Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 26. aprila 2016*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti, ki se nanašajo na preiskovalni spis OLAF — Ničnostna tožba — Odločbe zaradi molka organa in odločbe, s katerimi je bil dostop zavrnjen — Izjema v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznikov — Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov tretjih oseb — Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja — Obveznost obrazložitve — Nepogodbena odgovornost“

V zadevi T-221/08,

Guido Strack, stanujoč v Kölnu (Nemčija), ki ga zastopata H. Tettenborn in N. Lödler, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki so jo najprej zastopali P. Costa de Oliveira in B. Eggers, nato B. Eggers in J. Baquero Cruz, agenti,

tožena stranka,

zaradi tožbe, s katero se zahteva, prvič, razglasitev ničnosti vseh odločb zaradi molka organa in odločb Komisije, ki so bile sprejete na podlagi začetnih prošenj za dostop do dokumentov, ki jih je G. Strack vložil 18. in 19. januarja 2008, in drugič, plačilo odškodnine,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi I. Pelikánova, predsednica, E. Buttigieg (poročevalec) in L. Madise, sodnika,

sodna tajnica: K. Andová, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. oktobra 2014

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo[1] […]

Postopek in predlogi strank

37 Tožeča stranka je 6. junija 2008 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo. Komisija je z ločenim aktom, ki ga je v sodno tajništvo Splošnega sodišča vložila 8. septembra 2008, uveljavljala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991, Splošno sodišče (tretji senat) pa je s sklepom z dne 14. januarja 2010 odločanje o njem pridržalo za končno odločbo.

38 Potem ko je, zlasti z vlogo, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 7. septembra 2010, svoje predloge prilagodila, tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— se za nične razglasijo odločbe zaradi molka organa in odločbe, s katerimi je bil zavrnjen dostop do dokumentov Komisije in dokumentov OLAF in jih je Komisija sprejela v okviru obravnavanja začetnih prošenj tožeče stranke za dostop do dokumentov z dne 18. in 19. januarja 2008 in potrdilnih prošenj z dne 22. februarja 2008, 18. aprila 2008 in zlasti 21. aprila 2008, ter, med drugim, odločb z dne 19. maja 2008, 17. junija 2008, 30. aprila 2010 in 7. julija 2010, v delih v katerih so bile te prošnje za dostop do dokumentov v celoti ali delno zavrnjene;

— Komisiji naloži plačilo odškodnine tožeči stranki v ustrezni višini ali vsaj simbolične odškodnine v višini 1 EUR;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

39 Komisija Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:

— zavrne tožbo;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

40 Splošno sodišče je z dopisom z dne 5. julija 2010 stranki obvestilo, da je pristojni senat s sklepom z dne 2. julija 2010 zavrnil predlog za razširitev predmeta tožbe na zavrnilno odločbo z dne 17. junija 2008 in ugodil predlogu za razširitev predmeta tožbe na prvo odločbo OLAF.

41 Splošno sodišče je s sklepom z dne 16. novembra 2010, ki je bil strankama vročena 25. novembra 2010, ugodilo predlogu tožeče stranke za razširitev predmeta tožbe na drugo odločbo OLAF.

42 Po odhodu sodnika poročevalca je bila zadeva predodeljena. Ker je bila sestava senatov Splošnega sodišča spremenjena in je bil sodnik poročevalec dodeljen prvemu senatu, je bila ta zadeva dodeljena temu senatu. Na predlog sodnika poročevalca se je Splošno sodišče (prvi senat) odločilo, da začne ustno fazo postopka.

43 S sklepom z dne 5. februarja 2014 je bil v skladu s členi 65(b), 66(1) in 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika z dne 2. maja 1991 sprejet pripravljalni ukrep, s katerim se je od Komisije zahtevalo, da predloži kopije zaupnih različic vseh dokumentov, ki so povezani s prošnjo št. 590/2008, pri čemer je bilo pojasnjeno, da tožeča stranka ne bo seznanjena s temi dokumenti. Komisija je z dopisom z dne 5. marca 2014 odgovorila na ta pripravljalni ukrep.

1 — Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

44 V okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika z dne 2. maja 1991 je Splošno sodišče stranki pozvalo, naj odgovorita na določena vprašanja. Stranki sta tem zahtevam zadostili v roku, ki jima je bil določen. Komisija in tožeča stranka sta tako na vprašanja Splošnega sodišča odgovorili 5. oziroma 6. marca 2014. Tožeča stranka je v vlogi z dne 27. marca 2014 predstavila svoja stališča glede odgovorov Komisije z dne 5. marca 2014.

