Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 15. juli 2021 [1]

Sag C-351/20 P

Liviu Dragnea
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – Den Europæiske Fond for Regionaludvikling – regionalt operationelt program for Rumænien 2007-2013 – undersøgelser foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) – undersøgelsesrapporter – opfordring fra den nationale antikorruptionsmyndighed om at iværksætte undersøgelse vedrørende misbrug af EU-midler – national efterforskningsprocedure – anmodning om iværksættelse af en undersøgelse vedrørende forløbet af OLAF's tidligere undersøgelser – begæring om aktindsigt og adgang til dokumenter – afslag – annullationssøgsmål – formalitet«

I. Indledning

1. For at beskytte Unionens finansielle interesser råder Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (herefter »OLAF« eller »kontoret«) over vidtgående undersøgelsesbeføjelser. Forordning nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af OLAF [2], fastsætter derfor grundlæggende processuelle garantier for personer, der er genstand for en sådan undersøgelse. Disse garantier skal sikre, at deres rettigheder overholdes i forbindelse med OLAF's undersøgelsesaktiviteter. Det er nemlig indiskutabelt, at undersøgelserne griber ind i de heraf berørte personers rettigheder.

2. Det er derimod omtvistet og, så vidt det ses, endnu ikke endeligt afklaret, om og i givet fald hvorvidt de endelige rapporter, som OLAF udarbejder ved afslutningen af sine undersøgelser, kan anfægtes ved Unionens retsinstanser. I den foreliggende appelsag kan dette spørgsmål ganske vist i sidste ende lades ubesvaret, eftersom det ikke er relevant for afgørelsen i dette tilfælde. Uanset om appellanten havde kunnet anfægte de to OLAF-rapporter, som denne sag omhandler, ved Retten, ville dennes søgsmål nemlig i så henseende have været anlagt for sent.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11.9.2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1). Denne forordning er blevet ændret to gange, efter at de i sagen omhandlede undersøgelser blev afsluttet, senest ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2223 af 23.12.2020 om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013, for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelser (EUT 2020, L 437, s. 49). Nedenfor behandles en ændring, som er interessant i forhold til den foreliggende sag (jf. punkt 47-49 i dette forslag til afgørelse).

3. Det spørgsmål, som denne appelsag omhandler, vedrører imidlertid den beslægtede problematik angående adgangen til undersøgelsens akter for en person, som selv anser sig for at være berørt af undersøgelserne, men som OLAF ikke anser for en berørt person i forordning nr. 883/2013's forstand. Spørgsmålet er navnlig, hvorledes det forholder sig med samspillet mellem retten til aktindsigt på den ene side og retten til adgang til Kommissionens dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001 [3] på den anden side.

II. Retsforskrifter

A. Forordning nr. 883/2013

4. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 883/2013, at OLAF's undersøgelsesbeføjelser har til formål at styrke bekæmpelsen af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser.

5. I henhold til artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 883/2013 er »administrative undersøgelser« (»undersøgelser«) […] alle former for kontrol, inspektion eller andre foranstaltninger, som gennemføres af kontoret i henhold til artikel 3 og 4 med henblik på at nå de mål, der er fastsat i artikel 1, og i givet fald fastslå de kontrollerede aktiviteters uregelmæssige karakter […]

6. I henhold til artikel 2, nr. 5), i forordning nr. 883/2013 er en »berørt person« i forbindelse med en OLAF-undersøgelse »enhver person eller økonomisk beslutningstager, der er mistænkt for at have begået svig, korruption eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, og som derfor er genstand for [OLAF's] undersøgelse«.

7. Artikel 3 og 4 i forordning nr. 883/2013 bestemmer, at OLAF foretager eksterne undersøgelser på stedet, i tredjelande og i internationale organisationers lokaler og interne undersøgelser inden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne.

