Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 26 april 2016 *

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar som rör ett utredningsärende hos Olaf — Talan om ogiltigförklaring — Underförstådda och uttryckliga avslag på ansökningar om tillgång till handlingar — Undantag till skydd för den enskildes privatliv och integritet — Undantag till skydd för tredje mans affärsintressen — Undantag till skydd för beslutsförfarandet — Motiveringsskyldighet — Utomobligatoriskt skadeståndsansvar”

I mål T-221/08,

Guido Strack, Köln (Tyskland), företrädd av advokaterna H. Tettenborn och N. Lödler,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av P. Costa de Oliveira och B. Eggers, därefter av B. Eggers och J. Baquero Cruz, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan dels om ogiltigförklaring av samtliga beslut, både underförstådda och uttryckliga, som kommissionen meddelat till följd av Guido Stracks ursprungliga ansökningar om tillgång till handlingar av den 18 respektive den 19 januari 2008, dels om skadestånd,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánova samt domarna E. Buttigieg (referent) och L. Madise,

justitiesekreterare: handläggaren K. Andová,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 oktober 2014,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom[1] [*utelämnas*]

Förfarandet och parternas yrkanden

37 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 juni 2008. Kommissionen har genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 8 september 2008 gjort gällande en invändning om rättegångshinder med stöd av artikel 114 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991. Tribunalen (tredje avdelningen) förordnade genom beslut av den 14 januari 2010 om att beslutet angående denna invändning skulle anstå till den slutliga domen.

38 Sökanden har, efter att ha ändrat sina yrkanden, i synnerhet genom den inlaga som inkom till tribunalens kansli den 7 september 2010, yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara de underförstådda och uttryckliga besluten om avslag på ansökningarna om tillgång till kommissionens och Olafs handlingar, vilka antogs av kommissionen inom ramen för prövningen av de ursprungliga ansökningarna om tillgång till handlingar av den 18 och 19 januari 2008 och de bekräftande ansökningarna av den 22 februari, den 18 april och särskilt av den 21 april 2008, samt i synnerhet besluten av den 19 maj och den 17 juni 2008 och den 30 april och den 7 juli 2010, i den mån nämnda ansökningar om tillgång till handlingar därigenom helt eller delvis avslogs,

— förplikta kommissionen att betala skadestånd, vilket bör uppgå till ett skäligt belopp och minst utgöra ett symboliskt skadestånd på 1 euro,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Genom skrivelse av den 5 juli 2010 informerade tribunalen parterna om att den avdelning som hade att pröva begäran om att föremålet för talan skulle utvidgas till att omfatta det uttryckliga avslagsbeslutet av den 17 juni 2008 respektive Olafs första beslut, i beslut av den 2 juli 2010, hade avslagit den första begäran och beviljat den andra.

41 Genom beslut av den 16 november 2010, vilket delgavs parterna den 25 november 2010 beviljade tribunalen sökandens begäran om att föremålet för talan även skulle omfatta Olafs andra beslut.

42 Målet omfördelades till följd av att referenten lämnade tribunalen. I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på den första avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning. På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (första avdelningen) att inleda den muntliga delen av förfarandet.

43 I beslut av den 5 februari 2014 i enlighet med artiklarna 65 b, artiklarna 66.1 och 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 beslutade tribunalen om en åtgärd för bevisupptagning, varvid kommissionen förelades att förete en kopia av de konfidentiella versionerna av samtliga handlingar rörande ansökan nr 590/2008. Det klargjordes dock att handlingarna inte skulle komma att tillställas sökanden. Genom skrivelse av den 5 mars 2014 efterkom kommissionen begäran avseende nämnda åtgärd för bevisupptagning.

1 — Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

44 I enlighet med de åtgärder för processledning som föreskrivs i artikel 64 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 anmodade tribunalen parterna att besvara vissa frågor. Parterna efterkom begäran inom utsatt frist. Kommissionen och sökanden svarade således på tribunalens frågor den 5 respektive den 6 mars 2014. Genom inlaga av den 27 mars 2014 yttrade sig sökanden över kommissionens svar av den 5 mars 2014.

