Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

26. april 2016*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter vedrørende sagsakterne i en undersøgelse ved OLAF — annullationssøgsmål — stiltiende afslag og udtrykkeligt afslag på aktindsigt — undtagelse vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet — undtagelse vedrørende beskyttelse af en tredjemands forretningsmæssige interesser — undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen — begrundelsespligt — ansvar uden for kontraktforhold«

I sag T-221/08,

Guido Strack, Köln (Tyskland), ved advokaterne H. Tettenborn og N. Lödler,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen først ved P. Costa de Oliveira og B. Eggers, derefter ved B. Eggers og J. Baquero Cruz, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående dels en påstand om annullation af alle Kommissionens stiltiende og udtrykkelige afgørelser, der er blevet truffet som følge af de oprindelige begæringer om aktindsigt, der blev fremsat af Guido Strack den 18. og den 19. januar 2008, dels en påstand om erstatning,

har

RETTEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánova, og dommerne E. Buttigieg (refererende dommer) og L. Madise,

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2014,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom[1] [*udelades*]

Retsforhandlinger og parternes påstande

37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juni 2008 har sagsøgeren anlagt nærværende sag. Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 8. september 2008 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, som ved kendelse afsagt af Retten (Tredje Afdeling) den 14. januar 2010 blev henskudt til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

38 Efter at have tilpasset sine påstande, navnlig ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 7. september 2010, har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— De stiltiende og udtrykkelige afgørelser om afslag på aktindsigt i Kommissionens dokumenter og i OLAF's dokumenter, som vedtaget af Kommissionen i forbindelse med behandlingen af de oprindelige begæringer om aktindsigt af 18. og 19. januar 2008 og de genfremsatte begæringer af 22. februar, af 18. april og særligt af 21. april 2008, og navnlig afgørelserne af 19. maj og 17. juni 2008 og af 30. april og 7. juli 2010, annulleres, for så vidt som de helt eller delvist giver afslag på de nævnte begæringer om aktindsigt.

— Kommissionen tilpligtes at betale en skadeserstatning af passende størrelse, der dog ikke må være lavere end en symbolsk skadeserstatning på 1 EUR.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Kommissionen har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Ved skrivelse af 5. juli 2010 meddelte Retten parterne, at den afdeling, som behandlede sagen, ved afgørelse af 2. juli 2010 havde afslået anmodningen om udvidelse af sagens genstand for så vidt angik den udtrykkelige afgørelse om afslag af 17. juni 2008 og havde taget anmodningen om udvidelse af sagens genstand til følge for så vidt angik OLAF's første afgørelse.

41 Ved afgørelse af 16. november 2010, forkyndt for parterne den 25. november 2010, tog Retten sagsøgerens anmodning om udvidelse af sagens genstand til følge for så vidt angik OLAF's anden afgørelse.

42 Efter at den refererende dommer var fratrådt, blev sagen omfordelt. Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Første Afdeling, hvorfor sagen er blevet henvist til denne afdeling. Efter forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Første Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.

43 Ved kendelse af 5. februar 2014 blev der i henhold til artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, i procesreglementet af 2. maj 1991 vedtaget en bevisoptagelse, hvorved Kommissionen blev pålagt at fremlægge en kopi af de fortrolige versioner af alle de dokumenter, der er knyttet til begæring nr. 590/2008, idet det blev præciseret, at disse dokumenter ikke ville blive tilstillet sagsøgeren. Ved skrivelse af 5. marts 2014 fremsendte Kommissionen sit svar på den nævnte bevisoptagelse.

1 — Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

44 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i procesreglementet af 2. maj 1991 har Retten anmodet parterne om at besvare visse spørgsmål. Parterne har efterkommet disse anmodninger inden for de fastsatte frister. Kommissionen og sagsøgeren besvarede således Rettens spørgsmål henholdsvis den 5. og den 6. marts 2014. Ved processkrift af 27. marts 2014 har sagsøgeren fremsat bemærkninger til Kommissionens svar af 5. marts 2014.

45 Den 20. oktober 2014 indgav sagsøgeren en skrivelse til Rettens Justitskontor vedrørende en afgørelse fra OLAF af 31. juli 2014 angående den »fornyede undersøgelse af besvarelsen af [sagsøgerens] begæring om aktindsigt i personoplysninger, OF/2002/0356« (herefter »OLAF's afgørelse om fornyet undersøgelse af 31. juli 2014«) truffet i henhold til artikel 13 i forordning nr. 45/2001, en oversigtstabel over de omhandlede dokumenter og bilaget til tabellen indeholdende de dokumenter, som OLAF var i besiddelse af.