8. Artikel 5 i forordning nr. 883/2013 har overskriften »Indledning af undersøgelser«, og bestemmelsens stk. 1, 2 og 4 har følgende ordlyd:

»1. Generaldirektøren kan indlede en undersøgelse, når der er en tilstrækkeligt begrundet mistanke, som også kan være baseret på oplysninger fra en tredjepart eller på anonyme oplysninger, om, at der foreligger svig, korruption eller andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser. Generaldirektørens beslutning om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse, skal tages under hensyn til, hvad der prioriteres i kontorets politik på undersøgelsesområdet og dets årlige forvaltningsplan, jf. artikel 17, stk. 5. Ved denne beslutning skal der ligeledes tages hensyn til, at kontorets ressourcer skal anvendes effektivt, og at de midler, der anvendes, skal stå i et rimeligt forhold til formålet. Hvad angår interne undersøgelser, tages der særligt hensyn til, hvilken institution eller hvilket organ, kontor eller agentur der har bedst mulighed for at gennemføre dem på grundlag af navnlig følgende: arten af de faktiske omstændigheder, de faktiske eller potentielle økonomiske konsekvenser af sagen og sandsynligheden for en eventuel retslig opfølgning.

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

2. Eksterne undersøgelser indledes på grundlag af en beslutning truffet af generaldirektøren, som handler på eget initiativ eller efter anmodning fra en berørt medlemsstat eller fra en EU-institution, eller et EU-organ, -kontor eller -agentur.

Interne undersøgelser indledes på grundlag af en beslutning truffet af generaldirektøren, som handler på eget initiativ eller efter anmodning fra den institution eller fra det organ, kontor eller agentur, hvor undersøgelsen skal foretages, eller fra en medlemsstat.

[…]

4. Beslutningen om, hvorvidt der skal indledes en undersøgelse eller ej, træffes senest to måneder efter, at kontoret har modtaget en anmodning som omhandlet i stk. 2. Beslutningen meddeles straks den medlemsstat, den institution eller det organ, kontor eller agentur, der har fremsat anmodningen. En beslutning om ikke at indlede en undersøgelse skal begrundes. Såfremt kontoret ved udløbet af denne frist på to måneder ikke har taget en beslutning, anses kontoret for at have besluttet ikke at indlede en undersøgelse.

Når en tjenestemand, øvrig ansat, et medlem af en institution eller et organ, leder af et kontor eller agentur eller personalemedlemmer, der handler i overensstemmelse med artikel 22a i tjenestemandsvedtægten, giver kontoret oplysninger om en mistanke om svig eller uregelmæssigheder, giver kontoret vedkommende meddelelse om, hvorvidt det har besluttet at indlede en undersøgelse af de pågældende forhold eller ej.«

9. Artikel 9 i forordning nr. 883/2013 indeholder en liste over processuelle garantier, som gælder for personer, der er berørt af OLAF's undersøgelser. Navnlig bestemmes det i stk. 4, at enhver person skal have mulighed for at fremsætte bemærkninger, inden der udarbejdes konklusioner, hvori der henvises til vedkommende ved navns nævnelse.

10. I henhold til artikel 11 i forordning nr. 883/2013 (»Undersøgelsesrapport og opfølgning af undersøgelserne«) udarbejdes der, når OLAF afslutter en undersøgelse, en rapport, hvori der navnlig redegøres for de procedurer, der er fulgt, de konstaterede faktiske forhold og den foreløbige juridiske vurdering heraf samt eventuelt henstillinger om, hvorvidt Unionens institutioner, henholdsvis medlemsstaternes kompetente myndigheder bør træffe foranstaltninger.

B. Forordning nr. 1049/2001

11. Artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 har overskriften »Begæringer«, og bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

»1. Begæring om aktindsigt skal indgives i skriftlig form, herunder elektronisk form, på et af de i EF-traktatens artikel 314 omhandlede sprog og være affattet tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Den, der fremsætter begæringen, er ikke forpligtet til at begrunde denne.«

12. Artikel 7 i forordning nr. 1049/2001 har overskriften »Behandling af oprindelige begæringer«, og bestemmelsens stk. 1, 2 og 4 har følgende ordlyd:

»1. En begæring om aktindsigt i et dokument skal behandles straks. En bekræftelse af modtagelsen fremsendes til den, der har fremsat begæringen. Inden 15 arbejdsdage fra

registreringen af begæringen skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til det ønskede dokument i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag, og oplyse vedkommende om retten til at genfremsætte begæringen i henhold til stk. 2 i denne artikel.

