ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

22 mei 2012 *

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 — Gedeeltelijke weigering van toegang — Vaststelling van voorwerp van initieel verzoek — Uitzondering inzake bescherming van persoonlijke levenssfeer en integriteit van individu — Uitzondering inzake bescherming van besluitvormingsproces — Beginsel van behoorlijk bestuur — Concreet en individueel onderzoek — Motiveringsplicht”

In zaak T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, gevestigd te Rosbach (Duitsland), vertegenwoordigd door H. Kaltenecker, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Costa de Oliveira en T. Scharf als gemachtigden, bijgestaan door R. van der Hout, advocaat,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 29 april 2010 waarbij verzoeker de volledige toegang tot het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 is geweigerd,

wijst HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová, president, K. Jürimäe (rapporteur) en M. van der Woude, rechters,

griffier: T. Weiler, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2011,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

Feiten

1 Verzoeker, Internationaler Hilfsfonds eV, is een niet-gouvernementele organisatie naar Duits recht die werkzaam is op het gebied van de humanitaire hulp. Op 28 april 1998 tekende verzoeker met de Commissie van de Europese Gemeenschappen overeenkomst LIEN 97-2011 met het oog op de medefinanciering van een programma voor medische hulp dat hij in Kazachstan organiseerde.

2 De Commissie beëindigde overeenkomst LIEN 97-2011 eenzijdig op 1 oktober 1999, en deelde verzoeker ten vervolge daarop op 6 augustus 2001 mee dat zij had besloten een bepaald bedrag dat zij ter uitvoering van de overeenkomst aan verzoeker had uitgekeerd, terug te vorderen.

3 Verzoeker verzocht de Commissie op 9 maart 2002 om toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 op basis van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43).

4 De Commissie zond verzoeker bij brief van 8 juli 2002 een lijst documenten (hierna: „brief van 8 juli 2002”). Zij wees in deze brief onder verwijzing naar artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 verzoekers verzoek gedeeltelijk af.

5 Verzoeker, wiens verzoek slechts gedeeltelijk was ingewilligd, verzocht de voorzitter van de Commissie bij brief van 11 juli 2002 om volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011. Dit verzoek werd niet volledig ingewilligd en verzoeker diende bij de Europese Ombudsman een klacht, geregistreerd als 1874/2003/GG (hierna: „klacht 1874/2003/GG”), in tegen de weigering van de Commissie hem volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 te geven.

6 De Ombudsman beschouwde, na zending op 15 juli 2004 van een ontwerpaanbeveling aan de Commissie en na een door de Commissie aan de Ombudsman op 12 en 21 oktober 2004 meegedeeld omstandig standpunt, in zijn definitieve beslissing van 14 december 2004 in een kritisch commentaar de omstandigheid dat de Commissie geen geldige reden had gegeven voor de aan verzoeker geweigerde toegang tot meerdere documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, als een geval van onbehoorlijk bestuur.

7 Verzoeker verzocht de voorzitter van de Commissie op 22 december 2004 op basis van de conclusies van de definitieve beslissing van de Ombudsman van 14 december 2004 andermaal om volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011. De Commissie beantwoordde dit verzoek bij brief van 14 februari 2005 waarbij zij besliste hem geen andere documenten ter beschikking te stellen dan die waartoe hem tot dan toe toegang was verleend.

8 Verzoeker stelde bij op 11 april 2005 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 14 februari 2005 in, dat is ingeschreven onder nummer T-141/05. Nadat de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid had opgeworpen, verklaarde het Gerecht bij arrest van 5 juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-141/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), verzoekers beroep niet-ontvankelijk.

9 Nadat verzoeker krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie hogere voorziening had ingesteld, heeft het Hof bij arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (C-362/08 P, Jurispr. blz. I-669), het arrest van 5 juni 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, punt 8 hierboven, vernietigd, de door de Commissie voor het Gerecht

opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid verworpen en de zaak verwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over verzoekers vordering tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 14 februari 2005 waarbij hem de toegang tot de betrokken documenten is geweigerd. De naar het Gerecht verwezen zaak is ingeschreven onder nummer T-141/05 RENV.

10 De Commissie stelde in juni 2009 bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel beroep tot gedeeltelijke terugbetaling van haar eerste betaling in het kader van overeenkomst LIEN 97-2011 in. Dit nationale geding, geregistreerd als 00004913/IJ/LB/29, is thans aanhangig.

11 Verzoeker verzocht bij brieven van 28 en 31 augustus 2009 op basis van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 opnieuw om volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 (hierna: „initieel verzoek").

12 De Commissie antwoordde bij brief van 9 oktober 2009 op het initiële verzoek (hierna: „oorspronkelijke antwoord") dat zij, gelet op het tijdsverloop sinds haar beslissing op verzoekers verzoek van 22 december 2004 om volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waartegen het beroep in zaak T-141/05 was ingesteld, elk niet-meegedeeld document van het betrokken dossier opnieuw had onderzocht en vervolgens had besloten verzoeker een ruimere, maar niet volledige, toegang tot die documenten te verlenen.

13 Verzoeker diende bij de Commissie bij brief van 15 oktober 2009, door de Commissie op 19 oktober 2009 ingeschreven, een confirmatief verzoek in krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 tot herziening door de Commissie van het oorspronkelijke antwoord (hierna: „confirmatief verzoek").

14 De Commissie verlengde op 10 november 2009 de termijn voor beantwoording van het confirmatief verzoek.

15 De Commissie gaf bij brief van 1 december 2009 eerst aan dat zij, aangezien het confirmatief verzoek een uitvoerig onderzoek vergde van de talrijke relevante documenten en het overleg daarover met de overige diensten nog niet was afgerond, jammer genoeg geen definitief uitsluitsel kon geven.

16 Bij op 1 februari 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift stelde verzoeker beroep tot nietigverklaring van de besluiten van de Commissie enerzijds in de brief van 9 oktober 2009 en anderzijds in de brief van 1 december 2009 in; dit beroep is ingeschreven onder nummer T-36/10.

17 De Commissie beantwoordde het confirmatief verzoek via haar secretariaat-generaal bij besluit van 29 april 2010 (hierna: „bestreden besluit").

18 De Commissie stelt in de eerste plaats in titel 2 van het bestreden besluit „Door het confirmatief verzoek bedoelde documenten" vast dat het confirmatief verzoek enerzijds in wezen strekte tot toegang tot de documenten waarop ook het initiële verzoek zag, namelijk „de documenten betreffende [overeenkomst LIEN 97-2011]", waartoe verzoeker geen toegang had gehad, en anderzijds tot toegang tot extra documenten betreffende „de zogenoemde interne briefwisseling van AIDCO met andere directoraten-generaal die helemaal niet betrokken waren bij LIEN" (hierna: „extra documenten"). Volgens de Commissie is dit een nieuw verzoek, daar het verzoek om toegang tot extra documenten voor het eerst in het stadium van het confirmatief verzoek is ingediend. Bijgevolg, aldus de Commissie, slaat het bestreden besluit „alleen op de documenten van de dossiers 1, 2, 3 en 4 over de opzegging van [overeenkomst LIEN 97-2011], die niet bij de antwoordbrief van 9 oktober 2009 van het directoraat-generaal AIDCO zijn vrijgegeven".

19 De Commissie wijst er in dezelfde titel van het bestreden besluit in de tweede plaats ook op dat de niet vrijgegeven documenten als beschreven in de bij het bestreden besluit gevoegde tabel na het confirmatief verzoek zorgvuldig zijn gecontroleerd. Zij preciseert:

— ten eerste dat deze tabel drie delen met drie categorieën documenten telt, namelijk enerzijds de documenten in de dossiers 1 tot en met 3, zijnde het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, anderzijds die in dossier 4, deel I, en ten slotte die in dossier 4, deel II;

— ten tweede dat elk van de in deze tabel aangegeven documenten hetzij onbeperkt (OT), hetzij gedeeltelijk (GT) of niet (NT) toegankelijk is;

— ten derde dat als een document niet onbeperkt toegankelijk is, de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 aan de basis van deze beslissing worden gepreciseerd;

— ten vierde dat de documenten of bepaalde gedeelten van documenten die buiten het voorwerp van het initiële verzoek (hierna: „voorwerp van het initiële verzoek") of de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 (hierna: „werkingssfeer van verordening") vallen, worden aangeduid als buiten de werkingssfeer (BW).

20 De Commissie zet in de derde plaats in punt 3 van het bestreden besluit haar conclusies over het confirmatief verzoek uiteen.

21 Zij zet ten eerste in subtitel 3.1 „Documenten buiten werkingssfeer" de redenen uiteen waarom bepaalde documenten volledig of gedeeltelijk buiten het voorwerp van het initiële verzoek of de werkingssfeer van de verordening vallen en identificeert deze documenten.

22 Zij identificeert ten tweede in subtitel 3.2 „Documenten waartoe onbeperkte toegang is verleend" enerzijds de documenten die binnen de categorie van de betrokken documenten vallen. Zij preciseert anderzijds dat bepaalde van deze documenten gedeelten bevatten die zijn weggelaten op grond dat zij buiten het voorwerp van het initiële verzoek of de werkingssfeer van de verordening vallen. Ten slotte identificeert zij verschillende documenten of gedeelten van documenten die inhoudelijk overeenkomen met andere documenten of gedeelten van documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

23 De Commissie identificeert ten derde in subtitel 3.3 „Documenten waartoe gedeeltelijk toegang wordt verleend" enerzijds de documenten die onder deze titel vallen. Zij preciseert anderzijds dat de niet vrijgegeven gedeelten van deze documenten zijn weggelaten op grond dat zij hetzij onder een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vallen, hetzij buiten de werkingssfeer van de verordening of het voorwerp van het initiële verzoek vallen. Ten slotte identificeert zij andermaal verschillende documenten of gedeelten van documenten die inhoudelijk overeenkomen met andere documenten of gedeelten van documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

24 De Commissie identificeert ten vierde in subtitel 3.4 „Documenten waartoe geen enkele toegang kan worden verleend" enerzijds de documenten die binnen de betrokken categorie documenten vallen. Zij preciseert anderzijds dat de tabel bij het bestreden besluit, wat deze documenten betreft, ook verwijst naar de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 die erop zijn toegepast. Ten slotte identificeert zij verschillende documenten of gedeelten van documenten die inhoudelijk overeenkomen met andere documenten of gedeelten van documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

25 De Commissie zet in de vierde plaats in punt 4 van het bestreden besluit de op verordening nr. 1049/2001 gebaseerde gronden van weigering van volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 uiteen, namelijk enerzijds in punt 4.1 van het bestreden besluit de bescherming van het besluitvormingsproces op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 en anderzijds in punt 4.2 van het bestreden besluit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu op basis van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001.

26 De Commissie onderzoekt in de vijfde plaats in punt 5 van het bestreden besluit of er een hoger openbaar belang is bij de openbaarmaking van de documenten waartoe de toegang in het stadium van het onderzoek van het verzoek om toegang gedeeltelijk of volledig is geweigerd. Zij stelt enerzijds vast dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten slechts het door verzoeker gestelde particuliere

belang en geen hoger openbaar belang kan dienen. Anderzijds is zij niet van mening dat het openbaar belang bij doorzichtigheid in casu kan rechtvaardigen dat toegang wordt verleend tot de documenten die zijn beschermd door de in punt 4 van het bestreden besluit tot weigering van openbaarmaking gestelde uitzonderingen.

27 Het Gerecht verklaarde bij beschikking van 24 maart 2011 het beroep in zaak T-36/10 kennelijk niet-ontvankelijk, voor zover het was gericht tegen het besluit van de Commissie van 9 oktober 2009, en zonder voorwerp geraakt, voor zover het was gericht tegen de stilzwijgende afwijzing in de brief van de Commissie van 1 december 2009. Verzoeker stelde bij op 29 april 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hogere voorziening in tegen de beschikking van het Gerecht van 24 maart 2011 krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof; deze hogere voorziening is ingeschreven onder nummer C-208/11 P.

