



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

26 mei 2016*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten betreffende een onderzoek van OLAF — Weigering van toegang — Uitzondering inzake de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits — Verplichting tot een concreet en individueel onderzoek — Categorie van documenten”

In zaak T-110/15,

International Management Group, gevestigd te Brussel (België), aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Burgstaller, solicitor, en E. Wright, barrister, vervolgens door A. Tymen en L. Levi, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en S. Bartelt als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) van 6 februari 2015, waarbij verzoekster toegang is geweigerd tot de documenten van het onderzoek waarvan zij het voorwerp was,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, M. Kancheva en C. Wetter (rapporteur), rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, International Management Group, werd er op 17 juni 2014 van in kennis gesteld dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) een onderzoek had ingesteld naar „mogelijke onregelmatigheden bij het toekennen van Europese middelen [ten gunste van haar] die verband hielden met haar rechtsvorm, onder meer in het kader van de toepassing van artikel 53, lid 1, onder c), van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [(PB 2002, L 248, blz. 1)]”.
- 2 In de context van het onderzoek van OLAF heeft een onderhoud tussen OLAF en een vertegenwoordiger van verzoekster plaatsgevonden, in de fase van de samenvatting van de feiten als bedoeld in artikel 9, lid 4, van verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door [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), gevolgd door een briefwisseling en een verzoek tot toegang tot bepaalde documenten die in de voornoemde samenvatting van de feiten werden vermeld. OLAF heeft die toegang op basis van de voornoemde verordening geweigerd.
- 3 Verzoekster heeft op 30 oktober 2014 krachtens artikel 2, lid 1, 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), toegang tot de volgende documenten gevraagd:
 - „a) alle documenten en informatie in verband met het onderzoek in het bezit van OLAF;
 - b) alle andere documenten en informatie betreffende [verzoekster] in het bezit van OLAF;
 - c) alle briefwisseling vermeld in of met betrekking tot de ‚samenvatting van de feiten’ in de bijlage bij de brief [van OLAF] van 6 oktober 2014;
 - d) alle briefwisseling tussen OLAF en de lidstaten die bij het onderzoek zijn betrokken;
 - e) alle documenten, verslagen en informatie betreffende het onderzoek die aan of door de lidstaten zijn bezorgd, met inbegrip van:
 - i) beweerde ‚officiële verklaringen van de autoriteiten (met inbegrip van de ministeries van Buitenlandse Zaken) van bepaalde staten’ (zie punt 22 van het document [van OLAF] met als opschrift ‚Samenvatting van de feiten’);
 - ii) beweerde ‚informatie ontvangen van de Verenigde Naties en van [DG] ECHO’ (zie de punten 23-25 van het document [van OLAF] met als opschrift ‚Samenvatting van de feiten’);
 - f) alle documenten, verslagen en informatie betreffende het onderzoek die aan de instellingen, organen, instanties en agentschappen van de Unie zijn bezorgd, alsmede aan de autoriteiten van niet-lidstaten tussen 2008 en 2014.”
- 4 OLAF heeft op 27 november 2014 geweigerd verzoekster toegang tot de gevraagde documenten te geven, op grond dat de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zoals neergelegd in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.

- 5 Verzoekster heeft op 11 december 2014 een confirmatief verzoek om toegang tot de gevraagde documenten ingediend (hierna „confirmatief verzoek”), overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.
- 6 Het onderzoek van OLAF met referentie OF/2011/1002, dat de in punt 3 hierboven vermelde documenten omvat die in het initiële verzoek van verzoekster zijn opgenomen onder a), en c) tot en met f), is op 12 december 2014 beëindigd en OLAF heeft het eindverslag op 15 december 2014 aan de Europese Commissie toegezonden.
- 7 OLAF heeft op 6 februari 2015 besluit THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 tot afwijzing van het confirmatief verzoek (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, en daarbij aangegeven dat alle gevraagde documenten deel uitmaakten van een lopend onderzoek, dan wel van een beëindigd onderzoek ten aanzien waarvan de redelijke termijn waarbinnen de bevoegde autoriteiten van de Europese Unie of de nationale autoriteiten hieraan gevolg moeten geven, nog niet was verstreken, zodat hun openbaarmaking zou kunnen leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van de voornoemde onderzoeken.