2. Giver institutionen den, der har fremsat begæringen, helt eller delvis afslag, kan vedkommende inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar genfremsætte begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling.

[…]

4. Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, kan den, der har fremsat begæringen, genfremsætte denne.«

13. Artikel 8 (»Behandling af genfremsatte begæringer«), stk. 1 og 3, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»1. En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den den, der har fremsat begæringen, om mulighederne for domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til ombudsmanden efter reglerne i EF-traktatens artikel 230 og 195.

[…]

3. Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, anses dette for et afslag på begæringen, og den, der har fremsat begæringen, kan herefter iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i EF-traktaten.«

III. Baggrunden for appelsagen

A. Proceduren ved OLAF og den omtvistede skrivelse

14. Den 10. februar 2015 indledte OLAF to undersøgelser (OF/2015/0124/B5 og OF/2015/0125/B5) vedrørende påstande om svig. Undersøgelserne vedrørte to vejanlægsprojekter. Distriktsmyndigheden i Teleorman i Rumænien havde tildelt kontrakter på projekterne, mens de var finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) (herefter »de tidligere undersøgelser«) [4].

15. I sine endelige rapporter vedrørende disse undersøgelser af 30. maj (OF/2015/0124/B5) og 16. september 2016 (OF/2015/0125/B5) fastslog OLAF, at der var blevet dannet to kriminelle organisationer, og at der formodentlig var blevet forfalsket store mængder dokumenter med henblik på at få adgang til EU-midler på ulovlig vis.

[4] – Jf. herom og om de efterfølgende punkter præmis 1 ff. i den appellerede kendelse (fodnote 6 nedenfor i dette forslag til afgørelse).

16. Derudover henstillede OLAF til Europa-Kommissionen at tilbagesøge de berørte beløb og til den rumænske antikorruptionsmyndighed at indlede en strafferetlig efterforskning af aktiviteter til skade for Unionens finansielle interesser.

17. OLAF kvalificerede distriktsmyndigheden i Teleorman som en person, der var »berørt« af de tidligere undersøgelser som omhandlet i artikel 2, nr. 5), i forordning nr. 883/2013. Appellanten, Liviu Dragnea, der på tidspunktet for de undersøgte faktiske omstændigheder var formand for denne myndighed, blev derimod ikke kvalificeret som en »berørt person«.

18. Den 13. november 2017 bekendtgjorde den rumænske antikorruptionsmyndighed iværksættelsen af en straffesag mod appellanten angående svig vedrørende EU-midler, stiftelse af en kriminel organisation og magtmisbrug.

19. Samme dag offentliggjorde OLAF også en pressemeddelelse, hvori OLAF bekendtgjorde, at der var iværksat en national straffesag mod appellanten. I denne forbindelse nævnte OLAF appellanten ved navns nævnelse og henviste til betydningen af kontorets tidligere undersøgelser for de nationale myndigheders iværksættelse af straffesagen:

»The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]« [5]

20. Den 1. juni 2018 sendte appellanten en skrivelse til OLAF, hvori han kritiserede OLAF's fremgangsmåde i forbindelse med de tidligere undersøgelser og konklusionerne i de endelige rapporter. For en dels vedkommende kommenterede han detaljeret enkelte punkter i disse rapporter.

21. Ved skrivelse af 10. juli 2018 afviste OLAF at behandle denne skrivelse og kommentere sine endelige rapporter. I denne forbindelse henviste OLAF til sine almindelige procedureregler, Rettens praksis vedrørende endelige rapporters retlige karakter, kompetencefordelingen mellem OLAF og de nationale myndigheder og disses verserende efterforskning.