28 Het Gerecht deed zaak T-141/05 RENV na verlies van verzoekers procesbelang af zonder beslissing bij beschikking van 21 september 2011. Verzoeker stelde bij op 2 november 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van 21 september 2011 in krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof; deze hogere voorziening is ingeschreven onder nummer C-554/11 P.

Procesverloop

29 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9 juli 2010, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

30 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 juli 2010, heeft verzoeker het Gerecht op basis van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering verzocht rekening te houden met de motivering van een arrest dat het na de indiening van het verzoekschrift had gewezen.

31 Bij beschikking van 14 april 2011 is overeenkomstig artikel 65, sub b, artikel 66, lid 1, en artikel 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering een eerste maatregel van instructie vastgesteld waarbij de Commissie is gelast een kopie over te leggen van de vertrouwelijke versie van alle documenten die in het bestreden besluit in drie opeenvolgende categorieën zijn gerubriceerd, namelijk ten eerste die welke inhoudelijk „buiten het verzoek om toegang” vallen (punt 3.1 van het bestreden besluit), ten tweede die waartoe gedeeltelijk toegang is verleend (punt 3.3 van het bestreden besluit) en ten derde die waartoe geen toegang kan worden verleend (punt 3.4 van het bestreden besluit), met dien verstande dat deze documenten verzoeker in de onderhavige zaak niet werden meegedeeld.

32 Bij brief van 10 mei 2011 beantwoordde de Commissie de bij beschikking van 14 april 2011 vastgestelde maatregel van instructie. Volgens het Gerecht voldeed dit antwoord evenwel formeel noch inhoudelijk aan het doel van deze maatregel.

33 Bij beschikking van 25 mei 2011 is derhalve overeenkomstig artikel 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering een tweede maatregel van instructie vastgesteld waarbij de Commissie andermaal is gelast om volgens het in punt 2 van het dictum van deze beschikking vermelde presentatieschema een kopie over te leggen van de vertrouwelijke versie van alle documenten die in het bestreden besluit zijn gerubriceerd in de in de punten 3.1, 3.3 en 3.4 van het bestreden besluit bedoelde drie categorieën, met dien verstande dat deze documenten verzoeker in de onderhavige zaak niet werden meegedeeld (hierna: „tweede maatregel van instructie”).

34 Op 8 juni 2011 heeft het Gerecht partijen in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang verzocht om inlichtingen, waarop de Commissie en verzoeker bij brief van 15 juni 2011 respectievelijk 21 juni 2011 hebben geantwoord.

35 Bij brief van 9 juni 2011 heeft de Commissie geantwoord en voldaan aan de bij beschikking van 25 mei 2011 vastgestelde tweede maatregel van instructie.

36 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 juni 2011, heeft verzoeker op basis van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering verzocht een nieuw middel te mogen voordragen op basis van gegevens rechtens waarvan in de loop van de behandeling is gebleken.

37 Volgend op een ter terechtzitting vastgestelde maatregel tot organisatie van de procesgang heeft de Commissie het Gerecht een kopie van het oorspronkelijke antwoord in de brief van 9 oktober 2009 meegedeeld.

Conclusies van partijen

38 Verzoeker concludeert dat:

— het bestreden besluit nietig wordt verklaard;

— de Commissie wordt verwezen in de kosten.

39 De Commissie concludeert dat:

— het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en volledig ongegrond wordt verklaard;

— verzoeker wordt verwezen in de kosten.

Ontvankelijkheid van de inhoud van de door verzoeker op 29 juli 2010 en 11 juli 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegde brieven

40 Verzoeker stelde bij brieven van 29 juli 2010 en 11 juli 2011 twee nieuwe middelen op basis van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering impliciet of expliciet aan te voeren. De ontvankelijkheid van deze twee middelen dient aan artikel 48, lid 2, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering te worden getoetst.

41 Wat in de eerste plaats de inhoud van de brief van 29 juli 2010 betreft, blijkt uitdrukkelijk uit artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering dat de in het stadium van het verzoekschrift aangevoerde middelen summier moeten zijn uiteengezet. Daar artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering geen specifiek vormvereiste voor de uiteenzetting van een in de loop van het geding aangevoerd nieuw middel stelt, is artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering dus ook toepasselijk op een dergelijk middel.

42 Verzoeker stelt bij brief van 29 juli 2010 dat het Gerecht in het arrest van 7 juli 2010, Agrofert Holding/Commissie (T-111/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), argumenten van de Commissie had verworpen die overeenkwamen met de in het bestreden besluit op basis van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 aangevoerde argumenten. Verzoeker preciseert evenwel nergens de zijns inziens relevante punten van het arrest Agrofert Holding/Commissie, reeds aangehaald. Hij verzoekt het Gerecht daarentegen alleen te controleren of het in dat arrest vastgestelde van soortgelijke toepassing is op de onderhavige zaak.

43 Derhalve kan zonder uitspraak over de aanwezigheid van nieuwe gegevens op basis waarvan een nieuw middel in de zin van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kan worden voorgedragen, de inhoud van de brief van 29 juli 2010 niet worden geacht te voldoen aan de vormvereisten voor de voordracht van een middel van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering. Deze inhoud is dus niet-ontvankelijk.

44 Wat in de tweede plaats de inhoud van de brief van 11 juli 2011 betreft, is het vaste rechtspraak dat een arrest dat slechts een rechtstoestand bevestigde, die de verzoeker bij instelling van zijn beroep in beginsel bekend was, niet kan gelden als een nieuw gegeven op basis waarvan een nieuw middel kan worden voorgedragen (arrest Hof van 1 april 1982, Dürbeck/Commissie, 11/81, Jurispr. blz. 1251, punt 17, en arresten Gerecht van 12 juli 2001, T. Port/Raad, T-2/99, Jurispr. blz. II-2093, punt 57, en Banatrading/Raad, T-3/99, Jurispr. blz. II-2123, punt 49).

45 Verzoeker beroept zich in de brief van 11 juli 2011 in casu op het arrest van het Gerecht van 7 juni 2011, Toland/Parlement (T-471/08, Jurispr. blz. II-2717), waarvan hij de motivering samenvat. Verzoeker herinnert in deze samenvatting zelf eerst aan de in dat arrest aangehaalde vaste rechtspraak en geeft dan de oplossingen ten gronde in de zaak Toland/Parlement, reeds aangehaald, die hij hier van toepassing acht.

46 Het arrest Toland/Parlement, punt 45 hierboven, dat alleen een rechtstoestand bevestigt die verzoeker bij de instelling van zijn beroep in beginsel bekend was, kan gelet op de in punt 44 hierboven aangehaalde rechtspraak dus niet als een nieuw gegeven gelden op basis waarvan een nieuw middel kan worden voorgedragen. Bijgevolg moet de inhoud van de brief van 11 juli 2011 niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

47 Verzoeker baseert zijn beroep op vier middelen: in de eerste plaats kennelijk onjuiste beoordeling inzake de vaststelling van het voorwerp van zijn initieel verzoek en dus niet-nakoming van de plicht tot volledig onderzoek door de Commissie van dit verzoek, in de tweede plaats niet-nakoming van de motiveringsplicht, in het derde plaats schending van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 en in de vierde plaats schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van deze verordening.

48 Na opmerkingen vooraf over de onderhavige zaak zullen het eerste middel, vervolgens het derde en het vierde middel en ten slotte het tweede middel worden onderzocht.

Opmerkingen vooraf

49 Zoals blijkt uit de eerste alinea in titel 1 „Context” van het bestreden besluit, wees de Commissie erop dat „het dossier betreffende overeenkomst [...] LIEN 97-2011 best[ond] uit vier delen”, die zij als dossiers aanduidde, namelijk:

— „Dossier 1: [met] documenten als het aanvraagformulier tot en met het toezichtrapport van de technische assistentie-eenheid (Technical Assistance Unit, TAU);

— Dossier 2: [met] documenten als het tweede tussenrapport tot en met april 2000 — kantoor Patten;

— Dossier 3: [met] hoofdzakelijk de briefwisseling van december 1998 tot en met juni 2002;

— Dossier 4: [met] interne documenten met inbegrip van de briefwisseling tussen de Commissie en de interne kantoren IBF International Consulting [...] en het Europees Centrum Vrijwilligerswerk [...].”

50 Bovendien telt het „Dossier 4” van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, twee delen, namelijk blijkens de tweede alinea in titel 1 „Context” van het bestreden besluit:

— dossier 4, deel I: bevat documenten waarvan een lijst is gegeven in de brief van 8 juli 2002;

— dossier 4, deel II: bevat e-mails die zijn vermeld in het omstandig advies van de Commissie aan de Ombudsman van 12 en 21 oktober 2004.

51 Voorts gebruikt het onderhavige arrest de term „subdeel” om in de vertrouwelijke versie van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, die in antwoord op de tweede maatregel van instructie aan het dossier van de onderhavige zaak is toegevoegd, de passages aan te duiden die de Commissie in het bijzonder in de tabel bij het bestreden besluit met de term „deel” en een voorafgaand nummer aanduidt. Zo ook is de term „kader” gebruikt tot aanduiding van de in deze vertrouwelijke versie door de Commissie met een vierhoek duidelijk afgebakende passages, waarvoor de Commissie de redenen van weigering van openbaarmaking van de inhoud preciseerde (bijvoorbeeld wat de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, sub b, en artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 betreft).

52 Voorts stelt het Gerecht vast dat de bij het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie gevoegde vertrouwelijke versie van bepaalde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waarvoor de Commissie in het bestreden besluit gronden stelde om verzoeker de toegang volledig te weigeren, deze gronden niet systematisch weergeeft. Het Gerecht stelt deze tekortkoming vast in de volgende documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011:

— wat de weigering betreft op basis van het feit dat het betrokken document inhoudelijk gedeeltelijk buiten het verzoek om toegang tot documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 valt, in dossier 1: document 2/1999;

— wat de weigering betreft op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001:

  — in dossier 4, deel I: document 19/1999 (subdeel 1);

  — in dossier 4, deel II: document 14/1999;

— wat de weigering betreft op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001:

  — in dossier 1: document 7/1999 (subdeel 2);

  — in dossier 4, deel I: de documenten 8/1999 tot en met 11/1999, 13/1999 en 19/1999 (subdeel 1);

  — in dossier 4, deel II: de documenten 7/1999, 8/1999, 12/1999 en 14/1999.

53 De Commissie, die inzake de in punt 52 hierboven opgesomde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 in het bestreden besluit uitdrukkelijk een grond van weigering van openbaarmaking van de inhoud ervan stelde, kan wegens de niet-vermelding van deze in datzelfde punt aangehaalde grond evenwel niet worden geacht ervan te hebben afgezien om zich daarop te beroepen. Dat de Commissie in het antwoord op de tweede maatregel van instructie een dergelijke afstand niet uitdrukkelijk vermeldt, kan namelijk te wijten zijn aan een gewone schrijffout. Nagegaan dient dus te worden of de niet-vrijgegeven gegevens van de in punt 52 hierboven vermelde documenten elementen bevatten die samenvallen met het voorwerp van de in het bestreden besluit uitdrukkelijk in aanmerking genomen uitzondering om de openbaarmaking ervan te weigeren.

Eerste middel: kennelijk onjuiste beoordeling inzake de vaststelling van het voorwerp van het initiële verzoek en dus niet-nakoming van de plicht tot volledig onderzoek door de Commissie van dit verzoek

54 Volgens verzoeker zag zijn initieel verzoek om toegang enerzijds op de documenten in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 en anderzijds op de documenten waarop een door een medewerker van de Ombudsman (hierna: „medewerker van de Ombudsman”) in

het kader van het onderzoek van klacht 1874/2003/GG op 9 maart 2004 opgesteld rapport wees, en in het initiële verzoek zijn omschreven als „een bepaald aantal [documenten] met vanaf 2002 opgestelde briefwisseling en aantekeningen" (hierna: „andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten"). Bijgevolg kwam de Commissie haar plicht tot volledig onderzoek van het verzoek om onbeperkte toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 niet na.

