



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

25 februari 2021 *

„Hogere voorziening – Beroep tot schadevergoeding – Niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie – Vermeend onrechtmatig gedrag van de Europese Commissie en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – Vertrek van een lid van de Commissie – Procedurele regels voor het onderzoek van OLAF – Openen van een onderzoek – Recht om te worden gehoord – Comité van toezicht van OLAF – Vermoeden van onschuld – Beoordeling van de gestelde schade”

In zaak C-615/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 16 augustus 2019,

John Dalli, woonachtig te St. Julian's (Malta), vertegenwoordigd door L. Levi en S. Rodrigues, advocats,

rekwiranant,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en J. Baquero Cruz als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 september 2020,

* Procestaal: Engels.

het navolgende

Arrest

- 1 Met zijn hogere voorziening vordert John Dalli de vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 6 juni 2019, Dalli/Commissie (T-399/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:384; hierna: „bestreden arrest”), waarbij zijn beroep is verworpen dat strekte tot vergoeding van de schade die hij stelt te hebben geleden ten gevolge van vermeend onrechtmatige gedragingen van de Europese Commissie en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) die verband hielden met zijn vertrek als lid van de Commissie op 16 oktober 2012.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1073/1999

- 2 Artikel 1, lid 3, 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 1999, L 136, blz. 1), luidde:

„Binnen de instellingen, organen en instanties, opgericht bij de Verdragen of op basis daarvan (hierna ‚instellingen, organen en instanties’ genoemd) verricht het Bureau administratieve onderzoeken met het oog op:

- het bestrijden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad;
- het daartoe opsporen van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden van instellingen, organen en instanties, de hoofden van instanties of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, hierna ‚Statuut’ genoemd.”

- 3 In artikel 2 van die verordening stond te lezen:

„In deze verordening wordt onder ‚administratief onderzoek’ (hierna ‚onderzoek’ genoemd) verstaan, alle controles, verificaties en acties die personeelsleden van het Bureau bij de uitoefening van hun taken overeenkomstig de artikelen 3 en 4 ondernemen, ter verwezenlijking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen en tot vaststelling, in voorkomend geval, van het onregelmatig karakter van de gecontroleerde werkzaamheden. Deze onderzoeken laten de bevoegdheid van de lidstaten inzake strafvervolgning onverlet.”

- 4 De artikelen 3 en 4 van verordening nr. 1073/1999 bevatten de regels die van toepassing waren op respectievelijk de externe en de interne onderzoeken van OLAF.

5 In artikel 6 van deze verordening werd gepreciseerd dat de directeur van OLAF de uitvoering van de onderzoeken leidde.

6 Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1073/1999 bepaalde:

„Na afloop van een door het Bureau uitgevoerd onderzoek stelt het Bureau onder het gezag van de directeur een verslag op; dit bevat met name de geconstateerde feiten, in voorkomend geval het financiële nadeel, en de conclusies van het onderzoek met inbegrip van de aanbevelingen van de directeur van het Bureau voor het aan het onderzoek te geven gevolg.”

7 In artikel 11, leden 1 en 6 tot en met 8, van die verordening was bepaald:

„1. De onafhankelijkheid van het Bureau wordt gesterkt door de geregelde controles waaraan het Comité van toezicht de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden onderwerpt.

Op verzoek van de directeur of op eigen initiatief geeft het comité de directeur advies over de activiteiten van het Bureau, zonder zich evenwel in de afwikkeling van de lopende onderzoeken te mengen.

[...]

6. Het Comité van toezicht wijst zijn voorzitter aan. Het stelt zijn reglement van orde vast. [...]

7. De directeur van het Bureau doet jaarlijks het programma van de [...] activiteiten aan het Comité van toezicht toekomen. [...] De directeur stelt het comité in kennis van de gevallen waarin gegevens aan de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat moeten worden verstrekt.

8. Het Comité van toezicht stelt jaarlijks minstens één activiteitenverslag vast, en doet het aan de instellingen toekomen. Het comité kan aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer verslag uitbrengen over de resultaten van de onderzoeken van het Bureau en over het gevolg dat eraan is gegeven.”

Besluit 1999/396

8 Artikel 4, eerste alinea, van besluit 1999/396/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 2 juni 1999 betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen (PB 1999, L 149, blz. 57) luidt:

„Wanneer de mogelijkheid van persoonlijke betrokkenheid van een lid, een ambtenaar of een personeelslid van de Commissie is gebleken, moet de betrokkene, wanneer dit het onderzoek niet dreigt te benadelen, spoedig worden ingelicht. In geen geval kunnen na afloop van het onderzoek conclusies worden getrokken waarin een lid, een ambtenaar of een personeelslid van de Commissie met name wordt genoemd zonder dat de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich over alle hem betreffende feiten uit te spreken.”

Reglement van orde van het Comité van toezicht van OLAF

- 9 Artikel 13, lid 5, van het reglement van orde van het Comité van toezicht van OLAF (PB 2011, L 308, blz. 114) bepaalt:

„Gevalen waarin gegevens aan de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat moeten worden verstrekt, worden op basis van door de directeur-generaal van OLAF verstrekte informatie en overeenkomstig verordening (EG) nr. 1073/1999 onderzocht. De afhandeling van dergelijke gevallen geschiedt eveneens op basis van de door de directeur-generaal verstrekte informatie.

In het bijzonder verzoekt het comité, vooraleer de informatie wordt verstrekt, om toegang tot de desbetreffende onderzoeken om na te gaan of de grondrechten en procedurele garanties in acht zijn genomen. Zodra het secretariaat binnen een voor de uitoefening van deze taak passende termijn inzage in de documenten heeft verkregen, bereiden de voor het onderzoek van de gevallen aangewezen rapporteurs hun presentatie voor ten behoeve van de plenaire vergadering van het comité. [...]

Het comité wijst rapporteurs aan om deze onderzoeken te controleren en, in voorkomend geval, een advies uit te brengen.”

Verordening nr. 883/2013

- 10 Verordening nr. 1073/1999 is ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB 2013, L 248, blz. 1).

- 11 Artikel 7, lid 4, van verordening nr. 883/2013 luidt:

„Indien een onderzoek zowel externe als interne aspecten omvat, zijn respectievelijk artikel 3 en artikel 4 van toepassing.”

Instructies van OLAF aan zijn personeel betreffende de onderzoeksprocedures

- 12 Artikel 5 van de instructies voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures, in de ten tijde van de feiten geldende versie (hierna: „OLAF-instructies”), luidde:

„1. De onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid neemt, in voorkomend geval, contact op met de bron en de betrokken instelling, orgaan of instantie van de Unie voor nadere toelichting en documentatie betreffende de oorspronkelijke informatie. Zij raadpleegt eveneens de voor OLAF toegankelijke relevante bronnen. Indien het noodzakelijk blijkt aanvullende informatie te verzamelen ter ondersteuning van het selectieproces, zal de onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid onder andere:

- a) documenten en informatie verzamelen;
- b) informatie verzamelen in het kader van operationele vergaderingen;
- c) verklaringen opnemen van personen die relevante informatie kunnen verstrekken;

d) informatiemissies uitvoeren in lidstaten.

2. Wanneer de bron een klokkenluider is, informeert de onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid hem binnen zestig dagen over de tijd die nodig is om gepaste actie te ondernemen.

3. Het advies over het openen van een onderzoek of een coördinatiezaak wordt gebaseerd op de volgende criteria: of de informatie binnen OLAF's handelingsbevoegdheid valt, of de informatie toereikend is om het openen van een onderzoek of coördinatiezaak te rechtvaardigen en of de informatie onder de Prioriteiten van het beleid inzake onderzoeken valt die door de directeur-generaal zijn vastgesteld.

4. Bij de beoordeling van de vraag of OLAF handelingsbevoegd is, wordt rekening gehouden met de toepasselijke verordeningen, besluiten, interinstitutionele akkoorden en andere wettelijke instrumenten van de Unie die betrekking hebben op de bescherming van de financiële belangen van de Unie en van alle andere belangen van de EU. Bij de evaluatie van de vraag of de informatie toereikend is om het openen van een onderzoek of coördinatiezaak te rechtvaardigen, wordt rekening gehouden met de betrouwbaarheid van de bron en de geloofwaardigheid van de geuite vermoedens. Voorts wordt alle informatie die tijdens het selectieproces is verzameld, in aanmerking genomen bij de beoordeling van de gronden voor het openen van een onderzoek of coördinatiezaak. De Prioriteiten van het beleid inzake onderzoeken stellen de criteria vast die moeten worden toegepast om te bepalen of informatie binnen een erkende onderzoeksprioriteit valt.

5. De onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid brengt de directeur-generaal binnen twee maanden na de vastlegging van de ontvangen informatie advies uit over de noodzaak om onderzoek naar een zaak in te stellen of hiervan af te zien.”

13 Artikel 11, lid 6, van de OLAF-instructies was als volgt verwoord:

„De leden van de onderzoekseenheid voeren de volgende onderzoeksactiviteiten uit na vertoon van een schriftelijke bevoegdheidsverklaring van de directeur-generaal, waarin hun identiteit en hoedanigheid zijn vermeld, alsook de onderzoeksactiviteit waarvoor zij autorisatie hebben gekregen:

- a) horen van betrokken personen en getuigen;
- b) inspecties van gebouwen;
- c) controles ter plaatse;
- d) forensisch onderzoek;
- e) de aan sectorale voorschriften onderworpen controles en inspecties.”

14 In artikel 12, lid 3, van de OLAF-instructies was bepaald:

„Wanneer de onderzoekseenheid overweegt een onderzoeksactiviteit te verrichten buiten het vastgestelde bereik van het onderzoek, dient zij een verzoek in bij de onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid om het bereik van het onderzoek uit te breiden. De onderzoekselectie- en

evaluatie-eenheid toetst de voorgestelde uitbreiding van het bereik en brengt hierover advies uit aan de directeur-generaal, die op basis hiervan een besluit neemt.”

Voorgeschiedenis van het geding

- 15 Dalli is bij besluit 2010/80/EU van de Europese Raad van 9 februari 2010 houdende benoeming van de Europese Commissie (PB 2010, L 38, blz. 7) benoemd tot lid van de Commissie voor de periode van 10 februari 2010 tot en met 31 oktober 2014. De voorzitter van de Commissie wees hem de portefeuille gezondheid en consumentenbescherming toe.
- 16 Nadat de Commissie op 21 mei 2012 een klacht van de vennootschap Swedish Match (hierna: „klager”) had ontvangen met beschuldigingen over Dalli’s gedrag, heeft OLAF op 25 mei 2012 een onderzoek geopend (hierna: „OLAF-onderzoek”).
- 17 Op 16 juli 2012 en 17 september 2012 is Dalli gehoord door OLAF.
- 18 Op 15 oktober 2012 is het verslag van OLAF overgezonden aan de secretaris-generaal van de Commissie ter attentie van de voorzitter van deze instelling. Dat verslag ging vergezeld van een door de directeur-generaal van OLAF (hierna: „directeur van OLAF”) ondertekende brief waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek werden samengevat.
- 19 Op 16 oktober 2012 heeft Dalli de voorzitter van de Commissie ontmoet. Diezelfde dag heeft deze de eerste minister van de Republiek Malta alsook de voorzitters van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in kennis gesteld van Dalli’s ontslag. De Commissie heeft tevens een perscommuniqué uitgebracht waarin dit ontslag werd bekendgemaakt.
- 20 Bij een op 24 december 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Dalli een beroep ingesteld dat strekte tot nietigverklaring van het „mondeling besluit van de voorzitter van de Commissie van 16 oktober 2012 om [zijn] ambt [...] met onmiddellijke ingang te beëindigen” en tot vergoeding van de door hem geleden schade ten belope van een symbolische euro voor de immateriële schade en van het voorlopige bedrag van 1 913 396 EUR voor de materiële schade.
- 21 Dat beroep is door het Gerecht verworpen bij arrest van 12 mei 2015, Dalli/Commissie (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 22 Wat de vordering tot nietigverklaring betreft, heeft het Gerecht geoordeeld dat Dalli mondeling ontslag had genomen, zonder dat de voorzitter van de Commissie daartoe een verzoek had gedaan in de zin van artikel 17, lid 6, VEU. Aangezien het bestaan van een dergelijk verzoek – dat de door rekwirant aangevochten handeling vormde – niet was aangetoond, heeft het Gerecht geoordeeld dat de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk moest worden verklaard.
- 23 Wat daarnaast de vordering tot schadevergoeding betreft, heeft het Gerecht geoordeeld dat het bestaan van een verzoek van de voorzitter van de Commissie om ontslag niet was komen vast te staan, zodat niet kon worden geconstateerd dat die instelling om die reden in enig opzicht onrechtmatig had gehandeld. Met betrekking tot het in het kader van de vordering tot nietigverklaring subsidiair aangevoerde wilsgebrek heeft het Gerecht opgemerkt dat dit wilsgebrek niet was bewezen. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat geen bewijs was geleverd voor Dalli’s stelling dat de Commissie of haar voorzitter zich onrechtmatig had gedragen, en heeft de vordering tot schadevergoeding dan ook ongegrond verklaard.