22. Den 22. august 2018 sendte appellanten endnu en skrivelse til OLAF. Deri gjorde han indsigelse mod OLAF's bemærkninger i skrivelsen af 10. juli 2018. Derudover kritiserede han på ny de endelige rapporter, lovligheden af OLAF's handlinger, rigtigheden af OLAF's konklusioner og OLAF's retsopfattelse. Han anførte desuden, at denne myndighed ikke havde overholdt procedurereglerne. Endelig opfordrede appellanten OLAF til at indlede en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser og give ham aktindsigt i flere dokumenter, der indgår i sagsakterne vedrørende disse undersøgelser.

[5] – OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

23. Ved skrivelse af 1. oktober 2018 (herefter »den omtvistede skrivelse«) gentog OLAF de synspunkter, som allerede var blevet fremsat i dets skrivelse af 10. juli 2018, og afviste appellantens anmodninger. Som begrundelse herfor meddelte OLAF ham for det første, at de punkter, han havde fremhævet, ikke kunne begrunde, at der skulle indledes en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser. For det andet havde appellanten ikke været en person, der var berørt af disse undersøgelser. Derfor fandt de processuelle rettigheder i artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 883/2013 ikke anvendelse på ham. OLAF afslog at give ham aktindsigt i de ønskede dokumenter.

B. Sagen for Retten og den appellerede kendelse

24. Ved processkrift af 11. december 2018 anlagde appellanten sag ved Retten om annullation af den omtvistede skrivelse. Derudover nedlagde han påstand om, at Retten skulle pålægge Kommissionen at fremlægge de dokumenter, der allerede var blevet krævet fremlagt under proceduren ved OLAF.

25. Ved processkrift af 6. marts 2019 rejste Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement og nedlagde påstand om afvisning af sagen.

26. Ved processkrift af 18. april 2019 nedlagde appellanten påstand om, at formalitetsindsigelsen afvises, at søgsmålet antages til realitetsbehandling, og at appellanten gives aktindsigt i de ønskede dokumenter.

27. Ved kendelse af 12. maj 2020, Dragnea mod Kommissionen (herefter »den appellerede kendelse«)[6], tog Retten Kommissionens formalitetsindsigelse til følge og pålagde appellanten at betale sagsomkostningerne.

28. Selv om appellantens påstande i første instans formelt tog sigte på konstateringer, fortolkede Retten søgsmålet som helhed som en påstand om annullation af den omtvistede skrivelse, hvori OLAF gav afslag på appellantens begæringer dels om gennemførelse af en undersøgelse af forløbet af de tidligere undersøgelser, dels om aktindsigt[7]. Efter Kommissionens formalitetsindsigelse undersøgte Retten indledningsvis søgsmålets formalitet med henblik på OLAF's afvisning af at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser[8]. Dernæst undersøgte Retten søgsmålets formalitet med henblik på afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter[9]. Retten konkluderede, at begge påstande skulle afvises.

IV. Appelsagen og parternes påstande

29. Ved processkrift af 30. juli 2020 iværksatte appellanten appel af den appellerede kendelse. Han har for Domstolen nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves, at hans søgsmål i første instans antages til realitetsbehandling, og at det fastslås, at Kommissionen

– har tilsidesat artikel 9, stk. 1, 2 og 4, i forordning nr. 883/2013 og appellantens ret til forsvar, retten til at blive hørt og uskyldsformodningen

6 – T-738/18, ikke trykt i Sml. (EU:T:2020:208).

7 – Den appellerede kendelses præmis 14-21.

8 – Den appellerede kendelses præmis 25-55.

9 – Den appellerede kendelses præmis 56-70.

– har tilsidesat det almindelige EU-retlige princip om god forvaltningsskik, og

– har tilsidesat appellantens rettigheder, idet Kommissionen afviste begæringen om aktindsigt i dokumenter.

