Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid)

14 februari 2019*

„Persoonsgegevens – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Recht van toegang tot die gegevens – Verordening (EG) nr. 45/2001 – Weigering van toegang – Beroep tot nietigverklaring – Brief die verwijst naar een eerdere gedeeltelijke weigering van toegang zonder over te gaan tot een nieuw onderzoek – Begrip voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU – Begrip louter bevestigende handeling – Toepasselijkheid bij een verzoek om toegang tot persoonsgegevens – Belangrijke nieuwe feiten – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Motiveringsplicht"

In zaak T-903/16,

RE, vertegenwoordigd door S. Pappas, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Kranenborg en D. Nardi als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van de nota van de directeur van de directie Veiligheid van het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid van de Commissie van 12 oktober 2016, voor zover daarbij verzoekers verzoek om toegang tot bepaalde van zijn persoonsgegevens wordt afgewezen,

wijst

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Gervasoni, president, L. Madise, R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (rapporteur) en C. Mac Eochaidh, rechters,

griffier: N. Schall, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2018,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Binnen het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Europese Commissie oefent verzoeker, RE, de functie uit van [*vertrouwelijk*] [1].

2 Tegen verzoeker was een administratief onderzoek (hierna: „administratief onderzoek") ingesteld door de directie Veiligheid van het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid van de Commissie (hierna: „directie Veiligheid"). Dit onderzoek betrof verzoekers vermeende deelname aan activiteiten van geheime diensten en, in het bijzonder, zijn gedrag tijdens het conflict tussen twee derde landen, waarbij verzoeker ervan werd verdacht om, bij die gelegenheid, te dicht bij één van die landen te hebben gestaan en dat land bepaalde vertrouwelijke informatie te hebben meegedeeld zonder daartoe te zijn gemachtigd.

3 Bij e-mail van 5 december 2013 heeft verzoeker de directie veiligheid, op basis van artikel 13 van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1), verzocht om hem alle informatie alsook alle professionele en persoonsgegevens die hem betroffen en die door deze directie werden bijgehouden, te verstrekken.

4 Bij nota van 25 februari 2014 heeft de directeur van de directie Veiligheid opgemerkt dat bepaalde documenten al aan verzoeker werden gegeven op 27 november 2013 en hem de toegang tot de andere hem betreffende persoonsgegevens geweigerd op grond dat deze gegevens onder de in artikel 20, lid 1, onder a) tot en met d), van verordening nr. 45/2001 bepaalde uitzonderingen en beperkingen vielen.

5 Van mening dat deze weigering van toegang artikel 13 en artikel 20, lid 1, van verordening nr. 45/2001 schond, heeft verzoeker bij brief van 18 april 2014 een klacht ingediend bij de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) op grond van artikel 32, lid 2, van verordening nr. 45/2001.

6 Bij besluit van 26 februari 2016 heeft de EDPS beslist dat de directie veiligheid bepaalde van verzoekers persoonsgegevens niet correct had verwerkt, gelet op de manier waarop zij de in artikel 20, lid 1, van verordening nr. 45/2001 bepaalde uitzonderingen had toegepast.

7 Ten gevolge van het besluit van de EDPS heeft de directie Veiligheid verzoekers verzoek om toegang tot zijn persoonsgegevens opnieuw onderzocht.

8 Na afloop van dit nieuwe onderzoek heeft de directeur van de directie Veiligheid bij besluit van 8 maart 2016 (hierna: „besluit van 8 maart 2016") verzoekers verzoek gedeeltelijk toegewezen door hem toegang te verlenen tot bepaalde persoonsgegevens en door hem onder meer acht documenten mee te delen (documenten nrs. 44, 59 tot en met 62, 67, 69 en 71). Dat besluit had als bijlage een tabel met 71 documenten in het bezit van de directie Veiligheid waarbij voor elk van deze documenten de datum ervan werd vermeld alsook het onderwerp ervan, het type persoonsgegevens dat het document bevatte, een korte beschrijving van de inhoud van die gegevens, de bron ervan en voor 35 van die 71 documenten (documenten nrs. 1, 6 tot en met 9, 11, 12, 14 tot en met 16, 18, 20, 21, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 41, 42, 45, 46, 48 tot en met 52, 54 tot en met 57, 66, 68 en 70), de reden(en) waarom bepaalde van die gegevens krachtens artikel 20, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 45/2001 niet konden worden bekendgemaakt. Een van die documenten was document nr. 57, een

1 Vertrouwelijke gegevens weggelaten.

„nota betreffende de aanwerving van [verzoeker] als [*vertrouwelijk*] bij het [directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie]" van 23 januari 2012 (hierna: „document nr. 57").

9 Bij een aan de directie Veiligheid gerichte e-mail van 29 april 2016 heeft verzoeker akte genomen van de bij besluit van 8 maart 2016 gegeven antwoorden en heeft hij zijn wens kenbaar gemaakt om toegang te krijgen tot „een beperkt aantal documenten van de [documenten opgesomd in de aan dat besluit gehechte tabel]". Bij die gelegenheid heeft verzoeker ook gevraagd om te worden geïnformeerd over de datum waarop het administratieve onderzoek zou worden afgesloten.

10 Tegelijkertijd heeft verzoeker op 5 juli 2016 bij de EDPS een nieuwe klacht ingediend, stellende dat de directie Veiligheid in haar besluit van 8 maart 2016 nog steeds niet had voldaan aan het besluit van de EDPS van 26 februari 2016 waarin uitspraak was gedaan over zijn eerdere klacht.