- 24 Op 21 juni 2015 heeft Dalli tegen dat arrest hogere voorziening ingesteld. Deze hogere voorziening is afgewezen bij beschikking van 14 april 2016, Dalli/Commissie (C-394/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:262).

Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest

- 25 Bij een op 28 juni 2017 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Dalli een beroep ingesteld dat ertoe strekte dat de Commissie zou worden veroordeeld om hem een schadeloosstelling ten belope van een voorlopig op 1 000 000 EUR geraamd bedrag te betalen ter vergoeding van de – met name immateriële – schade die hij stelde te hebben geleden ten gevolge van de vermeend onrechtmatige gedragingen van de Commissie en OLAF die verband hielden met zijn vertrek als lid van de Commissie op 16 oktober 2012.
- 26 Ter ondersteuning van zijn beroep heeft Dalli zeven grieven aangevoerd die betrekking hadden op de onrechtmatigheid van het gedrag van OLAF. Deze grieven waren ten eerste gebaseerd op de onrechtmatigheid van het besluit om het onderzoek te openen, ten tweede op tekortkomingen bij de kwalificatie en de uitbreiding van het onderzoek, ten derde op schending van de beginselen inzake bewijsvoering alsook op de onjuiste opvatting en vervalsing van bewijsmateriaal, ten vierde op schending van de rechten van de verdediging, artikel 4 van besluit 1999/396 en artikel 18 van de OLAF-instructies, ten vijfde op schending van artikel 11, lid 7, van verordening nr. 1073/1999 en artikel 13, lid 5, van het reglement van orde van het Comité van toezicht van OLAF, ten zesde op schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld, artikel 8 van verordening nr. 1073/1999, artikel 339 VWEU en het recht op bescherming van persoonsgegevens, en ten zevende op schending van artikel 4 van verordening nr. 1073/1999, artikel 4 van besluit 1999/396 en het memorandum van overeenstemming betreffende een gedragscode ter waarborging van een tijdige uitwisseling van informatie tussen OLAF en de Commissie over de interne onderzoeken van OLAF binnen de Commissie. Bovendien heeft Dalli twee grieven aangevoerd die betrekking hadden op de onrechtmatigheid van het gedrag van de Commissie.
- 27 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 13 september 2017, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 28 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht deze exceptie van niet-ontvankelijkheid afgewezen en vervolgens alle grieven van Dalli tegen OLAF en de Commissie verworpen.
- 29 Voorts heeft het Gerecht ten overvloede vastgesteld dat Dalli niet had aangetoond dat er een voldoende rechtstreeks causaal verband bestond tussen de verweten gedragingen en de gestelde schade, noch dat deze schade was opgetreden.
- 30 Derhalve heeft het Gerecht Dalli's beroep in zijn geheel verworpen.

Conclusies van partijen

- 31 Met zijn hogere voorziening verzoekt Dalli het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;

- te gelasten dat de – met name immateriële – schade wordt vergoed die hij stelt te hebben geleden en die volgens hem voorlopig kan worden geraamd op 1 000 000 EUR, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten die zijn gemaakt in eerste aanleg en in hogere voorziening.

32 De Commissie verzoek het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- Dalli te verwijzen in de kosten van de procedures voor het Hof en voor het Gerecht.

Hogere voorziening

- 33 Dalli voert zeven middelen aan. Het eerste tot en met het zesde middel hebben betrekking op de afwijzing van de eerste zes in eerste aanleg aangevoerde grieven inzake het gedrag van OLAF. Het zevende middel ziet op de vaststellingen die het Gerecht heeft gedaan met betrekking tot de gestelde schade en het bestaan van een causaal verband tussen deze schade en het gedrag van de Commissie.
- 34 Om te beginnen preciseert de Commissie dat zij het om proceseconomische redenen weliswaar niet nuttig heeft geacht een incidentele hogere voorziening in te stellen, maar niettemin van mening is dat het beroep in eerste aanleg niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard en dat het Hof de door het Gerecht ter zake begane fout ambtshalve zou kunnen onderzoeken.
- 35 In dit verband acht het Hof het in de onderhavige zaak passend om onmiddellijk uitspraak te doen over de grond van de zaak (zie naar analogie arresten van 23 oktober 2007, Polen/Raad, C-273/04, EU:C:2007:622, punt 33, en 7 maart 2013, Zwitserland/Commissie, C-547/10 P, EU:C:2013:139, punt 47).
- 36 Voorts betoogt de Commissie dat alle door Dalli aangevoerde middelen irrelevant zijn.

Irrelevantie van alle middelen

Argumenten van partijen

- 37 De Commissie merkt op dat voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan drie voorwaarden moet zijn voldaan, te weten dat het aan de instelling van de Unie verweten gedrag onrechtmatig is, dat de schade daadwerkelijk bestaat, en dat er sprake is van een causaal verband bestaan tussen dat gedrag en die schade. Wanneer aan een van deze voorwaarden niet is voldaan, moet de schadevordering worden afgewezen zonder dat hoeft te worden onderzocht of de twee andere voorwaarden zijn vervuld.
- 38 Volgens de Commissie hebben het eerste tot en met het zesde ter ondersteuning van de hogere voorziening aangevoerde middel betrekking op het aan OLAF verweten gedrag, terwijl het zevende middel enkel ziet op het bestaan van immateriële schade. De Commissie is van mening dat Dalli dan ook geen enkel middel aanvoert dat betrekking heeft op de voorwaarde dat er een causaal verband bestaat tussen het gedrag van OLAF en de gestelde schade. Volgens haar kan

Dalli niet stellen dat het zevende middel ook betrekking heeft op dit causaal verband, aangezien hij in het ter ondersteuning van dat middel gevoerde betoog specifiek verwijst naar punt 225 van het bestreden arrest – dat enkel betrekking heeft op de schade – en niet opkomt tegen de in punt 224 van het bestreden arrest uiteengezette redenen waarom er geen sprake is van een causaal verband.

- 39 Hieruit volgt dat de door Dalli aangevoerde middelen niet gericht zijn tegen de overweging waarbij het Gerecht heeft vastgesteld dat het causaal verband tussen het gedrag van OLAF en de door Dalli gestelde schade niet was aangetoond. Aangezien deze overweging volstaat als motivering van het dictum van het bestreden arrest, zijn die middelen niet ter zake dienend. Derhalve moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.
- 40 Volgens Dalli moet dit betoog worden verworpen.

Beoordeling door het Hof

- 41 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU voldaan zijn aan een aantal voorwaarden, te weten de onrechtmatigheid van het aan de instelling van de Unie verweten gedrag, het daadwerkelijk bestaan van schade en het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van die instelling en de gestelde schade (arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 147 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Wanneer aan een van die voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep – zoals het Hof heeft geoordeeld – in zijn geheel worden verworpen, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie zijn vervuld (arrest van 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie, C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In casu staat vast dat de door Dalli aangevoerde middelen betrekking hebben op de voorwaarden dat het aan OLAF verweten gedrag onrechtmatig is en dat de door hem gestelde schade daadwerkelijk bestaat. Partijen zijn het daarentegen oneens over de vraag of het zevende ter ondersteuning van de hogere voorziening aangevoerde middel deels ook betrekking heeft op de voorwaarde dat er sprake is van een causaal verband tussen dat gedrag en die schade.
- 44 In de eerste plaats kan de Commissie uit het feit dat Dalli in zijn ter ondersteuning van het zevende middel gevoerde betoog enkel verwijst naar punt 225 van het bestreden arrest, niet afleiden dat hij met dit middel niet opkomt tegen de vaststellingen die het Gerecht heeft gedaan met betrekking tot het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van OLAF en de gestelde schade.
- 45 Geconstateerd dient namelijk te worden dat het Gerecht die voorwaarde in punt 224 van het bestreden arrest niet volledig heeft onderzocht. Het heeft in dat punt enkel vastgesteld dat Dalli geen enkel gegeven had verstrekt op grond waarvan het bestaan van de gestelde immateriële schade kon worden aangetoond en het bestaan van een verband tussen de beëindiging van zijn functie binnen de Commissie en de gestelde schade kon worden uitgesloten. Daarentegen heeft het Gerecht niet in algemene zin vastgesteld dat Dalli niet had aangetoond dat er sprake was van een verband tussen het gedrag van OLAF en die schade.

- 46 Daarnaast heeft het Gerecht in punt 225 van het bestreden arrest overwogen dat rekwirant niet had aangetoond dat „het gewraakte gedrag hem, gelet op de ernst ervan, [...] schade heeft kunnen berokkenen”. Het Gerecht heeft dan ook geoordeeld dat Dalli noch het daadwerkelijk bestaan van schade, noch het bestaan van een causaal verband tussen dat gedrag en de schade had aangetoond.
- 47 De gevolgtrekking dat rekwirant niet had aangetoond dat er sprake was van een voldoende rechtstreeks causaal verband tussen de verweten gedragingen en de gestelde schade, wordt bovendien pas gemaakt in punt 226 van het bestreden arrest.
- 48 In de tweede plaats voert Dalli met zijn zevende middel onder meer aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door geen rekening te houden met de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie, waaruit volgens Dalli voortvloeit dat een persoon die publiekelijk in verband wordt gebracht met een fout of waarover op grote schaal kwetsende beoordelingen worden verspreid, immateriële schade lijdt door de schade die aan zijn reputatie wordt toegebracht.
- 49 In dit middel voert Dalli dus aan dat ermee kan worden volstaan aan te tonen dat de instellingen zich aldus hebben gedragen, opdat zowel het bestaan van schade als het bestaan van een causaal verband tussen dat gedrag en die schade is bewezen.
- 50 Derhalve moet worden vastgesteld dat Dalli met het zevende middel opkomt tegen de vaststelling van het Gerecht dat niet is aangetoond dat er een causaal verband bestaat tussen het gedrag van OLAF en de door rekwirant gestelde schade. Het argument van de Commissie dat alle door Dalli ter ondersteuning van zijn hogere voorziening aangevoerde middelen irrelevant zijn, moet dan ook worden afgewezen.

Eerste middel: besluit om het onderzoek te openen

Eerste onderdeel van het eerste middel

– Argumenten van partijen

- 51 In het eerste onderdeel van het eerste middel betoogt Dalli dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 56 tot en met 58 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1073/1999 noch artikel 5 van de OLAF-instructies een Unierechtelijke regel is waarbij rechten worden toegekend aan particulieren.
- 52 Volgens Dalli wordt bij artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1073/1999 aan OLAF op duidelijke en nauwkeurige wijze de verplichting opgelegd om enkel een onderzoek te openen wanneer er sprake is van een „voldoende ernstige verdenking” en „ernstige feiten”. In de arresten van 10 juli 2003, Commissie/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395), en 10 juli 2003, Commissie/EIB (C-15/00, EU:C:2003:396), heeft het Hof bevestigd dat er een dergelijke verplichting bestaat die personen beschermt die het voorwerp kunnen zijn van een onderzoek van OLAF.

- 53 Op grond van artikel 5 van de OLAF-instructies kan OLAF volgens Dalli slechts een onderzoek openen indien voldaan is aan een aantal duidelijke en nauwkeurige voorwaarden. Deze bepaling heeft aldus gevolgen voor derden, zodat het feit dat zij een algemene of interne regel is, er niet aan in de weg staat dat zij rechten kan toekennen aan particulieren.
- 54 Volgens de Commissie is het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond, althans niet ter zake dienend.