30. Endvidere har appellanten for Domstolen nedlagt påstand om, at der foretages bevisoptagelse, og at Kommissionen under sagen pålægges at fremlægge de i appelskriftet anførte dokumenter. Endelig har appellanten nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

31. Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om, at appellen forkastes, at begæringen om bevisoptagelse afvises, og at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Bedømmelse

A. Om appellen

32. Med sine appelanbringender har appellanten både anfægtet Rettens konstateringer vedrørende afvisningen af appellantens søgsmål for så vidt angår OLAF's afvisning af at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser (1), og vedrørende afvisningen af appellantens søgsmål for så vidt angår afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter (2).

1. Søgsmålets formalitet for så vidt angår OLAF's afvisning af at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser (det første appelanbringende)

33. Retten anførte tre grunde til, at sagsøgerens påstand i første instans om ophævelse af OLAF's afvisning af at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser ikke kunne antages til realitetsbehandling: for det første fordi forordning nr. 883/2013 ikke tillægger fysiske og juridiske personer ret til at kræve, at OLAF indleder en undersøgelse, hvorfor et afslag på en begæring herom ikke kan få retsvirkninger og dermed ikke kan udgøre en retsakt, der kan anfægtes [10], for det andet fordi OLAF's endelige rapporter ikke er retsakter, der kan anfægtes, men blot henstillinger eller udtalelser, hvorfor et afslag på en begæring om ændring af en sådan rapport heller ikke kan være anfægtelig [11], og for det tredje fordi en antagelse af den omtvistede påstand til realitetsbehandling under alle omstændigheder ville være ensbetydende med en omgåelse af fristen for søgsmål til prøvelse af de endelige rapporter, eftersom søgsmålet i første instans blev iværksat, efter at fristen for at anfægte disse rapporter var udløbet [12].

34. Ifølge appellanten beror Rettens konstatering, hvorefter appellantens påstand om ophævelse af OLAF's afslag på at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser ikke kunne antages til realitetsbehandling, dels på den fejlagtige antagelse, at appellanten ikke var en person, der var »berørt« af disse undersøgelser, dels på den fejlagtige antagelse, at OLAF's undersøgelsesrapporter ikke havde væsentlig betydning for de efterfølgende nationale straffesager. Dette var tværtimod tilfældet. Derfor var det i strid med kravet om effektiv

[10] – Den appellerede kendelses præmis 31-36.

[11] – Den appellerede kendelses præmis 39-41.

[12] – Den appellerede kendelses præmis 43-46.

retsbeskyttelse, når OLAF's ulovlige efterforskningsaktiviteter og tilsidesættelse af procedureregler kun kunne gøres gældende inden for rammerne af et erstatningssøgsmål og ikke inden for rammerne af et annullationssøgsmål.

35. Det fremgår af denne argumentation, at appellantens kritik er koncentreret om den udtalelse, hvori Retten med henvisning til sin faste praksis fastslog, at de rapporter, som OLAF udarbejder, når dets undersøgelser afsluttes, ikke er retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF, eftersom de kun udgør henstillinger eller udtalelser uden bindende retsvirkninger [13].

36. Så vidt det fremgår, har Domstolen endnu ikke behandlet spørgsmålet om, hvorvidt disse rapporter kan anfægtes, men blot fastslået, at OLAF's fremsendelse af oplysninger til nationale myndigheder ikke udgør en anfægtelig retsakt [14].

37. En yderligere behandling af spørgsmålet om, hvorvidt OLAF's endelige rapporter kan anfægtes inden for rammerne af den foreliggende sag, er imidlertid ikke nødvendig. I den foreliggende sag kan det tværtimod lades ubesvaret, om Rettens praksis desangående bør opretholdes. Selv hvis OLAF's endelige rapporter skulle være anfægtelige retsakter, ville den her omhandlede påstand om ophævelse af OLAF's afslag på at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser nemlig ikke kunne antages til realitetsbehandling.