46 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 21. oktober 2014.

47 Ved skrivelse af 4. november 2014 har Kommissionen indgivet bemærkninger til sagsøgerens skrivelse af 20. oktober 2014 (jf. præmis 45 ovenfor).

48 Efter at Kommissionen har afgivet skriftlige bemærkninger den 2. december 2014 til sagsøgerens skriftlige bemærkninger af 7. november 2014 vedrørende Kommissionens skriftlige svar af 22. oktober 2014 på de spørgsmål, som Retten havde stillet med henblik på retsmødet, har formanden for Rettens Første Afdeling afsluttet den mundtlige forhandling den 8. december 2014.

Retlige bemærkninger [*udelades*]

II – *Om annullationspåstanden* [*udelades*]

C– *Om begæring nr. 590/2008* [*udelades*]

3. Realiteten med hensyn til begæringen [*udelades*]

b) Om de anbringender og klagepunkter, der rejser tvivl om, hvorvidt de delvise eller fuldstændige afslag på aktindsigt er begrundede [*udelades*]

i) Om de dokumenter, der fremgår af OLAF's liste af 30. april 2010 [*udelades*]

Dokumenter, der tidligere er blevet udbredt *[udelades]*

128 Forordning nr. 1049/2001 har til formål at gøre institutionernes dokumenter tilgængelige for offentligheden (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, Sml., EU:C:2007:75, præmis 43 og 44), og de dokumenter, der er blevet udleveret i medfør af den nævnte forordning, udbredes, som OLAF i øvrigt har bemærket under afsnit 7 i sin første afgørelse, til offentligheden (dom Catinis mod Kommissionen, nævnt i præmis 86 ovenfor, EU:T:2014:267, præmis 62; jf. ligeledes dom Agapiou Joséphidès mod Kommissionen og EACEA, nævnt i præmis 82 ovenfor, EU:T:2010:442, præmis 116, og kendelse af 7.3.2013, Henkel og Henkel France mod Kommissionen, T-64/12, EU:T:2013:116, præmis 47).

129 Denne konsekvens er ligeledes afspejlet i artikel 9, stk. 2, litra e), i bilaget til Kommissionens forretningsorden om bestemmelserne vedrørende gennemførelsen af forordning nr. 1049/2001, således som den følger af Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, s. 94), hvorefter dokumenter, der allerede er blevet offentliggjort som følge af en tidligere begæring, udleveres »automatisk« på begæring.

130 Som Kommissionen har bemærket, har Retten ganske vist i den sag, der gav anledning til kendelse af 14. januar 2014, Miettinen mod Rådet (T-303/13, EU:T:2014:48, præmis 17-19), udtalt, at når sagsøgeren havde fået aktindsigt i et dokument, havde denne opnået det eneste resultat, som han kunne opnå ved søgsmålet. I modsætning til, hvad der er tilfældet i den foreliggende sag, havde det dokument, som der i sagen Miettinen mod Rådet var begæret aktindsigt i, imidlertid netop været genstand for en udbredelse til offentligheden, således at det ikke kan udledes af denne afgørelse, at den omstændighed alene, at den berørte har fået aktindsigt i et givent afsnit i det begærede dokument, i alle tilfælde forhindrer denne i at begære aktindsigt i dette samme dokument på grundlag af forordning nr. 1049/2001, når dette dokument ikke er blevet udbredt til offentligheden.

131 Det følger heraf, at det er åbenbart, at OLAF's første afgørelse, for så vidt som den giver sagsøgeren afslag på aktindsigt i dokumenterne med bemærkningen »PD« på grundlag af forordning nr. 1049/2001, i givet fald, og som Kommissionen allerede har fremhævet i sine skriftlige indlæg, forhindrer, at de nævnte dokumenter kan betragtes som offentlige, hvilket netop er det mål, som sagsøgeren søger, og svarer til det formål, der forfølges med forordning nr. 1049/2001, der består i at give den videst mulige aktindsigt i dokumenter med henblik på en større åbenhed for at sikre borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system, således som det er anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001 (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, Sml., EU:C.2008:374, præmis 45).