55 Volgens de Commissie is om toegang tot deze extra documenten niet in het initiële verzoek, maar voor het eerst in het confirmatief verzoek verzocht. Het onderhavige beroep is dus niet-ontvankelijk voor zover het deze documenten betreft. Een dergelijk verzoek om toegang is hoe dan ook te algemeen en te vaag voor een gunstig antwoord van de Commissie, waarop zij verzoeker overigens wees bij brief van 20 juli 2010.

56 In casu strekt zowel de door de Commissie gestelde gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep als het eerste middel in wezen tot toetsing of de Commissie het verzoek om toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten terecht onbeantwoord heeft gelaten.

57 Het onderzoek van de door de Commissie gestelde gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep en dat van het eerste middel staan dus in nauw verband zodat de gegrondheid van dit middel meteen moet worden onderzocht. Ingeval het eerste middel gegrond is, moet de door de Commissie gestelde gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep dus worden verworpen.

58 Ter beoordeling van de gegrondheid van het eerste middel dient vooraf het voorwerp van het initiële verzoek te worden vastgesteld.

Voorwerp van het initiële verzoek

59 Primair moet worden vastgesteld dat verzoeker zich in het initiële verzoek uitdrukkelijk baseerde op de vaststellingen in het door de medewerker van de Ombudsman op 9 maart 2004 opgestelde rapport.

60 Zo stelde verzoeker in dit verzoek:

„Na klacht 1874/2003/GG kwam de Europese Ombudsman [bij brief van] 18 maart 2004 [...] tot de conclusie dat de aan [verzoeker] meegedeelde documenten in antwoord op het verzoek om toegang dat ik namens [verzoeker] in de zaak [betreffende overeenkomst LIEN 97-2011] indiende, onvolledig waren. Bij deze brief was een rapport van [de medewerker van de Ombudsman] van 9 maart 2004 gevoegd, [...].

Blijkens het rapport van [de medewerker van de Ombudsman] deelde de Commissie [verzoeker] de volgende [documenten] niet mee en ik verzoek u [verzoeker] toegang daartoe te verlenen. [De medewerker van de Ombudsman] identificeerde de volgende ontbrekende documenten:

— dossier 1: [...]

— dossier 2: [...]

— dossier 3: [...]

— dossier 4: [...]

— Voorts vermeldt [de medewerker van de Ombudsman]: ‚De Commissie heeft ook een bepaald aantal [documenten] met vanaf 2002 opgestelde briefwisseling en aantekeningen overgelegd. Aangezien de klacht slechts de toegang tot voormelde dossiers 1 tot en met 4 betrof, onderzochten de diensten van de Ombudsman niet deze andere [documenten].'

Dienaangaande ligt het in de lijn [...] dat [verzoeker] de Europese Ombudsman tot inspectie slechts op de [documenten] kan wijzen waarvan hij kennis heeft [...].

De Commissie wees [verzoeker] nooit op de door [de medewerker van de Ombudsman] vermelde extra [documenten]: ‚De Commissie diende ook een bepaald aantal [documenten] in met briefwisseling en vanaf 2002 opgestelde aantekeningen' [...]. Deze [documenten], ‚een bepaald aantal [documenten] met briefwisseling en vanaf 2002 opgestelde aantekeningen', die [de medewerker van de Ombudsman] aan het licht bracht, dienen [verzoeker] dus ook onverwijld te worden meegedeeld.

[...]

In afwachting dank ik u bij voorbaat voor uw welwillende steun voor mijn nieuw verzoek tot volledige toegang tot de [documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011], zoals gegarandeerd bij verordening nr. 1049/2001."

61 Blijkens de duidelijke bewoordingen van het initiële verzoek ging het dus om een verzoek om onbeperkte en onmiddellijke toegang niet alleen tot alle door de medewerker van de Ombudsman geïdentificeerde documenten in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, maar ook tot de andere aan deze medewerker gegeven documenten.

62 Ook dient eraan te worden herinnerd dat de Commissie de medewerker van de Ombudsman bij zijn onderzoek in de kantoren van de Commissie in het kader van het onderzoek van klacht 1874/2003/GG, betreffende de weigering van de Commissie verzoeker toegang tot alle documenten in het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 te geven, uit eigen beweging niet alleen de in de dossiers 1 tot en met 4 van dit dossier vervatte documenten, maar blijkens het rapport van deze medewerker, ook de andere documenten gaf.

63 De Commissie kan dus thans niet stellen dat de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waartoe verzoeker om toegang verzoekt, alleen de documenten zijn die worden bedoeld in de door de Commissie bij brief van 8 juli 2002 meegedeelde lijst van de documenten, die in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 zijn vervat. Dat wordt namelijk tegengesproken door de door de Commissie niet betwiste bewoordingen van het rapport van 9 maart 2004 van de medewerker van de Ombudsman.

Wettigheid van de omstandigheid dat de Commissie niet heeft beslist op het verzoek om onbeperkte toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten

64 Verordening nr. 1049/2001 heeft blijkens punt 4 van de considerans en artikel 1 ervan tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven.

65 Punt 1 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 verwijst naar artikel 1, tweede alinea, VEU, krachtens hetwelk dit Verdrag een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa markeert, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals punt 2 van de considerans van deze verordening in herinnering brengt, houdt het recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen verband met het democratische karakter van de instellingen.

66 De Commissie moet bij een verzoek om openbaarmaking van een document in elk individueel geval beoordelen of dit document valt onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen op het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen (zie in die zin arrest Hof van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 35).

67 Bovendien dient, zoals blijkt uit punt 13 van de considerans van verordening nr. 1049/2001, om ervoor te zorgen dat het recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen van de Unie ten volle wordt geëerbiedigd, een administratieve procedure in twee fasen te worden gevolgd, met de aanvullende mogelijkheid van beroep op de rechter of een klacht bij de Ombudsman.

68 Zo ook strekken de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1049/2001, door in een procedure in twee etappen te voorzien, volgens de rechtspraak enerzijds tot een snelle en gemakkelijke behandeling van de verzoeken om toegang tot documenten van de betrokken instellingen en anderzijds, als eerste stap, tot minnelijke schikking van onenigheden die eventueel ontstaan (arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, punt 9 hierboven, punt 53).

69 De punten 64 tot en met 68 hierboven herinneren eraan dat de betrokken instelling alle in een verzoek om openbaarmaking bedoelde documenten volledig moet onderzoeken. Een dergelijk vereiste geldt in beginsel niet alleen voor de behandeling van een confirmatief verzoek in de zin van artikel 8 van verordening nr. 1049/2001, maar ook bij de behandeling van een initieel verzoek in de zin van artikel 7 van deze verordening.

70 In de eerste plaats luidt het in het oorspronkelijke antwoord van de Commissie in casu: „De onderhavige brief betreft uiteraard slechts de documenten waartoe u bij uw bezoek van 2002 geen toegang kreeg. Zoals reeds uitgelegd bij brief van 8 juli 2002, telt het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 vier delen [dossiers 1 tot en met 4]."

71 Het oorspronkelijke antwoord laat het initiële verzoek, zonder dat de Commissie dit overigens betwist, dus volledig onbeantwoord wat een onbeperkte toegang tot andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten betreft.

72 In de tweede plaats stelt de Commissie in het oorspronkelijke antwoord alleen dat de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 in de dossiers 1 tot en met 4 van dit dossier waren gerubriceerd. Blijkens het rapport van de medewerker van de Ombudsman, waarnaar het initiële verzoek uitdrukkelijk verwees, werden hem in het kader van het onderzoek van klacht 1874/2003/GG andere dan de in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 gerubriceerde documenten gegeven. Gelet op de vaststellingen van de medewerker van de Ombudsman in zijn rapport, dat is opgesteld na de mededeling van de lijst in de brief van 8 juli 2002, diende de Commissie, daar zij het initiële verzoek om onbeperkte toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten niet onderzocht, op zijn minst uit te leggen waarom deze documenten haars inziens buiten het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 vielen.

73 Blijkens de overwegingen in de punten 70 en 72 hierboven kwam de Commissie haar verplichting tot volledig onderzoek van het verzoek om onbeperkte toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten niet na, daar het oorspronkelijke antwoord dit verzoek onbeantwoord liet. Een dergelijk verzuim van de Commissie ondermijnt kennelijk het in punt 68 hierboven in herinnering gebrachte doel van de verordening om de verzoeken om toegang snel en gemakkelijk te behandelen.

74 In de derde plaats komen de bewoordingen van het confirmatief verzoek tot bepaling van het voorwerp ervan, zoals de Commissie in wezen stelt, niet exact overeen met de in het initiële verzoek daartoe gebruikte bewoordingen.

75 Zoals is vastgesteld in punt 61 hierboven, verzocht verzoeker in het initiële verzoek namelijk uitdrukkelijk om onbeperkte en onverwijlde toegang niet alleen tot alle door de medewerker van de Ombudsman in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 geïdentificeerde documenten, maar ook tot de andere aan deze medewerker gegeven documenten.

76 Verzoeker vroeg de Commissie in het confirmatief verzoek daarentegen uitdrukkelijk om „alle documenten waarvan zij mededeling [had] geweigerd, van dossier 1 tot en met dossier 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, maar ook van [de extra documenten] zonder uitzondering onverwijld mee te delen".

77 Het voorwerp van het initiële verzoek en dat van het confirmatief verzoek stemmen formeel dus slechts overeen wat het verzoek om onbeperkte toegang tot de in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 gerubriceerde documenten betreft. Verzoeker verzocht afgezien van deze laatste documenten daarentegen ook om een dergelijke toegang enerzijds in het initiële verzoek tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten en anderzijds in het confirmatief verzoek tot de extra documenten.

78 Een dergelijke verschillende verwoording van het voorwerp van het initiële verzoek en van het confirmatief verzoek kan evenwel niet rechtvaardigen dat de Commissie, zoals blijkt uit punt 73 hierboven, het initiële verzoek niet volledig onderzoekt of tot gevolg hebben dat, zoals de Commissie stelt, het in het confirmatief verzoek bedoelde verzoek om onbeperkte toegang tot de extra documenten een nieuw verzoek vormt zodat het voorwerp van verzoekers verzoek om toegang is beperkt tot de in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende dossier LIEN 97-2011 gerubriceerde documenten.

79 In de eerste plaats vormt het initiële verzoek om onbeperkte toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 namelijk een nieuw verzoek om toegang na de eerdere twee verzoeken om onbeperkte toegang tot hetzelfde dossier van 9 maart 2002 (zie punt 3 hierboven) respectievelijk 22 december 2004 (zie punt 7 hierboven).

80 Gelet op de beoogde snelheid en eenvoud van de door verordening nr. 1049/2001 ingevoerde procedure oordeelde het Hof in de in punt 79 hierboven bedoelde omstandigheden van de onderhavige zaak in wezen dat kan worden afgeweken van de tweefasenprocedure in de zin van de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1049/2001 (arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, punt 9 hierboven, punten 60 en 61).

81 Daar de omstandigheden van de onderhavige zaak alleen wijzigden doordat verzoeker bij brieven van 28 en 31 augustus 2009 opnieuw om onbeperkte toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 verzocht, was de Commissie zonder een hypothetisch confirmatief verzoek af te wachten dus ertoe gehouden het initiële verzoek, met name inzake de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten, volledig te onderzoeken.