11 Bij besluit van 25 juli 2016 (hierna: „besluit van de EDPS van 25 juli 2016") was de EDPS van oordeel dat de directie Veiligheid de aanbevelingen die hij in zijn besluit van 26 februari 2016 had geformuleerd, helemaal had omgezet in haar besluit van 8 maart 2016 en heeft hij derhalve beslist dat het besluit van 8 maart 2016 artikel 13 en artikel 20, lid 1, van verordening nr. 45/2001 niet schond.

12 Op 14 september 2016 heeft de directie Veiligheid verzoekers e-mail van 29 april 2016 beantwoord. Van oordeel dat haar een verzoek om toegang was gericht op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43), heeft de directie Veiligheid verzoeker op grond van artikel 6, lid 2, van die verordening uitgenodigd om zijn verzoek nader toe te lichten zodat zij de documenten waartoe hij toegang wilde krijgen kon identificeren. Zij heeft daarnaast verzoeker ingelicht over het feit dat het administratieve onderzoek op 31 augustus 2016 was afgesloten.

13 Bij een aan de directie Veiligheid gericht schrijven van 21 september 2016 (hierna: „verzoek van 21 september 2016") heeft verzoeker verzocht om toegang tot 42 van de 71 documenten die in het besluit van 8 maart 2016 waren vermeld (documenten nrs. 1 tot en met 5, 8, 11, 13, 14, 19, 21 tot en met 30, 33, 34, 37 tot en met 43, 47 tot en met 53, 56 tot en met 58 en 63 tot en met 65) of minstens tot de „informatie" die deze documenten bevatten, op grond van artikel 13 van verordening nr. 45/2001, enerzijds, en artikel 6 van verordening nr. 1049/2001, anderzijds. Bij die gelegenheid heeft verzoeker de documenten en informatie waartoe hij toegang wenste ingedeeld in vier groepen, die door partijen worden aangeduid als groep A (documenten nrs. 2 tot en met 5, 13, 19, 22 tot en met 26, 29, 30, 33, 34, 37 tot en met 40, 43, 47, 53, 56, 58 en 63), groep B (documenten nrs. 8, 11, 41, 42, 48, 49 en 51), groep C (documenten nrs. 48, 49 en 51, al inbegrepen in groep B) en groep D (documenten nrs. 1, 14, 21, 27, 28, 50, 52 en 57), en heeft hij voor elk van die groepen de redenen toegelicht waarom, volgens hem, zijn verzoek moest worden ingewilligd.

14 Op 12 oktober 2016 heeft directeur van de directie Veiligheid geantwoord op het verzoek van 21 september 2016 met een als volgt opgestelde nota (hierna: „bestreden nota"):

„1. In uw [verzoek] van 21 [september] 2016 verwijst u naar artikel 13 van verordening nr. 45/2001 om toegang te krijgen tot een aantal documenten. [In dat verband] verwijs ik [u] naar [het] besluit [van 8 maart] 2016 [...]

Daarnaast verwijs ik [u] naar het besluit van de [EDPS] van 25 juli 2016 waarin duidelijk wordt gesteld dat de EDPS niet beschikt over elementen waaruit blijkt dat de directie Veiligheid uw recht van toegang tot uw persoonsgegevens heeft geschonden. Ik meen dus dat de directie Veiligheid uw verzoek om toegang tot uw persoonsgegevens [correct] heeft behandeld.

2. In uw [verzoek van 21 september 2016] vermeldt u ook verordening nr. 1049/2001 [...] en verzoekt u om toegang tot specifieke documenten van [uw] dossier die worden vermeld in [de tabel die als bijlage aan het besluit van 8 maart 2016 is gehecht]. In dat verband wens ik u erop te wijzen dat de documenten die u [zouden] worden meegedeeld op grond van deze verordening toegankelijk zouden worden voor elke andere persoon die in de toekomst daarom verzoekt en dat zij dus de facto publiek zouden worden, in voorkomend geval in een vorm waarbij eenvoudigweg uw persoonsgegevens zijn weggelaten.

Gelet op het voorgaande wordt uw verzoek om toegang tot documenten afgesloten. Als [dit] verzoek is verricht voor persoonlijke doeleinden, verzoek ik u dit te willen bevestigen door ons uw persoonlijk e-mail- en postadres mee te delen."

Procedure en conclusies van partijen

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 december 2016, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

16 Verzoeker heeft bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, verzocht om anonimiteit. Bij beslissing van 18 januari 2017 heeft het Gerecht dit verzoek ingewilligd.

17 Bij op 5 april 2017 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

18 Op 22 mei 2017 heeft verzoeker zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ter griffie van het Gerecht ingediend.

19 Bij beschikking van 18 oktober 2017 heeft het Gerecht de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid bij de zaak ten gronde gevoegd.

20 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang, vastgesteld op grond van artikel 89, lid 3, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht partijen schriftelijke vragen gesteld voor schriftelijke beantwoording.

21 Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

22 Op 19 december 2017 heeft de Commissie het verweerschrift ter griffie van het Gerecht neergelegd.

23 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang, vastgesteld op grond van artikel 89, lid 3, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht partijen schriftelijke vragen gesteld voor beantwoording ter terechtzitting.