45 Tožeča stranka je 20. oktobra 2014 v sodno tajništvo Splošnega sodišča vložila dopis, ki se je nanašal na sklep OLAF z dne 31. julija 2014, katerega predmet je bil „ponovni preizkus odgovora na [njegovo] prošnjo za dostop do osebnih podatkov, OF/2002/0356“ (v nadaljevanju: sklep OLAF o ponovnem preizkusu z dne 31. julija 2014), ki je bil sprejet na podlagi člena 13 Uredbe št. 45/2001, zbirno tabelo zadevnih dokumentov in prilogo k tej tabeli, ki vsebuje dokumente, s katerimi razpolaga OLAF.

46 Stranki sta na obravnavi 21. oktobra 2014 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja, ki jima jih je postavilo Splošno sodišče.

47 Komisija je v dopisu z dne 4. novembra 2014 predstavila stališča glede dopisa tožeče stranke z dne 20. oktobra 2014 (glej točko 45 zgoraj).

48 Po prejemu pisnih stališč z dne 2. decembra 2014, v katerih je Komisija odgovorila na pisna stališča tožeče stranke z dne 7. novembra 2014, ki so se nanašala na pisne odgovore z dne 22. oktobra 2014, s katerimi je Komisija odgovorila na vprašanja, ki jih je Splošno sodišče postavilo v zvezi z obravnavo, je predsednik prvega senata Splošnega sodišča 8. decembra 2014 zaključil ustno fazo postopka.

Pravo […]

II – Predlog za razglasitev ničnosti […]

C– *Prošnja št. 590/2008* […]

3. Vsebinska presoja prošnje […]

(b) Tožbeni razlogi in očitki v zvezi z utemeljenostjo zavrnitev dostopov do dokumentov v delu ali v celoti […]

(i) Dokumenti, vključeni na seznam OLAF z dne 30. aprila 2010 […]

Prej razkriti dokumenti […]

128 Predmet Uredbe št. 1049/2001 je podelitev pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij na splošno (v tem smislu glej sodbo z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, ZOdl., EU:C:2007:75, točki 43 in 44) in, kot je sicer OLAF navedel pod naslovom 7 v svoji prvi odločbi, spada dokument, ki je razkrit v skladu s to uredbo, na javno področje (zgoraj v točki 86 navedena sodba Catinis/Komisija, EU:T:2014:267, točka 62; glej tudi zgoraj v točki 82 navedeno sodbo Agapiou Joséphidès/Komisija in EACEA, EU:T:2010:442, točka 116, in sklep z dne 7. marca 2013, Henkel in Henkel France/Komisija, T-64/12, EU:T:2013:116, točka 47).

129 Ta posledica je izražena tudi v členu 9(2)(e) priloge k Poslovniku Komisije, ki se nanaša na določbe o uresničevanju Uredbe št. 1049/2001, kot izhaja iz Sklepa Komisije z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (2001/937/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 408), v skladu s katerim se dokumente, ki so bili po predhodni uporabi že razkriti, na prošnjo daje „avtomatsko“.

130 Kot je Komisija navedla v zadevi, v kateri je bil sprejet sklep z dne 14. januarja 2014, Miettinen/Svet (T-303/13, EU:T:2014:48, točke od 17 do 19) je Splošno sodišče sicer presodilo, da je prosilec, s tem ko mu je bil omogočen dostop do zaprošenega dokumenta, dosegel vse učinke, ki jih s svojo tožbo lahko doseže. Vendar pa je bil, v nasprotju z obravnavanim primerom, v zgoraj navedeni zadevi Miettinen/Svet zaprošeni dokument razkrit javnosti, tako da iz te odločbe ni mogoče sklepati, da zainteresirani osebi, čeprav ta dokument ni bil razkrit javnosti, okoliščina, da je imela na kakršenkoli način dostop do zaprošenega dokumenta, vedno preprečuje, da na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zaprosi za dostop do tega dokumenta.