82 In de tweede plaats kan de Commissie het verzuim van onderzoek van verzoekers verzoeken om onbeperkte toegang in het initiële verzoek, ja zelfs in het confirmatief verzoek, tot andere documenten dan die in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, niet rechtvaardigen op grond dat deze verzoeken te algemeen en te vaag waren.

83 Gesteld om te beginnen dat het verzoek om toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten of de extra documenten te algemeen en te vaag was verwoord, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt: „Is een verzoek niet nauwkeurig genoeg, dan vraagt de instelling de verzoeker om nadere precisering en is zij hem hierbij behulpzaam, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over het gebruik van de openbare documentenregisters."

84 Uit de tekst van dat artikel en in het bijzonder uit de gebruikte woorden „vraagt" en „behulpzaam" volgt dus dat alleen al de vastgestelde onvoldoende precisie van het verzoek om toegang, ongeacht de redenen ervan, de instelling waartoe het is gericht, ertoe moet brengen contact op te nemen met de aanvrager om de gevraagde documenten zo goed mogelijk te bepalen. Het gaat dus om een artikel dat het beginsel van behoorlijk bestuur, dat een van de door de rechtsorde van de Unie in administratieve

procedures geboden waarborgen is, formeel toepast op het gebied van de toegang van het publiek tot documenten (arrest Gerecht van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punt 107). De plicht tot behulpzaamheid is dus fundamenteel om de rechtstreekse werking van het door verordening nr. 1049/2001 gedefinieerde recht van toegang te waarborgen.

85 In casu verzocht de Commissie blijkens het dossier van de onderhavige zaak verzoeker niet om overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1049/2001 en het beginsel van behoorlijk bestuur de zowel in het initiële verzoek als in het confirmatief verzoek gevraagde documenten nader te bepalen vóór de vaststelling van het bestreden besluit.

86 Vervolgens kan de Commissie in geen geval stellen dat zij er verzoeker bij brief van 20 juli 2010 op wees dat zijn verzoek om onbeperkte toegang te algemeen en te vaag was. Deze brief is ongeacht de inhoud ervan verzoeker namelijk niet na het initieel verzoek of het confirmatief verzoek vóór de vaststelling van het bestreden besluit, maar op een latere datum toegezonden. Deze brief is dus kennelijk irrelevant om de wettigheid van het bestreden besluit te beoordelen.

87 Blijkens alle voorgaande overwegingen dient het eerste middel inzake kennelijk onjuiste beoordeling inzake de vaststelling van het voorwerp van het initiële verzoek en dus niet-nakoming van de plicht tot volledig onderzoek door de Commissie van dit verzoek te worden aanvaard en dient de vordering van de Commissie tot gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om toegang tot de betrokken documenten dus te worden afgewezen.

88 Het bestreden besluit moet dus nietig worden verklaard voor zover het verzoeker impliciet de toegang weigert tot de andere door de Commissie aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten dan de door laatstgenoemde in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 geïdentificeerde documenten.

Derde en vierde middel: schending van artikel 4, lid 1, sub b, respectievelijk artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001

Inleiding

89 Verordening nr. 1049/2001 stelt als algemene regel dat het publiek toegang heeft tot de documenten van de instellingen, maar voorziet in uitzonderingen op grond van een aantal openbare en particuliere belangen.

90 Volgens vaste rechtspraak moeten de uitzonderingen op de toegang tot documenten eng worden uitgelegd en toegepast, zodat het algemene beginsel van zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen onverminderd toepassing vindt (zie arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en zie in die zin arrest Zweden en Turco/Raad, punt 66 hierboven, punten 35 en 36). Bovendien vereist het evenredigheidsbeginsel dat afwijkingen niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel (arrest Hof van 6 december 2001, Raad/Hautala, C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punt 28).

91 Bovendien vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten in beginsel een concreet onderzoek. De omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is enerzijds op zich namelijk onvoldoende tot rechtvaardiging van de toepassing van deze uitzondering (zie in die zin arrest Gerecht van 13 september 2000, Denkavit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 45). Een dergelijke toepassing is in beginsel slechts gerechtvaardigd ingeval de instelling vooraf heeft beoordeeld in de eerste plaats of de toegang tot het document het beschermd belang concreet en daadwerkelijk ondermijnt en in de tweede plaats in de gevallen van artikel 4, leden 2

en 3, van verordening nr. 1049/2001, of geen hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt. De dreigende ondermijning van een beschermd belang moet anderzijds redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arrest Gerecht van 7 februari 2002, Kuijer/Raad, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 56). Bijgevolg is de instelling voor de toepassing van een uitzondering gehouden tot een concreet onderzoek dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking moet komen (zie in die zin arresten Gerecht van 19 juli 1999, Hautala/Raad, T-14/98, Jurispr. blz. II-2489, punt 67, en 6 april 2000, Kuijer/Raad, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punt 38, en arrest Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 84 hierboven, punt 69).

92 Een concreet en individueel onderzoek van elk document is in beginsel ook noodzakelijk aangezien, zelfs wanneer duidelijk is dat een verzoek om toegang betrekking heeft op documenten die onder een uitzondering vallen, de instelling alleen op grond van een dergelijk onderzoek kan beoordelen of de verzoeker ten dele toegang kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001. In het kader van de toepassing van de Gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie (PB 1993, L 340, blz. 41) heeft het Gerecht overigens al geoordeeld dat een onderzoek van de documenten naar categorie en niet aan de hand van de concrete gegevens die deze documenten bevatten, ontoereikend is, aangezien het van een instelling vereiste onderzoek haar in staat moet stellen, in concreto te beoordelen of een bepaalde uitzondering werkelijk van toepassing is op alle in deze documenten vervatte informatie (arrest Gerecht Verein für Konsumenteninformation/Commissie, punt 84 hierboven, punt 73, en arrest Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punt 117; zie in die zin arrest Gerecht van 12 oktober 2000, JT's Corporation/Commissie, T-123/99, Jurispr. blz. II-3269, punt 46).

93 Zo staat het in beginsel aan de instelling om te onderzoeken in de eerste plaats of het in het verzoek om toegang gevraagde document onder een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen valt, in de tweede plaats of de openbaarmaking van dit document het beschermde belang concreet en daadwerkelijk ondermijnt en, zo ja, in de derde plaats of het volledige document bescherming behoeft.

94 Verzoekers derde en vierde middel dienen tegen de achtergrond van deze beginselen te worden onderzocht.

Derde middel: schending van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001

95 Verzoeker stelt in wezen dat tegen één enkele persoon, die in aanmerking kwam voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, door de autoriteiten van Kazachstan vóór de opzegging van de overeenkomst een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld; deze persoon was de autoriteiten en het publiek van dat land, maar ook de Commissie bij naam bekend en is voor zware fouten een geldboete opgelegd zodat zijn goede naam reeds was aangetast. Voorts, aldus verzoeker, had de Commissie in plaats van de personen wier persoonlijke levenssfeer en integriteit haars inziens moesten worden beschermd, bij naam te noemen, hun functies kunnen noemen. Ten slotte zijn de documenten die volgens de Commissie de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu dreigen te schenden, in het onderhavige geschil van groot belang.

96 De Commissie betwist de gegrondheid van het derde middel en stelt dat zij bij het onderzoek van de gevraagde documenten vaststelde dat de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van een bepaald aantal personen konden worden aangetast. Verzoeker kan niet beoordelen wie in aanmerking komt voor bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en integriteit. Verzoeker noemde overigens nooit de persoon die hij in repliek identificeerde.

97 In casu wijst het Gerecht op punt 11 van de considerans van verordening nr. 1049/2001: „Bij het beoordelen van de uitzonderingen dienen de instellingen rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie."

98 Artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet in een uitzondering op de toegang tot een document ingeval de openbaarmaking ervan de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, aantast.

99 De tekst van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, dat een ondeelbare bepaling is, vereist volgens de rechtspraak dat een eventuele aantasting van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu steeds wordt onderzocht en beoordeeld overeenkomstig de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, met name verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1) (arrest Hof van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, Jurispr. blz. I-6055, punt 59).

100 Artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 voorziet in een specifieke en versterkte regeling van bescherming van personen wier persoonsgegevens, in voorkomend geval, openbaar kunnen worden gemaakt (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 60).

101 De verordeningen nr. 45/2001 en nr. 1049/2001 zijn kort na elkaar vastgesteld. Zij bevatten geen bepalingen die een van deze verordeningen uitdrukkelijk voorrang op de andere geven. In beginsel moeten zij in volle omvang worden toegepast (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 56).

102 Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 45/2001 is het voorwerp van de verordening het „beschermen, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, [van] de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name [van] hun recht op persoonlijke levenssfeer".

103 Blijkens de eerste zin van punt 15 van de considerans van verordening nr. 45/2001 wees de Uniewetgever op de noodzaak om artikel 6 VEU en zo artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) toe te passen, „[a]ls de verwerking door de communautaire instellingen of organen plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden die buiten het toepassingsgebied van deze verordening vallen, inzonderheid die welke zijn bedoeld in de titels V en VI van het [EU-Verdrag, in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon]". Een dergelijke verwijzing bleek daarentegen niet noodzakelijk voor een verwerking die plaatsvindt bij de uitvoering van binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallende werkzaamheden, aangezien in dergelijke gevallen duidelijk verordening nr. 45/2001 zelf van toepassing is (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 62).

104 Hieruit volgt dat wanneer een verzoek op basis van verordening nr. 1049/2001 strekt tot toegang tot documenten met persoonsgegevens, de bepalingen van verordening nr. 45/2001 in volle omvang van toepassing worden (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 63). Volgens artikel 8 van verordening nr. 45/2001 moet de ontvanger van de door te geven persoonsgegevens de noodzaak van openbaarmaking aantonen (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 45). Zo ook verleent artikel 18 van deze verordening met name de betrokkene het recht om op grond van zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die met zijn bijzondere situatie verband houden, te allen tijde bezwaar aan te tekenen tegen de verwerking van hem betreffende gegevens.

105 In de eerste plaats kunnen de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waarvan de inhoud volgens de Commissie niet kon worden vrijgegeven op grond dat hij onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 viel, wat punt 4.2 van het bestreden besluit en de tabel bij dit besluit betreft, in casu worden geïdentificeerd als volgt:

— dossier 1: de documenten 2/1999 en 7/1999, subdeel 2 (kaders 1 en 2);

— dossier 4, deel I: de documenten 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (kaders 1-3);

— dossier 4, deel II: de documenten 14/1999, 19/1999, 9/2001 (kaders 1-3).

106 In de tweede plaats wijst het onderzoek van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie allereerst uit dat de inhoud van de volgende documenten, die volgens de Commissie onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 valt, persoonsgegevens van verzoeker zelf betreft:

— dossier 1: de documenten 2/1999 en 7/1999 subdeel 2 (kaders 1 en 2);

— dossier 4, deel I: de documenten 19/1999 en 2/2000;

— dossier 4, deel II: document 14/1999.

107 Met betrekking tot de punten 90 en 102 hierboven, die eraan herinneren dat zowel de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 als het voorwerp van verordening nr. 45/2001 eng moeten worden uitgelegd, moet worden aangenomen dat de openbaarmaking van persoonsgegevens die uitsluitend de betrokken verzoeker om toegang betreffen, niet kan worden uitgesloten op grond dat zij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu aantast.

108 Bijgevolg weigerde de Commissie ten onrechte de in punt 106 hierboven genoemde documenten vrij te geven op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001.