45 Den 20 oktober 2014 inkom sökanden till tribunalens kansli med en skrivelse avseende Olafs beslut av den 31 juli 2014 – rörande ”omprövningen av [sökandens] ansökan om tillgång till personuppgifter, OF/2002/0356” (nedan kallat Olafs omprövningsbeslut av den 31 juli 2014), vilket antagits med tillämpning av artikel 13 i förordning nr 45/2001 – en förteckning över de aktuella handlingarna och bilagan till denna, vilken innehöll de av Olaf innehavda handlingarna.

46 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 21 oktober 2014.

47 Genom skrivelse av den 4 november 2014 inkom kommissionen med sitt yttrande över sökandens skrivelse av den 20 oktober 2014 (se punkt 45 ovan).

48 Ordföranden på tribunalens första avdelning avslutade den muntliga delen av förfarandet den 8 december 2014 efter det att kommissionen hade inkommit med ett skriftligt yttrande av den 2 december 2014 avseende sökandens skriftliga yttrande av den 7 november 2014 som i sin tur avsåg kommissionens skriftliga svar av den 22 oktober 2014 på de frågor som tribunalen ställt inför förhandlingen.

Rättslig bedömning [*utelämnas*]

II – *Yrkandet om ogiltigförklaring* [*utelämnas*]

C – *Ansökan nr 590/2008* [*utelämnas*]

3. Prövning i sak [*utelämnas*]

b) Grunder och invändningar avseende huruvida besluten om att helt eller delvis avslå ansökningarna om tillgång till handlingar var välgrundade [*utelämnas*]

i) De handlingar som ingår i Olafs förteckning av den 30 april 2010 [*utelämnas*]

Handlingar som lämnats ut tidigare [*utelämnas*]

128 Målet med förordning nr 1049/2001 är att generellt göra institutionernas handlingar tillgängliga för allmänheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, REG, EU:C:2007:75, punkterna 43 och 44) och, såsom Olaf dessutom har påpekat under rubrik 7 i sitt första beslut, att de handlingar som lämnats ut med stöd av den förordningen blir offentliga (dom Catinis/kommissionen, punkt 86 ovan, EU:T:2014:267, punkt 62; se, även, dom Agapiou Joséphidès/kommissionen och EACEA, punkt 82 ovan, EU:T:2010:442, punkt 116, och beslut av den 7 mars 2013, Henkel och Henkel France/kommissionen, T-64/12, EU:T:2013:116, punkt 47).

129 Den slutsatsen framkommer även i artikel 9.2 e i bilagan till kommissionens arbetsordning, beträffande tillämpningsföreskrifterna till förordning nr 1049/2001, i dess lydelse enligt kommissionen beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94), i vilken det föreskrivs att handlingar som redan lämnats ut efter en tidigare ansökan ”automatiskt” ska lämnas ut efter ansökan.

130 Tribunalen har visserligen, såsom kommissionen har påpekat, i det mål som resulterade i beslutet av den 14 januari 2014, Miettinen/rådet (T-303/13, EU:T:2014:48, punkterna 17–19), slagit fast att sökanden i de fall då dennes ansökan om tillgång till handlingar har beviljats har fått det enda resultat som talan skulle kunna ge. Till skillnad från vad som är fallet i det aktuella målet så hade den begärda handlingen i målet Miettinen/rådet emellertid lämnats ut till allmänheten, vilket medför att det inte på grundval av det beslutet går att sluta sig till att den berörda personen, på grund av att denne på någon grund har haft tillgång till den begärda handlingen, under inga omständigheter kan begära tillgång till samma handling med stöd av förordning nr 1049/2001, trots att den handlingen inte har lämnats ut till allmänheten.

131 Det är således uppenbart att Olafs första beslut om att inte ge sökanden tillgång till handlingar med påskriften "PD" med stöd av förordning nr 1049/2001, i förevarande fall utgör hinder för att, såsom kommissionen har påpekat i sina inlagor, anse att nämnda handlingar är offentliga, vilket är det som sökanden har velat uppnå och vilket överensstämmer med det mål som eftersträvas i förordning nr 1049/2001. Nämnda mål är att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar i syfte att genom ökad öppenhet, såsom anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, ge medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garantera att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, REG, EU:C:2008:374, punkt 45).