– *Beoordeling door het Hof*

- 55 In herinnering dient te worden gebracht dat voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren (arrest van 30 mei 2017, *Safa Nicu Sepahan/Raad*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt dat het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1073/1999 niet als een dergelijke rechtsregel kan worden beschouwd, omdat in die bepaling enkel melding wordt gemaakt van de doelstellingen en taken van OLAF in het kader van administratieve onderzoeken.
- 57 Het door Dalli aangevoerde argument dat dit oordeel blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting omdat daarbij niet in aanmerking wordt genomen dat OLAF op grond van die bepaling slechts een onderzoek kan openen indien voldaan is aan twee voorwaarden – te weten het bestaan van een „voldoende ernstige verdenking” en het bestaan van „ernstige feiten” –, kan niet slagen.
- 58 Ten eerste wordt in artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1073/1999 gepreciseerd dat de administratieve onderzoeken van OLAF worden verricht „met het oog op” het „opsporen van ernstige feiten” die aanleiding kunnen geven tot sancties. Aangezien een onderzoek door OLAF volgens deze bepaling dus tot doel heeft ernstige feiten op te sporen, kan het bestaan van dergelijke feiten niet worden beschouwd als een voorafgaande voorwaarde voor het openen van een dergelijk onderzoek.
- 59 Ten tweede blijkt uit de rechtspraak van het Hof weliswaar dat OLAF enkel een onderzoek mag openen wanneer er sprake is van een voldoende ernstige verdenking van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden (zie in die zin arresten van 10 juli 2003, *Commissie/ECB*, C-11/00, EU:C:2003:395, punt 141, en 10 juli 2003, *Commissie/EIB*, C-15/00, EU:C:2003:396, punt 164), maar vloeit deze voorwaarde niet voort – zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft opgemerkt – uit artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1073/1999, waarin overigens niet wordt verwezen naar het begrip „voldoende ernstige verdenking”.
- 60 In de tweede plaats heeft het Gerecht in punt 57 van het bestreden arrest geoordeeld dat artikel 5 van de instructies van OLAF geen rechtsregel is die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren. Dit oordeel heeft het Gerecht gebaseerd op het feit dat die instructies „interne regels” zijn, alsmede op het feit dat in dat artikel een beschrijving wordt gegeven van het selectieproces dat binnen OLAF is ingevoerd om ervoor te zorgen dat zijn onderzoeken op een logische en coherente wijze worden verricht.

- 61 Hieruit volgt dat de beoordeling door het Gerecht op dit punt niet alleen berust op het feit dat artikel 5 van de OLAF-instructies als een „interne regel” is aangemerkt, maar ook op de inhoud van dat artikel.
- 62 Uit de bewoordingen zelf van artikel 5 van de OLAF-instructies blijkt dat dit artikel tot doel heeft de voorwaarden vast te stellen waaronder aan de directeur van OLAF een advies wordt uitgebracht in het kader van een selectieprocedure, alsmede dat het de factoren opsomt waarmee in deze procedure rekening moet worden gehouden, zonder dat daarbij voorwaarden worden gesteld waaraan moet zijn voldaan voordat OLAF een onderzoek opent.
- 63 Dalli kan dan ook niet op goede gronden stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 5 van de OLAF-instructies geen rechtsregel is die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren.
- 64 Derhalve moet het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Tweede onderdeel van het eerste middel

– Argumenten van partijen

- 65 In het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt Dalli dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen sprake was van niet-nakoming van de zorgvuldigheidsplicht.
- 66 In de eerste plaats stelt hij dat het Gerecht in punt 68 van het bestreden arrest de feiten onjuist heeft weergegeven door niet te preciseren dat de „zeer korte tijdsperiode” of de „korte tijdsperiode” tussen de toezending van de in de klacht vervatte informatie en het besluit om het onderzoek te openen niet één dag, maar slechts enkele uren bedroeg.
- 67 In de tweede plaats kan naar Dalli’s mening – anders dan hetgeen volgt uit punt 68 van het bestreden arrest – uit het advies van de onderzoeksselectie- en evaluatie-eenheid niet worden afgeleid dat deze eenheid onderzoek heeft gedaan naar de klager en twee andere personen die bij de klacht betrokken waren, aangezien het Comité van toezicht van OLAF (hierna: „Comité van toezicht”) heeft opgemerkt dat het geen aanwijzingen heeft gevonden dat er andere verificaties hadden plaatsgevonden dan die welke betrekkingen hadden op het bestaan van de in de klacht genoemde personen en vennootschappen. OLAF heeft het zorgvuldige onderzoek dat het diende te verrichten, dus niet uitgevoerd.
- 68 In de derde plaats is het bestreden arrest volgens Dalli ontoereikend gemotiveerd voor zover daarin niet is uiteengezet waarom er geen rekening is gehouden met het advies van het Comité van toezicht.
- 69 In de vierde plaats voert Dalli aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat OLAF de in de klacht tegen hem geformuleerde aantijgingen voldoende had onderzocht alvorens het besloot om daarover een onderzoek te openen.

- 70 Het Gerecht heeft aldus volgens Dalli onvoldoende uiteengezet welke feitelijke gegevens hij had vermeld en waarom deze niet konden worden beoordeeld voordat het onderzoek werd geopend, terwijl met name verificaties hadden kunnen worden verricht ten aanzien van het standpunt dat de klager had ingenomen in de aan Dalli voorgelegde dossiers, en ten aanzien van de banden van deze klager met de Commissie.
- 71 Bovendien is de door het Gerecht in punt 73 van het bestreden arrest verrichte beoordeling – die inhoudt dat OLAF een onderzoek mocht openen op basis van de in een klacht vervatte informatie wanneer deze informatie nauwkeurig en gedetailleerd is, zonder de nodige verificaties te verrichten om te beoordelen of vorenbedoelde aantijgingen geloofwaardig zijn – volgens Dalli onjuist. Evenzo had het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest moeten oordelen dat OLAF zich ervan moest vergewissen dat er geen belangenconflict bestond, ook al kwam uit de ontvangen informatie niet duidelijk naar voren dat er zich een dergelijk conflict voordeed.
- 72 Volgens de Commissie is het tweede onderdeel van het eerste middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond.

– *Beoordeling door het Hof*

- 73 Ten eerste dient met betrekking tot Dalli's stelling dat het Gerecht de feiten onjuist heeft weergegeven in punt 68 van het bestreden arrest, in herinnering te worden gebracht dat de hogere voorziening – zoals volgt uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie – beperkt is tot rechtsvragen. Het Gerecht is dus bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsmede om het bewijs te beoordelen. De beoordeling van die feiten en van dat bewijs levert dan ook, behoudens het geval waarin zij onjuist zijn opgevat, geen rechtsvraag op die als zodanig door het Hof kan worden getoetst in hogere voorziening (arrest van 28 mei 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Commissie, C-309/19 P, EU:C:2020:401, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 In punt 68 van het bestreden arrest heeft het Gerecht niet op nauwkeurige wijze vermeld welke tijdspanne er verstreken is tussen enerzijds het tijdstip waarop informatie is ontvangen van de Commissie en anderzijds het tijdstip waarop het OLAF-onderzoek is geopend.
- 75 Aangezien daarvoor in de toepasselijke regels geen dwingende termijn is vastgesteld, kan het Gerecht niet worden verweten dat het niet heeft vermeld welke tijdspanne er precies was verstreken tussen die twee tijdstippen.
- 76 De in dit verband door het Gerecht gebezigde begrippen „zeer korte tijdspanne” en „korte tijdspanne” zijn geenszins onverenigbaar met de door Dalli genoemde tijdspanne van enkele uren. Derhalve moet worden vastgesteld dat het gebruik van die begrippen niet betekent dat de feiten onjuist zijn weergegeven, zonder dat het Hof zich hoeft uit te spreken over de duur van de tijdspanne.
- 77 Ten tweede is Dalli's betoog dat het Gerecht uit het advies van de onderzoekselectie- en evaluatie-eenheid ten onrechte heeft afgeleid dat OLAF onderzoek had verricht naar de klager en twee andere personen die bij de klacht betrokken waren, gericht tegen feitelijke beoordelingen die het Gerecht heeft verricht in punt 68 van het bestreden arrest.

- 78 Aangezien in dat betoog niet wordt aangevoerd dat er sprake is van een onjuiste opvatting van de feiten die tot die beoordelingen heeft geleid, moet het overeenkomstig de in punt 73 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof niet-ontvankelijk worden verklaard. Voor zover datzelfde betoog aldus moet worden opgevat dat daarmee wordt opgekomen tegen een onjuiste opvatting van het advies van het Comité van toezicht, moet hoe dan ook worden opgemerkt dat de uittreksels van dat in hogere voorziening aangehaalde advies niet in tegenspraak zijn met de vaststellingen die het Gerecht heeft gedaan in punt 68 van het bestreden arrest.
- 79 Ten derde dient met betrekking tot het motiveringsgebrek dat aan het bestreden arrest zou kleven, in herinnering te worden gebracht dat de motiveringsplicht volgens vaste rechtspraak van het Hof niet inhoudt dat het Gerecht een uiteenzetting moet geven die volledig en één voor één alle argumenten van de partijen in het geding volgt, zodat de motivering van het Gerecht impliciet kan zijn op voorwaarde dat de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarom het Gerecht hun argumenten heeft afgewezen en dat het Hof over voldoende elementen beschikt om zijn toezicht uit te oefenen (arrest van 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 In casu heeft het Gerecht in punt 68 van het bestreden arrest vermeld op basis van welke elementen het heeft geoordeeld dat OLAF een onderzoek had verricht naar de klager en twee personen die bij de klacht betrokken waren. Voorts heeft het Gerecht in de punten 69 tot en met 74 van dat arrest uiteengezet waarom het heeft geoordeeld dat OLAF niet verplicht was aanvullende verificaties te verrichten voordat het onderzoek werd geopend.
- 81 Die motivering is voldoende opdat Dalli kan begrijpen waarom zijn betoog is afgewezen en opdat het Hof zijn controle kan uitoefenen, zonder dat het Gerecht specifiek een standpunt hoeft in te nemen over het advies van het Comité van toezicht.
- 82 Ten vierde dient ten aanzien van de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven met betrekking tot het onderzoek van de verstrekte informatie door OLAF, in herinnering te worden gebracht dat OLAF – zoals blijkt uit punt 59 van het onderhavige arrest – slechts een onderzoek mag openen wanneer er sprake is van een voldoende ernstige verdenking van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden.
- 83 Uit die voorwaarde volgt dat de enkele toezending van een klacht aan OLAF de opening van een onderzoek slechts kan rechtvaardigen indien OLAF een eerste beoordeling van de in die klacht geuite verdenkingen heeft verricht.
- 84 Zoals blijkt uit punt 58 van het onderhavige arrest, is OLAF evenwel niet verplicht om verificaties te verrichten teneinde de gegrondheid van die verdenkingen volledig te beoordelen alvorens een onderzoek te openen, aangezien uit artikel 2 van verordening nr. 1073/1999 volgt dat dit onderzoek er juist toe strekt om in voorkomend geval vast te stellen dat de gecontroleerde activiteiten onrechtmatig zijn. Overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van die verordening beschikt OLAF overigens pas na het openen van het onderzoek over de onderzoeksmiddelen om deze controle tot een goed einde te brengen.
- 85 Derhalve heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 70 en 71 van het bestreden arrest te oordelen dat OLAF de ontvangen informatie niet grondig hoefde te beoordelen voordat het een onderzoek opende, maar wel alle gegevens in

kwestie – met name de betrouwbaarheid van de bron en de geloofwaardigheid van de aantijgingen – zorgvuldig en onpartijdig moest onderzoeken om uit te maken of deze informatie volstond als rechtvaardiging om dat onderzoek te openen.

- 86 In punt 73 van het bestreden arrest heeft het Gerecht op goede gronden geoordeeld dat de nauwkeurige en gedetailleerde aard van de door OLAF ontvangen informatie op het eerste gezicht voldoende aantoonde dat deze informatie geloofwaardig was. Evenzo heeft het Gerecht in punt 74 van dat arrest terecht geoordeeld dat OLAF geen onderzoek hoefde uit te voeren om de betrouwbaarheid van de bron van die informatie te verifiëren bij gebreke van gegevens in het dossier waaruit duidelijk naar voren kwam dat er sprake was van manipulatie of van een belangenconflict.
- 87 Hieruit volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 72 van het bestreden arrest te oordelen dat OLAF vóór het openen van het onderzoek geen standpunt hoefde in te nemen over de elementen die Dalli in zijn verzoekschrift in eerste aanleg had vermeld ten aanzien van het standpunt dat de klager had ingenomen in de aan Dalli voorgelegde dossiers en ten aanzien van de vermeende banden van deze klager met de Commissie.
- 88 Het tweede onderdeel van het eerste middel moet dan ook gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond worden verklaard. Derhalve moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel: uitbreiding van het onderzoek

Eerste onderdeel van het tweede middel

– Argumenten van partijen

- 89 In het eerste onderdeel van het tweede middel betoogt Dalli dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 84 tot en met 89 van het bestreden arrest – in strijd met verordening nr. 1073/1999 – te oordelen dat een intern onderzoek van OLAF kan worden uitgebreid tot gegevens die deel uitmaken van een extern onderzoek van die instantie. Hij stelt dat de Uniewetgever in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 883/2013 – waarbij verordening nr. 1073/1999 is ingetrokken – weliswaar uitdrukkelijk heeft voorzien in de mogelijkheid om aspecten van een extern en een intern onderzoek in één onderzoek te combineren, maar dat deze mogelijkheid niet werd geboden door verordening nr. 1073/1999, die in een dergelijk geval voorschrijft dat twee afzonderlijke onderzoeken worden geopend.
- 90 Volgens de Commissie is het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond, althans niet ter zake dienend.