131 Zato je očitno, da prva odločba OLAF, s tem ko tožeči stranki zavrača dostop do dokumentov z oznako „PD“ na podlagi Uredbe št. 1049/2001, preprečuje – v tem primeru in kot je tudi Komisija poudarila v svojih dopisih – da bi se te dokumente štelo za javne, kar je točno cilj, ki ga želi doseči tožeča stranka, in kar ustreza namenu Uredbe št. 1049/2001, ki je, da se zaradi večje transparentnosti omogoči dostop do čim večjega števila dokumentov, s čimer se – kot izhaja iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 – omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja večja legitimnost, učinkovitost in odgovornost uprave nasproti državljanom v demokratičnem sistemu (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., EU:C.2008:374, točka 45).

132 Zato okoliščina, da je tožeča stranka že razpolagala z dokumenti, na katere se je nanašala njena prošnja za dostop, in da njen cilj torej ni bil, da bi se sama seznanila z njihovo vsebino, temveč da bi jih razkrila tretjim osebam, ni upoštevna, še toliko bolj ker razlogi, iz katerih je tožeča stranka tako prošnjo vložila, niso upoštevni, saj uredba št. 1049/2001 ne določa niti da bi moral prosilec svojo prošnjo za dostop do dokumentov obrazložiti niti da bi lahko obrazložitev take prošnje vplivala na dopustnost ali zavrnitev prošnje (zgoraj v točki 128 navedeni sklep Henkel in Henkel France/Komisija, EU:T:2013:116, točka 47).

133 Podobno je treba zavrniti tudi argument Komisije, da bi obveznost omogočanja dostopa do dokumentov, s katerimi prosilec že razpolaga, čeprav do njih ni prišel na podlagi Uredbe št. 1049/2001, za Komisijo pomenila preveliko delovno obremenitev.

134 V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da lahko institucija v izjemnih okoliščinah sicer zavrne dostop do nekaterih dokumentov na podlagi tega, da je delovna obremenitev, povezana z njihovim razkritjem, nesorazmerna glede na namen prošnje za dostop do teh dokumentov (zgoraj v točki 56 navedena sodba Strack/Komisija, EU:C.2014:2250, točka 28), vendar se Komisija v tej zadevi na take izjemne okoliščine ni sklicevala. Poleg tega gre v velikem delu za dokumente, ki jih je ista institucija pred tem že razkrila.

135 Zato se Komisija zgolj na okoliščino, da prosilec že razpolaga ali naj bi že razpolagal z zaprošenimi dokumenti, vendar na podlagi drugega pravnega naslova, ne more opreti zavrnitve preizkusa prošnje za dostop do istih dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, razen v zvezi z dokumenti, navedenimi v prilogi dokumenta št. 267, ki so bili dani na voljo javnosti, med drugim zaradi njihove objave.

136 V teh okoliščinah je treba temu tožbenemu razlogu ugoditi v delu, v katerem se nanaša na dokumente, s katerimi je prosilec razpolagal ali še razpolaga zaradi tega, ker je njihov avtor, ali ki so bili na kaki drugi podlagi – in ne na podlagi Uredbe št. 1049/2001 – razkriti že prej, ne da bi bili ob tem dani na voljo javnosti.

Nerazkriti dokumenti […]

– Zatrjevana kršitev člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 […]

148 Najprej je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso za sklicevanje na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki se uporabi po sprejetju odločbe, veljajo strogi pogoji. Ta izjema namreč velja samo za nekatere vrste dokumentov in pogoj, s katerim je mogoče upravičiti zavrnitev, je, da bi razkritje „resno“ oslabilo postopek odločanja institucije (zgoraj v točki 139 navedena sodba Komisija/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, točka 77).

149 Nato je treba opozoriti, da je za prošnjo št. 590/2008 značilno to, da se ne nanaša le na en dokument, temveč na sklop na splošno opisanih dokumentov. Kot izhaja iz točke 69 zgoraj, je tožeča stranka v bistvu zahtevala dostop do sklopa na splošno opisanih dokumentov, to je do celotnega spisa preiskave OLAF OF/2002/0356, popolnih in pravilnih prepisov zvočnih posnetkov iz tega spisa in raznih dokumentov, ki jih ni v tem spisu, vendar se kljub temu nanašajo na zgoraj omenjeno zadevo/preiskavo ali na njo osebno. V prvi odločbi OLAF je v zvezi s tem pojasnjeno, da spis OLAF vsebuje vse dokumente v zvezi s to zadevo in da ni nobenih z zadevo povezanih dokumentov, ki ne bi bili vsebovani v spisu in na katere bi se hkrati nanašala prošnja št. 590/2008.