Procedure en conclusies van partijen

- 8 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 maart 2015, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 9 Bij afzonderlijke akte, neergelegd op dezelfde dag, heeft verzoekster erom verzocht dat, in overeenstemming met artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991, op dit beroep uitspraak wordt gedaan volgens de versnelde procedure.
- 10 De Commissie heeft haar verweerschrift op 24 april 2015 ter griffie van het Gerecht ingediend.
- 11 Bij beschikking van 5 mei 2015 heeft het Gerecht (Achtste kamer) het verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure afgewezen.
- 12 De memorie van repliek is op 24 augustus 2015 ter griffie van het Gerecht ingediend.
- 13 De memorie van dupliek is op 27 oktober 2015 ter griffie van het Gerecht ingediend.
- 14 De griffie van het Gerecht heeft partijen op 27 november 2015 in kennis gesteld van de sluiting van de schriftelijke behandeling. Partijen hebben geen verzoek om een pleitzitting ingediend binnen de termijn voorzien in artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.
- 15 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
 - het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 16 De Commissie verzoekt het Gerecht:
 - het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 17 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan, namelijk, ten eerste, niet-nakoming door de Commissie van haar motiveringsplicht door zich te beroepen op een algemene aanname van toepasselijkheid van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, ten tweede, het bestaan van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten gebiedt, ten derde, een ontoereikende motivering inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, en ten vierde, schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.

Eerste middel: niet-nakoming door de Commissie van haar motiveringsplicht door zich te beroepen op een algemene aanname van toepasselijkheid van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits

- 18 Met haar eerste middel voert verzoekster aan dat de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen door zich te baseren op een algemene aanname die van toepassing is op de gevraagde documenten. Verzoekster herinnert er in dat verband aan dat een algemene aanname kan worden toegepast als dezelfde overwegingen van toepassing zijn op documenten van dezelfde aard. Uit de in het bestreden besluit uiteengezette middelen blijkt echter dat andere overwegingen van toepassing zijn op andere soorten documenten. Het betrokken onderzoek is bovendien beëindigd. Daarnaast is de aanpak van OLAF waarbij een algemene aanname op alle documenten wordt toegepast, strijdig met de doelstelling van verordening nr. 1049/2001.
- 19 Voorts is geen enkele algemene aanname van toepassing op de onderhavige zaak, noch vanuit het oogpunt van de wetgeving, noch vanuit het oogpunt van de bestaande rechtspraak, en de analogie met andere in de rechtspraak erkende algemene aannames die de Commissie naar voren schuift, is niet ter zake dienend.
- 20 De Commissie voert aan dat de argumenten van verzoekster bezwaren ten gronde bevatten die geen enkel verband hebben met de motiveringsplicht. Het bestreden besluit is immers afdoende gemotiveerd, zowel betreffende de vaste rechtspraak inzake de toegang tot de onderzoeksdossiers van OLAF, als betreffende de toepasbaarheid van de rechtspraak inzake de „reglementaire” algemene aannames ten aanzien van de documenten in die dossiers. De algemene aanname die recentelijk door OLAF wordt toegepast, is gebaseerd op een analoge toepassing van de ondertussen vaste rechtspraak ter zake. Volgens de Commissie moet voor de documenten betreffende de onderzoeken van OLAF eenzelfde soort algemene aanname gelden als in de gevallen waarin de vaste rechtspraak het bestaan van een algemene aanname reeds heeft erkend. De erkenning van een dergelijke aanname is gerechtvaardigd door de noodzaak om de nuttige werking te bewaren van sectorale regelgevingskaders waarbij de Uniewetgever een recht op toegang tot het dossier uitsluit of de vertrouwelijkheid van documenten uit het dossier beschermt, teneinde te vermijden dat de regeling inzake de toegang van het publiek tot documenten wordt gebruikt om de sectorale regels te omzeilen of te ondergraven.
- 21 De Commissie voert in dat verband aan dat de algemene aanname van niet-toegankelijkheid, net als in zaken op het gebied van het mededingingsrecht, voortvloeit uit de bepalingen van sectorale wetgeving (verordening nr. 883/2013) die voorziet in strikte geheimhoudingsregels voor de verwerking van de in het kader van onderzoeken verkregen gegevens (artikel 10 en, meer algemeen, de artikelen 3 tot en met 16 van de voornoemde verordening) en een recht op toegang tot het dossier uitsluit. Indien het grote publiek, en met name de betrokken personen, op basis van verordening nr. 1049/2001 toegang tot het dossier konden krijgen, dan zou dit rechtstreeks afbreuk doen aan de sectorale regels en zou de doeltreffendheid van de onderzoeken sterk in het gedrang komen. De geheimhouding van gegevens die is voorzien in verordening nr. 883/2013 beantwoordt aan een zeer specifieke doelstelling, namelijk enerzijds het goede verloop van een onderzoek in het algemeen belang vrijwaren, en anderzijds de rechtmatige belangen van de betrokken personen beschermen, opdat de gegevens die zij aan de

Commissie verstrekken uitsluitend met het oog op het onderzoek worden gebruikt. Ten slotte meent de Commissie dat de algemene aanname niet alleen vóór, maar ook na de definitieve beëindiging van het onderzoek en zijn afhandeling moet gelden.