– Beoordeling door het Hof

- 91 In verordening nr. 1073/1999 wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds externe onderzoeken, die ter plaatse worden verricht in de lidstaten en in derde landen, en anderzijds interne onderzoeken, die worden verricht binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie. Deze twee soorten onderzoeken worden geregeld in respectievelijk artikel 3 en artikel 4 van die verordening.

- 92 Met betrekking tot Dalli's argument dat het OLAF-onderzoek onrechtmatig is uitgebreid, heeft het Gerecht in punt 84 van het bestreden arrest vastgesteld dat verordening nr. 1073/1999 geen bepaling bevatte over „de mogelijkheid om de reikwijdte van een intern onderzoek uit te breiden tot een extern onderzoek en vice versa”. In punt 86 van dat arrest heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat het met de doelstellingen van OLAF en met de onafhankelijkheid van deze instantie in strijd zou zijn om de directeur van OLAF niet de bevoegdheid te verlenen om tot een dergelijke uitbreiding over te gaan. Tevens heeft het in punt 87 van het bestreden arrest benadrukt dat de mogelijkheid van deze uitbreiding uitdrukkelijk werd geboden door artikel 12, lid 3, van de OLAF-instructies.
- 93 In dit verband zij om te beginnen opgemerkt dat de overwegingen van het Gerecht die betrekking hebben op de analyse van de bewoordingen waarin de bepalingen van verordening nr. 1073/1999 zijn vervat, geen blijk geven van een onjuiste opvatting.
- 94 Vervolgens dient te worden vastgesteld dat de uitlegging die het Gerecht aan die bepalingen heeft gegeven in het licht van de doelstellingen van OLAF, bevorderlijk is voor de doeltreffendheid van het optreden van OLAF, aangezien zij deze instantie in staat stelt om in het kader van een en dezelfde procedure zowel binnen de instellingen, organen en instanties van de Unie als daarbuiten onderzoeksactiviteiten te verrichten teneinde alle bewijzen te verzamelen aan de hand waarvan de rechtmatigheid van de aan het toezicht van OLAF onderworpen gedragingen kan worden beoordeeld.
- 95 Ten slotte kan niet worden aangenomen dat de cumulatie van activiteiten die het voorwerp zijn van een extern onderzoek en een intern onderzoek in het kader van een en dezelfde procedure, de betrokken personen procedurele waarborgen ontnemt of er, in ruimere zin, aan in de weg staat dat op elk van deze activiteiten de voorschriften worden toegepast die gelden voor het optreden van OLAF.
- 96 Uit het feit dat de Uniewetgever in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 883/2013 expliciet heeft bepaald dat een onderzoek van OLAF zowel externe als interne aspecten kan omvatten, volgt dan ook niet dat deze mogelijkheid door verordening nr. 1073/1999 werd uitgesloten. In het licht van de overwegingen in de voorgaande punten van dit arrest, moet juist worden vastgesteld dat in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 883/2013 de beginselen worden uiteengezet die reeds van toepassing waren onder de vigeur van verordening nr. 1073/1999, en dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat „de uitbreiding van de reikwijdte van een onderzoek op zich niet onrechtmatig [was]”.
- 97 Derhalve moet het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Tweede onderdeel van het tweede middel

– Argumenten van partijen

- 98 In het tweede onderdeel van het tweede middel betoogt Dalli dat het Gerecht het verzoekschrift in eerste aanleg onjuist heeft opgevat door in punt 80 van het bestreden arrest op te merken dat hij in dit verzoekschrift niet precies had aangegeven welke rechtsregel waarbij rechten worden toegekend aan particulieren, OLAF in casu had geschonden. Uit de bewoordingen van de punten 92 tot en met 96 van dat verzoekschrift komt volgens Dalli namelijk duidelijk naar voren dat het ging om de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 1073/1999.

99 Volgens de Commissie is het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond.

– *Beoordeling door het Hof*

- 100 Uit het onderzoek van het eerste onderdeel van het tweede middel – dat is verricht in de punten 91 tot en met 97 van het onderhavige arrest – blijkt dat het Gerecht in de punten 84 tot en met 89 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat OLAF op grond van verordening nr. 1073/1999 de reikwijdte van een intern onderzoek rechtmatig kon uitbreiden tot aspecten die deel uitmaken van een extern onderzoek.
- 101 Voorts is Dalli niet opgekomen tegen het in de punten 91 en 92 van het bestreden arrest verrichte onderzoek van de procedure die OLAF had gevolgd om zijn onderzoek uit te breiden, noch tegen de door het Gerecht in punt 93 van het bestreden arrest gemaakte gevolgtrekking dat Dalli niet had aangetoond dat de uitbreiding van het onderzoek van OLAF onrechtmatig was.
- 102 Daaruit volgt dat, zelfs indien het Gerecht – zoals Dalli stelt – het verzoekschrift in eerste aanleg onjuist zou hebben opgevat door in punt 80 van het bestreden arrest te oordelen dat in dat verzoekschrift niet nauwkeurig een rechtsregel was aangewezen die rechten toekent aan particulieren en die door OLAF was geschonden, deze fout niet kan afdoen aan de afwijzing van de tweede door Dalli in eerste aanleg aangevoerde grief, die betrekking had op tekortkomingen bij de kwalificatie en de uitbreiding van het onderzoek.
- 103 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen grieven die gericht zijn tegen ten overvloede aangevoerde overwegingen van een beslissing van het Gerecht niet leiden tot vernietiging van deze beslissing, zodat zij niet ter zake dienend zijn (arrest van 18 juni 2020, Dovgan/EUIPO, C-142/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:487, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 104 Derhalve is het tweede onderdeel van het tweede middel niet ter zake dienend en moet dit middel in zijn geheel worden afgewezen.

Derde middel: bewijsgaring

Eerste onderdeel van het derde middel

– *Argumenten van partijen*

- 105 In het eerste onderdeel van het derde middel stelt Dalli dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij het onderzoek van de derde in eerste aanleg aangevoerde grief, die betrekking heeft op de bewijsgaring door OLAF.
- 106 In de eerste plaats heeft het Gerecht volgens Dalli blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 103 van het bestreden arrest te oordelen dat de directeur van OLAF rechtstreeks kon deelnemen aan het onderzoek, terwijl in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1073/1999 enkel is bepaald dat hij onderzoeken dient te leiden, en bovendien die rechtstreekse deelname aan het onderzoek afbreuk zou doen aan zijn objectieve onpartijdigheid, hetgeen in strijd is met artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

- 107 In de tweede plaats heeft het Gerecht volgens Dalli in punt 105 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat de deelname van vertegenwoordigers van een nationale autoriteit de objectieve onpartijdigheid van OLAF niet aantastte, ook al was een van die vertegenwoordigers tevens lid van het Comité van toezicht. Dat deze deelname is aanvaard door de persoon op wie de onderzoeksactiviteit in kwestie betrekking had en dat niet is aangetoond dat die deelname gevolgen had voor het verloop van het onderzoek, volstaat niet om de onpartijdigheid van OLAF te waarborgen.
- 108 In de derde plaats stelt Dalli dat het Gerecht in punt 119 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer die wordt gevormd door het verzamelen, de opslag en het gebruik van een telefoongesprek, kon worden gerechtvaardigd door het feit dat de Maltese autoriteiten daartegen geen bezwaar hadden gemaakt, alsmede door het beginsel van loyale samenwerking.
- 109 In de vierde plaats heeft het Gerecht volgens Dalli in punt 124 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat het zich niet hoefde uit te spreken over de vraag of de opname van een telefoongesprek al dan niet onrechtmatig was, op grond dat Dalli niet had deelgenomen aan dit gesprek.
- 110 Volgens de Commissie is het eerste onderdeel van het derde middel ongegrond, althans gedeeltelijk niet ter zake dienend.

– *Beoordeling door het Hof*

- 111 Wat ten eerste de onjuiste rechtsopvatting betreft waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven toen het zich uitsprak over de deelname van de directeur van OLAF aan het onderzoek, zij eraan herinnerd dat artikel 41, lid 1, van het Handvest onder meer bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig worden behandeld door de instellingen, organen en instanties van de Unie.
- 112 Derhalve zijn die instellingen, organen en instanties verplicht om te voldoen aan het vereiste van onpartijdigheid, en wel aan beide componenten daarvan, te weten enerzijds de subjectieve onpartijdigheid, op grond waarvan geen enkel lid van de betrokken instelling blijk mag geven van vooringenomenheid of persoonlijke vooroordelen, en anderzijds de objectieve onpartijdigheid, op grond waarvan die instelling voldoende waarborgen moet bieden om elke gerechtvaardigde twijfel over een eventueel vooroordeel uit te sluiten (zie in die zin arresten van 20 december 2017, Spanje/Raad, C-521/15, EU:C:2017:982, punt 91, en 27 maart 2019, Augustus Wolff en Remedia/Commissie, C-680/16 P, EU:C:2019:257, punt 27).
- 113 De rol van de directeur van OLAF bij het verrichten van een onderzoek is omschreven in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1073/1999, waarin bepaald is dat de directeur van OLAF – zoals het Gerecht in punt 103 van het bestreden arrest heeft uiteengezet – de uitvoering van de onderzoeken leidt.
- 114 Hoewel de concrete vervulling van deze functie niet specifiek in die verordening is geregeld, vloeit uit de aard van de activiteiten van OLAF voort dat de vervulling van die functie noodzakelijkerwijs impliceert dat de directeur van OLAF bevoegd is om aan de personeelsleden van de eenheid die verantwoordelijk is voor het onderzoek, instructies te geven teneinde hun onderzoekswerkzaamheden aan te sturen, onder meer door in voorkomend geval te gelasten dat bepaalde onderzoeksactiviteiten worden verricht.

- 115 Overigens volgt uit artikel 11, lid 6, van de OLAF-instructies dat een aantal van de in deze bepaling genoemde onderzoeksactiviteiten pas mogen worden verricht na vertoon van een schriftelijke verklaring van de directeur van OLAF waarin onder meer de onderzoekactiviteiten zijn vermeld waarvoor de personeelsleden van OLAF autorisatie hebben gekregen. Dit geldt met name voor het horen van betrokken personen en getuigen, alsmede voor inspecties van gebouwen en controles ter plaatse.
- 116 De directeur van OLAF moet bijgevolg een actieve rol spelen bij het uitvoeren van onderzoeken, zoals tevens blijkt uit artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1073/1999, waarin bepaald is dat het onderzoeksverslag onder zijn gezag wordt opgesteld.
- 117 Dalli heeft niet aangetoond dat de rechtstreekse deelname van de directeur van OLAF aan bepaalde onderzoeksactiviteiten, die in verband kan worden gebracht met de bepalingen waarbij hem die actieve rol wordt toebedeeld, afbreuk kan doen aan de objectieve onpartijdigheid van die directeur. Bovendien heeft Dalli de geldigheid van die bepalingen niet betwist.
- 118 Derhalve kan niet worden aangenomen dat Dalli heeft aangetoond dat het Gerecht met zijn in punt 103 van het bestreden arrest vervatte oordeel dat die rechtstreekse deelname geen afbreuk doet aan de onpartijdigheid van het onderzoek, blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 119 Wat ten tweede het feit betreft dat aan een verhoor van Z. is deelgenomen door een vertegenwoordiger van een nationale autoriteit die tevens lid is van het Comité van toezicht, zij opgemerkt dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1073/1999 bepaalt dat de onafhankelijkheid van OLAF wordt versterkt door de geregelde controles waaraan dat comité de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden onderwerpt. In verband met deze taak kan het Comité van toezicht de directeur van OLAF met name advies geven over de activiteiten van OLAF.
- 120 Uit die bepaling blijkt dus dat de leden van dat comité toezicht dienen uit te oefenen op de door OLAF verrichte onderzoeken.
- 121 Gelet op de rol die aan het Comité van toezicht is toebedeeld, staat het buiten kijf dat het feit dat een van zijn leden rechtstreeks betrokken was bij onderzoeksactiviteiten van OLAF, gerechtvaardigde twijfel kan doen rijzen over het bestaan van een eventueel positief of negatief vooroordeel van dat lid wanneer hij in dat comité zijn taken vervult die verband houden met het toezicht op de omstandigheden waarin de onderzoeksactiviteiten in kwestie hebben plaatsgevonden.
- 122 Dat de objectieve onpartijdigheid van een lid van het Comité van toezicht dus in twijfel kan worden getrokken wanneer hij in die hoedanigheid toezichthoudende taken vervult, laat evenwel onverlet dat het feit dat die persoon dat toezicht naderhand dient uit te oefenen, geen gegronde twijfel kan doen rijzen over zijn onpartijdigheid tijdens zijn deelname aan een onderzoeksactiviteit.
- 123 Derhalve kan het door Dalli gestelde gebrek aan objectieve onpartijdigheid weliswaar in voorkomend geval worden ingeroepen met betrekking tot het advies dat het Comité van toezicht heeft uitgebracht over het OLAF-onderzoek, maar kan dat gebrek geen afbreuk doen aan de inachtneming van het beginsel van onpartijdigheid bij dat onderzoek, met name tijdens de hoorzitting waaraan een lid van dat comité heeft deelgenomen.