150 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 91, v takem položaju priznavanje splošne domneve, da bi razkritje dokumentov določene vrste načeloma oslabilo varstvo enega od interesov, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, zadevni instituciji omogoča, da obravnava vseobsegajočo prošnjo in nanjo ustrezno odgovori (v tem smislu glej zgoraj v točki 90 navedeno sodbo Komisija/EnBW, EU:C:2014:112, točki 65 in 68).

151 V prvi odločbi OLAF je v zvezi s tem navedeno, da se dokumenti iz kategorije 1 nanašajo na opombe k spisu, ki so jih pripravili preiskovalci, pristojni za zadevno preiskavo, in vsebujejo mnenja in analize preiskovalcev in drugih pristojnih uslužbencev v zvezi s potekom in usmerjanjem preiskave, tako glede vsebine kot vodenja postopka. Iz iste odločbe izhaja, da se dokumenti iz kategorije 2 nanašajo na korespondenco med uslužbenci OLAF ali med temi uslužbenci in uslužbenci Komisije v zvezi z zadevno preiskavo, na pripravo odgovorov Varuhu ali na vprašanja Evropskega parlamenta. Ti dokumenti vsebujejo mnenja OLAF in služb Komisije glede te preiskave, na podlagi katerih so bile sprejete interne odločitve. Nazadnje, dokument iz kategorije 7 je predlog končnega poročila v zadevni preiskavi.

152 V prvi odločbi OLAF je pojasnjeno, da se je preiskava sicer končala, vendar pa so bili dokumenti iz kategorij 1, 2 in 7, do katerih je bil dostop zavrnjen, narejeni izključno za notranjo uporabo, vsebujejo mnenja za notranjo rabo in so del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj OLAF in Komisije. Omenjeni dokumenti so bili posredovani preiskovalcem OLAF in službam Komisije, da bi se od pristojnih uradnikov pridobilo določene informacije. Ti dokumenti vsebujejo začasna stališča v zvezi z mogočimi preiskovalnimi strategijami, operativnimi dejavnostmi in odločitvami, ki jih je treba sprejeti. Vsebujejo razmišljanja, analize dejstev in nameravane ukrepe ter odražajo proces oblikovanja zunanje korespondence.

153 Kot je pravilno navedeno v prvi odločbi OLAF, bi bil dostop javnosti do takih dokumentov posebej škodljiv za sposobnost Komisije, in zlasti OLAF, da v javnem interesu opravi svojo nalogo boja proti goljufijam. Razkritje teh dokumentov bi občutno oslabilo postopek odločanja Komisije in OLAF, saj bi močno oviralo popolno neodvisnost bodočih preiskav OLAF in njihove cilje, s tem ko bi razkrilo strategijo in način dela OLAF in zmanjšalo možnost zadnjenavedenega, da od sodelavcev pridobi neodvisna stališča in da se s službami Komisije posvetuje o zelo občutljivih temah. Obstaja tudi tveganje, da bi posameznike odvrnilo od posredovanja informacij o morebitnih goljufijah in zato OLAF in Komisijo prikrajšalo za informacije, ki bi lahko koristile pri začetku preiskav v zvezi s finančnimi interesi Unije (v tem smislu glej zgoraj v točki 86 navedeno sodbo Catinis/Komisija,

EU:T:2014:267, točka 54, v zvezi s preiskavo OLAF, ki je bila v teku in se je nanašala na izjemo v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 1049/2001).

154 Ta ugotovitev velja še toliko bolj, ker se v skladu s sodno prakso izjem od pravice do dostopa do dokumentov, ki so določene zlasti v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, v primerih, ko zadevni dokumenti, kot v tej zadevi, spadajo na posebno področje prava Unije – v obravnavanem primeru gre za zaščito finančnih interesov Unije ter boj proti goljufijam, korupciji in vsem drugim dejavnostim, ki škodujejo finančnim interesom Unije – ne sme razlagati brez upoštevanja specialnih pravil, ki urejajo dostop do teh dokumentov (v tem smislu glej zgoraj v točki 90 navedeno sodbo Komisija/EnBW, EU:C:2014:112, točka 83).