132 Den omständigheten att sökanden redan innehade de handlingar som avsågs i dennes ansökan om tillgång till handlingar och att sökandens syfte följaktligen inte var att få kännedom om innehållet i handlingarna utan snarare att lämna ut dem till tredje man är således utan betydelse. Detta är särskilt fallet, då sökandens skäl för att göra en sådan ansökan är irrelevant då det i förordning nr 1049/2001 varken föreskrivs att den berörda personen ska motivera sin ansökan om tillgång till handlingar eller att skälen för en sådan ansökan kan påverka att ansökan beviljas eller avslås (beslut Henkel och Henkel France/kommissionen, punkt 128 ovan, EU:T:2013:116, punkt 47).

133 Kommissionens argument om att skyldigheten att ge en sökande tillgång till handlingar som denne redan innehar – även om denne inte har fått tillgång till nämnda handlingar genom tillämpning av förordning nr 1049/2001 – leder till en orimlig arbetsbörda kan inte heller godtas.

134 I detta hänseende räcker det att påpeka att även om en institution i undantagsfall kan avslå en ansökan om tillgång till handlingar med motiveringen att arbetsbördan som utlämnandet av handlingarna skulle leda till är oproportionerlig i förhållande till syftena med ansökan om tillgång till dessa handlingar (dom Strack/kommissionen, punkt 56 ovan, EU:C.2014:2250, punkt 28) så har kommissionen i det aktuella målet under alla omständigheter inte åberopat att det föreligger ett sådant undantagsfall. Det rör sig dessutom till stor del om handlingar som redan tidigare har lämnats ut av samma institution.

135 Kommissionen kan således inte med stöd av endast den omständigheten att den som ansökte om tillgång till handlingar redan hade eller antogs inneha de begärda handlingarna – dock på grund av en annan anledning – vägra pröva ansökan om tillgång till samma handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001, med undantag av de handlingar vilka, såsom bilagan till handling nr 267, hade gjorts tillgängliga för allmänheten bland annat genom att de offentliggjorts.

136 Under dessa omständigheter ska talan vinna bifall såvitt avser den aktuella grunden i den mån den avser handlingar, som har innehafts eller innehas av sökanden på grund av att vederbörande är upphovsman till dem eller handlingar som tidigare har lämnats ut med stöd av en annan rättslig grund än förordning nr 1049/2001 utan att för den delen ha gjorts tillgängliga för allmänheten.

Handlingar som inte har lämnats ut [*utelämnas*]

– Åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 [*utelämnas*]

148 Det ska inledningsvis påpekas att det följer av rättspraxis att villkoren för åberopande av undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, som är tillämpligt efter det att ett beslut har antagits är mycket strikta. Undantaget är endast tillämpligt på vissa typer av handlingar och utlämnande kan vägras endast om det ”allvarligt” skulle undergräva institutionens beslutsförfarande (dom kommissionen/Agrofert Holding, punkt 139 ovan, EU:C:2012:394, punkt 77).

149 Det ska påpekas att det som kännetecknar ansökan nr 590/2008 är att den avser ett antal allmänt beskrivna handlingar och inte en enda handling. Sökanden har, såsom framgår av punkt 69 ovan, ansökt om tillgång till ett antal allmänt beskrivna handlingar, det vill säga hela akten i Olafs utredning OF/2002/0356, de fullständiga och korrekta utskrifterna från ljudupptagningarna i akten, diverse handlingar som inte ingår i akten men som ändå rör nämnda ärende/utredning eller den berörda personen. Det anges härvid i Olafs första beslut att Olafs akt innehåller alla de handlingar som rör nämnda ärende och att det inte finns några handlingar som rör ärendet och som inte ingår i den akten men som omfattas av ansökan nr 590/2008.

150 I en sådan situation gör godtagandet av en allmän presumtionsregel, enligt vilken utlämnande av handlingar av en viss art i princip skulle undergräva skyddet för ett av de intressen som nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, att det, såsom påpekats i punkt 91 ovan, blir möjligt för den berörda institutionen att behandla en allmän ansökan och ge denna ansökan ett allmänt svar (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/EnBW, punkt 90 ovan, EU:C:2014:112, punkterna 65 och 68).