132 Det følger heraf, at den omstændighed, at sagsøgeren allerede var i besiddelse af de dokumenter, der var omfattet af hans begæring om aktindsigt, og at sidstnævntes formål således ikke var at gøre det muligt for ham at få kendskab til deres indhold, men snarere at udbrede dem til tredjemænd, ikke er afgørende, så meget desto mere som de grunde, der begrunder sagsøgerens afgørelse om at indgive en sådan begæring, er irrelevant, idet forordning nr. 1049/2001 hverken fastsætter, at den berørte skal begrunde sin begæring om aktindsigt, eller at begrundelsen for en sådan begæring kan spille en rolle med hensyn til spørgsmålet, om den skal tages til følge eller afslås (kendelse Henkel og Henkel France mod Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor, EU:T:2013:116, præmis 47).

133 På samme måde skal Kommissionens argument om den for tunge arbejdsbyrde for Kommissionen, som ville følge af forpligtelsen til at give aktindsigt i dokumenter, som den, der begærer aktindsigt, allerede er i besiddelse af, selv om sidstnævnte ikke har fået aktindsigt i de nævnte dokumenter i medfør af forordning nr. 1049/2001, forkastes.

134 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at selv om en institution under særlige omstændigheder kan afslå aktindsigt i dokumenter med den begrundelse, at arbejdsbyrden forbundet med deres udbredelse står i et urimeligt forhold til målene med begæringen om aktindsigt i disse dokumenter (dom Strack mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, EU:C.2014:2250, præmis 28), har Kommissionen under alle omstændigheder ikke gjort gældende, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder i den foreliggende sag. Desuden er der for en stor dels vedkommende tale om dokumenter, der allerede tidligere er blevet udbredt af denne samme institution.

135 Kommissionen kan således ikke støtte sig på den omstændighed alene, at den, der begærer aktindsigt, allerede var eller skulle være i besiddelse af de dokumenter, der blev begæret aktindsigt i, men på et andet grundlag, for at give afslag på at undersøge begæringen om aktindsigt i disse samme

dokumenter på grundlag af forordning nr. 1049/2001, med undtagelse af dokumenter, der, såsom bilaget til dokument nr. 267, er blevet gjort tilgængelige for offentligheden bl.a. på grund af deres offentliggørelse.

136 Under disse omstændigheder skal det foreliggende anbringende tiltrædes, for så vidt som det vedrører de dokumenter, der har været eller er i sagsøgerens besiddelse, fordi sagsøgeren er ophavsmand til dem, eller som er blevet udbredt forud herfor på et andet grundlag end forordning nr. 1049/2001 uden dog at være blevet gjort tilgængelige for offentligheden.

De dokumenter, der ikke er blevet udbredt *[udelades]*

– Om den påståede tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 *[udelades]*

148 Det skal indledningsvis bemærkes, at påberåbelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der finder anvendelse, efter at der er truffet afgørelse, ifølge retspraksis er undergivet strenge betingelser. Bestemmelsen omfatter kun visse typer dokumenter, og den betingelse, der kan begrunde et afslag på udbredelse, er, at denne ville kunne være til »alvorlig« skade for institutionens beslutningsproces (dom Kommissionen mod Agrofert Holding, nævnt i præmis 139 ovenfor, EU:C:2012:394, præmis 77).

149 Det skal herefter bemærkes, at begæring nr. 590/2008 er karakteriseret ved det forhold, at den ikke blot vedrører et enkelt dokument, men en række dokumenter, der er betegnet generelt. Som det følger af præmis 69 ovenfor, har sagsøgeren i det væsentlige anmodet om aktindsigt i en række dokumenter, der er betegnet generelt, nemlig alle sagsakterne i OLAF's undersøgelse OF/2002/0356, de komplette og korrekte udskrifter af lydoptagelser, der indgår i disse sagsakter, dokumenter af enhver art, der ikke er indeholdt i sagsakterne, men som ikke desto mindre vedrører den ovennævnte sag/undersøgelse eller den person, som sagen/undersøgelsen vedrører. OLAF's første afgørelse præciserer i denne henseende, at OLAF's sagsakter omfatter alle dokumenterne vedrørende den nævnte sag, og at der ikke findes nogen dokumenter, der er knyttet til sagen, som ikke er i sagsakterne, og som er omfattet af begæring nr. 590/2008.

150 Som det blev anført i præmis 91 ovenfor, gør anerkendelsen i denne type situationer af en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af dokumenter af en vis art i princippet er til skade for beskyttelsen af de interesser, der er oplistet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, det muligt for den pågældende institution at behandle en overordnet begæring og besvare denne på tilsvarende vis (jf. i denne retning dom Kommissionen mod EnBW, nævnt i præmis 90 ovenfor, EU:C:2014:112, præmis 65 og 68).