24 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

– de bestreden nota nietig te verklaren voor zover daarbij zijn verzoek om toegang tot bepaalde van zijn persoonsgegevens wordt afgewezen;

– de Commissie te veroordelen tot betaling van een bedrag van 10 000 EUR ter vergoeding van de door hem geleden morele schade wegens de weigering van de directie Veiligheid om hem toegang te verlenen tot zijn persoonsgegevens;

– de Commissie te veroordelen tot betaling van een bedrag van 30 000 EUR ter vergoeding van de door hem geleden morele schade wegens onrechtmatige verwerking en verspreiding van zijn persoonsgegevens door de directie Veiligheid;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

25 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

26 Verzoeker vraagt het Gerecht eveneens, bij wijze van maatregel van instructie, om de Commissie te gelasten om document nr. 57 over te leggen overeenkomstig artikel 91, onder c), van het Reglement voor de procesvoering dan wel overeenkomstig artikel 104 van dit Reglement.

27 Ter terechtzitting heeft verzoeker afstand gedaan van zijn twee vorderingen tot vergoeding van de beweerdelijk geleden morele schade. Hij heeft eveneens de omvang van zijn vordering tot nietigverklaring verduidelijkt en beperkt door aan te geven dat deze niet tot doel heeft op te komen tegen de weigering van toegang tot de persoonsgegevens die zijn opgenomen in documenten die wel in het verzoekschrift maar niet in het verzoek van 21 september 2016 zijn vermeld. Aangezien de Commissie geen opmerkingen heeft geformuleerd over deze afstand noch over deze verduidelijking, is hiervan akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

In rechte

Vordering tot nietigverklaring

28 In eerste instantie dient te worden nagegaan of de vordering tot nietigverklaring ontvankelijk is en, in voorkomend geval, dient in tweede instantie te worden onderzocht of zij gegrond is.

Ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring

29 De Commissie voert drie middelen van niet-ontvankelijkheid aan. Ten eerste is in de bestreden nota geen uitspraak gedaan over verzoekers recht van toegang tot zijn persoonsgegevens. Ten tweede is deze nota hoe dan ook een louter bevestigende handeling. Ten derde heeft verzoeker geen reëel procesbelang om tegen die nota in rechte op te treden.

– *Voorwerp van de bestreden nota en bestaan van een weigering van toegang tot persoonsgegevens*

30 De Commissie betoogt dat het verzoek van 21 september 2016 uitsluitend betrekking had op de toegang tot documenten op grond van verordening nr. 1049/2001. Hieruit volgt dat de directie Veiligheid in de bestreden nota geen uitspraak heeft gedaan over verzoekers recht van toegang tot zijn persoonsgegevens op grond van verordening nr. 45/2001.

31 Verzoeker betwist het betoog van de Commissie. Hij voert aan dat het verzoek van 21 september 2016 zowel een verzoek om toegang tot documenten als een verzoek om toegang tot persoonsgegevens bevatte.

32 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 45/2001 verschillende doelstellingen hebben. De eerste heeft tot doel de grootst mogelijke transparantie te verzekeren van het besluitvormingsproces van overheidsorganen, alsmede van de informatie waarop hun besluiten zijn gebaseerd. Zij beoogt dus de uitoefening van het recht van toegang tot documenten zo veel mogelijk te vergemakkelijken en goede administratieve praktijken te bevorderen. De tweede beoogt de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun recht op persoonlijke levenssfeer, te waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens (arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 49). Hieruit volgt dat verordening nr. 45/2001, anders dan verordening nr. 1049/2001, niet tot doel heeft om de uitoefening van het recht van toegang tot documenten te vergemakkelijken (zie in die zin arrest van 17 juli 2014, YS e.a., C-141/12 en C-372/12, EU:T:2014:2081, punt 47).

33 In die context hebben de respectievelijk door die twee verordeningen bepaalde toegangsrechten niet dezelfde doelstelling en evenmin dezelfde begunstigden. Artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 heeft immers tot doel om het publiek, dit wil zeggen iedere burger en iedere natuurlijke of rechtspersoon, een recht van toegang tot de documenten van de instellingen te geven. Daartegenover staat dat artikel 13 van verordening nr. 45/2001 erop gericht is om enkel aan de betrokkenen toegang te bieden tot hun persoonsgegevens, dit wil zeggen tot informatie die hen betreft als geïdentificeerde of identificeerbare personen, zonder erin te voorzien dat deze personen op deze grond ook toegang kunnen hebben tot de documenten die deze gegevens bevatten. In dat verband dient erop te worden gewezen dat artikel 13, onder c), van verordening nr. 45/2001 slechts bepaalt dat de betrokken persoon het recht heeft om „de gegevens die verwerking ondergaan, [...] in begrijpelijke vorm verstrekt te krijgen".

34 Ten eerste dient in casu te worden vastgesteld dat de bestreden nota een afwijzend karakter heeft, aangezien daarbij wordt geantwoord op het verzoek van 21 september 2016 en vaststaat dat daarbij aan verzoeker geen toegang is verleend tot zijn persoonsgegevens en evenmin tot de documenten met die gegevens.

35 Een afwijzend besluit moet worden beoordeeld aan de hand van de aard van het verzoek waarop het een antwoord vormt (arresten van 8 maart 1972, Nordgetreide/Commissie, 42/71, EU:C:1972:16, punt 5, en 24 november 1992, Buckl e.a./Commissie, C-15/91 en C-108/91, EU:C:1992:454, punt 22). Het voorwerp van de bestreden nota dient dus te worden beoordeeld aan de hand van met name de inhoud van het verzoek van 21 september 2016.