151 Det anges i detta hänseende i Olafs första beslut att de handlingar som ingår i kategori 1 avser promemorior som de utredare som hade att handlägga det aktuella utredningsärendet hade upprättat och innehåller den motivering och bedömning som utredarna och annan personal som är behörig att utveckla och styra utredningen hade gjort i förhållande till frågor rörande både saken och förfarandet. Det framgår av samma beslut att handlingarna i kategori 2 rör skriftväxlingen mellan Olafs personal eller mellan Olafs personal och kommissionens personal angående den aktuella utredningen, utarbetandet av svar till ombudsmannen eller svar på Europaparlamentets frågor. Dessa handlingar innehåller Olafs och kommissionens avdelningars synpunkter i fråga om nämnda utredning, vilka resulterade i interna beslut. Handlingen i kategori 7 är avslutningsvis ett utkast till slutlig rapport avseende den aktuella utredningen.

152 Det anges i Olafs första beslut att även om de åtgärder som vidtagits i samband med utredningen har avslutats så upprättades handlingarna i kategorierna 1, 2 och 7 – avseende vilka ansökan om tillgång avslagits – endast för internt bruk och innehåller yttranden för internt bruk, samt utgör en del av överläggningar och inledande samråd inom Olaf och kommissionen. Dessa handlingar tillställdes Olafs utredare och kommissionens avdelningar för att inhämta vissa bestämda upplysningar från de berörda tjänstemännen. Nämnda handlingar innehåller preliminära ställningstaganden avseende den möjliga utredningsstrategin, den operativa verksamheten och de beslut som skulle tas. De innehåller synpunkter, en bedömning av omständigheterna och en beskrivning av de åtgärder som skulle vidtas och återspeglar förfarandet för förberedande av skriftväxlingen med tredje man.

153 Allmänhetens tillgång till sådana handlingar skulle, såsom Olaf mycket riktigt har påpekat i det första beslutet, vara synnerligen skadlig för kommissionens och särskilt Olafs möjlighet att utföra sitt uppdrag, nämligen att i allmänhetens intresse bekämpa bedrägerier. Utlämnandet av de aktuella handlingarna skulle i stor utsträckning skada kommissionens och Olafs beslutsförfarande, eftersom det allvarligt skulle undergräva Olafs framtida utredningars oberoende och deras möjlighet att uppnå de eftersträvade målen i och med att Olafs strategi och arbetsmetoder skulle röjas och Olafs möjlighet att få oberoende bedömningar från sina medarbetare och att konsultera kommissionens avdelningar i fråga om mycket känsliga frågor skulle minska. Nämnda utlämnande skulle även kunna leda till att enskilda avskräcks från att lämna uppgifter om eventuella bedrägerier och således beröva Olaf och kommissionen uppgifter som är användbara för att inleda utredningar i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen (se, för ett liknande resonemang, dom Catinis/kommissionen, punkt 86 ovan, EU:T:2014:267, punkt 54, angående en av Olafs pågående utredningar avseende undantaget om skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, vilket föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001).

154 Den slutsatsen gör sig än mer gällande, eftersom det följer av rättspraxis att när de aktuella handlingarna, liksom i detta mål, rör ett särskilt område inom unionsrätten – i det aktuella fallet skyddet för unionens ekonomiska intressen, bekämpningen av bedrägerier, korruption och all annan verksamhet som är till skada för unionens ekonomiska intressen – kan tolkningen av de undantag från rätten till tillgång till handlingar, vilka bland annat återfinns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, inte ske utan att hänsyn tas till de specifika regler som styr tillgången till de begärda handlingarna (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/EnBW, punkt 90 ovan, EU:C:2014:112, punkt 83).

155 Olaf ska, såsom påpekas i artikel 3 i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 om inrättande av Olaf (EGT L 136, s. 20) vara helt oberoende när den utövar sina utredningsbefogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen, T-48/05, REG, EU:T:2008:257, punkt 255).

156 I artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Olaf (EGT L 136, s. 1), vilken antogs med stöd av artikel 324 FEUF för att bekämpa bedrägerier och all annan verksamhet som är till skada för unionens ekonomiska intressen, föreskrivs att alla uppgifter som överlämnas eller inhämtas i samband med interna utredningar ska, oavsett form, omfattas av tystnadsplikt. Uppgifterna får endast överlämnas till sådana personer inom unionens eller medlemsstaternas institutioner som på grund av sin befattning ska känna till dem, och de får inte användas i andra syften än att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet.