151 I OLAF's første afgørelse anføres det i denne henseende, at de dokumenter, der er omfattet af kategori 1, vedrører sagsnoter, som de undersøgere, der skulle behandle den omhandlede undersøgelses sagsakter, havde forberedt, og de indeholder undersøgernes og andet kompetent personales ræsonnement og analyse med hensyn til, hvordan undersøgelsen skred frem, og i hvilken retning den gik i både indholdsmæssige og administrative spørgsmål. Ifølge afgørelsen vedrørte dokumenterne i kategori 2 korrespondancen mellem de ansatte i OLAF eller mellem de ansatte i OLAF og de ansatte i Kommissionen vedrørende den omhandlede undersøgelse, forberedelsen af svar til Ombudsmanden eller af svar på spørgsmål fra Europa-Parlamentet. Disse dokumenter indeholder OLAF's og Kommissionens tjenestegrenes overvejelser vedrørende den nævnte undersøgelse, der førte til interne afgørelser. Endelig er dokumentet i kategori 7 et udkast til endelig rapport om den omhandlede undersøgelse.

152 I OLAF's første afgørelse præciseres det, at undersøgelserne ganske vist er afsluttet, men at dokumenterne i kategori 1, 2 og 7, som der er givet afslag på aktindsigt i, er udarbejdet udelukkende til internt brug, indeholder meningstilkendegivelser til internt brug og udgør en del af OLAF's og Kommissionens drøftelser og indledende konsultationer. De nævnte dokumenter er blevet udleveret til OLAF's undersøgere og Kommissionens tjenestegrene for at opnå præcise oplysninger fra de pågældende tjenestemænd. Disse dokumenter indeholder foreløbige holdninger for så vidt angår mulige undersøgelsesstrategier, operationelle aktiviteter og afgørelser, der skal træffes. De indeholder overvejelser, en analyse af de faktiske omstændigheder og tilsigtede foranstaltninger og afspejler proceduren for udarbejdelse af ekstern korrespondance.

153 Som det med rette er anført i OLAF's første afgørelse, er en offentlig adgang til sådanne dokumenter særligt skadelig for Kommissionens og navnlig OLAF's evne til at udføre sin opgave med at bekæmpe svig i offentlighedens interesse. Udbredelsen af de pågældende dokumenter ville skade Kommissionens og OLAF's beslutningsproces betydeligt, da den ville bringe den fuldstændige uafhængighed af OLAF's fremtidige undersøgelser og deres formål alvorligt i fare ved at afsløre OLAF's strategi og arbejdsmetoder, begrænse sidstnævntes mulighed for fra sine samarbejdspartnere at modtage uafhængige bedømmelser og at konsultere Kommissionens tjenestegrene vedrørende meget følsomme emner. En udbredelse ville ligeledes afskrække private fra at fremsende oplysninger vedrørende eventuel svig og således fratage OLAF og Kommissionen oplysninger, der er nyttige for at indlede undersøgelser med henblik på beskyttelse af EU's finansielle interesser (jf. i denne retning dom Catinis mod Kommissionen, nævnt i præmis 86 ovenfor, EU:T:2014:267, præmis 54, vedrørende en verserende undersøgelse ved OLAF, der er knyttet til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001).

154 Denne konklusion gælder så meget desto mere, som undtagelserne fra retten til aktindsigt, der bl.a. findes i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, ifølge retspraksis ikke, når – som i den foreliggende sag – de omhandlede dokumenter henhører under et særligt område af EU-retten, i det foreliggende tilfælde beskyttelsen af EU's finansielle interesser og bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden aktivitet, der er skadelig for EU's finansielle interesser, kan fortolkes, uden at der tages hensyn til særlige regler om aktindsigt i disse dokumenter (jf. i denne retning dom Kommissionen mod EnBW, nævnt i præmis 90 ovenfor, EU:C:2014:112, præmis 83).

155 Som det blev anført i artikel 3 i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 om oprettelse af OLAF (EFT L 136, s. 20), udøver OLAF sine undersøgelsesbeføjelser i fuld uafhængighed (jf. i denne retning dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-48/05, Sml., EU:T:2008:257, præmis 255).