- 22 Eerst en vooral zij herinnerd aan de in casu toepasselijke regelgeving en de door de rechtspraak ontwikkelde beginselen inzake toegang tot documenten.
- 23 In de eerste plaats heeft iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat krachtens artikel 15, lid 3, VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een recht op inzage in de documenten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig dat lid worden bepaald. Die beginselen en de beperkingen worden krachtens de tweede alinea van dat lid met name bepaald door het Europees Parlement en de Raad bij verordeningen volgens de gewone wetgevingsprocedure.
- 24 In de tweede plaats moet worden onderstreept dat de administratieve werkzaamheden van de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof geen even ruime toegang tot documenten eisen als de wetgevende werkzaamheden van een instelling van de Unie (arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 91; zie ook in die zin arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 60).
- 25 In de derde plaats heeft verordening nr. 1049/2001 tot doel het recht op toegang van het publiek tot bij de instellingen berustende documenten maximaal zijn beslag te geven (arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 61). Uit deze verordening, met name uit artikel 4 ervan, dat voorziet in een desbetreffende uitzonderingsregeling, blijkt ook dat dit recht op toegang niettemin enigszins begrensd is om redenen van openbaar of particulier belang (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 62; van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 51, en van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 61).
- 26 In de vierde plaats weigeren de instellingen op basis van de uitzonderingen van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document gebiedt, toegang tot een document ingeval de openbaarmaking ervan de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits zou ondermijnen.
- 27 In de vijfde plaats is het juist dat uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat het ter rechtvaardiging van de weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, in beginsel niet volstaat dat dit document betrekking heeft op een in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit. De betrokken instelling moet tevens uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in dat artikel neergelegde uitzonderingen (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 49, en van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 64).
- 28 Het Hof heeft echter erkend dat de betrokken instelling van de Unie zich in dit verband mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 50; zie ook arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Zo erkende het Hof algemene aannames om toegang tot documenten te weigeren in vijf specifieke gevallen, namelijk met betrekking tot documenten van een administratief dossier in controleprocedures inzake staatssteun (arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke

Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 61), de tussen de Commissie en de aanmeldende partijen of derden in een controleprocedure inzake concentratie tussen ondernemingen uitgewisselde documenten (arresten van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 123, en Commissie/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punt 64), de door een instelling in een rechterlijke procedure ingediende memories (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 94), de documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in het stadium van de precontentieuze procedure ervan (arrest van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 65) en de documenten in een dossier betreffende een procedure van toepassing van artikel 101 VWEU (arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 93).

- 30 Het Gerecht heeft het bestaan van algemene aannames erkend in vier bijkomende gevallen, te weten, inzake offertes van inschrijvers in een aanbestedingsprocedure wanneer een andere inschrijver om toegang heeft verzocht (arrest van 29 januari 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 en T-532/10, EU:T:2013:38, punt 101), documenten betreffende de EU-pilot-procedure (arrest van 25 september 2014, Spirlea/Commissie, T-306/12, waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2014:816, punt 63), de krachtens artikel 11, lid 4, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 VWEU] en [102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1) door de nationale mededingingsautoriteiten aan de Commissie overgelegde documenten (arrest van 12 mei 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Commissie, T-623/13, EU:T:2015:268, punt 64), en de documenten die zijn opgesteld ter voorbereiding van een effectbeoordeling door de Commissie met het oog op het opstellen van een politiek voorstel (arrest van 13 november 2015, ClientEarth/Commissie, T-424/14 en T-425/14, waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2015:848, punt 97).
- 31 Hoewel het Hof in de meeste in punt 29 hierboven vermelde zaken de verhouding heeft onderzocht tussen verordening nr. 1049/2001 en een andere regeling met een specifiek toegangsregime, en daaruit heeft afgeleid dat elk van die verordeningen om een coherente toepassing vroeg, volgt uit die rechtsspraak niettemin dat de verhouding tussen twee verordeningen niet het enige criterium is dat de toepassing van dergelijke algemene aannames rechtvaardigt.
- 32 De in punt 29 hierboven aangehaalde rechtspraak brengt immers tot uitdrukking dat de ratio legis die de basis vormt voor de toepassing van dergelijke algemene aannames, is verbonden met de absolute noodzaak om de goede werking van de betrokken procedures te verzekeren en te waarborgen dat hun doelstellingen niet in het gedrang komen. Zo kan de erkenning van een algemene aanname gebaseerd zijn op de onverenigbaarheid van toegang tot documenten van bepaalde procedures met het goede verloop daarvan en op een dreigende ondermijning van die procedures, met dien verstande dat de algemene aannames de integriteit van het verloop van de procedure kunnen beschermen door de inmenging van derden te beperken (zie in die zin arrest van 25 september 2014, Spirlea/Commissie, T-306/12, waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2014:816, punten 57 en 58, en conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de gevoegde zaken LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:528, punten 66, 68, 74 en 76). De toepassing van specifieke voorschriften die zijn vastgesteld in een juridische handeling betreffende een procedure bij een instelling van de Unie ten behoeve waarvan de gevraagde documenten zijn overgelegd, is een van de criteria die de erkenning van een algemene aanname kan rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:374, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punt 75).