38. Som Retten nemlig anførte i den appellerede kendelse, uden at dens konstateringer i så henseende er blevet draget i tvivl inden for rammerne af nærværende appelsag, anfægtede appellanten ikke de endelige rapporter vedrørende de tidligere undersøgelser inden for den gældende frist. Fristen for indgivelse af et søgsmål til prøvelse af disse rapporter udløb for appellantens vedkommende den 12. august 2018. Søgsmålet i første instans blev imidlertid først iværksat den 11. december 2018 [15].

39. Genstanden for søgsmålet i første instans var ganske vist formelt set ikke selve de endelige rapporter vedrørende de tidligere undersøgelser, men den omtvistede skrivelse fra OLAF af 1. oktober 2018, hvori OLAF gav afslag på appellantens begæring om, at der blev indledt en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser.

40. Ifølge fast retspraksis skal en sag dog afvises, hvis genstanden herfor er en retsakt, hvorved en tidligere retsakt, som ikke er blevet anfægtet inden for de herom gældende frister, blot bekræftes [16]. En retsakt er udelukkende en bekræftelse af en tidligere retsakt, hvis den ikke indeholder et nyt element i forhold til den tidligere akt, og hvis der ikke forud er indledt en fornyet vurdering af den berørtes retsstilling [17]. En retsakt, hvorved der træffes beslutning om en begæring, hvori

[13] – Jf., ud over præmis 40 og 41 i den anfægtede kendelse, Rettens kendelse af 13.7.2004, Comunidad Autónoma de Andalucía mod Kommissionen (T-29/03, EU:T:2004:235, præmis 32-40), af 21.6.2017, Inox Mare mod Kommissionen (T-289/16, EU:T:2017:414, præmis 14 ff.), og af 12.7.2018, TE mod Kommissionen (T-392/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:459, præmis 22-25), samt Rettens dom af 23.5.2019, Remag Metallhandel og Jaschinsky mod Kommissionen (T-631/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:352, præmis 48 og 49).

[14] – Kendelse afsagt af præsidenten for Domstolen den 19.4.2005, Tillack mod Kommissionen (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, præmis 34).

[15] – Retten har således fastslået, at de endelige rapporter af 30.5.2016 og 16.9.2016 (punkt 15 ovenfor i dette forslag til afgørelse) ganske vist hverken blev offentliggjort eller fremsendt til appellanten, men at det fremgår af sagens akter, at appellanten fik kendskab til disse senest den 1.6.2018, eftersom han på denne dato sendte sin første skrivelse til OLAF, hvori han gjorde indsigelse med rapporternes indhold (punkt 20 ovenfor i dette forslag til afgørelse). Dermed begyndte klagefristen for så vidt angår disse rapporter at løbe den 2.6.2018 og udløb den 12.8.2018 (jf. den appellerede kendelses præmis 43-46).

[16] – Jf. dom af 15.12.1988, Irish Cement mod Kommissionen (166/86 og 220/86, EU:C:1988:549, præmis 16), af 9.12.2004, Kommissionen mod Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, præmis 39), og af 31.5.2017, DEI mod Kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, præmis 35); jf. også Rettens dom af 15.3.1995, COBRECAF m.fl. mod Kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, præmis 44).

[17] – Dom af 10.12.1980, Grasselli mod Kommissionen (23/80, EU:C:1980:284, præmis 18), af 14.9.2006, Kommissionen mod Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, præmis 46), og af 31.5.2017, DEI mod Kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, præmis 33).

myndigheden anmodes om at efterprøve den tidligere retsakt, skal anses for rent bekræftende, såfremt begæringen ikke er støttet på nye, væsentlige faktiske omstændigheder, og myndigheden ikke træffer nogen afgørelse vedrørende sådanne faktiske omstændigheder [18]. I overensstemmelse hermed kan en sagsøger, der lader den frist udløbe, der er fastsat for at anfægte en retsakt, ikke bringe fristen til at løbe på ny ved at anmode den pågældende institution om at tage den første retsakt op til fornyet overvejelse eller ved at anlægge sag til prøvelse af den afvisning, som bekræfter en tidligere retsakt [19].