156 Artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af OLAF (EFT L 136, s. 1), der er vedtaget på grundlag af artikel 324 TEUF med henblik på at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser, bestemmer, at alle oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, uanset i hvilken form det måtte være, er omfattet af tavshedspligt. Oplysningerne må navnlig ikke meddeles til andre end dem, der i EU-institutionerne eller i medlemsstaterne som led i deres arbejde skal have kendskab til dem, eller anvendes til andre formål end til bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet.

157 Som Kommissionen har bemærket, er den særlige fortrolighed, som de nævnte dokumenter, der er knyttet til undersøgelsen, nyder, og dette endog – i en vis grad – i forhold til personer, der påstås at være omfattet af en sådan undersøgelse (jf. i denne retning dom Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 155 ovenfor, Sml., EU:T:2008:257, præmis 255), ikke kun begrundet, for så vidt som OLAF inden for rammerne af en sådan undersøgelse indsamler følsomme forretningshemmeligheder og yderst følsomme oplysninger om personer, hvis udbredelse kunne skade deres omdømme alvorligt, men også for så vidt som aktindsigt i de dokumenter, der vedrører en intern undersøgelse ved OLAF,

selv efter at den omhandlede procedure er afsluttet, og særligt i de dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for OLAF, risikerer at hindre dette organs arbejde alvorligt, at afsløre OLAF's metodologi og undersøgelsesstrategi, at mindske villigheden hos de personer, der indtræder i sagen, til at stå til rådighed for samarbejde i fremtiden og følgelig at bringe den korrekte funktion af de omhandlede procedurer og gennemførelsen af de forfulgte formål i fare.

158 Selv om forordning nr. 1049/2001 og nr. 1073/1999 ikke indeholder nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang for den anden, og selv om der skal sikres en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig (jf. i denne retning dom Kommissionen mod EnBW, nævnt i præmis 90 ovenfor, EU:C:2014:112, præmis 84), begrunder en sådan anvendelse i den foreliggende sag fuldt ud anerkendelsen af en formodning om, at der skal gives afslag på aktindsigt.

159 Hertil kommer, at Kommissionens administrative virksomhed ifølge Domstolens praksis ikke kræver en lige så vid adgang til aktindsigt som den, der gælder for en EU-institutions lovgivningsvirksomhed (dom Kommissionen mod EnBW, nævnt i præmis 90 ovenfor, EU:C:2014:112, præmis 91).

160 Det følger heraf, at for så vidt angår OLAF's interne undersøgelsesprocedurer i henhold til forordning nr. 1073/1999 kan en generel formodning om, at der ikke skal gives aktindsigt i de dokumenter, som er knyttet til undersøgelsen, og særligt ikke i de dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug inden for rammerne af OLAF's drøftelser og indledende konsultationer, bl.a. følge af denne forordnings bestemmelser.

161 Under disse omstændigheder havde Kommissionen med henblik på anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de omhandlede dokumenter ret til at formode, at aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af forordning nr. 1049/2001 i princippet ville skade beskyttelsen af de interesser, som er omhandlet deri, for deraf at udlede, at alle disse dokumenter var omfattet af den undtagelse, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit.

162 Henset til de ovenstående betragtninger gælder den generelle formodning om skade på de interesser, der er beskyttet bl.a. ved artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, som er begrundet for at undgå enhver risiko for alvorlig skade for beslutningsprocessen som omhandlet i denne bestemmelse, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt begæringen om aktindsigt vedrører en undersøgelsesprocedure, som allerede er afsluttet, eller en procedure, som er verserende.

163 Den omstændighed, at et dokument vedrørende en intern undersøgelse ved OLAF vedrører en dato, der ligger efter afslutningen af den omhandlede undersøgelse, er i øvrigt ikke til hinder for, at udlevering af dette kan afslås i henhold til den generelle formodning om afslag på aktindsigt, når dette dokument er knyttet til den nævnte undersøgelse, indeholder meningstilkendegivelser til internt brug inden for rammerne af OLAF's drøftelser og indledende konsultationer og således indeholder oplysninger, hvis afsløring ville kunne bringe OLAF's arbejde i fare inden for OLAF's opgave med at bekæmpe svig og bestikkelse.

164 På samme måde skal sagsøgerens argument, hvorefter korrespondancen mellem OLAF og Kommissionen under alle omstændigheder ikke kan henhøre under dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til »internt« brug som led i drøftelser og indledende konsultationer som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som OLAF og Kommissionen ikke kan anses for at udgøre en del af den samme institution, forkastes. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på OLAF, for så vidt som OLAF med henblik på denne forordning er anerkendt som udgørende en del af Kommissionen, der er anført i den nævnte forordnings artikel 1, litra a), blandt de institutioner, som sidstnævnte finder anvendelse på.

