



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

21 mei 2014\*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten betreffende onderzoek van OLAF inzake verwezenlijking van project voor modernisering van Syrische infrastructuur — Weigering van toegang — Uitzondering betreffende bescherming van doel van inspecties, onderzoeken en audits”

In zaak T-447/11,

**Lian Catinis**, wonende te Damascus (Syrië), vertegenwoordigd door S. Pappas, advocaat,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van het besluit van 10 juni 2011 waarbij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) enerzijds het verzoek tot beëindiging van zijn onderzoek betreffende de verwezenlijking van een project voor de modernisering van de infrastructuur in Syrië heeft afgewezen, en anderzijds de toegang tot bepaalde documenten uit het dossier van dat onderzoek heeft geweigerd,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: M. Kancheva, waarnemend voor de president van de Achtste kamer, C. Wetter (rapporteur) en V. Kreuschitz, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 januari 2014,

het navolgende

\* Procestaal: Engels.

## Arrest

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Het Institutional and Sector Modernization Facility project (ISMF) is een programma van de Europese Unie voor technische bijstand aan de Syrische autoriteiten bij met name de economische modernisering van het centraal bestuur.
- 2 Naar aanleiding van vermeende onregelmatigheden in de uitvoering van het ISMF-programma in Syrië heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) sinds 16 oktober 2007 een aantal samenhangende onderzoeken geopend om de gegrondheid van de beschuldigingen na te gaan. In het kader daarvan hebben de onderzoekers van OLAF onder meer verzoeker, Lian Catinis, en andere experts die instonden voor de uitvoering van het programma in Syrië ondervraagd.
- 3 Bij brief van 3 augustus 2010, die was gericht aan een diensthoofd van OLAF, heeft verzoeker verschillende grieven aangevoerd met betrekking tot het verloop en de duur van het onderzoek en verzocht om het onderzoek te beëindigen.
- 4 Op 23 september 2010 heeft een directeur van OLAF verzoeker meegedeeld dat het onderzoek van OLAF naar de vermeende onregelmatigheden in het kader van de uitvoering van het ISMF-programma in Syrië nog steeds liep. Onder precisering van het juridische kader inzake de vertrouwelijkheid die geldt bij onderzoeken, heeft die directeur verzoeker verzocht duidelijk te maken in welke hoedanigheid hij zijn verzoek had ingediend.
- 5 Op 18 oktober 2010 heeft verzoeker verduidelijkt dat hij op persoonlijke titel handelde en heeft hij OLAF verzocht om hem de documenten van het onderzoek die op hem betrekking hadden toe te zenden en – opnieuw – om het onderzoek te beëindigen.
- 6 Bij brief van 21 februari 2011 heeft een directeur van OLAF geantwoord dat verzoeker moest preciseren tot welke documenten hij toegang wenste op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43). In diezelfde brief werd verzoeker gewezen op zijn recht om binnen vijftien werkdagen een confirmatief verzoek in te dienen.
- 7 Op 15 maart 2011 heeft verzoeker een confirmatief verzoek ingediend, waarin hij met name de documenten opsomde waarop zijn verzoek om toegang betrekking had en uiteenzette waarom de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen op het recht op toegang volgens hem niet van toepassing waren. Verzoeker heeft eveneens uitgelegd dat de vertraging in het onderzoek zijn recht om tijdig te worden gehoord in het gedrang bracht.
- 8 Bij brief van 10 juni 2011 heeft de directeur-generaal van OLAF verzoeker meegedeeld dat zijn verzoek om toegang tot de documenten niet kon worden ingewilligd. Meer bepaald heeft hij verduidelijkt dat betrokkenen geen specifiek recht op directe toegang tot het onderzoeksdossier van OLAF hebben en uitgelegd waarom op grond van verordening nr. 1049/2001 geen toegang kon worden verleend tot de acht documenten die uiteindelijk volgens OLAF het voorwerp van het verzoek vormden. De directeur-generaal van OLAF heeft wel een kopie van het verslag van het gesprek van 27 november 2007 tussen verzoeker en twee onderzoekers van OLAF toegezonden, niet op basis van verordening nr. 1049/2001, maar op basis van interne procedureregels.