41. Det er netop den situation, der foreligger her. Under dække af en begæring om en undersøgelse var appellantens hensigt i virkeligheden at får OLAF til at tage de endelige rapporter vedrørende de tidligere undersøgelser op til fornyet overvejelse.

42. Appellantens begæring om iværksættelse af en undersøgelse var nemlig slet ikke en anmodning om, at OLAF skulle indlede en undersøgelse af uregelmæssigheder i Unionen, medlemsstaterne eller andetsteds med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser som omhandlet i forordning nr. 883/2013. Derimod indgav han en begæring om iværksættelse af en undersøgelse af OLAF's egne handlinger i to sager, der var blevet afsluttet med de endelige rapporter [20].

43. Indholdsmæssigt kritiserede appellanten i sine skrivelser til OLAF blot OLAF's konklusioner i de endelige rapporter og de processuelle handlinger, der førte til disse konklusioner, uden at fremføre nye og væsentlige faktiske omstændigheder. Derudover indeholdt OLAF's svarskrivelser og navnlig den omtvistede skrivelse af 1. oktober 2018 ligeledes ingen nye elementer i forhold til de endelige rapporter vedrørende de tidligere undersøgelser, og der blev hverken foretaget en fornyet vurdering af appellantens retsstilling eller truffet en afgørelse af OLAF vedrørende nye, væsentlige kendsgerninger forud herfor [21].

44. Bortset fra afslaget på anmodningen om aktindsigt, som er det centrale punkt i det andet appelanbringende og skal undersøges særskilt [22], udgør den omtvistede skrivelse således for så vidt angår de endelige rapporter vedrørende de tidligere undersøgelser en rent bekræftende retsakt. Dermed kan det lades ubesvaret, om disse rapporter kunne anfægtes. Selv hvis dette var tilfældet, ville det nemlig ikke medføre, at søgsmålet for så vidt angår OLAF's afvisning af at gennemføre en undersøgelse af de tidligere undersøgelser kunne antages til realitetsbehandling.

45. Retspraksis vedrørende bekræftende retsakter vedrører ganske vist hovedsageligt tilfælde, hvor den første retsakt, som bekræftes af den anden, udgør en anfægtelig retsakt [23], hvilket også hænger sammen med betragtninger om retsbeskyttelse [24]. Hvis en berørt person ikke havde

[18] – Jf. Rettens dom af 15.9.2011, CMB og Christof mod Kommissionen (T-407/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:477, præmis 91), og af 26.6.2019, NRW. Bank mod CRU (T-466/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:445, præmis 69).

[19] – Jf. Rettens dom af 15.3.1995, COBRECAF m.fl. mod Kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, præmis 44).

[20] – Dette konkluderede Retten også i den appellerede kendelses præmis 31-36. Rettens konstatering heri, hvorefter fysiske og juridiske personer i henhold til forordning nr. 883/2013 ikke har ret til at kræve, at OLAF indleder en undersøgelse, er ikke i øvrigt blevet draget i tvivl i forbindelse med den foreliggende appel, og der er heller ikke i øvrigt nogen anledning til at betvivle den (jf. herom artikel 5 i forordning nr. 883/2013, punkt 8 ovenfor i dette forslag til afgørelse).

[21] – Jf. ovenfor, punkt 20-23 i dette forslag til afgørelse.

[22] – Jf. punkt 54 ff. nedenfor i dette forslag til afgørelse.

[23] – Jf. f.eks. dom af 15.12.1988, Irish Cement mod Kommissionen (166/86 og 220/86, EU:C:1988:549, præmis 11 og 16), af 25.5.1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman mod Kommissionen (C-199/91, EU:C:1993:205, præmis 19-24), af 9.12.2004, Kommissionen mod Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, præmis 40, 45 og 47), og af 31.5.2017, DEI mod Kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409, præmis 31 og 36).