165 Det samme gælder det argument, hvorefter OLAF's korrespondance med tredjemænd nødvendigvis skal være udelukket fra den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Sådanne korrespondancer kan nemlig åbenbart indeholde meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse, og deres udbredelse skal derfor afslås for at sikre OLAF's uafhængighed og fortroligheden omkring OLAF's opgaver.

166 Det skal i øvrigt bemærkes, at dokument 2 på OLAF's liste af 30. april 2010 – i modsætning til det af sagsøgeren hævdede – ikke kan anses for at være fejlagtigt klassificeret blandt noterne i undersøgelsens sagsakter, for så vidt som der er tale om en »note til sagsakterne i OLAF's undersøgelse«, som vedrører en undersøgelse, der er knyttet til den omhandlede sag. Det samme gælder for dokument nr. 34, der åbenbart udgør en del af noterne til sagsakterne i den omhandlede undersøgelse, således som Retten har kunnet konstatere.

167 Sagsøgeren har desuden ikke i sine begæringer om aktindsigt godtgjort, at der foreligger en offentlig interesse, der ikke desto mindre begrunder, at der skal gives aktindsigt i den omhandlede undersøgelses dokumenter. Det påhviler imidlertid sagsøgeren konkret at angive de omstændigheder, der udgør en offentlig interesse, som kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom Strack mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, EU:C:2014:2250, præmis 128). Det følger i øvrigt af OLAF's første afgørelse, at sidstnævnte undersøgte, om der forelå mere tungtvejende interesser, og lagde til grund, at der ikke var nogen oplysninger, der gjorde det muligt for OLAF at konkludere, at der forelå en sådan mere tungtvejende interesse. Påberåbelsen af princippet om åbenhed og dets betydning alene er ikke tilstrækkelig i denne henseende (jf. i denne retning dom Strack mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, EU:C:2014:2250, præmis 129 og 131). Endelig skal det af sagsøgeren anførte, hvorefter der er en særlig interesse i åbenhed, netop når der er tale om interne undersøgelser på området for svig, som den omhandlede undersøgelse, med henblik på – ved at sikre en absolut åbenhed – at forhindre, at der fremkommer vilkårlige og ulovlige procedurer, som ville være skadelige for omdømmet for de institutioner og selskaber, der er involveret i undersøgelsen, forkastes, idet sådanne betragtninger åbenbart ikke er af en sådan art, at de vejer tungere end de tvingende grunde, der begrunder afslaget på udbredelse af de omhandlede oplysninger.

168 Endelig skal det bemærkes, at den ovennævnte generelle formodning om, at der skal gives afslag på aktindsigt, indebærer, at de dokumenter, der er omfattet heraf, ikke er undergivet forpligtelsen til delvis udlevering af deres indhold i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom Kommissionen mod EnBW, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2014:112, præmis 134 og 135).

169 Af alle disse grunde kunne Kommissionen gyldigt afslå at give aktindsigt i dokumenterne påført bemærkningen »NA«, idet den støttede sig på artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

[udelades]

De dokumenter, der delvist er blevet udbredt

– Om den påståede tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 *[udelades]*

198 Det er allerede blevet fastslået, at udbredelsen af personoplysninger, som udelukkende vedrører den pågældende, der begærer aktindsigt, ikke kan afslås med den begrundelse, at udbredelsen ville være til skade for beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet (dom af 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, T-300/10, Sml., EU:T:2012:247, præmis 107).

199 Dette bør navnlig være tilfældet, når der ligesom i det foreliggende tilfælde ikke er noget, der gør det muligt at antage, at sagsøgeren, som bl.a. tilsigter at offentliggøre de hævdede fejl inden for OLAF i forbindelse med behandlingen af hans klage, havde ønsket at begrænse aktindsigten i hans personoplysninger. I øvrigt fik han ved OLAF's første afgørelse aktindsigt i de oplysninger, der vedrørte ham, idet det deri blev præciseret, at denne afgørelse herved alene blev truffet på grundlag af forordning nr. 45/2001, uden at sagsøgeren blev anmodet om at klarlægge rækkevidden af hans begæring om aktindsigt i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og det var således med urette, at Kommissionen kritiserede sagsøgeren for ikke at have været klar i denne henseende.

