 en 2019" en de briefwisseling over het werk van A mee te delen, heeft het Gerecht in het bestreden arrest opgemerkt dat het Parlement het verzoek van TC voornamelijk had afgewezen omdat elektronische berichten volgens het beleid van het Parlement slechts 90 dagen, en bij wijze van uitzondering gedurende een jaar, werden bewaard.[36] Het Gerecht stelde ook vast dat het Parlement TC had laten weten dat de interventies van de beveiligingsagenten niet officieel werden geregistreerd en dat de gegevens van de toegangsbadges slechts gedurende vier maanden werden bewaard.[37]

83. In dit verband stelde het Gerecht in wezen vast dat het Parlement reeds begin 2016 kennis had gekregen van het bestaan van een conflictsituatie tussen TC en A over de vraag of deze laatste zijn activiteiten uitoefende onder naleving van de regels inzake parlementaire assistentie. Het Parlement behoorde dan ook vanaf dat moment de bewaring te verzekeren van e-mails die mogelijk het bewijs konden verschaffen van de juiste aard van de activiteiten van A gedurende het verloop van de ontslagprocedure[38], alsook van de gegevens betreffende het gebruik van de toegangsbadge van A tijdens diezelfde periode[39]. Het Gerecht verwierp verder het argument van het Parlement dat het aan de leden was om hun e-mails te bewaren, door die voor onbepaalde tijd op te slaan in een persoonlijke archiefmap.[40]

84. De redenering van het Gerecht kan met name om de volgende redenen niet worden aanvaard.

85. Om te beginnen stelt het Parlement mijns inziens terecht dat de door het Gerecht aangevoerde gronden inbreuk kunnen maken op het beginsel van het vrije mandaat van de leden, dat is verankerd in artikel 6, lid 1, van de verkiezingsakte en artikel 2 van het Statuut van de leden van het Europees Parlement. Dit beginsel, dat een van de grondslagen van de onafhankelijkheid van de leden van het Parlement vormt, verzet zich tegen elke inmenging, onder meer door de diensten van het Parlement, in de beschermde sfeer van deze leden.

86. De verplichting die het Gerecht in het bestreden arrest heeft vastgesteld, brengt het Parlement er echter kennelijk toe om zich te mengen in de betrekkingen tussen een lid en zijn medewerker. Om aan die verplichting te voldoen, zou het Parlement immers de briefwisseling tussen hen moeten onderzoeken, als een noodzakelijke stap voor de beoordeling van het bewijsmateriaal dat uiteindelijk door dat lid zou kunnen worden gebruikt in het kader van een terugvorderingsprocedure. Een soortgelijke overweging geldt voor de andere verplichting die het Gerecht aan het Parlement heeft opgelegd, namelijk de verplichting om de nodige maatregelen te nemen voor het bewaren van gegevens over het gebruik van de toegangsbadge van een medewerker.

87. Zoals TC stelt, worden alle e-mails die door een parlementslid worden ontvangen en verzonden, inderdaad gehost op de servers van die instelling. Vanuit juridisch oogpunt behoren die e-mails echter niet tot de institutionele sfeer, maar tot de sfeer van het lid, dat moet worden beschermd tegen elke inmenging door de diensten van het Parlement. In dit verband is het belangrijk om, in overeenstemming met de argumentatie van het Parlement, eraan te herinneren dat artikel 4 van het Statuut van de leden van het Europees Parlement ondubbelzinnig bepaalt dat

36 Punt 92 van het bestreden arrest.

37 Punt 106 van het bestreden arrest.

38 Punt 95 van het bestreden arrest.

39 Punten 123 en 124 van het bestreden arrest.

40 Punten 100 en 101 van het bestreden arrest.

door een lid ontvangen, opgestelde of verstuurde documenten of elektronische gegevens niet worden gelijkgesteld met documenten van het Europees Parlement tenzij zij officieel zijn ingediend overeenkomstig het reglement van orde van het Europees Parlement.

88. Aangezien de leden van het Parlement de bewijslast dragen met betrekking tot onverschuldigd betaalde vergoedingen voor parlementaire assistentie [41], is het voor mij daarnaast ook duidelijk dat het aan een lid is om alle e-mails die zijn uitgewisseld met zijn medewerker of met de diensten van het Parlement te bewaren, teneinde deze te kunnen gebruiken in het kader van een terugvorderingsprocedure. Elke andere uitlegging zou, zoals het bestreden arrest volgens mij doet, de vaste rechtspraak op losse schroeven zetten volgens welke die bewijslast wel degelijk op die leden rust.

89. Ten slotte merk ik op dat, zelfs in de veronderstelling dat het recht om te worden gehoord aldus kan worden uitgelegd dat het een verplichting behelst voor het Parlement om alle door een lid gevraagde relevante informatie betreffende een terugvorderingsprocedure mee te delen, uit de in artikel 41, lid 2, onder a) of b), van het Handvest verankerde rechten niet kan worden afgeleid dat het Parlement verplicht is om nog voordat de procedure wordt ingeleid een dossier samen te stellen.