- 124 Met de argumentatie waarop punt 105 van het bestreden arrest betrekking heeft, beoogde Dalli de rechtmatigheid van de bewijsgaring door OLAF te betwisten, en niet de rechtmatigheid van het advies van het Comité van toezicht. Derhalve moet het argument dat het Gerecht in dat punt blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, ongegrond worden verklaard.
- 125 Ten derde is het argument dat gericht is tegen punt 119 van het bestreden arrest – voor zover het betrekking heeft op overwegingen van het Gerecht ten overvloede – overeenkomstig de in punt 103 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof niet ter zake dienend en moet het om die reden worden afgewezen.
- 126 Rekwirant is namelijk van mening dat het Gerecht zijn betoog dat de verzameling van telefoonbestanden door de Maltese autoriteiten een inmenging vormde in de persoonlijke levenssfeer, niet kon verwerpen op grond dat die autoriteiten OLAF niet hadden gewaarschuwd en verplicht waren om samen te werken met OLAF mits hun bijstand in overeenstemming was met het nationale recht. Rekwirant komt evenwel niet op tegen de vaststelling van het Gerecht dat hij niet had aangetoond dat OLAF verantwoordelijk kon worden gehouden voor de wijze waarop de Maltese autoriteiten de gegevens in kwestie hadden verzameld.
- 127 Ten vierde moet met betrekking tot de fout die het Gerecht zou hebben begaan door in punt 124 van het bestreden arrest te oordelen dat Dalli's recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en zijn recht op vertrouwelijkheid van communicatie niet waren geschonden, omdat hij niet had deelgenomen aan het opgenomen telefoongesprek van 3 juli 2012, in herinnering worden gebracht dat uit de in punt 55 van het onderhavige arrest aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie niet kan voortvloeien uit welke voldoende gekwalificeerde schending ook van een rechtsregel van de Unie, maar enkel uit een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt om rechten toe te kennen aan particulieren
- 128 Onverminderd de regels die gelden voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een handeling van de Unie, heeft die beperking tot doel de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie te beperken tot situaties waarin het onrechtmatige gedrag van de instellingen, organen en instanties van de Unie een persoon schade heeft berokkend door diens specifiek door het Unierecht beschermde belangen aan te tasten.
- 129 De functie van die beperking zou dus worden miskend indien werd aanvaard dat de Unie niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld opdat de schade wordt vergoed die een particulier heeft geleden ten gevolge van de schending van een rechtsregel waarbij hem geen enkel recht wordt toegekend, maar die ertoe strekt rechten toe te kennen aan een derde.
- 130 Hieruit volgt dat het Gerecht geen blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 124 van het bestreden arrest te oordelen dat de Unie jegens Dalli niet aansprakelijk kon worden gesteld voor de eventuele schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op vertrouwelijkheid van communicatie van derden van wie de gesprekken zijn beluisterd en opgenomen.
- 131 Derhalve is het eerste onderdeel van het derde middel gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond.

Tweede onderdeel van het derde middel

– Argumenten van partijen

- 132 In het tweede onderdeel van het derde middel betoogt Dalli dat het Gerecht de bewijzen onjuist heeft beoordeeld.
- 133 In de eerste plaats blijkt volgens Dalli uit de bewoordingen zelf van de verklaringen die voormalige werknemers van hem hebben afgelegd tijdens hun onderhoud met leden van het Europees Parlement, dat personeelsleden van OLAF – anders dan het Gerecht in punt 108 van het bestreden arrest heeft geoordeeld – hun hebben verzocht om bij hun versie van de feiten te blijven.
- 134 In de tweede plaats is Dalli van mening dat het Gerecht de bewijzen onjuist heeft opgevat door in punt 110 van dat arrest te oordelen dat er slechts een „klein verschil” bestond tussen twee versies van de transcriptie van een en dezelfde passage van een telefoongesprek, terwijl volgens Dalli in de ene versie wordt verwezen naar het feit dat Dalli een bepaalde prijs eiste, terwijl in de andere versie wordt verwezen naar een verzoek van een derde.
- 135 In de derde plaats stelt Dalli dat het Gerecht in punt 111 van het bestreden arrest niet op rechtsgeldige wijze kon uitsluiten dat relevantie toekwam aan persartikelen waarvan de Commissie de inhoud niet had betwist, terwijl deze artikelen als zodanig een bewijs vormden van de omstandigheden waarin het verhoor van K. had plaatsgevonden. Dat K. een proces-verbaal had ondertekend waarin de omstandigheden van haar verhoor niet ter discussie werden gesteld, is niet doorslaggevend. Uit die persartikelen komt immers uitdrukkelijk naar voren dat zij dat proces-verbaal heeft moeten ondertekenen zonder dat zij het heeft kunnen nalezen.
- 136 In de vierde plaats heeft het Gerecht volgens Dalli geen rekening gehouden met de door hem overgelegde bewijzen die betrekking hadden op de opname van een telefoongesprek van 3 juli 2012 door OLAF. Tevens heeft het Gerecht zichzelf tegengesproken door in punt 125 van het bestreden arrest te verklaren dat niets erop wees dat het betreffende telefoongesprek tot doel had rekwirant te beschuldigen, terwijl het in punt 122 van dat arrest heeft geoordeeld dat dit telefoongesprek was gevoerd om aanvullend bewijs te verzamelen teneinde de waarachtigheid van de feiten te bevestigen of te weerleggen.
- 137 In de vijfde plaats stelt Dalli dat het Gerecht in punt 126 van het bestreden arrest ten onrechte geen rekening heeft gehouden met advies 2/2012 van het Comité van toezicht, terwijl dit advies een bewijs vormde.
- 138 Volgens de Commissie is het tweede onderdeel van het derde middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk, gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond.

– Beoordeling door het Hof

- 139 Aangezien Dalli aanvoert dat het Gerecht de bewijzen onjuist heeft opgevat door bepaalde documenten verkeerd te interpreteren, zij om te beginnen opgemerkt dat een onjuiste opvatting van de bewijzen weliswaar kan bestaan in een interpretatie van een document die in strijd is met de inhoud ervan, maar dat het voor de vaststelling van een onjuiste opvatting van de bewijzen niet volstaat dat wordt aangetoond dat het betreffende document anders kon worden geïnterpreteerd

dan het Gerecht heeft gedaan. Daartoe moet namelijk worden aangetoond dat het Gerecht de grenzen van een redelijke beoordeling van dit document kennelijk heeft overschreden, met name door een lezing van dat document die in strijd is met de bewoordingen ervan (zie in die zin arresten van 10 februari 2011, Activision Blizzard Germany/Commissie, C-260/09 P, EU:C:2011:62, punt 54; 7 april 2016, Akhras/Raad, C-193/15 P, EU:C:2016:219, punt 72, en 30 januari 2020, České dráhy/Commissie, C-538/18 P en C-539/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:53, punt 60).

- 140 Ten eerste heeft het Gerecht in punt 108 van het bestreden arrest onder meer geoordeeld dat uit de transcriptie van het gesprek tussen voormalige werknemers van Dalli en leden van het Europees Parlement in wezen bleek dat personeelsleden van OLAF G. hadden aangeraden om voorzichtig te zijn wat betreft de wijze waarop hij informatie zou verstrekken, teneinde het lopende onderzoek in Malta niet te verstoren, maar hem niet hadden verzocht om zich aan zijn oorspronkelijke versie te houden. Het Gerecht heeft met name beklemtoond dat G. in antwoord op een vraag had ontkend dat die personeelsleden van OLAF hem hadden verzocht om bij die versie te blijven.
- 141 Hoewel de in die transcriptie weergegeven uitlatingen van G. bepaalde dubbelzinnigheden bevatten wat betreft de aanbevelingen van die personeelsleden van OLAF, heeft het Gerecht in punt 108 van het bestreden arrest het antwoord van G. op een vraag die rechtstreeks betrekking had op de kwestie of de personeelsleden van OLAF hem hadden aangespoord om een valse verklaring af te leggen, correct weergegeven. Voorts blijkt uit die transcriptie dat G. ook heeft verklaard dat diezelfde personeelsleden van OLAF hem hadden aangemaand tot voorzichtigheid, zonder hem op enig ogenblik expliciet te verzoeken om bepaalde feiten niet te vermelden.
- 142 Dalli heeft dan ook niet aangetoond dat het Gerecht de litigieuze transcriptie in punt 108 van het bestreden arrest onjuist heeft opgevat doordat het de grenzen van een redelijke beoordeling van dat document kennelijk zou hebben overschreden.
- 143 Ten tweede heeft het Gerecht in punt 110 van het bestreden arrest opgemerkt dat er een verschil bestond tussen de twee versies van de transcriptie van een en dezelfde passage van een telefoongesprek van 29 maart 2012. Het heeft geoordeeld dat het om een gering verschil ging dat geen invloed had op de conclusies van OLAF, en dat uit deze twee versies impliciet kon worden afgeleid dat zij beide verwezen naar een door Dalli gevraagd bedrag.
- 144 In dit verband blijkt het Gerecht de woorden die zijn gebezigd in elk van de door Dalli overgelegde versies, correct te hebben weergegeven. Bovendien is de door Dalli voorgestelde interpretatie van de door de Maltese autoriteiten verstrekte versie – volgens welke deze versie aldus zou kunnen worden opgevat dat daarin wordt verwezen naar een bedrag dat was geëist door Z. en niet door hem – weliswaar mogelijk, maar niet vanzelfsprekend genoeg om te oordelen dat het Gerecht de grenzen van een redelijke beoordeling van die versie kennelijk heeft overschreden.
- 145 Ten derde blijkt uit punt 111 van het bestreden arrest dat het Gerecht heeft besloten om geen doorslaggevend gewicht toe te kennen aan de artikelen uit de Maltese pers die Dalli had overgelegd om de omstandigheden te betwisten waarin het eerste verhoor van K. had plaatsgevonden.