### **Procesverloop en conclusies van partijen**

- 9 Bij op 9 augustus 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 10 Op 3 november 2011 heeft de Europese Commissie haar verweerschrift bij de griffie van het Gerecht ingediend.
- 11 Verzoeker heeft geen repliek neergelegd binnen de daartoe gestelde termijn.
- 12 Bij beschikking van 16 juli 2013 heeft het Gerecht (Zesde Kamer) de Commissie op grond van artikel 65, sub b, artikel 66, lid 1, en artikel 67, lid 3, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht gelast de betrokken documenten over te leggen, met de verzekering dat deze documenten in het kader van de huidige procedure niet aan verzoeker ter kennis worden gebracht. Aan dit verzoek is voldaan.
- 13 Ten gevolge van de gedeeltelijke vervanging van de leden van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Achtste kamer, waarnaar de onderhavige zaak dan ook is verwezen.
- 14 Omdat de president van de kamer verhinderd was, heeft de president van het Gerecht volgens de in artikel 6 van het Reglement voor de procesvoering neergelegde rangorde een rechter aangewezen ter vervanging, en overeenkomstig artikel 32, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering een andere rechter aangewezen ter aanvulling van de kamer.
- 15 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 16 Partijen zijn ter terechtzitting van 16 januari 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 17 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
  - de besluiten in de brief van de directeur-generaal van OLAF van 10 juni 2011 nietig te verklaren, voor zover daarbij de beëindiging van het onderzoek wordt geweigerd, en hem toegang tot zijn dossier te verlenen;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 18 De Commissie verzoekt het Gerecht:
  - het beroep niet-ontvankelijk te verklaren wat betreft het beweerde stilzwijgend gegeven besluit om het onderzoek niet te beëindigen, en ongegrond wat betreft de weigering om verzoeker toegang te verlenen tot zijn persoonlijke dossier;
  - verzoeker te verwijzen in de kosten.

### **In rechte**

- 19 Verzoeker stelt dat OLAF met de brief van de directeur-generaal van 10 juni 2011 zijn primair verzoek om het onderzoek te beëindigen en zijn verzoek om toegang tot het dossier van dat onderzoek heeft afgewezen.

*Verzoek tot nietigverklaring van het beweerd stilzwijgende besluit waarbij OLAF weigert het onderzoek te beëindigen*

Argumenten van partijen

- 20 Ter ondersteuning van zijn verzoek om nietigverklaring van het beweerd stilzwijgende besluit waarbij OLAF weigert het onderzoek te beëindigen, voert verzoeker in wezen twee grieven aan.
- 21 Met zijn eerste grief betoogt verzoeker dat OLAF, door het onderzoek onredelijk lang te laten aanslepen en de betrokken partijen niet in te lichten en niet te horen, niet enkel het beginsel van behoorlijk bestuur, het vermoeden van onschuld en het recht van verweer ernstig heeft geschonden, maar ook misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid.
- 22 Volgens de tweede grief van verzoeker heeft OLAF niet voldaan aan zijn verplichting om te motiveren waarom hij het onderzoek niet beëindigde. Door de stilzwijgende afwijzing van verzoekers verzoek om het onderzoek te beëindigen niet te motiveren, heeft OLAF een substantieel vormvereiste niet nageleefd en de grondrechten van verzoeker zoals met name neergelegd in de artikelen 41 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geschonden. Verzoeker meent ook dat OLAF, door het onderzoek onredelijk lang – meer dan 41 maanden – te laten aanslepen en hem daarover niet in te lichten, heeft gehandeld in strijd met de procedureregels van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 1) en de beginselen van het handboek van OLAF betreffende de richtlijnen voor onderzoek en de procedures die het personeel moet volgen. Het comité van toezicht van OLAF zou dit standpunt delen. Tot slot benadrukt verzoeker dat hoewel bepaalde onderzoekshandelingen van OLAF zijn aangemerkt als voorbereidende handelingen die niet bezwarend zijn, uit de rechtspraak volgt dat de schending van substantiële vormvereisten en grondrechten tijdens voorbereidende onderzoeken de rechtmatigheid van de eindbeslissing die wordt genomen op basis van de onderzoeken van OLAF kan aantasten.
- 23 Volgens de Commissie kan niet worden gesteld dat de brief van de directeur-generaal van OLAF van 10 juni 2011 een stilzwijgende afwijzing van het verzoek om beëindiging van het betrokken onderzoek inhoudt.