109 Bovendien dient de draagwijdte van een dergelijke openbaarmaking van documenten met persoonsgegevens die de verzoeker om toegang betreffen, te worden gepreciseerd. In deze omstandigheden behoeft het belang in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 namelijk weliswaar geen bescherming wat de verzoeker om toegang betreft, maar overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 45/2001 wat de bescherming van derden betreft. Anders dan het beginsel dat verordening nr. 1049/2001 ertoe strekt het publiek in het algemeen recht op toegang tot documenten van de instellingen te geven (arrest Sison/Raad, punt 90 hierboven, punt 43), kan, wanneer zoals in casu de betrokken documenten persoonsgegevens betreffende de verzoeker om toegang bevatten, het recht van laatstgenoemde op mededeling ervan op grond van het recht van toegang tot de documenten van de instellingen dus niet tot gevolg hebben dat het publiek in het algemeen een recht op toegang tot deze documenten krijgt.

110 Het onderzoek van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie wijst ook uit dat de inhoud van de volgende documenten, die volgens de Commissie gedeeltelijk onder de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 valt, persoonsgegevens over natuurlijke personen betreft die niet aan verzoeker zijn gebonden:

— dossier 4, deel I: de documenten 5/2000, 10/2001 en 14/2001 (kaders 1-3);

— dossier 4, deel II: de documenten 19/1999 en 9/2001 (kaders 1-3).

111 Meteen dient het argument van de Commissie te worden afgewezen dat verzoeker in repliek nooit de persoon heeft genoemd die volgens hem niet in aanmerking kan komen voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu. Deze bewering is namelijk feitelijk kennelijk onjuist daar verzoeker blijkens het verzoek deze persoon uitdrukkelijk bij naam noemde.

112 De Commissie stelt daarentegen terecht dat verzoeker niet kan beoordelen of iemand al dan niet in aanmerking komt voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu. Volgens de in de punten 99 tot en met 101, 103 en 104 hierboven aangehaalde rechtspraak moeten bij de aan persoonsgegevens in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening

nr. 1049/2001 te verlenen bescherming de bepalingen van verordening nr. 45/2001 namelijk strikt worden nageleefd. Deze laatste verordening voorziet evenwel niet in een uitzondering op de bescherming van het fundamenteel recht dat zij garandeert, op grond dat de betrokken gegevens een persoon betreffen die niet in aanmerking komt voor een dergelijke bescherming.

113 Derhalve dient alleen te worden nagegaan of de Commissie terecht kon aannemen dat bepaalde van de documenten om volledige toegang waarvan verzoeker verzocht, persoonsgegevens bevatten die konden rechtvaardigen dat verzoeker een volledige toegang tot deze documenten werd geweigerd op grond van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001.

114 Dienaangaande blijkt in de eerste plaats uit artikel 2, sub a, van verordening nr. 45/2001 dat onder „‚persoonsgegevens' [wordt verstaan] iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, [en] als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die voor zijn fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit kenmerkend zijn".

115 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak dat namen en voornamen kunnen worden beschouwd als persoonsgegevens in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 45/2001 (arrest Commissie/Bavarian Lager, punt 99 hierboven, punt 68).

116 Voorts verklaarde het Hof voor recht dat het vermelden van verschillende personen op een informatiedrager bij naam of anderszins, bijvoorbeeld met hun telefoonnummer of informatie over hun werksituatie en hun liefhebberijen, als een „verwerking van persoonsgegevens" in de zin van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) moest worden beschouwd (arrest Hof van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 27).

117 Naast de naamgegevens kan dus ook informatie over de beroepsactiviteiten van een persoon worden beschouwd als persoonsgegevens, als het enerzijds gaat om informatie over de arbeidsomstandigheden van deze persoon en deze informatie anderzijds kan dienen tot indirecte identificatie van een natuurlijke persoon in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 45/2001, voor zover zij aan een precieze datum of kalenderperiode kan worden verbonden.

118 Blijkens het bestreden besluit preciseerde de Commissie in casu inzake de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 dat de niet vrijgegeven delen van bepaalde documenten namen van personen en inlichtingen over hun reputatie bevatten en dat deze documenten verwezen naar informatie over strafrechtelijk onderzoek, onregelmatigheden, corruptieverwijten van niet-gouvernementele organisaties die deelnamen aan overeenkomst LIEN 97-2011, zonder dat deze verwijzingen noodzakelijkerwijs het standpunt van de Commissie weergaven, maar die bij vrijgave de reputatie van deze personen en dus de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer en integriteit konden ondermijnen.

119 Dienaangaande dient allereerst te worden vastgesteld dat verzoeker niet betwist dat de in punt 110 hierboven bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 persoonsgegevens in de zin van verordening nr. 45/2001 bevatten.

120 Vervolgens dient, hetgeen verzoeker evenmin betwist, te worden vastgesteld dat de Commissie de in punt 110 hierboven bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 concreet en individueel heeft onderzocht.

121 De Commissie identificeerde, zij het summier gemotiveerd, zoals samengevat in punt 118 hierboven, tot rechtvaardiging van de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, blijkens deze motivering in de in punt 110 hierboven bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, namelijk de gegevens die krachtens de bepalingen van deze uitzondering in aanmerking kwamen voor bescherming.

122 Ten slotte, aldus verzoeker, bevatten de in punt 110 hierboven bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 gegevens over één enkele persoon die niet in aanmerking kon komen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu en zijn deze documenten van groot belang in het onderhavige geschil tussen hem en de Commissie, maar ook in het bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel aanhangige geschil. Geen van deze argumenten kan slagen.

123 In de eerste plaats vereist de toepassing van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, zoals opgemerkt in punt 112 hierboven, namelijk niet dat wordt nagegaan of de betrokken gegevens een persoon betreffen die krachtens deze bepalingen niet in aanmerking kan komen voor bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en integriteit.

124 In de tweede plaats is de aan persoonsgegevens in het kader van de toepassing van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 te verlenen bescherming volgens de in de punten 99 tot en met 101, 103 en 104 hierboven aangehaalde rechtspraak specifiek en versterkt. Bij deze toepassing moet verordening nr. 45/2001 strict worden nageleefd. Anders dan de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering kan de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 en van verordening nr. 45/2001 niet op basis van een hoger openbaar belang buiten toepassing worden gelaten. Gesteld dat verzoekers betoog dat de betrokken documenten van groot belang waren zowel in het onderhavige geschil tussen hem en de Commissie als in het bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel aanhangige geschil, ertoe strekt zich te beroepen op een hoger openbaar belang, dan kan dit argument dus klaarblijkelijk niet slagen.

125 Bijgevolg weigerde de Commissie terecht de in punt 110 hierboven genoemde documenten volledig openbaar te maken op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001.

126 Uit de punten 108 en 125 hierboven volgt dat het derde middel gedeeltelijk gegrond moet worden verklaard en het bestreden besluit dus nietig moet worden verklaard wegens schending van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 doordat verzoeker op basis van deze bepaling uitdrukkelijk toegang is geweigerd tot de in punt 106 hierboven genoemde documenten.

Vierde middel: schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001

127 Verzoeker betoogt in wezen dat de Commissie de weigering van vrijgave van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 met geen enkel concreet argument rechtvaardigde en niet aantoonde dat tien jaar na de opzegging van de overeenkomst een openbaarmaking van de documenten die hetzij het verrichten van een audit hetzij het thans afgesloten besluitvormingsproces over de overeenkomst betroffen, haar vermogen om de financiële middelen van de Unie correct te beheren en haar besluitvormingsproces voor toekomstige overeenkomsten ernstig had aangetast. Hij voegt eraan toe dat de Commissie zich ten onrechte beroept op het bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel aanhangige geschil om hem volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 te weigeren op grond dat de informatie die zij bevatten, de ongegrondheid van het door de Commissie bij deze rechtbank ingestelde beroep zou kunnen aantonen.

128 Ten slotte rechtvaardigen verschillende hogere openbare belangen de openbaarmaking van de gevraagde documenten, namelijk enerzijds dat van verzoeker, zijn schenkers en het publiek om te weten waarom de Commissie eenzijdig de door verzoeker medegefinancierde overeenkomst opzegde die van groot belang was voor de volksgezondheid, anderzijds dat van de noodzaak om in het kader van het door de Commissie bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel ingestelde beroep in het belang van het publiek de redenen van het gedrag van de Commissie vast te stellen, en ten slotte dat van de lidstaten om te weten of de Commissie de rechtsregels van de Unie naleeft.

129 De Commissie betwist in wezen de gegrondheid van het vierde middel en verwijst naar de argumenten in punt 4.1 van het bestreden besluit betreffende de noodzaak het besluitvormingsproces van de instelling in het algemeen te beschermen. Zij stelt dat zij in het kader van de uitzonderingen van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 niet gehouden is rekening te houden met verzoekers individuele belang bij openbaarmaking van bepaalde documenten, met name met het oog op een betere verdediging in het bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel aanhangige geschil. Haars inziens zet verzoeker in repliek nieuwe argumenten uiteen tot bewijs dat er een hoger openbaar belang is; deze argumenten zijn dus niet-ontvankelijk en volstaan hoe dan ook niet om af te wijken van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

130 Het Gerecht herinnert er in casu aan dat volgens artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling ook wordt geweigerd nadat het besluit is genomen, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

131 Gelet op het in punt 90 hierboven in herinnering gebrachte beginsel van strikte uitlegging van de uitzonderingen op het recht van toegang tot de documenten van de instellingen verklaarde het Hof voor recht dat slechts voor bepaalde documenten voor intern gebruik, te weten documenten met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling, op grond van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 de toegang ook kan worden geweigerd ook nadat het besluit is genomen, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van die instelling ernstig zou ondermijnen (arrest Hof van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, Jurispr. blz. I-6237, punt 79).

132 Deze bepaling van verordening nr. 1049/2001 strekt dus tot bescherming van bepaalde soorten in het kader van een procedure opgestelde documenten waarvan de bekendmaking, ook nadat deze procedure is afgesloten, het besluitvormingsproces van de betrokken instelling ernstig zou ondermijnen. Deze documenten moeten „standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling" bevatten.

133 Ten slotte, aldus de in de punten 91 en 92 hierboven aangehaalde vaste rechtspraak, vereist de behandeling van een verzoek om toegang tot documenten enerzijds een concreet en individueel onderzoek en moet de dreigende ondermijning van een beschermd belang, om zich erop te kunnen beroepen, anderzijds redelijk voorzienbaar en niet zuiver hypothetisch zijn.

– Voornaamste overwegingen

134 In casu kunnen de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 waarvan de inhoud volgens de Commissie niet openbaar kon worden gemaakt op grond dat hij onder de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 viel, wat punt 4.1 van het bestreden besluit en de tabel bij het bestreden besluit betreft, worden geïdentificeerd als volgt:

— dossier 1: de documenten 4/1999, 6/1999 (kader 2), 7/1999 (subdeel 2) en 8/1999;

— dossier 2: de documenten 4/1999 en 1/2000;

— dossier 4, deel I: een niet-genummerd document, door de Commissie aangeduid in punt 4.1 van het bestreden besluit (blz. 8) en in de tabel bij dit besluit (blz. 3) als ongedateerd, en de documenten 2/1999, 3/1999 (kader 2), 4/1999 (kaders 1, 2 en 3), 5/1999, 7/1999 tot en met 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (subdeel 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (subdeel 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (kaders 1 en 2), 3/2001 (kaders 1 en 2), 6/2001, 13/2001 (kaders 1 en 2) en 19/2001 (kader 3);

— dossier 4, deel II: de documenten 2/1999 (kader 2), 7/1999 tot en met 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (kaders 1 en 2), 20/1999 (kaders 2, 3, 5, 7 en 9), 2/2000 (kader 2), 3/2000 (kader 2), 4/2000 (kader 1), 1/2001, 2/2001 (kaders 1 en 2), 3/2001 (kaders 1 en 2) en 7/2001 (kaders 1 en 2).

135 In dit stadium van het onderzoek van het vierde middel dient meteen te worden nagegaan of de Commissie overeenkomstig de in punt 92 hierboven aangehaalde rechtspraak elk van de in punt 134 hierboven genoemde documenten in het bestreden besluit concreet en individueel heeft onderzocht.

