

Gevoegde zaken T-391/03 en T-70/04

Yves Franchet en Daniel Byk tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Onderzoeken door Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) — Eurostat — Weigering van toegang — Inspecties en onderzoeken — Gerechtelijke procedures — Rechten van verdediging”

Arrest van het Gerecht (Derde kamer) van 6 juli 2006 II - 2028

Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Voor beroep vatbare handelingen — Begrip — Handelingen die bindende rechtsgevolgen sorteren*
(Art. 230 EG; verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 8; besluit nr. 2001/937 van de Commissie, art. 3 en 4 van de bijlage)

2. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 1073/1999, art. 9, lid 2, en nr. 1049/2001, art. 4, lid 2)
3. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4, lid 2)
4. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4)
5. *Europese Gemeenschappen — Instellingen — Recht van toegang van publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001*
(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 2, lid 1, en 4, lid 2)

1. Slechts maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, zijn handelingen die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG. In het geval van handelingen of besluiten die in verschillende fasen tot stand komen, met name ter afsluiting van een interne procedure, zijn in beginsel slechts als voor beroep tot nietigverklaring vatbare handelingen te beschouwen de maatregelen waarmee de instelling aan het eind van die procedure haar standpunt definitief bepaalt, en dus niet de tussentijdse maatregelen waarmee het eindbesluit wordt voorbereid.

In het kader van de procedure inzake toegang van het publiek tot documenten betreffende de activiteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), blijkt uit de artikelen 3 en 4 van de bijlage bij besluit 2001/937 tot wijziging van het reglement van orde van de Commissie, juncto artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, duidelijk dat een antwoord op het initiële verzoek tot toegang slechts een eerste standpuntbepaling is, waarna de belanghebbenden de mogelijkheid hebben om de secretaris-generaal van de Commissie of de directeur van OLAF om herziening daarvan

te verzoeken. Bijgevolg kan slechts de maatregel van laatstgenoemden, die de aard van een besluit heeft en het voorgaande standpunt volledig vervangt, rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoekers aantasten en derhalve vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG.

advocatenkantoor over de zaak. De uitzondering uit hoofde van de bescherming van gerechtelijke procedures kan daarentegen voor de instelling niet de mogelijkheid scheppen om zich te onttrekken aan de verplichting om in het kader van een louter administratief dossier opgestelde documenten toegankelijk te maken.

(cf. punten 46-48)

2. De uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moeten eng worden uitgelegd en toegepast, opdat de toepassing van het in deze verordening verankerde algemene beginsel van toegang tot documenten niet in het gedrang komt.

Met betrekking tot de uitzondering betreffende de bescherming van gerechtelijke procedures en juridisch advies, moet de term „gerechtelijke procedures” aldus worden uitgelegd, dat de bescherming van het algemeen belang zich verzet tegen de mededeling van de inhoud van documenten die de Commissie uitsluitend voor een bepaalde gerechtelijke procedure heeft opgesteld, dat wil zeggen de memories of neergelegde stukken of de interne documenten betreffende het onderzoek van de lopende zaak, en de correspondentie tussen het betrokken directoraat-generaal en de juridische dienst of een

In dit verband druist de vaststelling dat de verschillende documenten die het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft medegedeeld aan de nationale autoriteiten op grond van artikel 10, leden 1 en 2, van verordening nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het OLAF, of aan een instelling op grond van artikel 10, lid 3, van die verordening, uitsluitend zijn opgesteld voor een gerechtelijke procedure, in tegen de verplichting de uitzonderingen eng uit te leggen. De verslagen van OLAF vormen volgens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1073/1999 immers toelaatbare bewijsmiddelen in de administratieve of gerechtelijke procedures van de lidstaat waar het gebruik ervan nodig blijkt. De bevoegde nationale autoriteiten of de instellingen zijn alleen en volledig verantwoordelijk voor het aan de door OLAF medegedeelde verslagen en informatie te geven gevolg.

Bovendien is de naleving van de nationale procedureregels voldoende gewaarborgd indien de instelling zich ervan

vergewist dat openbaarmaking van de documenten geen inbreuk op het nationale recht oplevert. Aldus moet OLAF bij twijfel de nationale rechter of de nationale autoriteit raadplegen en mag het de toegang enkel weigeren wanneer deze zich tegen verspreiding van de documenten verzet.

(cf. punten 84, 88, 90-91, 94-95, 97-98)

Aanvaarden dat de verschillende met inspecties, onderzoeken en audits verband houdende documenten onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen zolang niet is beslist over het aan deze procedures te geven gevolg, zou echter betekenen dat de toegang tot de genoemde documenten afhankelijk wordt van een onzekere, toekomstige en mogelijk in de verre toekomst liggende gebeurtenis, al naar gelang van de snelheid en de zorgvuldigheid van de verschillende autoriteiten.

(cf. punten 109-111)

3. Artikel 4, lid 2, derde streepje van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling, die ertoe strekt „het doel van inspecties, onderzoeken en audits” te beschermen, slechts van toepassing is wanneer de openbaarmaking van de betrokken documenten de voltooiing van de inspecties, onderzoeken of audits in gevaar kan brengen.

De verschillende onderzoeks- of inspectiehandelingen kunnen onder de uitzondering betreffende de bescherming van inspecties, onderzoeken en audits blijven vallen zolang de inspectie- of onderzoekswerkzaamheden nog lopen, ook al is het concrete onderzoek of de concrete inspectie waartoe het opgevraagde verslag heeft geleid, afgesloten.

4. De behandeling van een verzoek om toegang tot documenten dat is ingediend in het kader van de procedure van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, vereist een concreet onderzoek. De omstandigheid dat een document een door een van de uitzonderingen in deze verordening beschermd belang betreft, is op zich immers niet voldoende om deze uitzonderingsgrond toe te passen. Verder moet er een redelijkerwijze voorzienbaar en niet louter hypothetisch gevaar bestaan, dat aan een beschermd belang afbreuk wordt gedaan. Bijgevolg moet de instelling voor de toepassing van een uitzondering een concreet onderzoek verrichten dat in de motivering van het besluit tot uitdrukking komt.

Een concreet en individueel onderzoek van elk document is eveneens noodzakelijk aangezien, zelfs wanneer duidelijk is dat een verzoek om toegang betrekking heeft op documenten die onder een uitzondering vallen, de instelling alleen op grond van een dergelijk onderzoek kan beoordelen of de verzoeker ten dele toegang kan worden verleend overeenkomstig artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001. De instelling moet dus nagaan, in de eerste plaats, of het document onder één van de in artikel 4 van deze verordening genoemde uitzonderingen valt, in de tweede plaats, indien dit het geval is, of de beschermingsbehoefte met betrekking tot deze uitzondering reëel is, en in de derde plaats of de bescherming op het gehele document van toepassing is.

5. Verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie heeft tot doel te waarborgen dat iedereen toegang heeft tot de documenten en niet enkel de verzoekende partij toegang tot de documenten die hem betreffen. Het bijzondere belang dat een verzoekende partij stelt te hebben bij de toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, kan derhalve niet in aanmerking worden genomen om de openbaarmaking ervan in de zin van artikel 4, lid 2, van deze verordening te rechtvaardigen.

In dit verband concretiseren de rechten van de verdediging zich echter in het subjectieve belang van de betrokkenen om zich te verdedigen, zodat dit geen algemeen maar een particulier belang is. Bijgevolg zijn deze rechten geen hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van de verordening, dat grond oplevert voor openbaarmaking van de gevraagde documenten.

(cf. punten 115, 117-118)

(cf. punten 136-139)