155 Kot je navedeno v členu 3 Sklepa Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi OLAF (1999/352/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 110), OLAF izvaja pooblastila za preiskovanje popolnoma neodvisno (v tem smislu glej sodbo z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija, T-48/05, ZOdl., EU:T:2008:257, točka 255).

156 Člen 8(2) Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 91), ki je bila sprejeta na podlagi člena 324 PDEU z namenom boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese Unije, določa, da se podatki v kakršnikoli obliki, poslani ali dobljeni med notranjimi preiskavami, obravnavajo kot poslovna skrivnost. Ne sme se jih pošiljati drugim osebam kot osebam v institucijah Unije ali v državah članicah, katerih funkcija zahteva poznavanje teh podatkov, niti se ne smejo uporabljati v druge namene kot za preprečevanje goljufij, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj.

157 Kot je navedla Komisija, je posebna zaupnost teh dokumentov, povezanih s preiskavo, in to do določene mere tudi proti osebam, na katere se taka preiskava domnevno nanaša (v tem smislu glej zgoraj v točki 155 navedeno sodbo Franchet in Byk/Komisija, EU:T:2008:257, točka 255), upravičena ne le zaradi tega, ker OLAF v okviru takih preiskav zbira občutljive poslovne skrivnosti in zelo občutljive podatke o osebah, katerih razkritje bi lahko občutno škodovalo njihovemu ugledu, temveč tudi zaradi tega, ker dostop do dokumentov v zvezi z notranjo preiskavo OLAF, tudi po končanju zadevnega postopka, in še posebej do tistih, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj OLAF, lahko resno ovira delo tega organa, razkrije metodologijo in strategijo preiskav pri OLAF, zmanjšuje pripravljenost oseb, ki so vključene v postopek, za prihodnje sodelovanje, in tako ovira pravilno delovanje zadevnih postopkov in doseganje želenih ciljev.

158 Čeprav uredbi št. 1049/2001 in 1073/1999 ne vsebujeta določb, ki bi izrecno določale, da ena uredba prevlada nad drugo, in čeprav je treba zagotoviti, da bo uporaba vsake izmed omenjenih uredb združljiva z uporabo druge in bo omogočala njihovo dosledno uporabo (v tem smislu glej zgoraj v točki 90 navedeno sodbo Komisija/EnBW, EU:C:2014:112, točka 84), v tej zadevi taka uporaba popolnoma upravičuje priznanje domneve o prepovedi dostopa.

159 Poleg tega je treba dodati, da v skladu s sodno prakso Sodišča upravna dejavnost Komisije ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (zgoraj v točki 90 navedena sodba Komisija/EnBW, EU:C:2014:112, točka 91).

160 Iz tega izhaja, da lahko v zvezi s postopki notranje preiskave OLAF na podlagi Uredbe št. 1073/1999 splošna domneva o prepovedi dostopa do dokumentov, povezanih s preiskavo, in, natančneje, do dokumentov, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj OLAF, izhaja, med drugim, iz določb te uredbe.

161 V teh okoliščinah je Komisija pri uporabi izjem iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, ne da bi opravila konkreten in individualen preizkus vsakega izmed zadevnih dokumentov, pravilno domnevala, da bi dostop javnosti do teh dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 načeloma škodil interesom, na katere se ti dokumenti nanašajo, iz česar je sklepala, da so bili vsi ti dokumenti zajeti z izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, iste uredbe.

162 Glede na zgoraj navedeno splošna domneva o škodovanju interesom, ki jih varuje, med drugim, člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki je upravičena zato, da bi se preprečilo resno oslabitev postopka odločanja institucije v smislu te določbe, velja ne glede na to, ali se prošnja za dostop nanaša na postopek preiskave, ki je bil že končan, ali na postopek, ki je v teku.

163 Okoliščina, da nosi nek dokument, ki se nanaša na notranjo preiskavo OLAF, datum, ki je kasnejši od datuma zaključka zadevne preiskave, tudi ne more preprečiti tega, da se njegovo razkritje na podlagi splošne domneve o prepovedi dostopa zavrne, ker je ta dokument povezan s to preiskavo, vsebuje informacije v zvezi z mnenji za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj OLAF in tako vsebuje informacije, katerih razkritje bi lahko oviralo delo OLAF v zvezi z njegovimi nalogami boja proti goljufijam in korupciji.