157 Den särskilda sekretess som gäller för handlingar som rör utredningen, vilken fram till en viss tidpunkt även gäller i förhållande till de personer som omfattas av en sådan utredning (se, för ett liknande resonemang, Franchet och Byk/kommissionen, punkt 155 ovan, EU:T:2008:257, punkt 255), motiveras såsom kommissionen har påpekat, inte endast av att Olaf inom ramen för en sådan utredning inhämtar känsliga affärshemligheter och mycket känsliga uppgifter om personer, vilkas utlämnande allvarligt skulle kunna skada deras rykte utan även av att tillgång till handlingar avseende en internutredning av Olaf, även efter det att det aktuella förfarandet har avslutats, och särskilt till handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom Olaf, riskerar att allvarligt hämma Olafs arbete, röja Olafs metoder och utredningsstrategi, medföra att de personer som medverkat i förfarandet inte vill samarbeta i framtiden och följaktligen äventyra att de aktuella förfarandena utförs på ett korrekt sätt och att de eftersträvade målen uppnås.

158 Även om ingen av förordningarna nr 1049/2001 och 1073/1999 innehåller några uttryckliga bestämmelser om vilken förordning som har företräde och även om det bör säkerställas att respektive förordning tillämpas på ett sätt som är förenligt med hur den andra förordningen tillämpas och att de

således tillämpas på ett enhetligt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/EnBW, punkt 90 ovan, EU:C:2014:112, punkt 84), så motiverar en sådan tillämpning i förevarande fall ett erkännande av presumtionen att tillgång till handlingar ska vägras.

159 Det följer dessutom av domstolens praxis att tillgången till handlingar inte behöver vara lika omfattande när det gäller kommissionens administrativa verksamhet som när det gäller en unionsinstitutions lagstiftande verksamhet (dom kommissionen/EnBW, punkt 90 ovan, EU:C:2014:112, punkt 91).

160 Vad gäller förfarandena för Olafs internutredning enligt förordning nr 1073/1999 följer härav att en allmän presumtion för att tillgång till handlingar som rör en utredning ska vägras och i synnerhet till handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom Olaf, bland annat kan utläsas av bestämmelserna i den förordningen.

161 Kommissionen hade under dessa omständigheter rätt att vid tillämpningen av undantagen som föreskrivs i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001, utan att vidta en konkret och enskild prövning av var och en av de aktuella handlingarna, anta att allmänhetens tillgång till dessa handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001 i princip skulle undergräva skyddet för de berörda intressena och följaktligen finna att samtliga dessa handlingar omfattades av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 andra stycket i samma förordning.

162 Med hänsyn till de ovannämnda övervägandena så gäller den allmänna presumtionen om skada för de intressen som skyddas i bland annat artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 – vilken motiveras av syftet att undvika varje risk för att beslutsförfarandet allvarligt undergrävs i den mening som avses i den bestämmelsen – oavsett huruvida ansökan om tillgång till handlingar avser ett utredningsförfarande som redan har avslutats eller som pågår.

163 Den omständigheten att en handling rörande en internutredning av Olaf är daterad efter det att den aktuella utredningen har avslutats kan inte heller utgöra hinder för att dess utlämnande vägras med stöd av den allmänna presumtionen för att tillgång till handlingar ska vägras, när handlingen har ett samband med nämnda utredning, innehåller uppgifter avseende yttranden för internt bruk och är en del av överläggningar och inledande samråd inom Olaf och således innehåller uppgifter som om de röjs skulle kunna hämma Olafs arbete vid utförandet av dess uppgift att bekämpa bedrägerier och korruption.

164 Sökandens argument om att skriftväxlingen mellan Olaf och kommissionen under alla omständigheter inte omfattar handlingar som innehåller yttranden för ”internt” bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, då Olaf och kommissionen inte kan anses ingå i samma institution, kan inte heller godtas. Det räcker i detta hänseende att påpeka att förordning nr 1049/2001 är tillämplig på Olaf, eftersom Olaf vad gäller tillämpningen av nämnda förordning anses ingå i kommissionen, som i artikel 1 a i förordningen nämns bland de institutioner som den är tillämplig på.