136 Dienaangaande vermelden punt 4.1 van het bestreden besluit en de tabel bij dit besluit de motieven voor de toepassing van de uitzondering op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

137 Punt 4.1 van het bestreden besluit telt drie onderverdelingen inzake drie onderscheiden besluitvormingsprocessen betreffende het verrichten van een audit en onderzoek inzake overeenkomst LIEN 97-2011 (punt 4.1.1), de opzegging van overeenkomst LIEN 97-2011 (punt 4.1.2) respectievelijk de opportuniteit van een terugvorderingsbevel en de uitvoering daarvan (punt 4.1.3). Voorts gaan vier alinea's tot inleiding van punt 4.1 van het bestreden besluit (hierna: „inleiding van punt 4.1") deze drie punten vooraf. Ten slotte betreft de motivering van het bestreden besluit blijkens de tweede alinea van punt 4.1.3 (zie blz. 10 van het bestreden besluit) tot en met de laatste alinea van punt 4.1 ervan alle door voormelde punten 4.1.1, 4.1.2 respectievelijk 4.1.3 bedoelde gebieden. Deze motivering geldt dus als een conclusie van punt 4.1 van het bestreden besluit (hierna: „in de conclusie van punt 4.1 uiteengezette motivering").

138 Wat in de eerste plaats de motivering in de inleiding van punt 4.1 van het bestreden besluit betreft, heeft de Commissie alleen herinnerd aan artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, alle documenten opgesomd waarvoor zij zich op de uitzondering van dit artikel heeft beroepen, en ten slotte erop gewezen dat deze documenten inhoudelijk geen „definitieve standpunten van de Commissie weer[gaven], maar overwegingen, door de ambtenaren van de Commissie bedachte mogelijke onderhandelingsstrategieën en scenario's bevat[ten]" en „[waren] opgevat als instructies voor intern gebruik en dien[den] als voorbereidende documenten voor de standpunten in de loop van het besluitvormingsproces".

139 De motivering in de inleiding van punt 4.1 van het bestreden besluit bevat dus geen concreet en individueel onderzoek van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waarvoor de Commissie zich op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft beroepen.

140 Wat in de tweede plaats de motivering in de punten 4.1.1 tot en met 4.1.3 van het bestreden besluit betreft, zette de Commissie alleen abstract en algemeen uiteen waarom de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 toepassing vond op de in deze drie punten opgesomde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

141 In punt 4.1.1 betreffende het besluitvormingsproces over de „voorbereiding van een inspectie en standpunten over de vraag of, wanneer en hoe een audit moest worden verricht" somde de Commissie namelijk alleen de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 inzake een dergelijk proces op, en wees zij er in het algemeen op dat zij betrekking hadden op vergaderingen en telefoongesprekken van ambtenaren, die overeenkomst LIEN 97-2011 beheerden en alle relevante feiten zochten die verzoeker in het kader van de overeenkomst tot partnerverandering hadden aangezet. Ten slotte voegde zij eraan toe dat haar definitieve standpunt over de in casu verrichte inspectie en de feiten inzake de partnerverandering verzoeker waren meegedeeld en in verschillende vrijgegeven documenten waren vermeld.

142 Zo ook somde de Commissie in punt 4.1.2 over het besluitvormingsproces inzake de „opzegging van overeenkomst [LIEN 97-2011]" alleen de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 over een dergelijk proces op en wees zij er algemeen op dat zij intern overleg en voorstellen vormden die zij voor een groot deel niet had gevolgd voor de definitieve beslissing tot opzegging van overeenkomst LIEN 97-2011.

143 De Commissie somde ten slotte in punt 4.1.3 betreffende het besluitvormingsproces over de opportuniteit van een terugvorderingsbevel en de uitvoering ervan alleen de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 over een dergelijk proces op en wees er algemeen op dat een groot aantal ervan berekeningen bevatte die door haar diensten niet waren gevolgd. Zij voegde er nog aan toe dat haar definitieve standpunt over de omvang van het terug te vorderen bedrag en over de eindberekeningen waarop het terugvorderingsbevel was gebaseerd, was meegedeeld.

144 De motivering in de punten 4.1.1 tot en met 4.1.3 van het bestreden besluit bevat dus geen concreet en individueel onderzoek van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, waarvoor de Commissie zich op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft beroepen.

145 Wat in de derde plaats de in de conclusie van punt 4.1 van het bestreden besluit uiteengezette motivering betreft, voerde de Commissie daarin verschillende argumenten aan die hierna in de punten 159 tot en met 161 in wezen zijn uiteengezet; haars inziens zou de openbaarmaking van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 „het publiek inzage geven in [haar] besluitvormingsmethode [wat haar] besluitvormingsproces [...] in dit soort zaken uiterst negatief zou beïnvloeden”. Dergelijke redenen zijn algemeen en abstract en bevatten geen concreet en individueel onderzoek van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 waarvoor de Commissie zich heeft beroepen op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

146 Wat in de vierde plaats de tabel bij het bestreden besluit betreft, volstaat het vast te stellen dat de Commissie in de laatste alinea van bladzijde 3 van dit besluit erop wijst dat „[w]anneer een document niet onbeperkt toegankelijk is, [in deze tabel] wordt verwezen naar verordening nr. 1049/2001 en de overeenkomstige uitzonderingen”.

147 Zoals blijkt uit de titel van de zes kolommen van de tabel bij het bestreden besluit, gaf de Commissie in deze kolommen over elk van de betrokken documenten alleen het volgende op:

— nummer (kolom 1);

— datum (kolom 2);

— omschrijving (kolom 3);

— inhoud en werkingssfeer (kolom 4);

— soort openbaarmaking (kolom 5);

— erop toepasselijke uitzonderingen (kolom 6).

148 De Commissie beschrijft in deze tabel dus summier het voorwerp van elk van deze documenten, het soort toegepaste openbaarmaking en bij weigering van onbeperkte toegang tot een document de rechtsgrondslag van deze weigering. Deze tabel geeft daarentegen geen enkele rechtvaardiging tot verduidelijking waarom de volledige openbaarmaking van de inhoud van een document het belang zou ondermijnen dat is beschermd door de door de Commissie gestelde uitzondering.

149 De tabel bij het bestreden besluit bevat bijgevolg geen concreet en individueel onderzoek van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 waarvoor de Commissie zich heeft beroepen op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

150 Mitsdien schendt de uitdrukkelijke weigering van de Commissie van openbaarmaking van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 dit artikel, daar het bestreden besluit niet concreet en individueel het door dit artikel beschermde belang onderzoekt, dat zou worden ondermijnd door de openbaarmaking van een van de in punt 134 hierboven genoemde documenten.

– Overwegingen ten overvloede

151 Ten overvloede dient in het belang van een goede rechtsbedeling en gelet op de bij verordening nr. 1049/2001 beoogde snelle en gemakkelijke behandeling van verzoeken om toegang tot de documenten van de betrokken instellingen, zoals in herinnering gebracht in punt 68 hierboven, met het oog op met name alle nuttige gevolgtrekkingen door de Commissie uit het onderhavige arrest, te worden nagegaan of zij zich, ondanks de in punt 150 hierboven getrokken conclusie, voor alle in punt 134 hierboven genoemde documenten kon beroepen enerzijds op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 en anderzijds uit hoofde van deze uitzondering op de door haar toegepaste algemene en abstracte gronden van weigering van openbaarmaking van deze documenten.

152 In de eerste plaats dient tegen de achtergrond van de in punt 131 hierboven aangehaalde rechtspraak te worden onderzocht of de in punt 134 hierboven genoemde documenten standpunten in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 bevatten.

153 Het Gerecht kan zich evenwel, gelet op de dossiergegevens in de onderhavige zaak en daar de Commissie geen concreet en individueel onderzoek verrichtte van de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 waarvoor zij zich op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft beroepen, niet uitspreken over het al dan niet als standpunt kwalificeren van alle in punt 134 hierboven genoemde documenten. Het Gerecht zal zich in het belang van een goede rechtsbedeling dus slechts over deze kwalificatie uitspreken wanneer deze documenten kennelijk geen standpunt in de zin van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 bevatten.

154 Zo stelde het Gerecht na het onderzoek van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie ten aanzien van de in punt 131 hierboven aangehaalde rechtspraak en de overwegingen in punt 53 hierboven, vast dat de volgende van de in punt 134 hierboven opgesomde documenten kennelijk geen standpunten bevatten, maar:

— hetzij aantekeningen over telefoongesprekken of vergaderingen met verzoeker of over informatie-uitwisselingen of commentaar tussen personeelsleden over verzoeker, namelijk:

  — dossier 1: de documenten 4/1999 en 7/1999 (subdeel 2);

  — dossier 2: document 4/1999;

  — dossier 4, deel I: de documenten 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (subdeel 1) en 2/2000;

  — dossier 4, deel II: de documenten 9/1999, 14/1999 en 4/2000 (kader 1);

— hetzij algemeen commentaar over de zaak betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, namelijk:

  — dossier 4, deel I: document 4/1999 (kaders 1 en 2);

  — dossier 4, deel II: de documenten 2/1999 (kader 2), 2/2000 (kader 2) en 3/2000 (kader 2);

— hetzij verzoeken om of uitwisselingen van algemene informatie over de zaak betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, namelijk:

  — dossier 4, deel I: de documenten 8/1999–11/1999 en 23/1999;

  — dossier 4, deel II: de documenten 7/1999, 8/1999, 20/1999 (kaders 2, 3 en 9) en 3/2000 (kader 2);

— hetzij instructies of algemeen commentaar over de uitvoering van een audit in de zaak betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, namelijk:

— dossier 1: document 6/1999 (kader 2);

— dossier 4, deel I: de documenten 3/1999 (kader 2) en 17/1999;

— dossier 4, deel II: document 12/1999.

155 Bijgevolg weigerde de Commissie de toegang tot de in punt 154 hierboven opgesomde documenten betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 kennelijk onterecht op basis van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien deze documenten kennelijk geen standpunten in de zin van dit artikel bevatten.

156 In de tweede plaats dient te worden nagegaan of de door de Commissie in het bestreden besluit toegepaste abstracte en algemene gronden inzake de documenten in punt 134 hierboven met uitzondering van de in punt 154 hierboven opgesomde documenten, die immers kennelijk geen standpunten bevatten, naast concrete en individuele gronden een weigering van openbaarmaking van deze documenten kunnen staven.

157 Deze in de punten 138, 141 tot en met 143 en 145 hierboven bedoelde gronden kunnen in wezen de volgende vier categorieën vormen.

158 Allereerst bevatten de betrokken documenten blijkens de motivering in de inleiding van punt 4.1 van het bestreden besluit en de punten 4.1.1 tot en met 4.1.3 van dit besluit tijdens overleg en voorgaande beraadslagingen geformuleerde meningen van personeelsleden van de Unie inzake overeenkomst LIEN 97-2011. Meer bepaald betroffen deze meningen beslissingen die werden genomen enerzijds over de verrichting van een audit en onderzoek, anderzijds over de opzegging van deze overeenkomst en de opportuniteit van een terugvorderingsbevel. Deze meningen weerspiegelen niet de standpuntbepalingen van de Commissie over deze drie onderwerpen.

159 Vervolgens dient blijkens de motivering in de conclusie van punt 4.1 van het bestreden besluit tot bescherming van de wezenlijke beginselen aan de basis van het besluitvormingsproces van de Commissie en met name het collegialiteitsbeginsel haar personeelsleden te worden gegarandeerd dat zij vrij hun standpunt en voorstellen kunnen uitdrukken.

160 Ook blijkens de motivering in de conclusie van punt 4.1 van het bestreden besluit geeft de openbaarmaking van de in punt 134 hierboven opgesomde documenten het publiek bovendien inzage in de besluitvormingsmethode van de Commissie. Dat zal dus uiterst nadelige gevolgen voor haar besluitvormingsproces in soortgelijke zaken hebben.