36 In dat verband dient vooreerst te worden opgemerkt dat het verzoek van 21 september 2016 als opschrift „Persoonsgegevens" heeft.

37 Vervolgens vermeldt het verzoek van 21 september 2016 niet enkel verordening nr. 1049/2001 maar ook verordening nr. 45/2001. Dat verzoek is immers uitdrukkelijk ingediend op de dubbele grondslag van artikel 6 verordening nr. 1049/2001 en artikel 13 verordening nr. 45/2001. Voorts bevat dit verzoek voor elk van de vier in punt 13 hierboven vermelde groepen van documenten een argumentatie met betrekking tot de in artikel 20, lid 1, van verordening nr. 45/2001 bepaalde uitzonderingen en beperkingen.

38 Ten slotte verwijst verzoeker in zijn verzoek van 21 september 2016 verschillende keren zowel naar de documenten als naar de „gegevens" die deze documenten bevatten. Aldus verklaart hij meteen en in het algemeen dat hij toegang wil verkrijgen tot bepaalde documenten of, minstens, tot de informatie die deze documenten bevatten. Bovendien herhaalt verzoeker dit verzoek om toegang uitdrukkelijk wat de in de documenten van groep D opgenomen informatie betreft. Met betrekking tot de documenten van groep C betwist hij voorts het feit dat de mededeling van die documenten of van de erin vervatte informatie de onderzoeksinstrumenten of -methoden van de directie Veiligheid kan

schaden. Ten slotte vermeldt verzoeker de in de documenten van groep A overgedragen of verzamelde informatie en verduidelijkt hij dat die documenten hem persoonlijk en rechtstreeks betreffen.

39 Gelet op deze elementen blijkt het verzoek van 21 september 2016 naast een verzoek om toegang tot documenten, ook een verzoek te bevatten om toegang tot de in die documenten opgenomen persoonsgegevens die verzoeker betreffen.

40 Ten tweede zij opgemerkt dat de directeur van de directie Veiligheid in de bestreden nota heeft verwezen naar „[verzoekers] verzoek om toegang tot [zijn] persoonsgegevens". Zich steunend op het besluit van de EDPS van 25 juli 2016, heeft hij tevens verduidelijkt dat hij van oordeel was dat de directie Veiligheid „[dit] verzoek [correct] heeft behandeld". Zodoende heeft de directie Veiligheid er zelf voor gekozen om in de bestreden nota niet alleen te verwijzen naar de kwestie van de toegang tot de betrokken documenten, maar ook naar de kwestie van de toegang tot de in die documenten vervatte persoonsgegevens, waarbij zij heeft benadrukt dat het besluit van 8 maart 2016 verzoekers recht van toegang tot die gegevens niet heeft geschonden.

41 Daarnaast heeft de Commissie aangetoond noch bewezen dat de directie Veiligheid op om het even welk ander moment schriftelijk of mondeling, uitdrukkelijk of impliciet heeft geantwoord op het verzoek van 21 september 2016 voor zover dit strekte tot toegang tot persoonsgegevens.

42 In deze omstandigheden moet worden aangenomen dat de Commissie in de bestreden nota heeft geoordeeld over een verzoek van verzoeker om hem toegang te bieden tot zijn persoonsgegevens. Hieruit volgt dat deze nota, die dit verzoek niet toewijst, moet worden onderzocht als een weigering van toegang tot die gegevens.

– Louter bevestigend karakter van de bestreden nota

43 De Commissie betoogt dat, zelfs als wordt erkend dat de directie Veiligheid in de bestreden nota uitspraak heeft gedaan over de toegang tot persoonsgegevens, die nota hoe dan ook een louter bevestigende handeling is van het besluit van 8 maart 2016, dat verzoeker niet heeft betwist binnen de beroepstermijn.

44 Verzoeker betwist het betoog van de Commissie. Hij voert aan dat het afsluiten, op 31 augustus 2016, van het administratieve onderzoek en de indiening, op 21 september 2016, van een verzoek om toegang tot zijn persoonsgegevens in een vorm waarbij bepaalde gegevens zijn weggelaten, belangrijke nieuwe feiten waren die de directie Veiligheid verplichtten om de gegrondheid van het besluit van 8 maart 2016 opnieuw te onderzoeken.

45 Ten eerste doet het betoog van de Commissie de vraag rijzen of de rechtspraak, volgens welke een beroep tegen een besluit dat slechts de bevestiging is van een eerder, niet binnen de termijn bestreden besluit, niet-ontvankelijk is (arrest van 17 mei 2017, Portugal/Commissie, C-337/16 P, EU:C:2017:381, punt 51), toepasselijk is op besluiten die door een instelling worden vastgesteld als antwoord op een op grond van artikel 13 van verordening nr. 45/2001 ingediend verzoek om toegang tot persoonsgegevens.

46 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 13, onder c), van verordening nr. 45/2001 bepaalt dat „[e]lke betrokkene [...] het recht [heeft] te allen tijde en ongehinderd binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek kosteloos [...] de gegevens die verwerking ondergaan, [...] in begrijpelijke vorm verstrekt te krijgen". Uit deze bepaling die aan de betrokken persoon toestaat om „te allen tijde" toegang te hebben tot zijn persoonsgegevens volgt dat die persoon beschikt over een voortdurend en permanent recht van toegang tot die gegevens.