- 33 De redenering die het Hof in voornoemde zaken heeft gevolgd, moet ook worden toegepast op de onderzoeken van OLAF. Een algemene toegang tot de documenten van het dossier van OLAF krachtens verordening nr. 1049/2001, terwijl de onderzoeksprocedure van OLAF nog loopt, zou met andere woorden in beginsel het goede verloop van het onderzoek ondermijnen. Hetzelfde geldt als OLAF het onderzoek net heeft beëindigd (zie punt 35 hieronder).
- 34 In dat verband zij vastgesteld dat ook voor de onderzoeksprocedure van OLAF specifieke regels gelden inzake toegang tot gegevens die in het kader van een dergelijke procedure zijn verkregen of vastgesteld, en inzake verwerking van die gegevens. Krachtens verordening nr. 883/2013, die de onderzoeken van OLAF regelt, rust op OLAF de juridische plicht om de gegevens die het verkrijgt tijdens zijn onderzoeken, te behandelen als vertrouwelijke gegevens die vallen onder het beroepsgeheim overeenkomstig artikel 10 van de voormelde verordening. Voorts zij opgemerkt dat voor een persoon op wie een onderzoek van OLAF betrekking heeft niet is voorzien in toegang tot de documenten, afgezien van zijn recht op inzage in het verslag van zijn onderhoud met OLAF (zodat hij het kan goedkeuren dan wel er opmerkingen over kan maken), overeenkomstig artikel 9 van voornoemde verordening. De daadwerkelijke toegang tot het dossier van OLAF vindt immers plaats tijdens een opvolgingsprocedure. De uiteindelijke aanbeveling van OLAF wordt overgelegd aan de bevoegde autoriteiten van de Unie of de nationale autoriteiten. Indien die autoriteiten voornemens zijn een persoon op wie het onderzoek betrekking heeft, in casu verzoekster, een sanctie op te leggen, dan moeten zij hem de mogelijkheid bieden zijn recht van verweer overeenkomstig de geldende bestuurlijke of strafrechtelijke procedure uit te oefenen.
- 35 Daarnaast, betreffende de uitzondering in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, inzake de bescherming van onderzoeken, blijkt uit de rechtspraak dat de bescherming van de onderzoeken van OLAF ook ziet op hun verdere afhandeling, voor zover die binnen een redelijke termijn plaatsvindt (zie in die zin arrest van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punten 108-113). Wanneer de redelijke termijn om te beslissen over het gevolg dat moet worden gegeven aan de door OLAF aan de bevoegde autoriteiten meegedeelde gegevens nog niet is verstreken, kan volgens die rechtspraak de verlening van – zelfs gedeeltelijke – toegang tot het onderzoeksdossier van OLAF immers het effectieve gebruik van deze gegevens door de nationale autoriteiten ondermijnen, aangezien de van onregelmatigheden verdachte personen acties zouden kunnen ondernemen om het correcte verloop te verstoren van de verschillende procedures of onderzoeken waartoe deze autoriteiten mogelijk zouden beslissen. Voorts moet worden opgemerkt dat de onderzoeken van OLAF en de eventuele daaropvolgende procedures afhankelijk zijn van de bereidheid van de informanten en de getuigen om gegevens mee te delen. Het vooruitzicht dat hun gegevens, uitleg of hypotheses openbaar worden gemaakt, kan hen ertoe aanzetten de gegevens die zij meedelen te censureren of gevoelige gegevens achter te houden, wat de doeltreffendheid van het beleid van de Unie inzake fraudebestrijding in het gedrang zou kunnen brengen.
- 36 Samenvattend sluit het op OLAF van toepassing zijnde wettelijke kader in beginsel uit dat de betrokken personen een recht op toegang tot het dossier van OLAF hebben. Enkel wanneer de autoriteiten voor wie het eindverslag is bestemd, de intentie hebben om voor de betrokken personen bezwarende handelingen vast te stellen, moeten die autoriteiten, overeenkomstig de op hen van toepassing zijnde procedureregels, toegang verlenen tot het eindverslag van OLAF om die personen in de gelegenheid te stellen hun recht van verweer uit te oefenen. Daaruit volgt dat het verlenen van toegang tot de dossiers van OLAF of de eindverslagen van OLAF aan het grote publiek, het bij verordening nr. 833/2013 ingestelde stelsel ernstig in het gedrang zou brengen.
- 37 Uit wat voorafgaat blijkt dat voor de uitlegging van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzondering, het bestaan moet worden erkend van een algemene aanname volgens welke de openbaarmaking van de documenten van het administratief dossier in beginsel de bescherming van het doel van de onderzoeken van OLAF in het gedrang brengt.