165 Argumentet om att Olafs skriftväxling med tredje man definitivt inte ska omfattas av undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 kan inte heller godtas. Sådan skriftväxling kan nämligen uppenbart innehålla uppgifter avseende yttranden för internt bruk som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen i enlighet med den bestämmelsen och således ska utlämnandet av sådana uppgifter vägras i syfte att säkerställa Olafs oberoende och att dess uppgifter utförs konfidentiellt.

166 Handling nr 2 i Olafs förteckning av den 30 april 2010 ska dessutom, i motsats till vad sökanden har hävdat, inte anses ha klassificerats felaktigt bland promemoriorna till utredningsakten, eftersom det rör sig om en ”promemoria till Olafs utredningsakt”, vilken avser en utredning som är kopplad till ärendet i fråga. Samma slutsats gäller handling nr 34 som uppenbart, såvitt tribunalen har kunnat konstatera, ingår bland promemoriorna till den aktuella utredningsakten.

167 Sökanden har vidare i sina ansökningar om tillgång till handlingar inte styrkt att det finns ett allmänintresse som ändå motiverar att det ges tillgång till handlingarna i den aktuella utredningen. Det ankommer således på sökanden att på ett konkret sätt åberopa de omständigheter som innebär att det finns ett allmänintresse för att handlingarna i fråga ska lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, dom Strack/kommissionen, punkt 56 ovan, EU:C:2014:2250, punkt 128). Det framgår dessutom av Olafs första beslut att Olaf faktiskt undersökte huruvida det förelåg ett övervägande allmänintresse och fann att det inte fanns någon omständighet som gjorde det möjligt att fastställa att det fanns ett sådant övervägande allmänintresse. Att endast åberopa principen om öppenhet och dess betydelse räcker inte i detta hänseende (se, för ett liknande resonemang, dom Strack/kommissionen, punkt 56 ovan, EU:C:2014:2250, punkterna 129 och 131). Sökanden har fört ett resonemang om att det finns ett särskilt intresse av öppenhet särskilt när det gäller internutredningar avseende bedrägerier, såsom de som är i fråga i förevarande fall, i syfte att genom att säkerställa full öppenhet undvika att det verkar som om godtyckliga och icke korrekta tillvägagångssätt används, vilket skulle skada ryktet för de institutioner och företag som omfattas av utredningen. Detta argument kan inte godtas, eftersom sådana överväganden uppenbart inte är av sådan art att de väger tyngre än de tvingande skäl som motiverar att ett utlämnande av de aktuella uppgifterna vägras.

168 Slutligen medför den ovannämnda allmänna presumtionen för att vägra tillgång till handlingar att de handlingar som omfattas av den presumtionen inte omfattas av skyldigheten i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, kommissionen/EnBW, punkt 89 ovan, EU:C:2014:112, punkterna 134 och 135), enligt vilken delar av innehållet i handlingarna ska lämnas ut.

169 Av det ovan anförda följer att kommissionen hade fog för att med stöd av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 vägra tillgång till handlingar med påskriften ”NA”.

[*utelämnas*]

Handlingar som har lämnats ut delvis

– Det påstådda åsidosättandet av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 [*utelämnas*]

198 Det har redan slagits fast att en ansökan om utlämnande av personuppgifter som uteslutande rör den som i det aktuella fallet ansöker om tillgång till handlingar inte kan avslås med stöd av att utlämnandet skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet (dom av den 22 maj 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, T-300/10, REU, EU:T:2012:247, punkt 107).

199 Detta är fallet särskilt när, som i förevarande fall, det inte finns något som visar att sökanden – som bland annat ville att allmänheten skulle få insyn i de påstådda bristerna inom Olaf i samband med handläggningen av sökandens klagomål – ville begränsa tillgången till sina personuppgifter. Det framgår dessutom att Olafs första beslut gav sökanden tillgång till de uppgifter som berörde vederbörande då det däri angavs att detta hade beviljats endast med stöd av förordning nr 45/2001 utan att sökanden däri ombads att förtydliga omfattningen av ansökan om tillgång till handlingar enligt artikel 6.2 i förordning nr 1049/2001. Kommissionen hade således inte fog för att klandra sökanden för att inte ha varit tydlig i detta hänseende.