200 Det følger heraf, at det – navnlig med hensyn til de dokumenter, som sagsøgeren nævnte i præmis 173 ovenfor – var med urette, at Kommissionen afslog at udbrede sagsøgerens identitet på grundlag af den undtagelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, således at anbringendet skal tages til følge i denne henseende og i øvrigt forkastes.

[udelades]

Dokument nr. 266 og 268 og cirkulationsdokumenterne *[udelades]*

– Om cirkulationsdokumenterne *[udelades]*

249 Begrebet »dokument«, der er genstand for en bred definition i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 12.9.2007, API mod Kommissionen, T-36/04, Sml., EU:T:2007:258, præmis 59), omfatter »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

250 Det følger heraf, at den definition, der fremgår af artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001, i det væsentlige er baseret på, at der foreligger et bevaret indhold, der er egnet til gengivelse eller konsultation efter at være produceret, idet det præciseres dels, at karakteren af det medium, der er anvendt til opbevaring, typen og karakteren af det opbevarede indhold, såvel som størrelsen, længden, betydningen eller præsentationen af et indhold er uden betydning for så vidt angår spørgsmålet, om dette indhold er eller ikke er omfattet af definitionen, dels, at den eneste begrænsning vedrørende det indhold, der er egnet til at være omfattet af denne definition, er betingelsen om, at det pågældende indhold skal vedrøre politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under den pågældende institutions kompetence (jf. analogt dom af 26.10.2011, Dufour mod EIB, T-436/09, Sml., EU:T:2011:634, præmis 88 og 90-93).

251 Der er således ikke noget, der tillader at udelukke cirkulationsdokumenterne fra anvendelsesområdet for artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001, hvis rækkevidde på ingen måde kan begrænses ved en eller anden intern organisationsregel, der i givet fald er vedtaget af institutionerne, såsom gennemførelsesbestemmelserne for bilaget til Kommissionens forretningsorden (jf. præmis 129 ovenfor), som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for sin argumentation om, at cirkulationsdokumenterne skal anses for at være dokumenter, der indeholder »uvæsentlige«, »efemere« oplysninger, og at de ikke skulle registreres, for at udelukke dem fra dokumentbegrebet som omhandlet i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001.

252 Det bemærkes i øvrigt, at for så vidt som den, der begærer aktindsigt, ikke skal begrunde sin begæring om aktindsigt (kendelse Henkel og Henkel France mod Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor, EU:T:2013:116, præmis 48), har det heller ingen betydning i forbindelse med forordning nr. 1049/2001, hvilken reel interesse, som den, der begærer aktindsigt, kan have i udbredelsen af cirkulationsdokumenterne, der ifølge sagsøgeren gør det muligt at bevise eventuelle personlige

ansvarsforhold, ved at oplysninger om de tjenestemænd, der har deltaget i udarbejdelsen af et dokument, eller hvis godkendelse er nødvendig, og om den dato, fra hvilken de har deltaget i processen for udarbejdelsen af det omhandlede dokument, stilles til rådighed.

253 Hertil kommer, at Kommissionen selv har medgivet, at cirkulationsdokumenterne kan indeholde kommentarer og derfor ikke nødvendigvis begrænser sig til at gengive navnene på de personer, der medvirker i processen for udarbejdelsen og vedtagelsen af det dokument, som de henviser til.

254 Endelig har Kommissionen ikke godtgjort, hvorledes udbredelsen af sådanne dokumenter, når de findes, udgør en uforholdsmæssig stor arbejdsbyrde for OLAF.

[udelades]

Klausulen om begrænsning i anvendelsen *[udelades]*

264 Det skal bemærkes, at artikel 2, stk. 4, i afgørelse 2006/291 bestemmer, at denne afgørelse ikke på nogen måde berører forordning nr. 1049/2001. I øvrigt fastsætter artikel 16 i forordning nr. 1049/2001, at denne forordning ikke berører eksisterende regler om ophavsret, som kan begrænse modtagerens ret til at reproducere eller gøre brug af frigivne dokumenter.

265 Som Kommissionen med rette har anført, fastsætter afgørelse 2006/291 med henblik på videreanvendelse af offentlige dokumenter, som Kommissionen råder over, således som defineret i den nævnte afgørelses artikel 2, stk. 1, en godkendelsesprocedure, der er anderledes end den, der er fastsat ved forordning nr. 1049/2001, for at få aktindsigt i de samme dokumenter.