- 38 Deze algemene aanname ontzegt de betrokkene evenwel niet het recht om aan te tonen dat een bepaald document waarvan de openbaarmaking is gevraagd, niet onder die aanname valt, of dat een hoger openbaar belang de openbaarmaking van dit document overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 gebiedt (arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 62, en van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 100).
- 39 Daarentegen kan de eis tot verificatie of de betrokken algemene aanname daadwerkelijk van toepassing is, niet aldus worden uitgelegd dat de betrokken instelling alle in casu gevraagde documenten afzonderlijk moet onderzoeken. Een dergelijke eis zou deze algemene aanname beroven van haar nuttige werking, namelijk de betrokken instelling in staat stellen een algemeen verzoek om toegang ook algemeen te beantwoorden (arresten van 14 november 2013, LPN en Finland/Commissie, C-514/11 P en C-605/11 P, EU:C:2013:738, punt 68, en van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 101).
- 40 In het licht van de hierboven vermelde beginselen uit de rechtspraak moet worden onderzocht of OLAF artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 onjuist heeft toegepast.
- 41 In de onderhavige zaak staat het vast dat het verzoek tot toegang van verzoekster documenten uit onderzoeken van OLAF betreft.
- 42 Uit het bestreden besluit blijkt, zonder dat dit door verzoekster wordt betwist, dat de in punt 3 hierboven vermelde documenten die in het initiële verzoek van verzoekster onder a), en c) tot en met f), zijn opgenomen, deel uitmaken van onderzoek OF/2011/1002 van OLAF betreffende verzoekster, dat op 12 december 2014 is beëindigd, en dat de documenten die in het initiële verzoek van verzoekster onder b), worden vermeld, deel uitmaken van verschillende lopende onderzoeken.
- 43 Volgens OLAF was in de onderhavige zaak de termijn om te beslissen over het gevolg dat moet worden gegeven aan de gegevens die het aan de bevoegde nationale autoriteit had bezorgd, nog niet verstreken, aangezien onderzoek OF/2011/1002 op 12 december 2014 is beëindigd, en het baseert zich hiervoor op de rechtspraak volgens welke de documenten betreffende onderzoeken onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, blijven vallen wanneer specifieke onderzoeken die zijn beëindigd, tot het opstellen van een eindverslag hebben geleid, maar waar de redelijke termijn voor de verder afhandeling van de procedure nog niet is verstreken. OLAF heeft ook uiteengezet dat de documenten onder een algemene aanname vielen die van toepassing was vóór en na de beëindiging van een onderzoek, en heeft daarbij de noodzaak aangehaald om de geheimhouding van de gegevens te beschermen en de medewerking van informanten te waarborgen. OLAF heeft er in dat verband op gewezen dat de onderzoeken en de opvolgingsprocedures in grote mate afhankelijk zijn van de gegevens die derde informanten en getuigen bezorgen en van hun bereidheid om die gegevens mee te delen, en dat de bereidwilligheid van voornoemde partijen om mee te werken aan het onderzoek in het gedrang zou komen indien dergelijke gegevens niet door geheimhouding zouden worden beschermd. OLAF heeft binnen die context de bestaande specifieke sectorale regels gepreciseerd die de onderzoeken van OLAF en de geheimhoudingsplicht regelen, zoals artikel 10 van verordening nr. 883/2013.
- 44 Krachtens de hierboven vermelde beginselen uit de rechtspraak moet worden geoordeeld dat OLAF de algemene aanname van geheimhouding rechtmatig op de documenten betreffende zijn onderzoeken heeft toegepast.
- 45 Het argument van verzoekster dat een dergelijke aanname niet van toepassing kan zijn op documenten die betrekking hebben op een beëindigd onderzoek, kan dus niet worden gevolgd.