Beoordeling door het Gerecht

- 24 In casu beoogt verzoeker de nietigverklaring van een beweerd stilzwijgend besluit van OLAF om het onderzoek niet te beëindigen.
- 25 Zoals opgemerkt, stelt verzoeker immers dat, aangezien de brief van de directeur-generaal van OLAF van 10 juni 2011 niet verwijst naar zijn primair verzoek – beëindiging van het onderzoek – daaruit een stilzwijgende afwijzing van zijn verzoek om het onderzoek van OLAF te beëindigen moet worden afgeleid.
- 26 In de eerste plaats moet, in navolging van de Commissie, worden vastgesteld dat verzoeker zich weliswaar meermaals heeft beklagd over de duur van het onderzoek van OLAF, maar zijn verzoek om een beslissing te geven over de beëindiging van het onderzoek niet formeel heeft gehandhaafd. In dat verband zij opgemerkt dat hij in zijn brief van 3 augustus 2010 om beëindiging van het onderzoek heeft verzocht. In zijn brief van 18 oktober 2010 herhaalt hij dat verzoek, maar enkel voor zover een beëindiging van het onderzoek mogelijk zou zijn. Voor het geval OLAF van mening zou zijn dat het onderzoek op dat ogenblik niet kon worden beëindigd, heeft verzoeker daarnaast verzocht om toegang tot de documenten van het dossier van het betrokken onderzoek die op hem betrekking hebben. Het confirmatief verzoek van 15 maart 2011 bevat opnieuw opmerkingen over de duur van het onderzoek,

maar daarin wordt OLAF niet verzocht een standpunt in te nemen over die kwestie. Gelet op de briefwisseling als geheel kon OLAF derhalve terecht aannemen dat verzoekers verzoek enkel de toegang tot documenten betrof en heeft het daarom enkel op dat verzoek geantwoord.

- 27 In de tweede plaats en in elk geval moet worden opgemerkt dat geen enkele bepaling van verordening nr. 1073/1999 een termijn stelt waarvan het verstrijken leidt tot een stilzwijgende afwijzing door OLAF van een verzoek tot beëindiging van een onderzoek.
- 28 Volgens de rechtspraak kan het niet-handelen van een instelling immers in beginsel, zonder uitdrukkelijke bepalingen waarbij een termijn wordt gesteld na afloop waarvan een stilzwijgend besluit wordt geacht te zijn genomen door de instelling die is verzocht om een standpunt in te nemen en waarbij de inhoud van dat besluit wordt vastgesteld, niet worden gelijkgesteld met een besluit, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan het door het Verdrag ingestelde stelsel van rechtsmiddelen (arrest Hof van 9 december 2004, Commissie/Greencore, C-123/03 P, Jurispr. blz. I-11647, punt 45; arresten Gerecht van 13 december 1999, SGA/Commissie, T-189/95, T-39/96 en T-123/96, Jurispr. blz. II-3587, punt 27, en Sodima/Commissie, T-190/95 en T-45/96, Jurispr. blz. II-3617, punt 32).
- 29 Uit die rechtspraak volgt eveneens dat in bepaalde bijzondere omstandigheden dit beginsel mogelijk niet van toepassing is, zodat het stilzwijgen of het stilzitten van een instelling bij wijze van uitzondering als een stilzwijgende weigeringsbeslissing kan worden beschouwd (arrest Commissie/Greencore, punt 28 supra, punt 45).
- 30 In artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1073/1999 is enkel bepaald dat „[d]e onderzoeken worden [verricht] zonder onderbreking [...] gedurende een periode die in redelijke verhouding moet staan tot de omstandigheden en de complexiteit van de zaak”. Voorts bepaalt artikel 11, lid 7, van die verordening: „Loopt een onderzoek langer dan negen maanden, dan deelt de directeur het comité mede waarom het onderzoek nog niet kon worden afgesloten en hoeveel tijd wellicht nog nodig is om het te voltooien”. Uit die verplichting tot mededeling aan het comité van toezicht vloeit voor OLAF geen directe verplichting voort wat betreft de duur van zijn onderzoeken.
- 31 Verzoeker heeft geen bijzondere omstandigheden aangevoerd op grond waarvan het stilzwijgen van OLAF bij wijze van uitzondering kan worden gelijkgesteld met een stilzwijgende weigeringsbeslissing.
- 32 Gelet op een en ander zijn de conclusies van verzoeker niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking hebben op de nietigverklaring van het beweerde stilzwijgende besluit van OLAF om het onderzoek niet te beëindigen.
- 33 Ten overvloede zij, wat de aangevoerde schending van substantiële vormvoorschriften en grondrechten betreft, opgemerkt dat de onderzoeken van OLAF inderdaad moeten worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals ook in punt 10 van de considerans van verordening nr. 1073/1999 in herinnering wordt gebracht. Verzoekers beweringen, zoals schending van het vermoeden van onschuld, schending van het recht van verweer of misbruik van bevoegdheid, zijn echter niet gestaafd, zodat zij niet kunnen worden aanvaard. In elk geval doet een eventuele schending van die grondrechten door OLAF niet af aan de vaststelling in de punten 26 tot en met 31 hierboven en heeft zij geen weerslag op de ontvankelijkheid van het eerste middel.
- 34 Wat meer bepaald de kritiek op de duur van het onderzoek betreft, zij eraan herinnerd dat de verplichting om een redelijke termijn in acht te nemen bij de afwikkeling van administratieve procedures een algemeen beginsel van Unierecht vormt waarvan de Unierechter de naleving verzekert en dat in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten als een onderdeel van het recht op behoorlijk bestuur is opgenomen (zie arrest Gerecht van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Commissie, T-48/05, Jurispr. blz. II-1585, punt 273 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit de rechtspraak volgt ook dat wanneer de duur van de procedure niet is vastgesteld door een Unierechtelijke bepaling, zoals in casu (zie punt 30 hierboven), de redelijkheid van de termijn moet worden beoordeeld in het licht