200 Vad bland annat gäller de handlingar som sökanden nämnt i punkt 173 ovan var det således felaktigt av kommissionen att vägra att lämna ut uppgifter om sökandens identitet med stöd av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, vilket innebär att talan ska vinna bifall i denna del på denna grund. Talan kan emellertid inte i övrigt vinna bifall på denna grund.

[*utelämnas*]

Handling nr 266 och nr 268 och distributionslistorna [*utelämnas*]

– Distributionslistorna [*utelämnas*]

249 Begreppet handling – vilket har getts en vid definition i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2007, API/kommissionen, T-36/04, REG, EU:T:2007:258, punkt 59) – omfattar ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”.

250 Härav följer att definitionen i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001 i huvudsak grundar sig på att det finns ett innehåll som bevaras och som kan återges eller som det är möjligt att ta del av efter att det upprättats. När det ska avgöras huruvida ett innehåll omfattas av definitionen saknar det betydelse på vilket medium innehållet lagrats. Även typen och beskaffenheten av det lagrade innehållet samt omfattningen, längden, betydelsen och framställningen av detta innehåll saknar härvidlag betydelse. Den enda begränsningen när det gäller sådant innehåll som kan omfattas av definitionen är villkoret att detta innehåll måste avse en policy, en verksamhet eller ett beslut som omfattas av den aktuella institutionens ansvarsområde (se, analogt, dom av den 26 oktober 2011, Dufour/ECB, T-436/09, REU, EU:T:2011:634, punkterna 88 och 90–93).

251 Det finns således inget som motiverar att distributionslistorna undantas från tillämpningsområdet för artikel 3 a i förordning nr 1049/2001, vars omfattning under alla omständigheter inte kan begränsas av någon intern organisationsbestämmelse – såsom tillämpningsföreskrifterna för bilagan till kommissionens arbetsordning (se punkt 129 ovan) – som i förekommande fall har antagits av institutionerna. Kommissionen har åberopat nämnda artikel till stöd för sitt argument om att distributionslistor ska anses utgöra handlingar som innehåller ”oväsentliga”, ”kortvariga” uppgifter som inte behöver registreras, och därför inte omfattas av begreppet handling i den mening som avses i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001.

252 Eftersom den som ansöker om tillgång till handlingar inte behöver motivera sin ansökan (beslut Henkel och Henkel France/kommissionen, punkt 128. ovan, EU:T:2013:116, punkt 48) är vidare även det faktiska intresset som ett utlämnande av distributionslistorna kan ha för den sökande – vilka enligt sökanden gör det möjligt att fastställa eventuellt personligt ansvar genom tillgången till uppgifter om de tjänstemän som deltagit i upprättandet av en handling eller vilkas godkännande krävs och det datum då de deltog i upprättandet av den aktuella handlingen – oväsentligt för tillämpningen av förordning nr 1049/2001.

253 Kommissionen har dessutom medgivit att distributionslistorna kan innehålla anmärkningar och därför inte nödvändigtvis återger endast namnen på de personer som deltagit i upprättandet och antagandet av den handling som nämnda listor avser.

254 Kommissionen har slutligen inte styrkt på vilket sätt utlämnandet av sådana distributionslistor utgjorde en orimlig arbetsbörda för Olaf, eftersom de redan existerade.

[*utelämnas*]

Klausul om begränsad användning [*utelämnas*]

264 Det ska påpekas att det i artikel 2.4 i beslut 2006/291 föreskrivs att beslutet inte påverkar tillämpningen av förordning nr 1049/2001 eller någon av dess bestämmelser. Det föreskrivs vidare i artikel 16 i förordning nr 1049/2001 att den inte ska påverka tillämpningen av befintliga bestämmelser om upphovsrätt som kan begränsa tredje parts rätt att mångfaldiga eller utnyttja handlingar som lämnats ut.