161 Ten slotte brengt de openbaarmaking van de documenten betreffende de voor de terugbetalingsvordering toegepaste berekeningswijze blijkens de motivering in de conclusie van punt 4.1 van het bestreden besluit een voorzienbaar gevaar mee voor de in België aanhangige nationale gerechtelijke procedure.

162 Het Gerecht stelt ten aanzien van deze vier categorieën algemene en abstracte gronden allereerst vast dat het argument van de Commissie dat de betrokken documenten niet kunnen worden vrijgegeven omdat zij persoonlijke standpunten voor intern gebruik van haar personeelsleden bevatten, die zijn gegeven in de fase vóór de eindbeslissing van de Commissie en die overigens haar uiteindelijke standpuntbepaling niet weerspiegelen, in strijd is met de letter zelf van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

163 Artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 staat namelijk uitdrukkelijk toe dat toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt gegeven nadat het besluit genomen is, tenzij de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen.

164 De Commissie stelde in casu alleen dat „[h]et feit dat de betrokken documenten inzake de verrichting van een audit of de opzegging van de overeenkomst vele jaren geleden zijn opgesteld en verstrekt, niet verhindert dat kan worden verwacht dat [haar] besluitvormingsproces [...] om voormelde redenen ernstig kan worden geschaad". Een dergelijke zuiver hypothetische rechtvaardiging volstaat niet ten aanzien van het in punt 91 hierboven in herinnering gebrachte vereiste dat er een objectieve concrete en niet-hypothetische dreigende ondermijning van een beschermd belang is.

165 In de tweede plaats kan de Commissie niet stellen dat het vrijgeven van de in casu aan de orde zijnde documenten inzake de uitvoering van de audit of het terugvorderingsbevel de ontvangers van Uniegelden in staat zou stellen de regels voor audits en terugbetalingsvorderingen te omzeilen en haar besluitvormingsproces in de toekomst dus ernstig zou ondermijnen.

166 Een audit wordt namelijk uitgevoerd op basis van door de auditeurs gekende juridische normen en wetenschappelijke regels, die de gewone opleidingsleerstof voor de beoefenaars van dit beroep zijn. Hetzelfde geldt voor de regels voor uitvoering van een terugvorderingsbevel. Dus kan niet worden gesteld dat de kennis van deze regels het besluitvormingsproces in casu, ja zelfs het besluitvormingsproces van de Commissie in soortgelijke zaken ernstig zou ondermijnen.

167 In de derde plaats kan de Commissie haar weigering van toegang tot de litigieuze documenten evenmin rechtvaardigen door de noodzaak om in de toekomst in soortgelijke situaties haar personeelsleden tegen elke externe pressie en dus het besluitvormingsproces in soortgelijke zaken te beschermen.

168 Gesteld dat de litigieuze documenten daadwerkelijk gegevens over de personeelsleden van de Commissie bevatten die niet dienen te worden vrijgegeven om hen niet bloot te stellen aan externe pressie, dan moet allereerst worden opgemerkt dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 blijkens het in de punten 130 tot en met 132 hierboven in herinnering gebrachte niet strekt tot bescherming van persoonsgegevens die met name personeelsleden aan externe pressie zouden kunnen blootstellen, maar alleen van bepaalde soorten documenten. Vervolgens stelde de Uniewetgever in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 een bijzondere bepaling vast die, waar nodig, uitdrukkelijk strekt tot beperking van de openbaarmaking van persoonsgegevens tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu.

169 De Commissie kan haar weigering om dergelijke persoonsgegevens niet openbaar te maken dus niet baseren op artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

170 In de vierde plaats kan het feit dat bepaalde documenten de berekening van het terug te vorderen bedrag betreffen, waarover een geschil bij een Belgische nationale rechter aanhangig is, anders dan de Commissie stelt, geen grond tot weigering van de openbaarmaking van deze documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 vormen.

171 Volgens punt 16 van de considerans van verordening nr. 1049/2001 doet de door deze verordening ingevoerde regeling van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen geen afbreuk aan de rechten die gerechtelijke autoriteiten hebben inzake toegang tot documenten.

172 Uit verordening nr. 1049/2001 blijkt evenwel niet dat het recht van toegang tot documenten voor nationale gerechtelijke autoriteiten een afwijking van de door verordening nr. 1049/2001 ingevoerde algemene regel van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen toestaat, in het

bijzonder gelet op de in punt 90 hierboven aangehaalde rechtspraak, volgens welke de uitzonderingen op dit recht eng moeten worden uitgelegd en in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 limitatief worden opgesomd.

173 De Commissie weigerde dus ten onrechte om de inhoud van de documenten over de berekening van de terugbetalingsvordering wegens het daarover bij een Belgische nationale rechter aanhangige geschil vrij te geven.

174 Blijkens de voorgaande overwegingen ten overvloede kan geen enkele van de vier door de Commissie toegepaste abstracte en algemene gronden over de in punt 134 hierboven opgesomde documenten naast de concrete en individuele gronden een weigering van openbaarmaking van deze documenten staven.

175 Gelet op de in punt 150 hierboven primair vastgestelde onwettigheid dient zonder nader onderzoek van verzoekers argumenten of sprake is van een hoger openbaar belang, het vierde middel volledig te worden aanvaard en het bestreden besluit dus nietig te worden verklaard, voor zover het verzoeker op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 uitdrukkelijk toegang tot de in punt 134 hierboven opgesomde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2001 weigert.

Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

176 Verzoeker verwijt de Commissie enerzijds niet te hebben gerechtvaardigd waarom tussen het oorspronkelijke antwoord en het bestreden besluit meer documenten inhoudelijk gedeeltelijk of volledig buiten het verzoek om onbeperkte toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 zijn verklaard. De Commissie verklaarde anderzijds in de eerste plaats niet wat de rechtsgrondslag is van de verklaring dat bepaalde documenten of gedeelten van documenten volgens haar volledig of gedeeltelijk buiten het verzoek om toegang vallen, en in de tweede plaats niet waarom het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 documenten of gedeelten van documenten bevat die buiten dat voorwerp vallen. Volgens verzoeker wijzen zijn twee brieven aan de voorzitter van de Commissie van 11 juni 2010 respectievelijk 11 augustus 2010, die bij de repliek zijn gevoegd, duidelijk op deze inconsistenties, ja zelfs tegenstrijdigheden in het bestreden besluit.

177 De Commissie betwist de gegrondheid van het tweede middel en acht haar motiveringsplicht inzake de toepassing van de uitzonderingen op basis waarvan zij besliste de volledige toegang tot de documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 te weigeren, rechtens genoegzaam te zijn nagekomen.

178 In casu is een eerste vaststelling vooraf dat verzoekers twee brieven aan de voorzitter van de Commissie van 11 juni 2010 respectievelijk 11 augustus 2010 na de vaststelling van het bestreden besluit en de indiening van het verzoek in de onderhavige zaak zijn gezonden. Deze brieven, die verzoeker zelf heeft opgesteld, kunnen niet gelden als bewijs dat verzoeker in de loop van het geding heeft ontdekt. Daarmee zou een partij zich namelijk zelf bewijs kunnen verschaffen en de regel van de bewijsvoering door de verzoeker in het stadium van het verzoekschrift in de zin van artikel 44 van het Reglement voor de procesvoering kunnen omzeilen. Bovendien kunnen om dezelfde reden deze brieven, die in de loop van het onderhavige geding aan het licht kwamen, niet gelden als nieuwe gegevens op basis waarvan een nieuw middel in de zin van artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kan worden voorgedragen.

179 Verzoekers verzoek om toevoeging aan het dossier van de onderhavige zaak van de twee brieven aan de voorzitter van de Commissie van 11 juni 2010 respectievelijk 11 augustus 2010 moet dus worden afgewezen.

180 Primair dient eraan te worden herinnerd dat volgens de rechtspraak de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke wettigheid van de omstreden handeling betreft (arrest Gerecht van 12 december 2007, Akzo Nobel e.a./Commissie, T-112/05, Jurispr. blz. II-5049, punt 94).

181 Volgens vaste rechtspraak moet bovendien de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die door de handeling rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63, en arrest Sison/Raad, punt 90 hierboven, punt 80).

182 Met betrekking tot een verzoek om toegang tot documenten moet de betrokken instelling die een dergelijk verzoek afwijst, aan de hand van de informatie waarover zij beschikt, in elk concreet geval aantonen dat de documenten waarvoor toegang wordt gevraagd, werkelijk onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen vallen (arresten Gerecht van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, Jurispr. blz. II-1429, punt 60, en 17 mei 2006, Kallianos/Commissie, T-93/04, JurAmbt. blz. I-A-2-115 en II-A-2-537, punt 90). In het kader van deze rechtspraak staat het dus aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd, om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of, enerzijds, het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is (arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, reeds aangehaald, punt 61).

183 Ter beoordeling van de gegrondheid van het tweede middel dienen in casu de volgende drie categorieën documenten te worden onderscheiden:

— documenten waarover de Commissie geen beslissing heeft genomen op grond dat zij buiten het betrokken verzoek om toegang vielen daar ervoor geen confirmatief verzoek in de zin van artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 is ingediend;

— documenten waarover de Commissie geen beslissing heeft genomen op grond dat zij buiten het betrokken verzoek om toegang vielen daar zij niet overeenkomst LIEN 97-2011 betroffen;

— documenten of passages van documenten waartoe de Commissie verzoeker toegang heeft geweigerd op grond dat zij onder een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vielen.

Documenten waarover de Commissie geen beslissing heeft genomen op grond dat zij buiten het betrokken verzoek om toegang vielen

184 Vaststaat dat het om de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten gaat, zoals zij in het initiële verzoek zijn aangeduid.

185 Dat de Commissie daarover geen beslissing nam terwijl verzoeker blijkens het in punt 61 hierboven vastgestelde in het initiële verzoek uitdrukkelijk verzocht om onbeperkte toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten, moet worden beschouwd als een impliciete weigering van toegang in de zin van artikel 8 van verordening nr. 1049/2001, die vatbaar is voor beroep bij het Gerecht.

186 Een dergelijke impliciete weigering wijst per definitie op een absoluut motiveringsgebrek. Het door de Commissie daaromtrent voor de Unierechter overwogene en gestelde, ook al is het correct, kan een dergelijk motiveringsgebrek dus niet verhelpen (zie in die zin arrest Hof van 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie, C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punt 48, en arrest Gerecht van 19 oktober 2005, Freistaat Thüringen/Commissie, T-318/00, Jurispr. blz. II-4179, punt 127). Dat is met name het geval met de beweerdelijk onduidelijke bewoordingen van het initiële verzoek. Zoals gesteld in de punten 83 en 85 hierboven, diende de Commissie in een dergelijk geval overeenkomstig artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 en het beginsel van behoorlijk bestuur verzoeker namelijk uit te nodigen om de gevraagde documenten nader te preciseren, hetgeen zij in casu overigens verzuimde.

187 Blijkens het vooroverwogene houdt het bestreden besluit, wat de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten betreft, een impliciete weigering van toegang tot deze door verzoeker gevraagde documenten in en is voor deze weigering niet voldaan aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

Documenten waarover de Commissie geen beslissing heeft genomen op grond dat zij buiten het betrokken verzoek om toegang vielen daar zij niet overeenkomst LIEN 97-2011 betroffen

188 Wat deze documenten betreft, bevestigde verzoeker in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting uitdrukkelijk dat zijn verzoek om toegang slechts de documenten betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 betrof. Inzake het voorwerp van dit verzoek, zoals door verzoeker ter terechtzitting bevestigd, dient dus op basis van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie te worden onderzocht of zij terecht beschouwde dat de inhoud van bepaalde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 volledig of gedeeltelijk buiten dit voorwerp vielen. Het betreft de in punt 3.1 van het bestreden besluit bedoelde documenten.