van de specifieke omstandigheden van de zaak, in het bijzonder het belang van de zaak voor de betrokkene, de ingewikkeldheid ervan en het gedrag van de betrokken partijen (zie in die zin arrest Hof van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 187).

- 35 Met verzoeker moet worden aangenomen dat de meer dan 41 maanden die in dit onderzoek waren verlopen op het ogenblik dat het onderhavige beroep is ingesteld, op het eerste gezicht als een uitzonderlijk lange duur kunnen worden aangemerkt. In casu is de vraag of een dergelijke duur wordt gerechtvaardigd door de ingewikkeldheid van de betrokken zaak echter niet relevant voor het antwoord op het onderhavige middel, dat betrekking heeft op een al dan niet stilzwijgende afwijzing van het verzoek om het betrokken onderzoek te beëindigen. In dit verband moet een eventuele schending van de betrokken grondrechten immers worden beoordeeld op het ogenblik dat ten aanzien van verzoeker een beslissing wordt genomen naar aanleiding van het onderzoek van OLAF.

*Verzoek om nietigverklaring van het besluit waarbij OLAF verzoeker toegang weigert tot de documenten die op hem betrekking hebben in het kader van het onderzoek*

#### Argumenten van partijen

- 36 Verzoeker betoogt dat de weigering van toegang tot documenten betreffende een onderzoek van OLAF voldoende gemotiveerd moet zijn, na een concreet en individueel onderzoek van elk gevraagd document en het aanwijzen van een werkelijke, en niet louter hypothetische, noodzaak om de vertrouwelijkheid van het onderzoek en de doeltreffendheid van toekomstige onderzoeken te beschermen. In casu zet de directeur-generaal in zijn brief van 10 juni 2011 niet concreet uiteen in hoeverre de gevraagde documenten afbreuk doen aan een door verordening nr. 1049/2001 beschermd belang. Verzoeker stelt voorts dat OLAF, door hem de toegang te weigeren tot de documenten die op hem betrekking hebben, de uitoefening van zijn recht van verweer onherroepelijk in het gedrang heeft gebracht en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.
- 37 De Commissie bestrijdt verzoekers argumenten.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 38 In herinnering zij gebracht dat verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig punt 1 van de considerans ervan aansluit bij de wens, geuit in artikel 1, tweede alinea, VEU, om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in punt 2 van de considerans van deze verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratische karakter van de instellingen (arrest Hof van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, Jurispr. blz. I-6237, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Daartoe heeft verordening nr. 1049/2001 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 (zie arrest Zweden/MyTravel en Commissie, punt 38 supra, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Aan dat recht worden evenwel bepaalde beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen gesteld. Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met punt 11 van de considerans, bevat artikel 4 van deze verordening een uitzonderingsregeling op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot de ondermijning van een van de in dat artikel beschermde belangen (zie arrest Zweden/MyTravel en Commissie, punt 38 supra, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Dergelijke uitzonderingen dienen als afwijking van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten niettemin strikt te worden uitgelegd en toegepast (zie arrest Zweden/MyTravel en Commissie, punt 38 supra, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Bijgevolg moet de betrokken instelling, wanneer zij besluit om de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering waarop die instelling zich beroept. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (zie arrest Zweden/MyTravel en Commissie, punt 38 supra, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 De betrokken instelling mag zich in dit verband baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (zie arrest Hof van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Toepassing van een algemene aanname sluit niet uit dat kan worden aangetoond dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd, niet onder die aanname valt of dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt overeenkomstig artikel 4, lid 2, laatste zinsdeel, van verordening nr. 1049/2001. Bovendien is de betrokken instelling niet verplicht haar besluit te baseren op deze algemene aanname. Zij kan de in een verzoek om toegang bedoelde documenten steeds concreet onderzoeken en een dergelijke motivering geven (arrest LPN en Finland/Commissie, reeds aangehaald, punten 66 en 67).
- 44 Tegen de achtergrond van die beginselen moeten verzoekers conclusies worden onderzocht voor zover zij betrekking hebben op de nietigverklaring van het besluit waarbij OLAF heeft geweigerd hem toegang te verlenen tot de documenten die op hem betrekking hebben in het kader van het onderzoek.