47 Voorts stelt artikel 20, lid 1, van verordening nr. 45/2001 weliswaar uitzonderingen en beperkingen vast op het recht van de betrokkene op toegang tot zijn persoonsgegevens, maar die bepaling preciseert dat de instellingen de toepassing van artikel 13 van die verordening slechts kunnen beperken „voor zover die beperking een noodzakelijke maatregel vormt". Hieruit volgt dat de in artikel 20, lid 1, van die verordening bedoelde uitzonderingen en beperkingen slechts mogen gelden in de periode waarin zij noodzakelijk zijn.

48 Overigens zij benadrukt dat de bescherming van persoonsgegevens, die uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 8, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van bijzonder belang is voor het in artikel 7 van dit Handvest verankerde recht op eerbiediging van het privéleven (arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 53).

49 Zo heeft het Hof de voorkeur gegeven aan een uitlegging van het Unierecht die een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens verzekert. Het Hof heeft met name rekening gehouden met het feit dat op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens de feitelijke en juridische situatie van de betrokkene per definitie evolueert, waarbij door verloop van tijd een verwerking onnodig of zelfs onrechtmatig kan worden terwijl zij dat oorspronkelijk niet was (zie in die zin en naar analogie, arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punten 92 en 93).

50 Hieruit volgt dat een persoon in het kader van verordening nr. 45/2001 te allen tijde een nieuw verzoek om toegang kan indienen dat betrekking heeft op persoonsgegevens waartoe de toegang hem voordien was geweigerd. Een dergelijk verzoek verplicht de betrokken instelling om na te gaan of de eerdere weigering nog steeds gerechtvaardigd is.

51 Een nieuw onderzoek dat ertoe strekt na te gaan of een eerdere weigering van toegang tot persoonsgegevens nog steeds gerechtvaardigd is in het licht van de artikelen 13 en 20 van verordening nr. 45/2001, leidt dus tot de vaststelling van een handeling die de eerdere handeling niet louter bevestigt, maar die een handeling vormt waartegen kan worden opgekomen met een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU.

52 In casu heeft verzoeker op 21 september 2016 bij de Commissie een verzoek ingediend om toegang tot zijn persoonsgegevens die waren vervat in verschillende documenten. Uit punt 50 hierboven volgt dat de Commissie verplicht was om dit verzoek te onderzoeken. Zoals in punt 42 hierboven is opgemerkt, moet de Commissie worden geacht uitspraak te hebben gedaan over dit verzoek en geweigerd te hebben om dit toe te wijzen in de bestreden nota. In die omstandigheden vormt deze nota, gelet op het in punt 51 hierboven vermelde beginsel, een voor beroep vatbare handeling ongeacht het feit dat in het besluit van 8 maart 2016 de toegang tot die gegevens al gedeeltelijk was geweigerd aan verzoeker. Derhalve kan de Commissie zich niet met succes beroepen op het louter bevestigende karakter van de bestreden nota.

53 Ten tweede dient eraan te worden herinnerd dat zelfs als de in punt 45 hierboven vermelde rechtspraak in casu toepasselijk is, een handeling slechts als een loutere bevestiging van een eerder besluit kan worden gekwalificeerd als zij, vergeleken met dit laatste, geen nieuw element bevat (arresten van 10 december 1980, Grasselli/Commissie, 23/80, EU:C:1980:284, punt 18, en 31 mei 2017, DEI/Commissie, C-228/16 P, EU:C:2017:409, punt 33). Het bestaan van belangrijke nieuwe feiten kan bovendien een verzoek om een nieuw onderzoek van een definitief geworden eerder besluit rechtvaardigen (zie arrest van 7 februari 2001, Inpesca/Commissie, T-186/98, EU:T:2001:42, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo zal een beroep dat wordt ingesteld tegen een besluit houdende weigering om een definitief geworden besluit opnieuw te onderzoeken, ontvankelijk worden verklaard indien blijkt dat er sprake is van belangrijke nieuwe feiten (zie in die zin arrest van 7 februari 2001, Inpesca/Commissie, T-186/98, EU:T:2001:42, punt 49). Feiten moeten als „belangrijke nieuwe feiten" worden gekwalificeerd als noch de verzoeker, noch de administratie van dat feit op de hoogte was of kon zijn op het moment waarop het eerdere besluit werd vastgesteld en voorts moet dat feit een

wezenlijke wijziging kunnen brengen in de situatie van de verzoekende partij vergeleken met die op grond waarvan het eerdere, definitief geworden besluit is gegeven (zie in die zin arrest van 7 februari 2001, Inpesca/Commissie, T-186/98, EU:T:2001:42, punten 50 en 51).

54 Om het bestaan van belangrijke nieuwe feiten te bewijzen, voert verzoeker in casu met name de omstandigheid aan dat het administratieve onderzoek werd afgesloten op 31 augustus 2016.

55 De Commissie betoogt dat verzoeker zich in zijn verzoek van 21 september 2016 ertoe beperkt heeft om de directie Veiligheid te bedanken om hem op 14 september 2016 op de hoogte te hebben gebracht van de afsluiting van het administratieve onderzoek en dat hij bij die gelegenheid niet heeft aangevoerd dat die afsluiting een belangrijk nieuw feit vormde dat een nieuw onderzoek van het besluit van 8 maart 2016 rechtvaardigde.

