GERECHT

135 Zaak T-701/18, Campbell/Europese Commissie

Arrest van 28 mei 2020 (Derde kamer – uitgebreid)

Toegang tot documenten – Verordening (EG) 1049/2001 – Documenten betreffende de naleving of niet-naleving door Ierland van de kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ – Weigering van toegang – Artikel 4 lid 2 derde streepje Verordening (EG) 1049/2001 – Uitzondering betreffende de bescherming van inspecties, onderzoeken en audits – Algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid

Verzoeker, Liam Campbell, is een Iers staatsburger die op 2 december 2016 in Ierland is aangehouden op basis van een door de Litouwse autoriteiten op 26 augustus 2013 uitgevaardigd Europees arrestatiebevel in verband met drie strafbare feiten. Verzoeker betwist bij de Ierse rechter het van de Litouwse autoriteiten afkomstige verzoek tot overlevering. Bij brief van 9 augustus 2018 heeft verzoeker bij de Europese Commissie een verzoek om toegang tot documenten ingediend krachtens Verordening (EG) 1049/2001. Dit verzoek betrof alle documenten in het bezit van de Commissie betreffende de naleving of niet-naleving door Ierland van zijn verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen, van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen, en van het kaderbesluit inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis.

Bij besluit van 4 oktober 2018 (hierna: bestreden besluit) heeft de Commissie de toegang tot de opgevraagde documenten geweigerd. De Commissie gaf aan dat zij had onderzocht op welke documenten inzake de omzetting van de kaderbesluiten door Ierland verzoekers aanvraag betrekking had. Zij voegde hieraan toe dat deze documenten uitwisselingen bevatten tussen de verantwoordelijke diensten van de Commissie en Ierland, en deel uitmaken van de dossiers van drie EU-pilotprocedures. De EU-pilotprocedure is een procedure voor samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten aan de hand waarvan kan worden nagegaan of het recht van de Unie binnen de lidstaten wordt nageleefd en correct wordt toegepast. Dit soort van procedure heeft tot doel eventuele inbreuken op het recht van de Unie op doeltreffende wijze op te lossen en, waar mogelijk, te vermijden dat formeel een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU wordt ingeleid. De Commissie heeft verzoeker ervan in kennis gesteld dat hem toegang tot de betrokken documenten werd geweigerd op grond van artikel 4 lid 2 derde streepje Verordening (EG) 1049/2001, dat betrekking heeft op de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits. In dat kader heeft de Commissie opgemerkt dat de EU-pilotprocedures op 16 maart 2018 waren beëindigd en dat er nog geen besluit was genomen tot inleiding van een formele niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 258 VWEU, maar dat haar diensten nog steeds de mogelijkheid bespraken om een dergelijke procedure in te leiden. Volgens de Commissie liep er om deze reden tegen Ierland nog altijd een onderzoek wegens inbreuk met betrekking tot de omzetting van de kaderbesluiten. Zij meende dat openbare toegang tot de door verzoeker opgevraagde documenten een negatieve invloed zou hebben op de dialoog tussen de Commissie en de lidstaat. De Commissie was derhalve van oordeel dat alle documenten van de dossiers onder het algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid vielen op grond van de in artikel 4 lid 2 derde streepje Verordening (EG) 1049/2001 geformuleerde uitzondering betreffende de bescherming van onderzoeken, waardoor het niet noodzakelijk was om elk gevraagd document concreet en individueel te onderzoeken.

Verzoeker komt op tegen het bestreden besluit. In het kader van zijn eerste middel merkt verzoeker op dat de Commissie in het bestreden besluit is uitgegaan van een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid. Verzoeker betwist niet dat documenten die deel uitmaken van een EU-pilotprocedure volgens de rechtspraak onder een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid vallen. Hij stelt echter dat dit vermoeden weerlegbaar is, waardoor de bewijslast wordt verschoven van de instelling naar de verzoekende partij, die dan moet aantonen dat openbaarmaking van de vermeend onder het vermoeden vallende documenten het doel van onderzoeken niet ondermijnt. Verzoeker voert aan dat het onmogelijk is om het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid te weerleggen en om aan te tonen dat de door hem opgevraagde documenten geen risico vormen voor het doel van onderzoeken terwijl hij niet weet welke documenten dat zijn of wat zij bevatten.