- 45 OLAF heeft in de brief van zijn directeur-generaal van 10 juni 2011 acht documenten geïdentificeerd die het voorwerp uitmaakten van verzoekers verzoek om toegang en heeft na een concreet onderzoek van die documenten gemotiveerd waarom deze niet openbaar mochten worden gemaakt.
- 46 Verzoeker had verzocht om toegang tot volgende documenten:
- het verslag van een interview op 27 november 2007 (hierna: „document 1”);
  - de brief van OLAF van 21 mei 2010 (hierna: „document 2”);
  - de interne beslissing van OLAF van 16 oktober 2007 tot aanstelling van een onderzoeker (hierna: „document 3”);
  - het verslag van de controle ter plaatse van 29 juli 2010 (hierna: „document 4”);
  - de brief aan OLAF die het op 14 september 2010 ontving (hierna: „document 5”);
  - de brief aan OLAF die het op 25 juni 2009 ontving (hierna: „document 6”);
  - de op 19 september 2008 aan het comité van toezicht van OLAF verstrekte gegevens over het meer dan negen maanden geleden geopende dossier (hierna: „document 7”);
  - de opening van het externe onderzoek op 16 oktober 2007 (hierna: „document 8”).

- 47 Gelet op de argumenten die verzoeker aanvoert ter ondersteuning van zijn conclusies tot nietigverklaring van het besluit waarbij OLAF weigert toegang te verlenen tot de gevraagde documenten, moet om te beginnen worden onderzocht of OLAF zijn motiveringsplicht is nagekomen, vervolgens of zijn motieven inzake de aangevoerde uitzonderingen gegrond zijn en tot slot of sprake is van een hoger openbaar belang dat toegang tot de betrokken documenten gebiedt.
- 48 In de eerste plaats zij vastgesteld dat OLAF zijn motiveringsplicht heeft vervuld. In dat verband staat het 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 gevraagde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is (zie arrest Gerecht van 12 september 2013, Besselink/Raad, T-331/11, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 In casu heeft OLAF aan verzoeker duidelijk meegedeeld op welke uitzonderingen de weigering van toegang tot de litigieuze documenten was gebaseerd, namelijk in de eerste plaats, voor alle documenten, zowel de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering betreffende de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, als de in artikel 4, lid 1, sub b, van die verordening neergelegde uitzondering inzake de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu; in de tweede plaats, voor de documenten 1, 3, 4, 7 en 8, de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van die verordening neergelegde uitzondering inzake bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling, en in de derde plaats, voor de documenten 1, 2, 4, 6 en 7, de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van de verordening neergelegde uitzondering inzake de bescherming van commerciële belangen.
- 50 Volgens de brief van de directeur-generaal van OLAF van 10 juni 2011 zijn de documenten 1, 3, 4, 7 en 8 opgesteld voor intern gebruik en maken zij deel uit van de voorafgaande besprekingen en consultaties binnen OLAF. De documenten 2, 4 en 5 betreffen de briefwisseling tussen OLAF en de bevoegde nationale autoriteiten en bevatten operationele inlichtingen die zijn uitgewisseld in het kader van de onderzoekshandelingen van OLAF en de nationale autoriteiten in bepaalde specifieke gevallen. Document 6 ten slotte is een brief van een andere ondernemer die voor OLAF nuttige informatie bevat. Al deze documenten zouden onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen vallen. Vervolgens heeft OLAF onderzocht of sprake was van een hoger openbaar belang en besloten dat dit niet het geval was. OLAF heeft in dit verband benadrukt dat, gelet op de bijzondere aard van antifraudeonderzoeken en in het bijzonder de vertrouwelijkheid van de door OLAF verzamelde gegevens, duidelijke elementen moeten wijzen op een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van documenten betreffende een onderzoek gebiedt. Tot slot heeft OLAF onderzocht of gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten kon worden verleend, maar heeft het besloten dat dit niet mogelijk was, omdat de gegevens in die documenten minstens onder een van de aangevoerde uitzonderingen vielen.
- 51 In de tweede plaats, wat de gegrondheid betreft van het besluit waarbij OLAF verzoeker toegang heeft geweigerd tot die documenten, met name van de aangevoerde uitzonderingen en in het bijzonder de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering inzake de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, staat vast dat de acht documenten die aan de orde zijn daadwerkelijk deel uitmaken van een onderzoek in de zin van dat artikel en dat het onderzoek lopende was op het ogenblik dat dit besluit werd genomen.
- 52 OLAF mocht derhalve in beginsel de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 aanvoeren (zie in die zin arrest Gerecht van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, Jurispr. blz. II-2023, punt 113).