- 146 Uit datzelfde punt volgt evenwel dat het Gerecht zich tevens subsidiair heeft gebaseerd op het feit dat uit het proces-verbaal van het tweede verhoor van K. niet bleek dat zij bij die gelegenheid bezwaar had gemaakt tegen de omstandigheden waarin het eerste verhoor had plaatsgevonden, terwijl zij met betrekking tot dit eerste verhoor een aantal toevoegingen, wijzigingen en verduidelijkingen had aangebracht.
- 147 Deze laatste overweging, waartegen Dalli in het kader van de onderhavige hogere voorziening op geen enkele wijze is opgekomen, volstaat als motivering van het oordeel van het Gerecht dat niet was aangetoond dat de praktijken van de personeelsleden van OLAF tijdens het eerste verhoor indruisten tegen de beginselen inzake bewijsvoering.
- 148 Derhalve moet worden geoordeeld dat het betoog van Dalli dat gericht is tegen punt 111 van het bestreden arrest, niet ter zake dienend is gelet op de in punt 103 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Hof, voor zover dat betoog ziet op overwegingen ten overvloede van het bestreden arrest.
- 149 Ten vierde komt Dalli weliswaar op tegen verschillende onderdelen van de motivering van het Gerecht die betrekking hebben op de opname van een telefoongesprek van 3 juli 2012, maar opgemerkt dient te worden dat een dergelijke opname slechts tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie zou kunnen leiden indien zij plaatsvond in strijd met een rechtsregel van de Unie die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren.
- 150 Uit de punten 127 tot en met 130 van het onderhavige arrest blijkt dat het Gerecht in punt 124 van het bestreden arrest op goede gronden heeft geoordeeld dat in dit verband door Dalli ingeroepen rechtsregels niet tot doel hadden hem rechten toe te kennen, en dat reeds op grond van deze vaststelling kon worden uitgesloten dat de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in het geding was ten gevolge van die opname.
- 151 Aangezien aan deze beoordeling niet kan worden afgedaan doordat eventueel rekening wordt gehouden met aanvullende bewijzen betreffende die opname, noch doordat wordt aangetoond dat diezelfde opname tot doel had Dalli te beschuldigen, moeten de argumenten die in dit verband in het kader van de onderhavige hogere voorziening zijn aangevoerd, dan ook worden verworpen omdat zij niet ter zake dienend zijn.
- 152 Ten vijfde heeft het Gerecht in punt 126 van het bestreden arrest geoordeeld dat het aan Dalli was om aan te tonen dat de in advies 2/2012 van het Comité van toezicht vervatte beweringen bewezen waren, maar dat de Commissie geen standpunt hoefde in te nemen over die beweringen.
- 153 Door aldus te oordelen is het Gerecht uitgegaan van de regels inzake de verdeling van de bewijslast in het kader van een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, maar heeft het niet in algemene zin ontkend dat advies 2/2012 enige bewijskracht had.
- 154 Hieruit volgt dat Dalli's argument dat het Gerecht in punt 126 van het bestreden arrest ten onrechte geen rekening heeft gehouden met dat advies, gebaseerd is op een onjuiste lezing van dat punt en bijgevolg ongegrond moet worden verklaard.
- 155 Gelet op het voorgaande moet het tweede onderdeel van het derde middel worden afgewezen omdat het gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond is. Derhalve moet het derde middel in zijn geheel worden verworpen.

Vierde middel: naleving van artikel 4 van besluit 1999/396

Eerste onderdeel van het vierde middel

– Argumenten van partijen

- 156 In het eerste onderdeel van het vierde middel stelt Dalli in de eerste plaats dat uit artikel 4 van besluit 1999/396 en uit het arrest van het Gerecht van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Commissie (T-48/05, EU:T:2008:257), volgt dat OLAF verplicht is om de personen naar wie een onderzoek loopt te horen over alle feiten die op hen betrekking hebben. Het Gerecht had dan ook moeten vaststellen of Dalli diende te worden gehoord over een nota die een transcriptie van het verhoor van G. op 19 september 2012 was (hierna: „nota betreffende het verhoor van G.”), en had zich daarbij moeten baseren op de in deze nota vermelde feiten en niet – zoals het in punt 143 van het bestreden arrest heeft gedaan – op andere criteria die verband houden met de aard van die nota, het bestaan van andere bewijzen of het feit dat die nota enkel is opgenomen in de bijlagen bij het verslag van OLAF.
- 157 In de tweede plaats heeft het Gerecht volgens Dalli een tegenstrijdige motivering verstrekt door in punt 143 van het bestreden arrest te verklaren dat uit de aanwezigheid van een bewijselement in de bijlagen bij een verslag van OLAF niet kan worden afgeleid dat OLAF dit bewijselement heeft gebruikt om bepaalde aantijgingen te bewijzen, terwijl het in punt 109 van dat arrest heeft vastgesteld dat de stukken waarop een dergelijk verslag steunt, enkel bestemd zijn om in voorkomend geval te worden opgenomen in een bijlage bij dat verslag.
- 158 In de derde plaats heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 144 van het bestreden arrest te oordelen dat de betrokkene niet het recht had om te worden gehoord over de conclusies van het eindverslag van OLAF. Doorslaggevend is namelijk of de betrokkene is gehoord over alle feiten die ten grondslag liggen aan die conclusies.
- 159 Volgens de Commissie is het eerste onderdeel van het vierde middel ongegrond.

– Beoordeling door het Hof

- 160 Ten eerste moet met betrekking tot de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven in punt 143 van het bestreden arrest, worden opgemerkt dat het Gerecht in dat punt Dalli's argument heeft verworpen volgens hetwelk OLAF artikel 4 van besluit 1999/396 had geschonden doordat deze instantie hem niet toestond om zich uit te spreken over de nota betreffende het verhoor van G.
- 161 Om tot dat oordeel te komen, heeft het Gerecht allereerst vastgesteld dat OLAF verplicht was om de betrokkene te verzoeken zijn opmerkingen uiteen te zetten over de feiten die op hem betrekking hadden, maar niet om hem de mogelijkheid te bieden een standpunt in te nemen over elke verkregen getuigenverklaring. Vervolgens heeft het Gerecht benadrukt dat van de nota betreffende het verhoor van G. voor verschillende doeleinden was gebruikgemaakt in het verslag van OLAF, zonder dat OLAF evenwel enkel op basis van deze nota conclusies had getrokken ten aanzien van rekwirant. Ten slotte heeft het Gerecht opgemerkt dat uit de enkele omstandigheid dat die nota was opgenomen in de bijlagen bij dat verslag, niet kan worden afgeleid dat zij is gebruikt als bewijs van de aantijgingen tegen Dalli.

- 162 In dit verband zij beklemtoond dat in artikel 4 van besluit 1999/396, waarin wordt geregeld onder welke voorwaarden en op welke wijze interne onderzoeken worden verricht, is bepaald dat er – zoals het Gerecht in punt 130 van het bestreden arrest heeft onderstreept – na afloop van een onderzoek geen conclusies kunnen worden getrokken waarin een lid van de Commissie bij name wordt genoemd zonder dat „de betrokkene in de gelegenheid is gesteld zich over alle hem betreffende feiten uit te spreken”.
- 163 Uit de bewoordingen zelf van dat artikel volgt dat OLAF de „betrokkene” niet de mogelijkheid hoeft te bieden om zich uit te spreken over elk in de loop van het onderzoek verkregen bewijs dat zou kunnen worden gebruikt om te zijnen aanzien conclusies te trekken, maar hem enkel in de gelegenheid moet stellen om zich uit te spreken over de hem betreffende feiten die blijken uit die bewijzen.
- 164 Hieruit volgt dat OLAF verplicht zou zijn geweest om Dalli over de in de nota betreffende het verhoor van G. vermelde feiten te horen indien deze feiten werden beschouwd als hem betreffende feiten. Derhalve heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het in eerste aanleg aangevoerde argument van Dalli dat artikel 4 van besluit 1999/396 was geschonden, te verwerpen op grond dat OLAF die nota slechts in beperkte mate had gebruikt in het onderzoeksverslag.
- 165 Niettemin moet een hogere voorziening worden afgewezen wanneer uit de motivering van het arrest van het Gerecht weliswaar blijkt dat het Unierecht is geschonden, maar het dictum van dat arrest op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt (zie in die zin arrest van 4 juni 2020, Terna/Commissie, C-812/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:437, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 166 Dat is in casu het geval.
- 167 Uit de nota betreffende het verhoor van G. blijkt namelijk dat G. tijdens zijn verhoor melding heeft gemaakt van een ontmoeting tussen Dalli en Z. op 10 februari 2012 en van contacten tussen Z., K. en G. over de mogelijkheid dat Dalli bepaalde standpunten inneemt tegen betaling van een aanzienlijke geldsom.
- 168 Uit de transcripties van Dalli’s verhoren van 16 juli 2012 en 17 september 2012 blijkt dat Dalli zich heeft kunnen uitspreken over het bestaan van die ontmoeting en over de contacten die bij die gelegenheid zouden hebben plaatsgevonden, alsmede over het voorstel van Z. dat het belangrijkste voorwerp vormde van de in de nota betreffende het verhoor van G. vermelde contacten.
- 169 Daarbij komt dat Dalli geen melding heeft gemaakt van nieuwe feiten die voor het eerst in die nota zouden zijn genoemd en waarover hij zich dus niet zou hebben kunnen uitspreken tijdens zijn verhoor door OLAF.
- 170 Derhalve moet het in eerste aanleg aangevoerde argument dat Dalli – in strijd met artikel 4 van besluit 1999/396 – niet is gehoord over de feiten die zijn uiteengezet in de nota betreffende het verhoor van G., ongegrond worden verklaard. Hieruit volgt dat het ter ondersteuning van de onderhavige hogere voorziening aangevoerde argument dat het Gerecht in punt 143 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, niet ter zake dienend is.

- 171 Ten tweede moet met betrekking tot de vermeende tegenstrijdigheid tussen de overwegingen in respectievelijk de punten 109 en 143 van het bestreden arrest worden opgemerkt dat het Gerecht in punt 109 van dat arrest het argument betreffende het feit dat bepaalde bewijzen niet waren opgenomen in het verslag van OLAF, heeft verworpen op grond dat de documenten waarop een dergelijk verslag steunt, niet volledig in dat verslag hoeven te worden overgenomen en enkel bestemd zijn om in voorkomend geval te worden opgenomen in een bijlage daarbij.
- 172 In punt 143 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat uit de enkele omstandigheid dat de nota betreffende het verhoor van G. is opgenomen in de bijlagen bij het verslag van OLAF, niet kan worden afgeleid dat die nota is gebruikt als bewijs van de aantijgingen tegen Dalli.
- 173 Van enige tegenstrijdigheid tussen de overwegingen in respectievelijk de punten 109 en 143 van het bestreden arrest is geen sprake. Uit punt 109 van dat arrest volgt namelijk niet dat de bijlagen bij een verslag van OLAF enkel tegen de betrokkenen of – a fortiori – tegen een van hen gebruikte bewijzen mogen bevatten wanneer in dat verslag – zoals in het onderhavige geval – conclusies zijn neergelegd die betrekking hebben op het gedrag van meerdere personen.
- 174 Ten derde dient met betrekking tot de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht in punt 144 van het bestreden arrest blijkt zou hebben gegeven, te worden opgemerkt dat het Gerecht in dat punt onder meer heeft vastgesteld dat Dalli niet had vermeld welke aan de conclusie in kwestie ten grondslag liggende feiten hij wenste te ontkennen of nader wilde toelichten.
- 175 Hieruit volgt dat het Gerecht in punt 144 van het bestreden arrest niet heeft geoordeeld dat OLAF niet verplicht was om Dalli te horen over de feiten die ten grondslag lagen aan een van zijn conclusies, maar juist impliciet heeft erkend dat wel degelijk een dergelijke verplichting op OLAF rustte, waarbij het Gerecht preciseerde dat het aan Dalli was om – teneinde de door hem gestelde schending van het Unierecht aan te tonen – te vermelden over welke feiten hij niet door OLAF was gehoord.
- 176 Dalli's argument dat het Gerecht in punt 144 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, moet dan ook ongegrond worden verklaard voor zover het berust op een onjuiste lezing van dat arrest.
- 177 Derhalve moet het eerste onderdeel van het vierde middel worden afgewezen omdat het gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond is.

Tweede onderdeel van het vierde middel

– Argumenten van partijen

- 178 In het tweede onderdeel van het vierde middel stelt Dalli dat het Gerecht de nota betreffende het verhoor van G. onjuist heeft opgevat door in punt 143 van het bestreden arrest te oordelen dat in deze nota geen feiten worden uiteengezet waarbij rekwirant betrokken was, terwijl uit die nota duidelijk naar voren komt dat dit wel het geval is. Deze fout is herhaald in punt 145 van dat arrest, waarin het Gerecht heeft verklaard dat rekwirant zich heeft kunnen uitspreken over de hem betreffende feiten.
- 179 Volgens de Commissie is het tweede onderdeel van het vierde middel ongegrond.