266 Det fremgår nemlig af ordlyden af artikel 5, stk. 2 og 3, i afgørelse 2006/291, at kommissionstjenestegrenen eller Publikationskontoret inden 15 dage efter registrering af anmodningen tillader enten, at dokumentet videreanvendes, og om nødvendigt stiller en kopi til rådighed, eller giver en skriftlig begrundelse for en eventuel afvisning eller delvis afvisning af anmodningen. I undtagelsestilfælde kan fristen forlænges med yderligere 15 arbejdsdage, forudsat at den, der har fremsat anmodningen, på forhånd underrettes herom og gives en nærmere begrundelse. I overensstemmelse med samme artikels stk. 4 oplyses den, der har fremsat anmodningen, om muligheden for at indbringe sagen for Retten eller Ombudsmanden.

267 Der er imidlertid ikke noget, der gør det muligt at antage, at sagsøgerens begæringer om aktindsigt skulle forstås således, at de indeholdt en anmodning i henhold til afgørelse 2006/291, idet de begrænsede sig til at henvise til muligheden for en offentliggørelse af dokumenter uden at henvise til den nævnte afgørelse. Som Kommissionen har gjort gældende, forudsætter anvendelsen af denne afgørelse i øvrigt, at de omhandlede dokumenter er præcist identificerede og offentliggjorte. Sidst, men ikke mindst, skal det bemærkes, at selv hvis det blev antaget, at sagsøgerens begæringer om aktindsigt kunne fortolkes således, at de omfattede en anmodning i henhold til afgørelse 2006/291, og at den omtvistede klausul kunne forstås således, at den indebar en stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt fra OLAF's side, og ikke som en simpel underretning om, at en videreanvendelse af de omhandlede dokumenter forudsatte Kommissionens godkendelse, har sagsøgeren ikke anfægtet denne afgørelse på grundlag af afgørelse 2006/291.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

1) Det er ikke længere fornødent at træffe afgørelse om lovligheden af de stiltiende afgørelser om afslag på aktindsigt, der er truffet i forbindelse med de begæringer om aktindsigt, som Guido Strack har fremsat.

2) Det er ikke længere fornødent at træffe afgørelse om lovligheden af de udtrykkelige afgørelser om helt eller delvist afslag på aktindsigt, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) har vedtaget i forbindelse med Guido Stracks genfremsatte begæringer om aktindsigt af 22. februar og 21. april 2008, for så vidt som disse dokumenter ikke fandtes eller ikke længere var til rådighed, for så vidt som disse dokumenter eller dele af disse er blevet gjort tilgængelige for offentligheden, eller for så vidt som Guido Strack har medgivet, at de afslag på aktindsigt, der er blevet givet, var lovlige.

3) OLAF's afgørelse af 30. april 2010 annulleres, for så vidt som

— der blev givet afslag på aktindsigt i de dokumenter, der var påført bemærkningen »PD«

— Guido Stracks navn blev udeladt i de dokumenter, der var påført bemærkningen »PA«

— der er blevet udeladt dokumenter på OLAF's liste af 30. april 2010, eller Guido Strack ikke er blevet meddelt dokumenter alene med den begrundelse, at han var ophavsmanden, at han var i besiddelse af dem i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, eller på et andet grundlag, uden at de var udbredt til offentligheden, eller at de var udelukket fra begæringen om aktindsigt, for så vidt som de omhandlede meningsudvekslinger mellem OLAF og Den Europæiske Ombudsmand eller mellem OLAF og Guido Strack, og at de vedrørte Guido Strack, uden at de indgik i sagsakterne vedrørende den omhandlede undersøgelse.

4) OLAF's afgørelse af 7. juli 2010 annulleres, for så vidt som

— der blev givet afslag på aktindsigt i dokument nr. 266 på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter

— der blev givet afslag på aktindsigt i dokument nr. 268 med undtagelse af de oplysninger, som Guido Strack har kunnet få aktindsigt i på grundlag af forordning nr. 1049/2001 i forbindelse med overdragelsen af andre dokumenter

— Guido Stracks navn blev udeladt på de cirkulationsdokumenter, der var vedlagt som bilag til den nævnte afgørelse.

5) I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.

6) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler tre fjerdedele af Guido Stracks omkostninger.

7) Guido Strack bærer en fjerdedel af sine egne omkostninger.

Pelikánová Buttigieg Madise

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. april 2016.

Underskrifter