- 53 De omstandigheid dat een document betrekking heeft op een inspectie of onderzoek is op zich evenwel onvoldoende grond om de ingeroepen uitzondering toe te passen. De betrokken instelling moet tevens uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning kan vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen.
- 54 In casu zij echter in dat verband vastgesteld dat OLAF in de brief van zijn directeur-generaal van 10 juni 2011 heeft uitgelegd waarom openbaarmaking van de documenten die het voorwerp uitmaakten van het verzoek om toegang het beschermde belang zou ondermijnen. Naast het feit dat de documenten 1 tot en met 8 daadwerkelijk betrekking hadden op het lopende onderzoek, werd in meerdere documenten verwezen naar het bewijs dat uit verschillende bronnen was verzameld en zou openbaarmaking de personen of entiteiten tegen wie het onderzoek was gericht, kunnen waarschuwen, nog vóór al het bewijs was verzameld. Voorts konden die documenten ook dienen als bewijs in het kader van procedures bij de nationale rechter en zou de openbaarmaking ervan dus kunnen verhinderen dat die rechter deze zinvol benut. Bovendien bevatten de documenten 1, 2, 4, 5 en 7 de door OLAF uitgestippelde strategie en richting van dat onderzoek. Openbaarmaking zou aanwijzingen kunnen geven over zijn werkmethode in het onderhavige geval en dus afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van zijn taken. De documenten 2, 4 en 5 hadden betrekking op uitwisseling van informatie met de nationale autoriteiten in het kader van dit onderzoek en openbaarmaking ervan zou het klimaat van wederzijds vertrouwen dat noodzakelijk is voor een goed verloop van de samenwerking met hen in het kader van het betreffende onderzoek kunnen ondermijnen. Daarnaast zou de openbaarmaking van die documenten ook de onderzoeksstrategie, de verrichte acties en de uitlegging van procedures blootgeven. Tot slot zou de openbaarmaking van documenten zoals document 6 (een brief van een ondernemer die informatie aan OLAF verstrekt) de identiteit van de informant onthullen en zijn anonimiteit dus niet langer beschermen, zodat particulieren ontmoedigd zouden worden om informatie over mogelijke fraude toe te zenden, en OLAF en de Commissie dus nuttige informatie voor het openen van onderzoeken ter bescherming van de financiële belangen van de Unie zouden mislopen.
- 55 Voorts is de kritiek op de onredelijke duur van het betrokken onderzoek niet ter zake dienend. Zelfs indien kan worden vastgesteld dat het onderzoek onredelijk lang duurt, biedt die omstandigheid immers geen grond om de rechtmatigheid van het besluit waarbij OLAF verzoeker toegang weigert tot die documenten in twijfel te trekken wat de aangevoerde uitzonderingen betreft.
- 56 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat OLAF terecht kon oordelen dat de openbaarmaking van de documenten die het voorwerp uitmaakten van het verzoek om toegang, het lopende onderzoek in het gedrang zou brengen.
- 57 Verzoeker heeft overigens ter ondersteuning van het onderhavige middel geen enkel argument aangevoerd om de conclusie van OLAF dat geen gedeeltelijke toegang kon worden verleend, te weerleggen.
- 58 Wat tot slot het hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, laatste volzin, van verordening nr. 1049/2001 betreft, is volgens de brief van de directeur-generaal van OLAF van 10 juni 2011 van een dergelijk belang geen sprake.
- 59 Deze beoordeling dat een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 ontbreekt, is niet onjuist.
- 60 Vastgesteld zij immers dat het onderzoek lopende was op het ogenblik dat OLAF het besluit heeft vastgesteld waarbij het verzoeker toegang weigerde tot de betrokken documenten. Bovendien heeft verzoeker voor het Gerecht geen omstandig argument aangevoerd op grond waarvan kan worden