90. In dit verband volstaat het op te merken dat artikel 68 van de uitvoeringsbepalingen van het Statuut bepaalt dat een terugvorderingsprocedure wordt ingeleid wanneer bepaalde elementen bij het Parlement twijfels doen rijzen over het correcte gebruik van vergoedingen voor parlementaire assistentie. In de onderhavige zaak heeft het Parlement pas op 8 juni 2020 een terugvorderingsprocedure tegen TC ingeleid, op een moment waarop het niet meer mogelijk was om de gevraagde e-mails te bewaren en deze dus niet in het dossier van die procedure konden worden opgenomen.

91. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het Parlement, ongeacht of wordt uitgegaan van het beginsel van het vrije mandaat, het beginsel van de bewijslast of de in artikel 41, lid 2, onder a) en b), van het Handvest vastgelegde rechten, terecht stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat deze instelling de e-mails van TC van 2015, 2016 en 2019, de briefwisseling met de betrokken parlementaire diensten over het werk van A en de gegevens van de toegangsbadge van A had moeten bewaren.

2. Personeelsdossier van A en het dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140)

92. Wat het personeelsdossier van A en het dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140) betreft, heeft het Gerecht in wezen opgemerkt dat het Parlement de weigering om deze gegevens mee te delen had gerechtvaardigd met het argument dat dit in strijd zou zijn geweest met verordening 2018/1725 en met artikel 26 van het Statuut. [42]

93. In de eerste plaats heeft het Gerecht met betrekking tot verordening 2018/1725 opgemerkt dat de door TC gevraagde gegevens niet konden worden geacht binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 1, onder a) of b), van verordening 2018/1725 te vallen, aangezien deze gegevens moesten dienen voor zijn verdediging in het kader van de tegen hem ingeleide

[41] Zie met name punt 66 van deze conclusie, waarin wordt verwezen naar de in punt 53 van het bestreden arrest aangehaalde rechtspraak.

[42] Punten 105 en 126 van het bestreden arrest.

terugvorderingsprocedure.[43] Niettemin oordeelde het Gerecht dat het recht op bescherming van persoonsgegevens geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en derhalve moet worden afgewogen tegen andere grondrechten.[44] Bijgevolg had het Parlement het belang van A dat gegevens over hem niet aan derden worden meegedeeld, moeten afwegen tegen het belang van TC om in het kader van de tegen hem ingestelde terugvorderingsprocedure dienstig en doeltreffend opmerkingen te kunnen maken.[45]

94. In de tweede plaats heeft het Gerecht met betrekking tot artikel 26 van het Statuut opgemerkt dat het vertrouwelijke karakter van de documenten in het dossier van A niet kon worden tegengeworpen aan TC, die overigens als directe chef van A de auteur was van sommige van de betrokken documenten, voor zover deze noodzakelijk waren om TC in staat te stellen zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen.[46] Het Gerecht voegde daaraan toe dat het Parlement, door zich op artikel 26 van het Statuut te beroepen, echter ten onrechte geen rekening had gehouden met het belang van TC om toegang te krijgen tot bepaalde stukken uit het personeelsdossier van A teneinde dienstig en doeltreffend opmerkingen te kunnen maken in het kader van de tegen hem ingestelde terugvorderingsprocedure.[47]

95. Ook hier ben ik van mening dat het Gerecht artikel 9, lid 1, van verordening 2018/1725 en artikel 26 van het Statuut onjuist heeft uitgelegd en toegepast.

96. Wat de gronden in verband met verordening 2018/1725 betreft, bepaalt artikel 9, lid 1, daarvan dat persoonsgegevens uitsluitend worden doorgegeven aan ontvangers die in de Unie zijn gevestigd en die geen instellingen of organen van de Unie zijn, indien de ontvanger aantoont dat: a) de gegevens nodig zijn voor de uitvoering van een taak die wordt verricht in het algemeen belang of ter uitoefening van het door de ontvanger beklede openbaar gezag, of b) de doorzending van de gegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel in het openbaar belang, en de verwerkingsverantwoordelijke, indien er reden bestaat om aan te nemen dat de legitieme belangen van de betrokkene kunnen worden geschaad, na de verschillende belangen die aan de orde zijn aantoonbaar tegen elkaar te hebben afgewogen, aantoont dat de doorzending van persoonsgegevens voor dit specifieke doel evenredig is.

97. Op grond van de discussies tijdens de terechtzitting ben ik van mening dat artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725 aldus moet worden uitgelegd dat de verstrekking van de persoonsgegevens van zijn geaccrediteerde parlementaire medewerker aan een lid in het kader van een procedure tot terugvordering van vergoedingen voor parlementaire assistentie, wel degelijk „een specifiek doel in het openbaar belang” kan dienen. In dit verband kan niet worden ontkend dat het in het openbaar belang is dat dergelijke vergoedingen door het betrokken lid worden terugbetaald indien zij door het Parlement onverschuldigd zijn betaald. In een dergelijke situatie is het naar mijn mening ook een zaak van openbaar belang dat de terugvorderingsprocedure wordt uitgevoerd in overeenstemming met de rechten van de verdediging die zijn vastgelegd in artikel 41 van het Handvest.