- 46 Zoals hierboven al is uiteengezet, moet de bevoegde autoriteit nog beslissen over de opvolgingsprocedure nadat OLAF zijn onderzoek heeft beëindigd en zijn eindverslag heeft opgesteld. De algemene aanname is daarom ook van toepassing op een reeds beëindigde procedure, aangezien het beschermde algemeen belang ook kan worden geschaad na de beëindiging van het onderzoek van OLAF.
- 47 Voorts zij vastgesteld dat het onderzoek op 12 december 2014 is beëindigd en dat het eindverslag op 15 december 2014 door OLAF aan de Commissie is toegezonden, overeenkomstig artikel 11, lid 3, van verordening nr. 883/2013, waardoor, zoals OLAF terecht aangeeft in het bestreden besluit, de redelijke termijn voor de verdere afhandeling nog niet was verstreken op het ogenblik dat het bestreden besluit werd vastgesteld.
- 48 Evenmin kan verzoekster zich baseren op de zaak die geleid heeft tot het arrest van 21 mei 2014, Catinis/Commissie (T-447/11, EU:T:2014:267), om aan te voeren dat een algemene aanname niet van toepassing is en OLAF dus niet van zijn motiveringsplicht is vrijgesteld. In de voornoemde zaak heeft OLAF niet de algemene aanname van niet-toegankelijkheid ingeroepen, maar de gevraagde documenten individueel en concreet onderzocht. Het Gerecht heeft daarom niet onderzocht of een dergelijke aanname van toepassing kon zijn.
- 49 Ten slotte is het argument dat het voorstel van de Commissie van 2008 betreffende een herziening van verordening nr. 1049/2001 „ertoe strekte algemene aannames van niet-toegankelijkheid op te nemen”, zonder naar de onderzoeksfunctie van OLAF te verwijzen, irrelevant, net zoals het argument dat de Commissie het Gerecht verzoekt een algemene aanname te erkennen die van toepassing is op de dossiers van OLAF, wat erop zou neerkomen dat de Commissie het Gerecht verzoekt artikel 17, lid 2, VEU, dat de Commissie de bevoegdheid toekent om wetgevingsvoorstellen te doen, te schenden, alsmede artikel 14 VEU, dat het Parlement en de Raad wetgevende functies toekent. Inzake toegang tot documenten heeft de rechtspraak de toepassing van een algemene aanname op verschillende gebieden goedgekeurd, zonder dat de wettigheid van een dergelijke aanname in het licht van artikel 14 VEU en artikel 17, lid 2, VEU in vraag werd gesteld. Er is dus geen reden om te stellen dat de extrapolatie van die aanname naar de onderzoeksdossiers van OLAF op dat vlak moeilijkheden kan scheppen. Het voorstel van de Commissie werd hoe dan ook niet aangenomen.
- 50 Als conclusie inzake de beweerde niet-nakoming van de motiveringsplicht als voorzien in artikel 296 VWEU, en in het licht van de door de rechtspraak ontwikkelde beginselen vermeld in de punten 23 tot en met 40 hierboven, zij vastgesteld dat OLAF de voornoemde plicht is nagekomen, zoals ook blijkt uit punt 43 hierboven.

Tweede middel: bestaan van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van de documenten gebiedt

- 51 Verzoekster voert in het kader van het tweede middel aan dat er een hoger belang is dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten rechtvaardigt, aangezien zij onder derden zijn verspreid, met inbegrip van niet-geautoriseerde derden, zoals het Duitse tijdschrift *Der Spiegel*. De Commissie is niet vrijgesteld van haar aansprakelijkheid voor lekken omdat er een intern onderzoek is naar de verspreiding onder niet-geautoriseerde derden. Volgens verzoekster moet zij toegang krijgen tot de gevraagde documenten om de zeer zware beschuldigingen die, met name door *Der Spiegel*, aan haar adres zijn gemaakt, te kunnen weerleggen. Verzoekster heeft een rechtmatig belang om zich ook publiek te kunnen verdedigen. Een dergelijke verdediging, die het evenwicht in de uitoefening van de onderzoeksfunctie van OLAF zou herstellen, is immers enkel mogelijk aan de hand van de documenten die tot op vandaag voor verzoekster niet toegankelijk zijn.