56 In dat verband zij eraan herinnerd dat geen enkele bepaling van verordening nr. 45/2001 en met name artikel 13, dat een recht om „ongehinderd" toegang te verkrijgen vaststelt, de betrokken persoon verplicht om zijn verzoek om toegang tot zijn persoonsgegevens te motiveren of te rechtvaardigen. Hieruit volgt dat, wat de toegang tot persoonsgegevens betreft, een verzoekende partij zich voor het Gerecht kan beroepen op het bestaan, op de datum van de bestreden handeling, van belangrijke nieuwe feiten die een nieuw onderzoek rechtvaardigen, ook al heeft hij nagelaten om die feiten in zijn verzoek te vermelden.

57 In die omstandigheden en aangezien de Commissie reeds op de hoogte was van de afsluiting van het administratieve onderzoek op het moment waarop het verzoek van 21 september 2016 bij haar werd ingediend, kan verzoeker zich voor het Gerecht met succes beroepen op de afsluiting van het administratieve onderzoek ten bewijze van het bestaan van een belangrijk nieuw feit.

58 Opgemerkt dient te worden dat die gebeurtenis na het besluit van 8 maart 2016 heeft plaatsgevonden, zodat zij „nieuw" is in de zin van de in punt 53 hierboven aangehaalde rechtspraak.

59 Voorts is die gebeurtenis ook „belangrijk" in de zin van diezelfde rechtspraak. In herinnering dient immers te worden gebracht dat de directie Veiligheid, om verzoeker bij besluit van 8 maart 2016 toegang tot bepaalde van zijn persoonsgegevens te weigeren, naargelang de betrokken gegevens, een beroep heeft gedaan op de uitzondering van artikel 20, lid 1, onder a), van verordening nr. 45/2001, die de vrijwaring beoogt van „preventie, onderzoek, opsporing en vervolging van strafbare feiten", en verder op de uitzondering van artikel 20, lid 1, onder c), van die verordening, die met name gericht is op vrijwaring van „de bescherming [...] van de rechten en vrijheden van anderen". Wat de in artikel 20, lid 1, onder a), van verordening nr. 45/2001 voorziene uitzondering betreft, heeft de directie Veiligheid opgemerkt dat de bekendmaking van de betrokken gegevens haar onderzoeksinstrumenten en -methoden zou onthullen. Wat de in artikel 20, lid 1, onder c), van die verordening vermelde uitzondering betreft, heeft zij verduidelijkt dat de bekendmaking van de betrokken gegevens afbreuk zou doen aan de rechten van andere personen wier persoonsgegevens zijn verwerkt, te weten getuigen en informanten die zijn gehoord in het kader van het administratieve onderzoek. Zodoende blijkt dat de gronden voor de gedeeltelijke weigering van toegang die aan verzoeker werden tegengeworpen in het besluit van 8 maart 2016, minstens indirect verband hielden met het tegen verzoeker ingestelde administratieve onderzoek. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat de afsluiting van dat onderzoek verzoekers situatie aanzienlijk heeft gewijzigd.

60 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van de Commissie dat de noodzaak om de door de directie Veiligheid gebruikte onderzoeksinstrumenten en -methoden niet te compromitteren alsook om de getuigen en informanten te beschermen, blijft bestaan na de afsluiting van het administratieve onderzoek. Dat betoog strekt er immers toe om de ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring volledig afhankelijk te stellen van de gegrondheid van de nieuwe weigering van toegang aan verzoeker. Voor de vaststelling dat de afsluiting van het administratieve onderzoek een belangrijk nieuw feit was dat een nieuw onderzoek van verzoekers situatie rechtvaardigde, volstaat het

evenwel erop te wijzen dat die gebeurtenis een invloed kon hebben op de toepassing van de in artikel 20, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 45/2001 vermelde uitzonderingen, zonder dat moet worden vooruitgelopen op de mogelijkheid dat verzoeker al dan niet een nieuwe, in voorkomend geval op dezelfde uitzonderingen gebaseerde, weigering van toegang wordt tegengeworpen.

61 Hieruit volgt dat de afsluiting van het administratieve onderzoek een belangrijk nieuw feit vormde dat een nieuw onderzoek van verzoekers recht van toegang tot zijn persoonsgegevens rechtvaardigde.

62 Dat onderzoek was in casu des te meer gerechtvaardigd daar verzoeker een redelijke termijn had laten voorbijgaan vooraleer bij de directie Veiligheid een nieuw verzoek om toegang tot zijn persoonsgegevens in te dienen. Het verzoek van 21 september 2016 is immers meer dan zes maanden na de aan verzoeker bij besluit van 8 maart 2016 meegedeelde gedeeltelijke weigering van toegang ingediend.

63 In die omstandigheden kan de Commissie in elk geval niet aanvoeren dat de bestreden nota een handeling is die het besluit van 8 maart 2016 louter bevestigt.

– *Procesbelang van verzoeker*

64 De Commissie is van mening dat verzoeker geen reëel procesbelang heeft om tegen de bestreden nota op te komen, aangezien hij al toegang heeft gekregen tot al of een gedeelte van zijn persoonsgegevens, en met name tot alle gegevens die zijn vervat in de documenten van groep A, en aangezien hij in werkelijkheid toegang tracht te krijgen tot die documenten.

65 Hoewel verzoeker het betoog van de Commissie niet specifiek betwist, volgt uit het geheel van zijn schriftelijke stukken dat hij meent dat hem door de bestreden nota ten onrechte de toegang tot zijn persoonsgegevens is ontzegd.