43 Punten 110, 111 en 123 van het bestreden arrest.

44 Punten 114, 115 en 116 van het bestreden arrest.

45 Punt 117 van het bestreden arrest.

46 Punt 121 van het bestreden arrest.

47 Punt 122 van het bestreden arrest.

98. De eerbiediging van de rechten van de verdediging van een lid tegen wie een terugvorderingsprocedure is ingesteld, vereist bijgevolg dat aan dat lid de persoonsgegevens van zijn geaccrediteerde parlementaire medewerker worden meegedeeld die relevant zijn voor het voorwerp van de procedure en die een standpunt van dat lid vereisen. De mededeling van die gegevens kan echter alleen worden toegestaan uit hoofde van artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725 als de in die bepaling vastgestelde voorwaarden strikt worden nageleefd.

99. Uit bovenstaande overwegingen kan echter niet worden geconcludeerd dat het betrokken lid kan verzoeken om mededeling van alle persoonsgegevens van zijn medewerker, zonder deze gegevens daarbij voldoende nauwkeurig te omschrijven. Zoals ik in mijn analyse van het eerste en het vijfde middel heb aangegeven, kan een lid dat wordt verzocht om de door hem gemaakte kosten voor parlementaire assistentie te rechtvaardigen, zich ter onderbouwing van zijn verklaringen in antwoord op dat verzoek beroepen op bewijsmateriaal waarover het Parlement beschikt. Dat lid moet echter van tevoren aangeven naar welk specifiek bewijsmateriaal hij verwijst en mag, zoals ik in punt 70 van deze conclusie heb aangegeven, niet enkel stellen dat het relevante bewijsmateriaal kan worden gevonden in het betrokken personeelsdossier als een algemene categorie van documenten.

100. In casu is het belangrijk op te merken dat het Gerecht ondanks de bewoordingen van artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725 heeft vastgesteld dat er andere situaties zijn die kunnen rechtvaardigen dat persoonsgegevens die in het bezit zijn van een instelling, orgaan of instantie van de Unie aan derden worden doorgegeven. Aangezien de beoordeling van het Gerecht verder gaat dan het toepassingsgebied van die bepaling, geeft het bestreden arrest blijk van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de beoordeling inzake het personeelsdossier van A en het dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140).

101. Wat het Statuut betreft, blijkt uit het bestreden arrest dat TC het Parlement had verzocht hem het volledige personeelsdossier van A te bezorgen. Het Parlement weigerde op dit verzoek in te gaan, omdat het van mening was dat artikel 26 van het Statuut de mededeling van die stukken verbiedt.

102. Artikel 26 van het Statuut bepaalt uitdrukkelijk dat alleen de ambtenaar toegang tot zijn personeelsdossier kan krijgen, met uitsluiting van andere derden. Bovendien mag het personeelsdossier van een ambtenaar of ander personeelslid slechts „in de dienstlokalen of op een beveiligde elektronische drager” worden geraadpleegd en mag het alleen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden toegezonden wanneer er een beroep wordt ingesteld waarbij de ambtenaar betrokken is.

103. Het Parlement was derhalve terecht van mening dat het op grond van de beperkingen van artikel 26 van het Statuut niet kon ingaan op het verzoek van TC.

104. Overeenkomstig de overwegingen in de punten 99 en 100 hierboven, blijkt bovendien uit het bestreden arrest niet dat TC in het kader van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, heeft verwezen naar de documenten die in het personeelsdossier van A konden worden opgenomen en die konden aantonen dat A daadwerkelijk heeft gewerkt en dat dit werk verband hield met de uitoefening van het mandaat van TC als lid van het Parlement.

105. Het Gerecht heeft derhalve blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 26 van het Statuut niet in de weg stond aan de mededeling van het personeelsdossier van A aan TC.

106. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Parlement terecht stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de specifieke beoordeling van de weigering om elke categorie van door TC tijdens de terugvorderingsprocedure gevraagde informatie mee te delen, namelijk: i) al zijn e-mails van 2015, 2016 en 2019, ii) zijn briefwisseling met de diensten van het Parlement over het werk van A, iii) het personeelsdossier van A, met inbegrip van de gegevens van A's toegangsbadge van het Parlement, en iv) het dossier van de zaak die heeft geleid tot het arrest L/Parlement (T-59/17, EU:T:2019:140).

107. Het tweede, het derde en het vierde middel moeten derhalve worden aanvaard.

VI. Conclusie

108. In het licht van de analyse in deze conclusie en op basis van mijn primaire voorstel dat volgt uit de punten 74 en 79 hierboven, geef ik het Hof in overweging:

– de punten 2 en 3 van het dictum van het arrest van 7 juni 2023, TC/Parlement (T-309/21, EU:T:2023:315), te vernietigen;

– het tweede middel in zaak T-309/21 af te wijzen;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak over het derde, het vierde en het vijfde middel in zaak T-309/21;

– de beslissing omtrent de kosten aan te houden.