- 52 De Commissie voert om te beginnen aan dat de verspreiding van het eindverslag van OLAF te wijten is aan een niet-geautoriseerd lek, waarnaar een onderzoek is geopend. Een dergelijk niet-geautoriseerd lek is een feitelijk element dat geen invloed heeft op de beoordeling van het bestaan van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten gebiedt. De Commissie voert vervolgens aan dat het belang van verzoekster bij de openbaarmaking, als persoon betrokken bij het onderzoek van OLAF, louter particulier is. Een dergelijk particulier belang, dat niet door andere burgers wordt gedeeld, kan geen hoger openbaar belang zijn als bedoeld in verordening nr. 1049/2001. Ten slotte herinnert de Commissie eraan dat het aan verzoekster staat om het bestaan aan te tonen van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten gebiedt. Het confirmatief verzoek vermeldt echter bijna niets inzake het bestaan van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking gebiedt, wat de algemene aanname van niet-toegankelijkheid buiten toepassing kan stellen, behalve een vage en algemene verwijzing naar verzoeksters recht van verweer. De Commissie voegt daar in haar dupliek aan toe dat de noodzaak om zich te verdedigen tegen „zware beschuldigingen” van de pers ook een louter particulier belang is en geen hoger openbaar belang.
- 53 Er zij aan herinnerd dat overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 de daarin gestelde uitzondering buiten toepassing blijft indien een hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.
- 54 Wat betreft de noodzaak om de openbaarmaking van de gevraagde documenten te verkrijgen op basis van het hoger belang teneinde beter in staat te zijn om zich te verdedigen tegen de beschuldigingen die volgden op de publicatie van een artikel in het tijdschrift *Der Spiegel*, toont een dergelijk argument als dusdanig niet aan dat er sprake is van een openbaar belang dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten rechtvaardigt en voorrang heeft op de bescherming van de geheimhouding, in de zin van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001. Gelet op het algemene beginsel van toegang tot documenten zoals geformuleerd in artikel 15 VWEU en in de overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 1049/2001, moet dit belang objectief en algemeen zijn en mag het niet worden verward met bijzondere of particuliere belangen.
- 55 Volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 heeft immers „iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat” een recht op toegang tot documenten van de instellingen. Hieruit volgt dat deze verordening tot doel heeft te waarborgen dat iedereen toegang heeft tot openbare documenten en niet alleen de verzoekende partij tot documenten die haar betreffen (arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, EU:T:2005:143, punt 50).
- 56 Het bijzondere belang dat een verzoekende partij stelt te hebben bij de toegang tot documenten die haar persoonlijk betreffen, kan bijgevolg in de regel niet van beslissend belang zijn bij de beoordeling of een hoger openbaar belang aanwezig is, en bij de afweging van de belangen op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 (zie in die zin arresten van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, EU:T:2005:143, punt 52; van 20 maart 2014, Reagens/Commissie, T-181/10, EU:T:2014:139, punt 144, en van 21 mei 2014, Catinis/Commissie, T-447/11, EU:T:2014:267, punten 61-64).
- 57 Aldus is, zelfs indien de gevraagde documenten noodzakelijk zijn voor verzoeksters verweer in het kader van een beroepsprocedure, wat moet worden beoordeeld in het kader van dat beroep, deze omstandigheid irrelevant voor de beoordeling van de onderlinge afweging van de openbare belangen. Hetzelfde geldt voor het argument dat de toegang tot de gevraagde documenten nodig is om verzoekster in staat te stellen zich beter te verdedigen tegen de beschuldigingen die in de Duitse pers zijn gepubliceerd.

- 58 Vastgesteld zij dat verzoekster geen andere argument heeft aangevoerd ter ondersteuning van een hoger openbaar belang, behalve deze privébelangen, waarvan het ene wordt ingeroepen in het kader van een confirmatief verzoek en de nakoming van de rechten van de verdediging in een onderzoek van OLAF betreft, en het andere in het kader van de onderhavige zaak en het belang van verzoekster betreft om zich beter te verdedigen tegen de beschuldigingen die in *Der Spiegel* zijn gepubliceerd.
- 59 Het loutere feit dat een deel van een vertrouwelijk dossier van OLAF onrechtmatig openbaar is gemaakt, rechtvaardigt bovendien op zich niet dat er ten voordele van de betrokken persoon wordt afgeweken van de geheimhoudingsregels die op het onderzoeksdossier van OLAF van toepassing zijn (zie in die zin beschikking van 18 december 2003, Gómez-Reino/Commissie, T-215/02, EU:T:2003:352, punt 65).
- 60 Gelet op het voorgaande, kan het tweede middel niet slagen.