164 Prav tako je treba zavrniti argument tožeče stranke, da korespondenca med OLAF in Komisijo nikakor ne spada med dokumente, ki vsebujejo mnenja za „notranjo“ rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker naj OLAF in Komisije ne bi bilo mogoče šteti za del iste institucije. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da se Uredba št. 1049/2001 uporablja za OLAF, saj se ta za namene te uredbe šteje za del Komisije, ki je v členu 1(a) te uredbe omenjena med institucijami, za katere se ta uredba uporablja.

165 Enako velja za argument, da bi morala biti korespondenca OLAF s tretjimi osebami nujno izključena iz izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Očitno je namreč, da take komunikacije lahko vsebujejo informacije v zvezi z mnenji za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, v skladu s to določbo, zaradi česar je treba zaradi zagotavljanja neodvisnosti OLAF in zaupnosti njegovih nalog njihovo razkritje zavrniti.

166 Poleg tega, v nasprotju s trditvami tožeče stranke, se za dokument št. 2 s seznama OLAF z dne 30. aprila 2010 ne more šteti, da je bil napačno uvrščen med opombe preiskovalnega spisa, ker gre za „opombo za preiskovalni spis OLAF“, ki se nanaša na neko raziskavo, povezano z obravnavno zadevo. Enako velja za dokument št. 34, ki je, kot je ugotovilo Splošno sodišče, očitno del opomb k zadevnemu preiskovalnemu spisu.

167 Dalje, tožeča stranka v svojih prošnjah za dostop ni dokazala obstoja javnega interesa, ki bi kljub navedenemu upravičeval dostop do dokumentov zadevne preiskave. Tožeča stranka pa je tista, ki mora konkretno navesti okoliščine, na katerih temelji prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov (v tem smislu glej zgoraj v točki 56 navedeno sodbo Strack/Komisija, EU:C:2014:2250, točka 128). Poleg tega iz prve odločbe OLAF izhaja, da je slednji preučil vprašanje obstoja prevladujočega javnega interesa in štel, da mu noben element ne omogoča ugotovitve, da tak prevladujoč interes obstaja. Le sklicevanje na načelo preglednosti in na njegov pomen v tem smislu ne zadostuje (v tem smislu glej zgoraj v točki 56 navedeno sodbo Strack/Komisija, EU:C:2014:2250, točki 129 in 131). Nazadnje, argument tožeče stranke, da v notranjih preiskavah na področju goljufij, kakršna je zadevna, obstaja poseben interes za preglednost, da bi se, s tem ko bi se zagotovila absolutna preglednost, preprečilo vsak videz arbitrarnosti in nezakonitosti, ki bi bil škodljiv za ugled institucij in družb, na katere se preiskava nanaša, je treba zavrniti, ker taki razmisleki očitno ne morejo prevladati nad nujnimi razlogi, ki upravičujejo zavrnitev razkritja zadevnih informacij.

168 Nazadnje, zgoraj omenjena splošna domneva o prepovedi dostopa pomeni, da za dokumente, za katere ta domneva velja, ne velja obveznost delnega razkritja njihove vsebine iz člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 (v tem smislu glej zgoraj v točki 89 navedeno sodbo Komisija/EnBW, EU:C:2014:112, točki 134 in 135).

169 Iz vseh navedenih razlogov je lahko Komisija na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 pravilno zavrnila dostop do dokumentov z oznako „NA“.

[…]

Deloma razkriti dokumenti

– Zatrjevana kršitev člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 […]

198 Presojeno je bilo že, da razkritja osebnih podatkov, ki se nanašajo izključno na prosilca za dostop, ni mogoče zavrniti z razlogom, da bi to oslabilo varstvo zasebnosti in integritete posameznika (sodba z dne 22. maja 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10, ZOdl., EU:T:2012:247, točka 107).

199 Tako mora biti zlasti, če tako kot v tej zadevi ničesar ne omogoča ugotovitve, da je želela tožeča stranka, ki je med drugim nameravala seznaniti javnost z domnevnimi napakami OLAF pri obravnavi njegove pritožbe, omejiti dostop do svojih osebnih podatkov. Poleg tega ji je OLAF s prvo odločbo dal dostop do podatkov, ki se nanašajo nanjo, pri čemer je pojasnil, da v tem smislu ravna na podlagi Uredbe št. 45/2001, ne da bi od nje zahteval, naj na podlagi člena 6(2) Uredbe št. 1049/2001 podrobneje pojasni obseg svoje prošnje za dostop, tako da Komisija tožeči stranki ne more očitati, da se v zvezi s tem ni jasno izrazila.