265 Angående kommersiellt mångfaldigande eller kommersiell användning av offentliga handlingar som innehas av kommissionen, såsom de definieras i artikel 2.1 i beslut 2006/291, föreskrivs det i nämnda beslut – vilket kommissionen har påpekat – ett ansökningsförfarande som skiljer sig från det i förordning nr 1049/2001 för att få tillgång till dessa handlingar.

266 Följande föreskrivs nämligen i artikel 5.2 och 5.3 i beslut 2006/291. Inom 15 arbetsdagar från det att ansökan registrerats ska kommissionens ansvariga enhet eller Publikationsbyrån antingen ge tillstånd till vidareutnyttjande av den aktuella handlingen, och i förekommande fall tillhandahålla ett exemplar av den, eller skriftligen meddela att ansökan avslagits i sin helhet eller delvis och ange skälen till detta. I undantagsfall får tidsfristen förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att en utförlig motivering lämnas. Sökanden ska i enlighet med artikel 5.4 vid avslag underrättas om hans eller hennes rätt att överklaga till tribunalen eller framföra klagomål till ombudsmannen.

267 Det finns emellertid inte något skäl att anse att sökandens ansökningar om tillgång till handlingar ska uppfattas så, att de utgör en ansökan enligt beslut 2006/291, då sökanden i dessa endast anger att handlingarna eventuellt kommer att offentliggöras utan att hänvisa till det nämnda beslutet. En tillämpning av det beslutet erfordrar dessutom, såsom kommissionen har hävdat, att de aktuella handlingarna har identifierats och offentliggjorts. Tribunalen konstaterar slutligen, och framför allt, att även om det antas att sökandens ansökningar om tillgång kan tolkas som att de omfattar en ansökan enligt beslut 2006/291 och att den omtvistade klausulen kan uppfattas som att den innebär ett underförstått beslut av Olaf att vägra tillgång till handlingarna och inte som en ren upplysning om att ett vidareutnyttjande av de aktuella handlingarna kräver kommissionens godkännande, så har sökanden inte angripit det beslutet med stöd av beslut 2006/291.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

1) Det finns inte längre anledning att pröva lagenligheten av de underförstådda besluten om avslag på ansökan om tillgång till handlingar, vilka meddelats med anledning av Guido Stracks ansökningar därom.

2) Det finns inte längre anledning att pröva lagenligheten av de uttryckliga besluten om att helt eller delvis avslå ansökan om tillgång till handlingar, vilka antagits av Europeiska gemenskapernas kommission och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), med anledning av Guido Stracks bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar av den 22 februari respektive den 21 april 2008, i den mån dessa handlingar inte fanns, inte längre var tillgängliga eller helt eller delvis hade gjorts tillgängliga för allmänheten eller i den mån Guido Strack har medgett att de meddelade avslagen på ansökningarna om tillgång till handlingar är lagenliga.

3) Olafs beslut av den 30 april 2010 ska ogiltigförklaras i den mån

— ansökan om tillgång till handlingar med påskriften ”PD” har avslagits,

— Guido Stracks namn har utelämnats i handlingar med påskriften ”PA”,

— handlingar har utelämnats i Olafs förteckning av den 30 april 2010 eller inte har delgivits Guido Strack endast på grund av att han var upphovsman till dem, att de innehades av honom i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, eller på annan grund, utan att de har lämnats ut till allmänheten, eller att de inte omfattades av ansökan om tillgång till handlingar, i den mån som de avsåg kommunikationen mellan Olaf och Europeiska ombudsmannen eller Olaf och Guido Strack och rörde Guido Strack utan att ingå i den aktuella utredningsakten.

4) Olafs beslut av den 7 juli 2010 ska ogiltigförklaras i den mån

— ansökan om tillgång till handling nr 266 avslogs med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar,

— ansökan om tillgång till handling nr 268 avslogs, med undantag för de uppgifter som Guido Strack har kunnat få tillgång till med stöd av förordning nr 1049/2001 i samband med överlämnandet av andra handlingar,

— Guido Stracks namn hade utelämnats ur de distributionslistor som bifogats nämnda beslut.

5) Talan ogillas i övrigt.

6) Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta tre fjärdedelar av Guido Stracks rättegångskostnader.

7) Guido Strack ska bära en fjärdedel av sina rättegångskostnader.

Pelikánová Buttigieg Madise

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 april 2016.

Underskrifter