Derde middel: ontoereikende motivering inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu

- 61 In het kader van het derde middel acht verzoekster het in het licht van de betrokken documenten weinig waarschijnlijk dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu worden bedreigd. OLAF heeft bovendien niet uitgelegd waarom het geen gedeeltelijke toegang tot de gevraagde documenten kon toekennen, met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van individuele persoonsgegevens.
- 62 De Commissie repliceert dat het punt in het bestreden besluit betreffende de persoonsgegevens voor de volledigheid is toegevoegd, aangezien de gevraagde documenten ook gegevens bevatten die door een andere uitzondering waren beschermd. Het bestreden besluit is echter voornamelijk gebaseerd op de toepassing van een algemene aanname, zoals blijkt uit het punt van het voornoemde besluit dat voorafgaat aan het punt inzake de bescherming van de persoonsgegevens, op basis waarvan het geheel van de gevraagde documenten niet openbaar hoeft te worden gemaakt en niet hoeft te worden nagegaan of een gedeeltelijke toegang moet worden toegestaan, zodat het middel niet kan slagen.
- 63 In de onderhavige zaak zij vastgesteld dat het bestreden besluit, zoals de Commissie aanvoert, reeds een rechtsgrond vond in de motivering van het besluit betreffende de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 voorziene uitzondering, zodat het onderhavige middel moet worden verworpen omdat het in geen geval kan slagen.

Vierde middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur

- 64 Verzoekster meent dat OLAF het beginsel van behoorlijk bestuur, neergelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten, heeft geschonden door niet alle relevante aspecten van de zaak te onderzoeken en door zich te beroepen op het beweerde bestaan van een algemene aanname bij de vaststelling van het bestreden besluit. Het beginsel van behoorlijk bestuur is ook geschonden door de verspreiding van het eindverslag van OLAF onder verschillende personen, onder wie de auteur van het in *Der Spiegel* verschenen artikel en een Europees parlementslid. De weigering om toegang te verlenen tot de gevraagde documenten, zodat verzoekster zich zou kunnen verdedigen tegen de beschuldigingen van derden op basis van documenten die zijn verkregen door lekken, is bovendien onbillijk.
- 65 De Commissie repliceert dat OLAF bij het geven van zijn besluit alle aspecten die het moest onderzoeken in overweging heeft genomen, en de nodige motivering in dat verband heeft meegedeeld, op basis van het bestaan van een algemene aanname inzake de documenten betreffende zijn onderzoeken. De Commissie begrijpt dan ook niet hoe het beginsel van behoorlijk bestuur zou zijn

geschonden. Zij herinnert er nogmaals aan dat de beweerde verspreiding van het eindverslag van OLAF onder verschillende personen, als zij heeft plaatsgevonden, te wijten is aan een niet-geautoriseerd lek en dat een onderzoek naar de omstandigheden van het lek aan de gang is.

- 66 Er zij op gewezen dat OLAF het beginsel van behoorlijk bestuur niet heeft geschonden door een algemene aanname toe te passen. Zoals reeds is vastgesteld in het kader van het eerste middel, heeft OLAF in het bestreden besluit uiteengezet waarom een aanname van toepassing is die zich over alle documenten van het onderzoek uitstrekt, teneinde de integriteit te beschermen van de specifieke sectorale regels die de wetgever van de Unie heeft vastgesteld inzake zijn activiteiten.
- 67 Het feit dat er een niet-geautoriseerd lek is van gegevens die zijn beschermd door artikel 10 van verordening nr. 883/2013, impliceert niet dat het eindverslag van OLAF openbaar is gemaakt en in het publieke domein is terechtgekomen in de zin van verordening nr. 1049/2001.
- 68 Bovendien valt het weliswaar te betreuren dat de Duitse pers via een lek de hand op vertrouwelijke gegevens heeft kunnen leggen, maar dit rechtvaardigt niet dat de gevraagde documenten openbaar worden gemaakt in het kader van een procedure krachtens verordening 1049/2001.
- 69 Bijgevolg moet het vierde middel eveneens worden afgewezen en dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

- 70 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. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) International Management Group wordt verwezen in de kosten.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 mei 2016.

ondertekeningen