aangenomen dat OLAF ten onrechte van mening was dat geen sprake was van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de betrokken documenten overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 gebiedt.

- 61 Voor zover verzoeker aanvoert dat het hoger openbaar belang gelegen is in het recht van verweer, kan worden volstaan met de vaststelling dat het recht van toegang tot documenten niet afhangt van de aard van het bijzondere belang dat degene die om toegang verzocht al dan niet zou kunnen hebben bij verkrijging van de vereiste informatie (zie in die zin arrest Hof van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 44).
- 62 Verzoekers argument dat de weigering van toegang tot het dossier van het onderzoek zijn recht van verweer schendt en in strijd is met artikel 42 en artikel 48, lid 2, van het Handvest van de grondrechten, kan evenmin worden aanvaard. In dat verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat het onderhavige beroep is ingesteld op basis van verordening nr. 1049/2001 naar aanleiding van een weigering van toegang tot documenten. In de tweede plaats staat vast dat het onderzoek niet afgelopen was en nog niet had geleid tot een eindverslag op het ogenblik dat het onderhavige beroep is ingesteld en bijgevolg evenmin tot de vaststelling van een daaropvolgende beslissing. Verordening nr. 1049/2001 strekt er overigens, anders dan verzoeker beweert, toe de toegang van elke persoon tot documenten te verzekeren, zodat een document dat openbaar is gemaakt krachtens de bepalingen van die verordening voor iedereen beschikbaar wordt.
- 63 Daarnaast moet in die context worden opgemerkt dat, ongeacht de rechten die voortvloeien uit verordening nr. 1049/2001, OLAF niet verplicht is aan iemand op wie een lopend onderzoek betrekking zou hebben, toegang te verlenen tot de documenten van het dossier van een dergelijk onderzoek (zie in die zin arrest van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Commissie, punt 34 supra, punten 255-258).
- 64 In dat verband zij opgemerkt dat, los van het recht voor de betrokken persoon om het verslag van zijn interview met OLAF te ontvangen, de documenten in de dossiers van OLAF betreffende een van zijn onderzoeken in feite toegankelijk zijn tijdens een vervolgprocedure. De uiteindelijke aanbeveling van OLAF wordt immers overgelegd aan de bevoegde autoriteiten van de Unie of de nationale autoriteiten. Indien die autoriteiten voornemens zijn een persoon op wie het onderzoek betrekking heeft, in casu verzoeker, een sanctie op te leggen, moeten zij hem de mogelijkheid bieden zijn recht van verweer overeenkomstig de geldende administratieve of strafrechtelijke procedure uit te oefenen. Verzoeker zal dus gebruik kunnen maken van de beroepswegen bij die autoriteiten, met inachtneming van de toepasselijke procedureregels.
- 65 Gelet op het voorgaande heeft OLAF dus de toegang tot de documenten die het voorwerp uitmaakten van het verzoek om toegang terecht geweigerd op basis van de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 66 Het beroep moet derhalve worden verworpen, zonder dat de argumenten van verzoeker betreffende de andere uitzonderingen die OLAF heeft aangevoerd om de toegang tot de betrokken documenten te weigeren, hoeven te worden onderzocht.

## **Kosten**

- 67 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Lian Catinis wordt verwezen in de kosten.**

Kancheva

Wetter

Kreuschitz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 mei 2014.

ondertekeningen