200 Zato je Komisija, med drugim v zvezi z dokumenti, ki jih tožeča stranka omenja zgoraj v točki 173, na podlagi izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 nepravilno zavrnila razkritje identitete tožeče stranke, tako da je treba temu tožbenemu razlogu v tem delu ugoditi, v preostalem delu pa ga zavrniti.

[…]

Dokumenta št. 266 in 268 in spremni listi […]

– Spremni listi […]

249 Pojem „dokument“, ki je v členu 3(a) Uredbe št. 1049/2001 opredeljen široko (glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2007, API/Komisija, T-36/04, ZOdl., EU:T:2007:258, točka 59), zajema kakršnokoli „vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“.

250 Iz tega izhaja, da je opredelitev iz člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001 v bistvu utemeljena z obstojem shranjene vsebine, ki jo je mogoče razmnožiti ali pa je na voljo za vpogled po njeni pripravi, pri čemer je treba opozoriti, da, prvič, vrsta nosilca za shranjevanje, vrsta in narava shranjene vsebine in tudi obseg, dolžina, pomembnost ali predstavitev vsebine niso pomembni pri vprašanju, ali navedena opredelitev vključuje dano vsebino, in drugič, da je edina omejitev v zvezi z vsebino, ki jo lahko zadeva ta opredelitev, pogoj, da se navedena vsebina nanaša na politiko, dejavnost ali odločitve s področja pristojnosti zadevne institucije (glej po analogiji sodbo z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB, T-436/09, ZOdl., EU:T:2011:634, točke 88 in od 90 do 93).

251 Zato ni nobene podlage za izključitev spremnih listov iz področja uporabe člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001, katerega obseg ne more biti v nobenem primeru omejen s kakršnimikoli notranjimi organizacijskimi pravili, ki so jih, odvisno od primera, sprejele institucije, kot so smernice za uporabo priloge k Poslovniku Komisije (glej točko 129 zgoraj), na katere Komisija opira svojo trditev, da je treba spremne liste šteti za dokumente, ki vsebujejo nebistvene, kratkotrajne informacije, ki jih ni treba shraniti in jih je treba izključiti iz pojma dokument v smislu člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001.

252 Poleg tega, ker prosilcu za dostop svoje prošnje za dostop do dokumentov ni treba utemeljiti (zgoraj v točki 128 navedeni sklep Henkel in Henkel France/Komisija, EU:T:2013:116, točka 48), z vidika Uredbe št. 1049/2001 tudi ni pomemben dejanski interes, ki ga ima prosilec za razkritje spremnih listov, ki, po navedbah tožeče stranke, s tem, da razkrivajo informacije v zvezi z uradniki, ki so sodelovali pri izdelavi nekega dokumenta ali katerih odobritev je bila potrebna, in o datumu njihove vključitve v proces izdelave zadevnega dokumenta, omogočajo ugotovitev morebitne osebne odgovornosti.

253 Ob tem je treba dodati, da Komisija priznava, da lahko spremni listi vsebujejo tudi opombe in zato niso nujno omejeni le na navedbe imen oseb, ki so sodelovale v postopku izdelave in sprejemanja dokumenta, na kateri se nanašajo.

254 Nazadnje, Komisija ni dokazala, zakaj bi razkritje takih spremnih listov, če že obstajajo, povzročilo nesorazmerno delovno obremenitev OLAF.

[…]

Klavzula o omejeni uporabi […]

264 Opozoriti je treba, da člen 2(4) Sklepa 2006/291 določa, da ta sklep ne posega in nikakor ne vpliva na Uredbo (ES) št. 1049/2001. Poleg tega člen 16 Uredbe št. 1049/2001 določa, da ta uredba ne posega v obstoječe predpise o avtorskih pravicah, ki lahko omejijo pravico tretje stranke do razmnoževanja ali izkoriščanja objavljenih dokumentov.

265 Kot je pravilno opozorila Komisija, zaradi ponovne uporabe javnih dokumentov, s katerimi Komisija razpolaga, kakor so opredeljeni v členu 2(1) Sklepa 2006/291, ta sklep za dostop do istih dokumentov določa postopek izdaje dovoljenja, ki je drugačen od tistega, ki je določen z Uredbo št. 1049/2001.