66 Volgens vaste rechtspraak is een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk indien deze persoon belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een dergelijk belang veronderstelt dat de nietigverklaring van die handeling op zich rechtsgevolgen kan hebben en dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld (arresten van 17 september 2009, Commissie/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, punt 63, en 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 55).

67 In casu en zoals reeds in punt 42 hierboven is opgemerkt, moet de Commissie worden geacht met de bestreden nota verzoeker de toegang te hebben geweigerd tot alle persoonsgegevens die in het verzoek van 21 september 2016 zijn vermeld.

68 Het is juist dat verzoeker reeds toegang heeft gekregen tot bepaalde van zijn persoonsgegevens. In de aan de beslissing van 8 maart 2016 als bijlage gehechte tabel heeft de Commissie hem immers bepaalde gegevens meegedeeld waarvoor zij geen uitzonderingen of beperkingen van artikel 20 van verordening nr. 45/2001 heeft ingeroepen. Dat is het geval voor alle door de Commissie als persoonsgegevens aangemerkte gegevens in de documenten van groep A, uitgezonderd document nr. 56, en voorts voor een deel van de door de Commissie als persoonsgegevens aangemerkte gegevens in de documenten van de groepen B, C en D en document nr. 56.

69 In punt 46 hierboven is echter al opgemerkt dat de betrokkene in het kader van verordening nr. 45/2001 beschikt over een voortdurend en permanent recht van toegang tot zijn persoonsgegevens. Dat recht stelt hem met name in staat om een verzoek om toegang tot persoonsgegevens in te dienen, ook wanneer hij al toegang heeft gehad tot alle of een deel van die gegevens om, bijvoorbeeld, zich ervan te vergewissen dat alle door een instelling bijgehouden

persoonsgegevens daadwerkelijk als zodanig zijn aangemerkt en meegedeeld, of om te weten of de betrokken gegevens nog steeds worden verwerkt door de instelling en, in voorkomend geval, of zij al dan niet zijn gewijzigd.

70 Verder kan verzoeker weliswaar met een verzoek om toegang tot zijn persoonsgegevens geen toegang krijgen tot de documenten die deze gegevens bevatten, maar die omstandigheid heeft als zodanig geen invloed op verzoekers belang bij toegang tot die gegevens zelf.

71 In die omstandigheden kan de nietigverklaring van de bestreden nota, waarbij verzoeker toegang wordt geweigerd tot al zijn persoonsgegevens die zijn vervat in de in het verzoek van 21 september 2016 vermelde documenten, voor verzoeker rechtsgevolgen hebben en in zijn voordeel zijn.

72 Hieruit volgt dat de vorderingen tot nietigverklaring ontvankelijk zijn en dat de excepties van niet-ontvankelijkheid van de Commissie moeten worden verworpen.

Gegrondheid van de vordering tot nietigverklaring

73 Ter ondersteuning van zijn vordering tot nietigverklaring betoogt verzoeker dat de bestreden nota niet voldoet aan de in artikel 296 VWEU bedoelde motiveringsplicht. Deze nota is immers beperkt tot een verwijzing naar het besluit van 8 maart 2016 en geeft niet de redenen aan waarom verzoeker geen toegang kan krijgen tot zijn persoonsgegevens. Wat de in de documenten van groep A vervatte persoonsgegevens betreft, was het besluit van 8 maart 2016 niet gemotiveerd, zodat de bestreden nota zelf ook een motiveringsgebrek bevat. Wat de in de documenten van de groepen B, C en D vervatte persoonsgegevens betreft, licht de bestreden nota niet toe waarom de toepassing van de uitzonderingen en beperkingen van artikel 20, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 45/2001 die werden tegengeworpen bij besluit van 8 maart 2016, nog steeds gerechtvaardigd was na de afsluiting van het administratieve onderzoek, terwijl bij de directie Veiligheid een nieuw verzoek was ingediend om toegang tot die gegevens in een vorm waarbij bepaalde gegevens zijn weggelaten.

74 De Commissie betwist verzoekers betoog. Zij voert aan dat er geen enkele bijzondere motivering was vereist met betrekking tot de in de documenten van groep A vervatte persoonsgegevens, waartoe verzoeker al toegang had gehad, en voorts dat laatstgenoemde – via de aan het besluit van 8 maart 2016 gehechte tabel – voldoende was geïnformeerd over de redenen waarom bepaalde van zijn persoonsgegevens die in de documenten van de groepen B, C en D waren vervat, hem niet waren meegedeeld.

75 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens in feite of in rechte in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63, en 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 88).

76 Overigens volgt uit artikel 20, lid 3, van verordening nr. 45/2001 dat wanneer een uitzondering of een beperking als bedoeld in artikel 20, lid 1, van die verordening aan de betrokkene wordt tegengeworpen, deze laatste in kennis wordt gesteld van de voornaamste redenen waarop de toepassing van die uitzondering of beperking berust.

77 In casu moet worden vastgesteld dat de bestreden nota, waarvan de bewoordingen in punt 14 hierboven zijn weergegeven, op zich bijna geen motivering in feite en in rechte bevat. Die nota bevat immers geen enkele eigen motivering. In die nota wordt niet verduidelijkt waarom verzoeker geen toegang krijgt tot de in het verzoek van 21 september 2016 vermelde persoonsgegevens. In werkelijkheid is de bestreden nota beperkt tot een verwijzing naar het besluit van 8 maart 2016 alsook naar het besluit van de EDPS van 25 juli 2016 waarin wordt geoordeeld dat verzoekers recht van toegang tot zijn persoonsgegevens niet is geschonden. In deze nota wordt eenvoudigweg gesteld, gelet op de conclusie van de EDPS en zonder nadere toelichting, dat het verzoek om toegang „[correct is] behandeld".