Het Gerecht overweegt als volgt. Uit vaste rechtspraak volgt dat wanneer een instelling meent dat er een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid van toepassing is, zij in staat is om een verzoek om toegang in zijn

geheel te beantwoorden, in die zin dat zij vanwege dit vermoeden niet hoeft uit te leggen hoe de toegang tot een document waarop dat verzoek betrekking heeft concreet het beschermde belang ondermijnt. Anders dan de Commissie heeft aangevoerd, kan de toepassing van een vermoeden van vertrouwelijkheid echter niet aldus worden uitgelegd dat dit de instelling toestaat om op globale wijze te antwoorden dat alle documenten waarop het verzoek om toegang betrekking heeft deel uitmaken van een dossier waarvoor een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt, zonder te hoeven aanduiden om welke documenten het gaat of er een lijst van te hoeven opstellen. Zonder een dergelijke aanduiding zou de aanvrager namelijk niet kunnen betogen dat een document niet onder het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid valt en zou hij dat vermoeden dus niet kunnen weerleggen. Het Gerecht stelt vast dat de Commissie in het bestreden besluit niet heeft aangeduid op welke documenten het verzoek om toegang betrekking had. De Commissie stelt weliswaar dat zij heeft achterhaald op welke documenten het verzoek om toegang betrekking heeft, maar preciseert niet welk soort of welke categorie documenten haar diensten hebben aangeduid, noch om hoeveel documenten het gaat en van welke datum deze zijn. De Commissie heeft betoogd dat het aanduiden van elk document het vertrouwen tussen de lidstaten en haarzelf zou kunnen schaden, en nadelig zou zijn voor de bescherming van de informele dialoog die in het kader van de EU-pilotprocedure tussen hen plaatsvindt. Het Gerecht gaat hier niet in mee. Anders dan de Commissie meent, kan niet worden aangenomen dat het verstrekken van een lijst van documenten die als de opgevraagde documenten zijn geïdentificeerd, met aanduiding van bijvoorbeeld hun datum, hun aard en de instelling of instantie waarvan zij afkomstig zijn, zonder daarbij hun inhoud vrij te geven, een openbaarmaking van vertrouwelijke informatie zou vormen. Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie, om het vermoeden dat voortvloeit uit het feit dat de gevraagde documenten deel uitmaken van een EU-pilotprocedure te kunnen toepassen, allereerst in het bestreden besluit moest aanduiden op welke documenten het verzoek om toegang betrekking had, om deze vervolgens in categorieën of in bepaalde administratieve dossiers in te delen, en tot slot vast te stellen dat zij tot een EU-pilotprocedure behoorden, waardoor zij een algemeen vermoeden kon toepassen. In casu heeft de Commissie echter alleen opgemerkt dat er sprake was van drie EU-pilotprocedures betreffende de omzetting van de kaderbesluiten door Ierland en dat het verzoek om toegang dus betrekking had op documenten waarvoor het algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid gold. Verzoeker betoogt dus terecht dat, aangezien hij niet wist welke documenten volgens de Commissie onder zijn verzoek om toegang vielen, hij niet in staat was om het vermoeden van vertrouwelijkheid te weerleggen.

Het Gerecht komt tot de slotsom dat de Commissie het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid onjuist heeft toegepast en dat zij aldus blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de toepassing van artikel 4 lid 2 derde streepje Verordening (EG) 1049/2001. Het middel slaagt derhalve en het bestreden besluit wordt nietig verklaard.