266 Kot namreč določa člen 5(2) in (6) Sklepa 2006/291, služba Komisije ali OPOCE v 15 delovnih dneh od evidentiranja prošnje ali dovoli ponovno uporabo zadevnega dokumenta in, če je to potrebno, priskrbi izvod dokumenta ali v pisnem odgovoru navede razlog za delno zavrnitev prošnje ali njeno zavrnitev v celoti. V izjemnih primerih se lahko rok podaljša za 15 delovnih dni, če se prosilca o tem vnaprej obvesti in navede podrobne razloge. V skladu z odstavkom 4 istega člena se v primeru zavrnitve prošnje prosilca seznani s pravico, da vloži tožbo na Splošnem sodišču ali pritožbo pri Varuhu.

267 Na podlagi ničesar pa ni mogoče sklepati, da bi bilo treba prošnje tožeče stranke za dostop razumeti tako, da vsebujejo prošnjo na podlagi Sklepa 2006/291, saj le omenjajo možnost objave dokumentov, ne da bi se sklicevale na ta sklep. Poleg tega, kot trdi Komisija, je pogoj za uporabo tega sklepa ta, da so zadevni dokumenti jasno opredeljeni in javno objavljeni. Nazadnje in zlasti je treba ugotoviti, da tudi če bi bilo mogoče prošnje tožeče stranke za dostop razlagati tako, da so vsebovale prošnjo na podlagi Sklepa 2006/291 in če bi bilo mogoče sporno klavzulo razumeti tako, da vsebuje zavrnilno odločbo zaradi molka OLAF, in ne le kot navadno opozorilo, da je treba za ponovno uporabo zadevnih dokumentov pridobiti dovoljenje Komisije, tožeča stranka te odločbe ni izpodbijala na podlagi Sklepa 2006/291.

[…]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

1. **Postopek v zvezi z zakonitostjo odločb zaradi molka organa, s katerimi so bile zavrnjene prošnje za dostop do dokumentov, ki jih je vložil G. Strack, se ustavi.**

2. **Postopek v zvezi z zakonitostjo odločb, ki sta jih Komisija Evropskih skupnosti in Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) sprejela v zvezi s potrdilnimi prošnjami za dostop do dokumentov G. Stracka z dne 22. februarja in 21. aprila 2008 in s katerimi je bil delno ali v celoti zavrnjen dostop do dokumentov, se v delu, v katerem ti dokumenti niso obstajali ali niso bili več razpoložljivi, v katerem je bil javnosti omogočen dostop do teh dokumentov ali njihovih delov in v katerem G. Strack priznava, da so bile zavrnitve dostopov zakonite, ustavi.**

3. **Sklep OLAF z dne 30. aprila 2010 se razveljavi v delu, v katerem:**

   — **je bil zavrnjen dostop do dokumentov z oznako „PD“;**

   — **je bilo ime G. Stracka v dokumentih z oznako „PA“ prikrito;**

   — **so bili dokumenti, ki niso bili razkriti javnosti, na seznamu OLAF z dne 30. aprila 2010 izpuščeni ali pa G. Stracku niso bili posredovani le zaradi tega, ker je bil njihov avtor ali ker je z njimi razpolagal na podlagi Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ali na podlagi drugega pravnega naslova, ali pa so bili dokumenti, ki niso del spisa zadevne preiskave, izključeni iz prošnje za dostop, v delu, v katerem so zadevali komunikacijo med OLAF in Evropskim varuhom ali med OLAF in G. Strackom in so se nanašali na G. Stracka.**

4. **Sklep OLAF z dne 7. julija 2010 se razveljavi v delu, v katerem:**

   — **je bil dostop do dokumenta št. 266 zavrnjen na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije;**

   — **je bil dostop do dokumenta št. 268 zavrnjen, razen glede informacij, do katerih je imel G. Strack lahko dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 v okviru posredovanja drugih dokumentov;**

   — **je bilo ime G. Stracka na spremnih listih, priloženih k temu sklepu, prikrito.**

5. **V preostalem delu se tožba zavrne.**

6. **Komisija nosi svoje stroške in tri četrtine stroškov G. Stracka.**

7. **G. Strack nosi četrtino svojih stroškov.**

Pelikánová Buttigieg Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 26. aprila 2016.

Podpisi