– Documenten die inhoudelijk beweerdelijk volledig buiten het verzoek om toegang vallen

189 De documenten die volgens de Commissie volledig buiten het verzoek om toegang vallen, kunnen volgens punt 3.1 van het bestreden besluit en de tabel bij dit besluit worden geïdentificeerd als volgt:

— dossier 1: document 7/1999, subdeel 1 (namelijk de op 30 maart 1999 om 9.50 uur aan het Europees Centrum Vrijwilligerswerk gezonden e-mail);

— dossier 4, deel I: document 6/1999 [dat alleen wordt vermeld in de tabel bij het bestreden besluit (bladzijde 5)];

— dossier 4, deel II: de documenten 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 en 6/2001.

190 Het Gerecht stelt na onderzoek van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie allereerst vast dat de inhoud van de volgende documenten, die volgens de Commissie volledig buiten het voorwerp van verzoekers verzoek om toegang valt, daarentegen, zonder dat het Gerecht in het onderhavige arrest de betrokken passages in deze documenten dient aan te wijzen, enerzijds direct of indirect en anderzijds volledig of gedeeltelijk aansluit bij het voorwerp van het verzoek om toegang tot het dossier van overeenkomst LIEN 97-2011, namelijk:

— dossier 1: document 7/1999, subdeel 1;

— dossier 4, deel I: document 6/1999;

— dossier 4, deel II: de documenten 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 en 6/2001.

191 Het Gerecht stelt vervolgens vast dat document 23/1999 van dossier 4, deel II, van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, anders dan de Commissie stelt op bladzijde 12 van de tabel bij het bestreden besluit, inhoudelijk niet uitsluitend een vergadering betreft die geen betrekking heeft op overeenkomst LIEN 97-2011. Al is dat het geval met het tweede subdeel van dit document, ingeleid door „Now, an other very important issue", de inhoud van het eerste subdeel van ditzelfde document, ingeleid door „Dear Isabella", betreft daarentegen namelijk overeenkomst LIEN 97-2011.

192 Zo ook stelt het Gerecht vast dat document 6/2000 van dossier 4, deel II, van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 enerzijds een eerste subdeel bevat dat een e-mail weergeeft waarvan het voorwerp niet overeenkomst LIEN 97-2011 betreft en anderzijds een tweede subdeel met handgeschreven aantekeningen. Deze aantekeningen zijn voldoende leesbaar om de feitelijke chronologie van overeenkomst LIEN 97-2011 te kunnen identificeren. Bovendien wordt een aantal van deze feiten beschreven in document 23/1999 van dossier 4, deel I, van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011, welk document is vrijgegeven met uitzondering van regel 49 van de erin vervatte tabel. Alleen de inhoud van het eerste subdeel van document 6/2000 van dossier 4, deel II, van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011 betreft dus een onderwerp dat buiten het voorwerp van verzoekers verzoek om toegang valt.

193 Het Gerecht stelt ten slotte vast dat de Commissie terecht beschouwde dat de volgende documenten inhoudelijk volledig buiten het voorwerp van verzoekers verzoek om toegang vielen: dossier 4, deel II: de documenten 5/2000, 11/2000, 14/2000 en 4/2001.

194 Uit de voorgaande vaststellingen volgt dat wat de in punt 190 hierboven vermelde documenten, document 23/1999 (subdeel 1) van dossier 4, deel II, en document 6/2000 (subdeel 2) van dossier 4, deel II, betreft, het bestreden besluit, zoals vastgesteld in de conclusie in punt 187 hierboven, een impliciete weigering van toegang tot deze door verzoeker gevraagde documenten inhoudt en voor deze weigering niet is voldaan aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

– Documenten die inhoudelijk beweerdelijk gedeeltelijk buiten het voorwerp van het verzoek om toegang vallen

195 Deze documenten kunnen volgens punt 3.1 van het bestreden besluit en de tabel bij dit besluit worden geïdentificeerd als volgt:

— dossier 1: de documenten 1/1999, 2/1999 en 6/1999;

— dossier 2: de documenten 1/1999 en 5/1999;

— dossier 4, deel I: de documenten 1/1999, 3/1999 (kader 1), 14/2001 (kader 4) en 19/2001 (kaders 1 en 2);

— dossier 4, deel II: de documenten 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, 2/2000–4/2000, 8/2000, 9/2000 en 9/2001.

196 Het Gerecht stelt na het onderzoek van het antwoord van de Commissie op de tweede maatregel van instructie vast dat de volgende documenten die volgens de Commissie buiten het voorwerp van verzoekers verzoek om toegang vallen, daarentegen inhoudelijk direct of indirect aansluiten bij overeenkomst LIEN 97-2011:

— dossier 1: de documenten 2/1999 en 6/1999 (kader 1);

— dossier 2: document 1/1999;

— dossier 4, deel I: de documenten 3/1999 (kader 1), 14/2001 (kader 4) en 19/2001 (kaders 1 en 2);

— dossier 4, deel II: de documenten 1/1999 (kader 1), 12/1999, 3/2000 (kader 3), 8/2000 en 9/2001 (kader 4).

197 Het Gerecht stelt daarentegen vast dat de Commissie terecht beschouwde dat de volgende documenten inhoudelijk buiten het verzoek om toegang vielen:

— dossier 1: document 1/1999;

— dossier 2: document 5/1999;

— dossier 4, deel I: document 1/1999;

— dossier 4, deel II: de documenten 1/1999 (kaders 2-4), 2/1999 (kaders 1 en 3), 5/1999, 18/1999 (kader 3), 20/1999 (kader 11), 22/1999, 2/2000 (kaders 1 en 3), 3/2000 (kader 1), 4/2000 (kader 2) en 9/2000.

198 Uit voorgaande vaststellingen volgt dat wat de in punt 196 hierboven genoemde documenten betreft, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit zoals vastgesteld in de conclusie in punt 187 hierboven, een impliciete weigering van toegang tot deze door verzoeker gevraagde documenten inhoudt en voor deze weigering niet is voldaan aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

Documenten waartoe de Commissie verzoeker toegang heeft geweigerd op grond dat zij onder een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vielen

199 De Commissie weigerde verzoeker toegang tot de inhoud van deze documenten op basis van artikel 4, lid 1, sub b, en lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

200 Blijkens het bestreden besluit zet titel 4 ervan, „Weigeringsgronden”, alle gronden uiteen waarom de openbaarmaking van de inhoud van de betrokken documenten volgens de Commissie de bij artikel 4, lid 1, sub b, respectievelijk artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 beschermde doelstellingen had ondermijnd, en krachtens deze artikelen dus moest worden geweigerd.

201 Zoals in herinnering gebracht in punt 181 hierboven, is evenwel een motivering vereist op basis waarvan met name de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. Bovendien dient volgens de in punt 182 hierboven aangehaalde rechtspraak te worden nagegaan of de documenten waarvoor de Commissie zich baseerde op artikel 4, lid 1, sub b, en lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, daadwerkelijk onder de gestelde uitzondering vallen alsook of de behoefte aan bescherming betreffende deze uitzondering reëel is.

202 Wat in de eerste plaats de documenten betreft waarvoor de Commissie zich baseerde op de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001, blijkt uit de vaststellingen in de punten 106 en 110 hierboven dat deze documenten daadwerkelijk onder deze uitzondering vallen. Bovendien kon het Gerecht blijkens de punten 97 tot en met 126 hierboven, wat deze documenten betreft, zijn rechterlijk toezicht op het bestreden besluit uitoefenen. De Commissie voldeed voor deze documenten dus aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

203 Wat in de tweede plaats de documenten betreft waarvoor de Commissie zich baseerde op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, kan ondanks de conclusie van het Gerecht in punt 155 hierboven dat de in punt 154 hierboven genoemde documenten kennelijk geen standpunten in de zin van dit artikel waren, alleen maar worden

vastgesteld dat de Commissie, anders dan vereist door de in punt 182 hierboven bedoelde rechtspraak, niet vermeldde waarom deze documenten haars inziens dergelijke standpunten bevatten. Voor de weigering van openbaarmaking van de in punt 154 hierboven vermelde documenten is dus niet voldaan aan de aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

204 Wat daarentegen de andere dan de in punt 154 hierboven genoemde documenten betreft waarvoor de Commissie zich baseerde op de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001, blijkt uit de motivering in de punten 134 tot en met 174 hierboven inzake het vierde middel dat ondanks de primair vastgestelde onwettigheid enerzijds deze documenten daadwerkelijk onder deze uitzondering vallen en anderzijds het Gerecht, wat deze documenten betreft, zijn rechterlijk toezicht op het bestreden besluit kon uitoefenen. Voor deze laatste documenten voldeed de Commissie dus aan de bij artikel 296 VWEU aan de Unie-instellingen opgelegde motiveringsplicht.

205 Uit alle conclusies uit de punten 187, 194, 198, 203 en 204 hierboven volgt dus dat het tweede middel gedeeltelijk moet worden aanvaard.

206 Uit de conclusies uit de punten 87, 126, 175 respectievelijk 205 hierboven volgt dat het beroep gedeeltelijk gegrond is en het bestreden besluit dus nietig moet worden verklaard voor zover het enerzijds impliciet toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten weigert en anderzijds expliciet toegang weigert tot in de punten 106, 134, 190 en 196 hierboven bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

Kosten

207 Ingevolge artikel 87, lid 3, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

208 In de omstandigheden van de onderhavige zaak acht het Gerecht het billijk, de Commissie, gelet op het feit dat zij ten aanzien van het merendeel van haar verzoeken in het ongelijk is gesteld, naast haar eigen kosten, acht tiende van de kosten van verzoeker te doen dragen.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het besluit van de Europese Commissie van 29 april 2010 wordt nietig verklaard voor zover daarbij impliciet toegang is geweigerd tot de andere door haar aan de medewerker van de Europese Ombudsman gegeven documenten dan door laatstgenoemde geïdentificeerd in de dossiers 1 tot en met 4 van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

2) Het besluit van de Commissie van 29 april 2010 wordt ook nietig verklaard voor zover daarbij hetzij expliciet hetzij impliciet toegang is geweigerd tot de in de punten 106, 134, 194 en 196 van het onderhavige arrest bedoelde documenten van het dossier betreffende overeenkomst LIEN 97-2011.

3) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

4) De Commissie zal haar eigen kosten dragen, alsmede acht tiende van de kosten van Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 mei 2012.

ondertekeningen

Inhoud

Feiten ... 1

Procesverloop ... 5

Conclusies van partijen ... 6

Ontvankelijkheid van de inhoud van de door verzoeker op 29 juli 2010 en 11 juli 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegde brieven ... 6

Ten gronde ... 7

Opmerkingen vooraf ... 7

Eerste middel: kennelijk onjuiste beoordeling inzake de vaststelling van het voorwerp van het initiële verzoek en dus niet-nakoming van de plicht tot volledig onderzoek door de Commissie van dit verzoek 8

Voorwerp van het initiële verzoek ... 9

Wettigheid van de omstandigheid dat de Commissie niet heeft beslist op het verzoek om onbeperkte toegang tot de andere aan de medewerker van de Ombudsman gegeven documenten ... 10

Derde en vierde middel: schending van artikel 4, lid 1, sub b, respectievelijk artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 ... 13

Inleiding ... 13

Derde middel: schending van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 ... 14

Vierde middel: schending van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 ... 18

— Voornaamste overwegingen ... 19

— Overwegingen ten overvloede ... 22

Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht ... 25

— Documenten die inhoudelijk beweerdelijk volledig buiten het verzoek om toegang vallen ... 27

— Documenten die inhoudelijk beweerdelijk gedeeltelijk buiten het voorwerp van het verzoek om toegang vallen ... 28

Documenten waartoe de Commissie verzoeker toegang heeft geweigerd op grond dat zij onder een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vielen 29

Kosten 30