– *Beoordeling door het Hof*

- 180 In punt 143 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de nota betreffende het verhoor van G. in het verslag van OLAF enkel is vermeld „om de getuigenverhoren weer te geven die hadden plaatsgevonden [...], om melding te maken van een feit dat geen betrekking had op [Dalli] en dat bevestigde wat de getuige reeds had verklaard tijdens een eerste verhoor [...] en om de subjectieve opvatting weer te geven die een getuige eropna hield met betrekking tot het aanbod dat Z. had gedaan aan onder meer de klager”. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat uit dat verslag niet bleek „dat OLAF enkel op basis van deze nota welke conclusie ook zou hebben getrokken ten aanzien van [Dalli]”.
- 181 Zoals blijkt uit punt 164 van het onderhavige arrest, hebben al die verschillende vaststellingen van het Gerecht evenwel betrekking op het gebruik dat OLAF in zijn verslag heeft gemaakt van de nota betreffende het verhoor van G. Voorts blijkt uit geen enkel ander onderdeel van punt 143 van het bestreden arrest dat het Gerecht, zoals Dalli aanvoert, zou hebben geoordeeld dat er in die nota geen hem betreffende feiten zijn vermeld.
- 182 Derhalve kan niet worden geoordeeld dat de door het Gerecht in punt 145 van het bestreden arrest gedane vaststelling dat Dalli in de gelegenheid is gesteld om zich uit te spreken over de hem betreffende feiten, zelfs maar gedeeltelijk berust op een oordeel van het Gerecht dat er in de nota betreffende het verhoor van G. geen melding wordt gemaakt van dergelijke feiten.
- 183 Daarbij komt dat rekwirant, zelfs indien deze nota hem niet ter kennis was gebracht, de gelegenheid zou hebben gehad om een standpunt in te nemen over de feiten waarnaar in die nota wordt verwezen, zoals blijkt uit de punten 167 tot en met 170 van het onderhavige arrest.
- 184 Het tweede onderdeel van het vierde middel berust dan ook op een onjuiste lezing van het bestreden arrest en moet om die reden ongegrond worden verklaard. Het vierde middel moet bijgevolg in zijn geheel worden afgewezen.

Vijfde middel: adiëring van het Comité van toezicht

Argumenten van partijen

- 185 Met zijn vijfde middel betoogt Dalli dat het Gerecht verschillende fouten heeft begaan bij de afwijzing van de vijfde in eerste aanleg aangevoerde grief, die betrekking had op de tussenkomst van het Comité van toezicht.
- 186 In de eerste plaats moet volgens Dalli overeenkomstig de werkafspraken tussen het Comité van toezicht en OLAF (hierna: „werkafspraken”) een termijn van vijf dagen in acht worden genomen tussen de adiëring van het Comité van toezicht en de verstrekking van informatie aan de nationale gerechtelijke autoriteiten. Hoewel deze termijn in uitzonderlijke omstandigheden korter kan zijn dan vijf dagen, moet OLAF altijd met het Comité van toezicht overeenstemming trachten te bereiken alvorens informatie te verstrekken aan die autoriteiten. Voorts is Dalli van mening dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat OLAF daarbij over een beoordelingsmarge moest beschikken, terwijl een dergelijke benadering volgens hem tot gevolg heeft dat de door dit comité op grond van artikel 11, lid 7, van verordening nr. 1073/1999 uit te

voeren controle niet langer doeltreffend is. Het gevoelige karakter van de onderhavige zaak impliceert volgens Dalli – anders dan het Gerecht heeft geoordeeld – dat de toepasselijke procedurele waarborgen strikt moeten worden geëerbiedigd.

- 187 In de tweede plaats stelt Dalli dat het Gerecht het dossier onjuist heeft opgevat door in punt 160 van het bestreden arrest te oordelen dat de voorzitter van het Comité van toezicht ermee heeft ingestemd dat het verslag van OLAF vóór het verstrijken van een termijn van vijf dagen zou worden verstrekt aan de Maltese gerechtelijke autoriteiten. Dat deze instemming is verleend, hetgeen Dalli naar eigen zeggen ter terechtzitting voor het Gerecht heeft betwist, blijkt volgens hem namelijk uit geen enkel processtuk. Bovendien bevatten verschillende processtukken aanwijzingen in tegengestelde zin.
- 188 In de derde plaats voert Dalli aan dat het Gerecht artikel 11, lid 7, van verordening nr. 1073/1999 – zoals deze bepaling wordt uitgelegd in zijn eigen rechtspraak – heeft geschonden door in punt 161 van het bestreden arrest te oordelen dat OLAF zijn verslag aan de nationale gerechtelijke autoriteiten mocht toezenden voordat het Comité van toezicht het onderzoek van dit verslag had afgerond. Het door dit comité uitgeoefende toezicht vormt geen verboden inmenging in het verloop van het onderzoek en is onontbeerlijk om de rechten van de betrokken personen op doeltreffende wijze te beschermen.
- 189 In casu is die verplichting niet nagekomen, aangezien OLAF het Comité van toezicht op 18 oktober 2012 toegang had verleend tot het dossier en vervolgens dit dossier op 19 oktober 2012 had doen toekomen aan de Maltese autoriteiten, terwijl dat comité OLAF had gewaarschuwd dat een langere onderzoekstermijn noodzakelijk was. Dat het Comité van toezicht zich niet kan verzetten tegen de verzending van het verslag van OLAF, volstaat bovendien niet als rechtvaardiging dat aan dat comité elke daadwerkelijke mogelijkheid wordt ontnomen om zijn toezicht uit te oefenen.
- 190 Volgens de Commissie is het vijfde middel ongegrond.

Beoordeling door het Hof

- 191 Om te beginnen moet de taak van het Comité van toezicht – waarover Dalli en de Commissie het oneens zijn – worden gepreciseerd.
- 192 In artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1073/1999 wordt deze taak op algemene wijze omschreven, waarbij wordt gepreciseerd dat de onafhankelijkheid van OLAF wordt gesterkt door de geregelde controles waaraan het Comité van toezicht de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF onderwerpt.
- 193 Daartoe is het Comité van toezicht krachtens artikel 11, lid 8, van verordening nr. 1073/1999 verplicht om jaarlijks minstens één activiteitenverslag vast te stellen. Daarnaast kan het overeenkomstig artikel 11, leden 1 en 8, van die verordening aan de directeur van OLAF advies verstrekken over de activiteiten van OLAF, en aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer verslag uitbrengen over de resultaten van de onderzoeken van OLAF en het gevolg dat eraan is gegeven.
- 194 Hoewel het niet uitgesloten is dat een advies van het Comité van toezicht betrekking heeft op een specifieke zaak, heeft de Uniewetgever voorgeschreven dat een dergelijk advies niet tot doel mag hebben de keuzes te beïnvloeden die OLAF in een welbepaalde zaak moet maken, aangezien –

zoals het Gerecht in punt 162 van het bestreden arrest terecht in herinnering heeft gebracht – in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1073/1999 is bepaald dat de adviezen van het Comité van toezicht worden uitgebracht zonder dat er sprake is van inmenging in de afwikkeling van de lopende onderzoeken.

- 195 Uit een en ander volgt dat het Comité van toezicht – zoals de advocaat-generaal in punt 103 van zijn conclusie heeft opgemerkt – tot taak heeft een systemische controle van de activiteiten van OLAF uit te voeren. Weliswaar heeft het Comité van toezicht tot taak om na te gaan of deze activiteiten worden verricht op een wijze die de rechten van de betrokken personen – met name hun procedurele rechten – eerbiedigt, maar het is niet aan dat comité om daartoe de handelingen van OLAF te onderwerpen aan een voorafgaande controle.
- 196 Deze opvatting van de taken van het Comité van toezicht wordt – wat meer in het bijzonder de verstrekking van informatie aan de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat betreft – bevestigd door het feit dat dit comité, wanneer het overeenkomstig artikel 11, lid 7, van verordening nr. 1073/1999 in kennis wordt gesteld van de noodzaak van een dergelijke verstrekking, niet bevoegd is om bezwaar te maken tegen deze verstrekking, zoals het Gerecht in punt 162 van het bestreden arrest heeft vermeld.
- 197 Dat sommige bepalingen van het reglement van orde van het Comité van toezicht van OLAF eventueel – zoals Dalli stelt – aldus kunnen worden uitgelegd dat zij ertoe strekken om het Comité van toezicht een ruimere taak toe te vertrouwen, doet hoe dan ook niet af aan de voorgaande overwegingen, aangezien dit reglement van orde, dat is vastgesteld op de grondslag van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1073/1999, de bepalingen van deze verordening niet kan wijzigen.
- 198 In dit verband moet ten eerste met betrekking tot het argument dat OLAF verplicht was de voltooiing van de taak van het Comité van toezicht af te wachten alvorens zijn verslag te doen toekomen aan de nationale gerechtelijke autoriteiten, worden benadrukt dat een dergelijke verplichting niet voortvloeit uit de bepalingen van verordening nr. 1073/1999.
- 199 Bovendien zou deze verplichting ertoe kunnen leiden dat de conclusies met vertraging in aanmerking worden genomen door de nationale gerechtelijke autoriteiten, terwijl de nakoming van die verplichting niet noodzakelijk is om het Comité van toezicht in staat te stellen zijn specifieke taak te vervullen. Het staat immers niet aan het Comité van toezicht om zich te verzetten tegen de verstrekking van informatie aan de nationale gerechtelijke autoriteiten, maar enkel om een systemische controle van de praktijken van OLAF ter zake uit te voeren.
- 200 Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 162 van het bestreden arrest te oordelen dat er geen rechtsregel van de Unie was geschonden ten gevolge van het feit dat het verslag aan de Maltese gerechtelijke autoriteiten was verstrekt voordat het Comité van toezicht zich daarover had uitgesproken.
- 201 Ten tweede heeft het Gerecht met betrekking tot de termijn tussen de adiëring van het Comité van toezicht en de verzending van het verslag aan de Maltese autoriteiten, in punt 153 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat bij artikel 11, lid 7, van verordening nr. 1073/1999 de verplichting wordt opgelegd om het comité in kennis te stellen van de gevallen waarin gegevens aan de nationale gerechtelijke autoriteiten moeten worden verstrekt, zonder dat daarbij de termijn wordt vastgesteld waarover het comité moet beschikken om vóór die verstrekking een controle te verrichten.

- 202 In de werkafspraken is weliswaar bepaald dat de documenten die in dit verband moeten worden overgelegd aan het Comité van toezicht, „in de regel” vijf werkdagen vóór de verstrekking van informatie aan de nationale gerechtelijke autoriteiten moeten worden meegedeeld aan dat comité, maar uit de bewoordingen zelf van de werkafspraken blijkt – zoals het Gerecht dienaangaande heeft opgemerkt – dat die termijn indicatief is en dat OLAF er dus van kan afwijken.
- 203 Aangezien het Comité van toezicht gelet op zijn specifieke taak hoe dan ook geen standpunt hoeft in te nemen voordat informatie wordt verstrekt aan de nationale gerechtelijke autoriteiten, moet aan OLAF een ruime beoordelingsmarge worden toegekend om te bepalen op welke datum het deze informatie aan die autoriteiten verstrekt. OLAF kan dan ook besluiten om die informatie te verstrekken voordat de in de werkafspraken vastgestelde termijn is verstreken, zonder dat de voorzitter van het Comité van toezicht daarmee vooraf heeft ingestemd.
- 204 Derhalve kan niet worden geoordeeld dat het Gerecht de feiten juridisch onjuist heeft gekwalificeerd door te oordelen dat OLAF het – gelet op het belang en de gevoeligheid van het onderzoek alsook op het feit dat Dalli zijn functie als commissaris al had neergelegd – passend kon achten om zijn verslag reeds op 19 oktober 2012 over te zenden aan de Maltese autoriteiten terwijl het Comité van toezicht pas de dag voordien toegang had gekregen tot het volledige dossier, en dat OLAF aldus zijn beoordelingsmarge niet kennelijk had overschreden.
- 205 Ten derde moet Dalli’s stelling dat het dossier onjuist is opgevat omdat de voorzitter van het Comité van toezicht er – anders dan het Gerecht in punt 160 van het bestreden arrest heeft opgemerkt – niet mee had ingestemd dat het verslag van OLAF aan de Maltese gerechtelijke autoriteiten zou worden overgezonden vóór het verstrijken van een termijn van vijf dagen, worden afgewezen. Uit punt 203 van het onderhavige arrest volgt namelijk dat zelfs indien het Gerecht ten onrechte zou hebben geoordeeld dat de voorzitter van het Comité van toezicht had aanvaard dat het noodzakelijk was om het verslag spoedig te doen toekomen aan de Maltese autoriteiten, deze fout niet kan afdoen aan het in punt 164 van het bestreden arrest vervatte oordeel dat OLAF dit verslag kon verzenden zonder de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen te schenden.
- 206 Derhalve is het vijfde middel gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond.