78 Een motivering via verwijzing is evenwel mogelijk in bepaalde gevallen (zie in die zin arrest van 19 november 1998, Parlement/Gaspari, C-316/97 P, EU:C:1998:558, punt 27). In de rechtspraak wordt inzonderheid een motivering door verwijzing naar een eerder besluit aanvaard [zie in die zin arresten van 12 mei 2016, Zuffa/EUIPO (ULTIMATE FIGHTING CHAMPIONSHIP), T-590/14, niet gepubliceerd, EU:C:2016:295, punt 43, en 5 februari 2018, Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Commissie, T-611/15, EU:T:2018:63, punten 32-38].

79 Nagegaan dient dus te worden of de verwijzing naar het besluit van 8 maart 2016 en naar het besluit van 25 juli 2016 een afdoende motivering van de bestreden nota uitmaakt.

80 In dat verband dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat, met betrekking tot de in de documenten van groep A vervatte persoonsgegevens (met uitzondering van document nr. 56), de aan het besluit van 8 maart 2016 als bijlage gehechte tabel – die, minstens wat betreft de door de Commissie in de betrokken documenten als persoonsgegevens aangemerkte gegevens, het verzoek om toegang volledig gestand deed – geen enkele grond voor weigering van toegang bevatte. Bijgevolg kan de verwijzing naar het besluit van 8 maart 2016 geen motivering vormen voor de weigering van toegang tot alle in de documenten van groep A vervatte persoonsgegevens die voor het eerst aan verzoeker werd tegengeworpen in de bestreden nota.

81 In de tweede plaats, met betrekking tot de in de documenten van de groepen B, C en D vervatte persoonsgegevens, is het van belang eraan te herinneren dat de Commissie, zoals in de punten 52 en 61 hierboven is opgemerkt, verplicht was om na te gaan of de aan verzoeker bij besluit van 8 maart 2016 tegengeworpen weigering van toegang nog steeds gerechtvaardigd was. Daartoe diende de Commissie voor alle betrokken persoonsgegevens na te gaan of de toepassing van de in artikel 20, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 45/2001 voorziene uitzonderingen en beperkingen die in het besluit van 8 maart 2016 werden aangevoerd, nog steeds gerechtvaardigd was in het licht van een eventuele wijziging van de situatie in feite of in rechte. Inzonderheid diende de Commissie rekening te houden met de omstandigheden dat het administratieve onderzoek intussen was afgesloten en dat een periode van meer dan zes maanden was verstreken.

82 Vastgesteld moet echter worden dat de bestreden nota geen enkele motivering bevat over een nieuw concreet en gedetailleerd onderzoek van verzoekers recht van toegang tot zijn persoonsgegevens. Zij bevat evenmin enige motivering betreffende de eventuele invloed van de in punt 81 hierboven vermelde omstandigheden. Voorts kan de loutere verwijzing naar het besluit van 8 maart 2016 en naar het besluit van de EDPS van 25 juli 2016 uiteraard geen passende en toereikende motivering vormen, aangezien een nieuwe weigering die na een nieuw onderzoek wordt gegeven per definitie niet uitsluitend gebaseerd kan zijn op gronden die zijn uiteengezet in besluiten die voorafgaan aan dat nieuwe onderzoek. Bijgevolg beantwoordt de verwijzing naar die twee besluiten niet aan de

motiveringsplicht wat de weigering van toegang tot de in de documenten van de groepen B, C en D vervatte persoonsgegevens betreft, die opnieuw aan verzoeker werd tegengeworpen in de bestreden nota.

83 Hieruit volgt dat het middel inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht moet worden toegewezen.

84 Derhalve dient de bestreden nota nietig te worden verklaard voor zover daarbij verzoekers verzoek om toegang tot bepaalde van zijn persoonsgegevens wordt afgewezen.

Door verzoeker gevorderde maatregel van instructie

85 Verzoeker vordert dat de Commissie wordt gelast om document nr. 57 over te leggen.

86 Zoals verzoeker ter terechtzitting heeft erkend, houdt de gevraagde maatregel van instructie echter verband met de vorderingen tot schadevergoeding. Aangezien verzoeker afstand heeft gedaan van die vorderingen en akte is genomen van die afstand (punt 27 hierboven), heeft de overlegging van document nr. 57 geen nut meer in het onderhavige geding.

87 Derhalve dient het door verzoeker ingediende verzoek om een maatregel van instructie niet te worden toegewezen.

Kosten

88 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

89 Aangezien de Commissie op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig verzoekers vordering te worden verwezen in de kosten, zonder dat de door verzoeker gedane gedeeltelijke afstand van zijn vorderingen tot schadevergoeding in aanmerking hoeft te worden genomen.

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **De nota van de directeur van de directie Veiligheid van het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid van de Europese Commissie van 12 oktober 2016 wordt nietig verklaard voor zover daarbij het verzoek van RE van 21 september 2016 om toegang tot bepaalde van zijn persoonsgegevens wordt afgewezen.**

2) **De Commissie wordt verwezen in de kosten.**

Gervasoni Madise da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 februari 2019.

ondertekeningen