Zesde middel: vermoeden van onschuld

Tweede onderdeel van het zesde middel

– Argumenten van partijen

- 207 In het tweede onderdeel van het zesde middel – dat eerst moet worden onderzocht – betoogt Dalli dat de overwegingen van het Gerecht die verband houden met de beoordeling van de verklaringen die de directeur van OLAF had afgelegd tijdens een persconferentie, tegenstrijdig zijn voor zover het Gerecht in punt 176 van het bestreden arrest enerzijds heeft geoordeeld dat de directeur van OLAF had verklaard dat Dalli niet was opgetreden tegen het gedrag in kwestie waarvan hij op de hoogte was, en anderzijds heeft geoordeeld dat de verklaringen van de directeur van OLAF niet impliceerden dat rekwirant schuldig was.

208 Daarnaast heeft het Gerecht volgens Dalli een aantal bewijzen buiten beschouwing gelaten doordat het geen rekening heeft gehouden met een aantal negatieve uitlatingen die de directeur van OLAF tijdens zijn persconferentie had gedaan.

209 Volgens de Commissie is het tweede onderdeel van het zesde middel ongegrond.

– *Beoordeling door het Hof*

210 In punt 176 van het bestreden arrest heeft het Gerecht ten eerste opgemerkt dat de feitelijke vaststellingen van de directeur van OLAF met name betrekking hadden op „het feit dat [Dalli] op de hoogte was van het gedrag in kwestie en dat een reactie van zijnentwege in dit verband was uitgebleven”. Ten tweede heeft het in dat punt geoordeeld dat „[d]eze vaststellingen [...] niet kunnen worden geacht te worden aangehaald op een wijze die impliceert dat [rekwirant] schuldig is of die het publiek ertoe aanzet in zijn schuld te geloven”.

211 Het Gerecht heeft in punt 176 van het bestreden arrest dus de feitelijke gegevens beschreven die de directeur van OLAF tijdens de persconferentie van 17 oktober 2012 had vermeld, en heeft vervolgens beoordeeld hoe de directeur van OLAF die gegevens had voorgesteld. Overigens heeft het Gerecht die tweede gedachte in datzelfde punt nader toegelicht door uiteen te zetten welke voorzorgsmaatregelen de directeur van OLAF had genomen om te voorkomen dat zijn uitspraken konden worden opgevat als een schuldigverklaring van Dalli.

212 Derhalve moet de stelling dat punt 176 van het bestreden arrest tegenstrijdig is gemotiveerd, ongegrond worden verklaard.

213 Met betrekking tot het argument dat bepaalde bewijzen buiten beschouwing zijn gelaten, moet worden opgemerkt dat Dalli met dit argument niet betoogt dat het Gerecht bewijzen niet in aanmerking heeft genomen, maar dat het een van deze bewijzen die het daadwerkelijk had beoordeeld – te weten de transcriptie van de persconferentie van de directeur van OLAF van 17 oktober 2012 – onjuist heeft opgevat. Het tweede onderdeel van het zesde middel is trouwens uiteengezet onder de titel „Onjuiste opvatting van de bewijzen”.

214 In zoverre is het juist dat uit deze transcriptie blijkt dat de directeur van OLAF zich tijdens die persconferentie kritisch heeft uitgelaten over Dalli's gedrag als lid van de Commissie en heeft gesuggereerd dat Dalli in verband kon worden gebracht met bepaalde frauduleuze activiteiten.

215 Uit die transcriptie blijkt echter niet dat de directeur van OLAF duidelijk heeft verklaard dat Dalli strafbare feiten had gepleegd.

216 Derhalve kan de transcriptie van de persconferentie in kwestie weliswaar rechtmatig worden uitgelegd op verschillende manieren, maar kan niet worden geoordeeld dat het Gerecht die transcriptie onjuist heeft opgevat en daarbij de grenzen van een redelijke beoordeling van dit document kennelijk heeft overschreden.

217 Het tweede onderdeel van het zesde middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

Eerste onderdeel van het zesde middel

– Argumenten van partijen

- 218 In het eerste onderdeel van het zesde middel voert Dalli aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de draagwijdte van het beginsel van het vermoeden van onschuld.
- 219 In de eerste plaats heeft het Gerecht volgens Dalli de criteria die het mogelijk maken om een evenwicht tot stand te brengen tussen dat beginsel en de vrijheid van meningsuiting verkeerd begrepen, doordat het in punt 175 van het bestreden arrest heeft verwezen naar het recht van OLAF om het publiek zo nauwkeurig mogelijk te informeren, terwijl dit recht niet is erkend in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).
- 220 In de tweede plaats heeft het Gerecht volgens Dalli ten onrechte geoordeeld dat het feit dat bepaalde gegevens die naar voren zijn gebracht tijdens de door OLAF georganiseerde persconferentie, reeds waren opgenomen in perscommuniqués die eerder door Dalli of de Commissie waren uitgebracht, bepaalde schendingen van het vermoeden van onschuld of van het uit artikel 339 VWEU voortvloeiende beginsel van vertrouwelijkheid kon rechtvaardigen. Tevens is Dalli van mening dat het Gerecht in punt 177 van het bestreden arrest niet op goede gronden kon oordelen dat het door hem gepubliceerde perscommuniqué betrekking had op de conclusies van OLAF, aangezien dit communiqué dateerde van vóór de publicatie van het verslag van OLAF.
- 221 In de derde plaats stelt Dalli dat het Gerecht ook blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het in punt 179 van het bestreden arrest heeft erkend dat relevantie toekwam aan het feit dat het naderhand door OLAF uitgebrachte perscommuniqué ertoe strekte onjuiste informatie te corrigeren die door de media was verspreid.
- 222 Volgens de Commissie moet het eerste onderdeel van het zesde middel gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond worden verklaard.

– Beoordeling door het Hof

- 223 Wat ten eerste de criteria betreft die het Gerecht heeft vastgesteld om een evenwicht tot stand te brengen tussen het vermoeden van onschuld en de vrijheid van meningsuiting, zij eraan herinnerd dat het vermoeden van onschuld is erkend in artikel 48 van het Handvest, dat – zoals blijkt uit de toelichtingen bij het Handvest – overeenkomt met artikel 6, leden 2 en 3, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Derhalve dient overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest bij de uitlegging van artikel 48 van het Handvest rekening te worden gehouden met artikel 6, leden 2 en 3, EVRM als minimumbeschermingsniveau [arrest van 5 september 2019, AH e.a. (Vermoeden van onschuld), C-377/18, EU:C:2019:670, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 224 Zoals het Gerecht in wezen heeft opgemerkt in punt 173 van het bestreden arrest, volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat het vermoeden van onschuld wordt geschonden wanneer een rechterlijke beslissing of een officiële verklaring over een verdachte laat uitschijnen dat deze verdachte schuldig is, terwijl zijn schuld niet vooraf overeenkomstig de wetgeving is vastgesteld, en dat de autoriteiten het publiek weliswaar mogen inlichten over lopende strafzaken, maar dat

dit moet gebeuren met alle discretie en terughoudendheid die nodig zijn opdat het vermoeden van onschuld wordt geëerbiedigd (zie in die zin EHRM, 22 mei 2014, Ilgar Mammadov tegen Azerbeidzjan, CE:ECHR:2014:0522JUD001517213, §§ 125 en 126).

- 225 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat – zoals Dalli heeft aangevoerd – in die rechtspraak niet is erkend dat overheidsinstanties bevoegd zijn om het publiek zo nauwkeurig mogelijk in te lichten over de acties die worden ondernomen in verband met eventuele onregelmatigheden of fraude.
- 226 In punt 175 van het bestreden arrest heeft het Gerecht evenwel niet geoordeeld dat OLAF over deze bevoegdheid beschikte, maar heeft het vastgesteld dat bij het zoeken naar een juist evenwicht tussen de in het geding zijnde belangen in aanmerking moest worden genomen dat OLAF er belang bij had dat het publiek aldus werd ingelicht.
- 227 Voorts heeft het Gerecht in datzelfde punt van het bestreden arrest bij zijn beoordeling van de uitlatingen die de directeur van OLAF had gedaan tijdens de persconferentie van 17 oktober 2012, eveneens gepreciseerd dat deze uitlatingen behoedzaam waren en dat de directeur van OLAF de nodige terughoudendheid had betracht. Het Gerecht heeft aldus de criteria toegepast die voortvloeien uit de in punt 224 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak van het EHRM.
- 228 Derhalve heeft het Gerecht in punt 175 van het bestreden arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de criteria die het moest toepassen om te onderzoeken of OLAF het beginsel van het vermoeden van onschuld had geschonden.
- 229 Ten tweede moeten de overige argumenten die Dalli heeft aangevoerd ter ondersteuning van het eerste onderdeel van het zesde middel worden afgewezen omdat zij – gelet op de in punt 103 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof – niet ter zake dienend zijn voor zover zij betrekking hebben op overwegingen ten overvloede van het Gerecht.
- 230 Uit het voorgaande volgt namelijk ten eerste dat de verwerping van de in eerste aanleg aangevoerde grief betreffende schending van het vermoeden van onschuld onder meer was gebaseerd op de overweging dat de directeur van OLAF bij de bekendmaking van de conclusies van OLAF de nodige terughoudendheid had betracht, en ten tweede dat Dalli de in punt 176 van het bestreden arrest vermelde elementen die aan die overweging ten grondslag lagen, niet op geldige wijze betwist.
- 231 Aangezien voormelde overweging volstaat om overeenkomstig de in de punten 223 en 224 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak vast te stellen dat de verklaringen van de directeur van OLAF niet in strijd waren met artikel 48 van het Handvest, zijn de aanvullende overwegingen van het Gerecht in de punten 175 en 177 van het bestreden arrest, die in wezen behelzen dat bepaalde gegevens reeds door de Commissie of door Dalli waren verspreid, niet noodzakelijk voor de motivering van het in punt 178 van het bestreden arrest vervatte oordeel van het Gerecht.
- 232 Ten derde is ook het argument dat het Gerecht in punt 179 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, niet ter zake dienend.

- 233 Zo blijkt uit punt 180 van het bestreden arrest dat het Gerecht in het licht van de inhoud van het perscommuniqué van 19 oktober 2012 heeft geoordeeld dat OLAF met dit communiqué het publiek rechtmatig had ingelicht en daarbij alle vereiste discretie en terughoudendheid had betracht.
- 234 Aangezien deze overweging volstaat om overeenkomstig de in de punten 223 en 224 van dit arrest vermelde rechtspraak aan te tonen dat OLAF het vermoeden van onschuld in acht had genomen toen het dat communiqué uitbracht – hetgeen in de onderhavige hogere voorziening op generlei wijze wordt betwist – moeten de overige overwegingen van het Gerecht in dit verband worden geacht ten overvloede te zijn gegeven.
- 235 Derhalve moet het eerste onderdeel van het zesde middel worden afgewezen omdat het gedeeltelijk niet ter zake dienend en gedeeltelijk ongegrond is. Het zesde middel moet dan ook in zijn geheel worden verworpen.

Zevende middel: beoordeling van de immateriële schade

Argumenten van partijen

- 236 In het zevende middel voert Dalli aan dat het Gerecht in punt 225 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en het verzoekschrift in eerste aanleg onjuist heeft opgevat door te oordelen dat hij niet had aangetoond dat het gelaakte gedrag van de Commissie of van OLAF hem door de ernst ervan schade kon berokkenen.
- 237 Volgens de Commissie is het zevende middel niet ter zake dienend of, subsidiair, ongegrond.

Beoordeling door het Hof

- 238 Uit punt 218 van het bestreden arrest blijkt uitdrukkelijk dat het Gerecht de gestelde schade en het causale verband ten overvloede heeft onderzocht, aangezien het in punt 217 van dat arrest heeft geoordeeld dat Dalli niet had aangetoond dat er sprake was van onrechtmatig gedrag van OLAF of van de Commissie.
- 239 Daar het eerste tot en met het zesde middel van de onderhavige hogere voorziening zijn afgewezen, moet worden geoordeeld dat Dalli niet op dienstige wijze opkomt tegen de vaststelling van het Gerecht in punt 217 van dat arrest.
- 240 Voorts volgt uit de in punt 42 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak van het Hof dat wanneer niet vaststaat dat onrechtmatig gedrag aan een instelling van de Unie kan worden verweten, het beroep tot schadevergoeding in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat het daadwerkelijk bestaan van schade of het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van die instelling en de gestelde schade hoeft te worden onderzocht.
- 241 Hieruit volgt dat het zevende middel moet worden afgewezen omdat het – gelet op de in punt 103 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak van het Hof – niet ter zake dienend is voor zover het betrekking heeft op overwegingen ten overvloede van het Gerecht.
- 242 Gelet op een en ander moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

- 243 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 244 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan geldt voor de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten voor zover dit is gevorderd.
- 245 Aangezien Dalli in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) John Dalli wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

ondertekeningen