[24] – Jf. i denne retning dom af 9.12.2004, Kommissionen mod Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, præmis 40, 45 og 47), og Rettens dom af 15.3.1995, COBRECAF m.fl. mod Kommissionen (T-514/93, EU:T:1995:49, præmis 44).

mulighed for at erkende, at en retsakt havde retsvirkninger for den pågældende, kan det naturligvis ikke gøres gældende over for vedkommende, at den ikke er blevet anfægtet inden for den herfor gældende frist. Således forholder det sig imidlertid ikke i den foreliggende situation.

46. I den foreliggende sag er det nemlig ganske vist omtvistet og ikke endeligt fastslået, om OLAF's endelige rapporter udgør anfægtelige retsakter. Appellanten, der i den foreliggende sag netop fremfører dette synspunkt, burde dog være klar over, at han, hvis han ville anfægte OLAF's konklusioner i disse rapporter inden for rammerne af et annullationssøgsmål, under alle omstændigheder kun kunne gøre dette inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af selve disse rapporter eller i det mindste inden for fristen for anfægtelse af disse rapporter.

47. Den omstændighed, at appellanten i sin begæring om iværksættelse af en undersøgelse af de tidligere undersøgelser særligt fremhævede, at OLAF's processuelle handlinger angiveligt var retsstridige, ændrer ikke noget ved, at kernen i denne begæring blot var en kritik af de endelige rapporter vedrørende disse undersøgelser. Tanken om at iværksætte en undersøgelse af forløbet af OLAF's undersøgelser er ganske vist ikke helt hypotetisk. Det viser den institution i form af en kontrolansvarlig for processuelle garantier, der er uafhængig af OLAF, som for nylig blev indført ved forordning 2020/2223 om ændring af forordning nr. 883/2013 og dermed efter det tidsrum, der er relevant for den foreliggende sag, samt muligheden for at indgive klage til denne kontrolansvarlige vedrørende OLAF's tilsidesættelse af disse garantier [25].

48. Selv hvis denne procedure var relevant i den foreliggende sag, ville klagepunkter som dem, appellanten har anført, skulle fortolkes som værende rettet mod den rapport, der afslutter proceduren.

49. For det første har den nyindførte kontrol af de processuelle garantier, som foretages af den kontrolansvarlige, til formål at garantere, at de processuelle rettigheder overholdes i den verserende procedure henholdsvis på et tidspunkt, hvor tilsidesættelser stadig kan løses, dog senest en måned efter undersøgelsens afslutning [26]. For det andet berører klageproceduren for den kontrolansvarlige udtrykkeligt ikke retsmidler i henhold til traktaterne [27].

50. Inden for rammerne af retsmidlerne i henhold til traktaterne skal OLAF's processuelle handlinger, i det mindste når de endelige rapporter foreligger, højst sandsynligt kvalificeres som rent forberedende foranstaltninger, som skal anfægtes inden for rammerne af en klage over disse rapporter [28]. Såfremt de endelige rapporter ikke kvalificeres som anfægtelige retsakter, hvilket ikke skal undersøges i nærværende sag, kan disse handlinger fra OLAF's side undergives en domstolsprøvelse som led i en erstatningssag [29].

[25] – Jf. 32. og 33. betragtning til forordning 2020/2223 samt samme forordnings artikel 1, nr. 9) (fodnote 2 ovenfor i dette forslag til afgørelse), henholdsvis artikel 9a og 9b i forordning nr. 883/2013, som ændret ved forordning 2020/2223. Jf. i denne sammenhæng også det overvågningsudvalg, der allerede var hjemlet i artikel 15 i forordning nr. 883/2013, mens denne var gældende i sin oprindelige affattelse, og som regelmæssigt kontrollerer OLAF's undersøgelsesfunktioner, navnlig med henblik på anvendelsen af processuelle garantier. Dette sker dog kun på eget initiativ, på generaldirektørens anmodning eller efter anmodning fra en institution, et organ, et kontor eller et agentur.

[26] – Klager skal således indgives inden for en måned efter, at klageren bliver bekendt med de relevante faktiske omstændigheder, der udgør en påstået tilsidesættelse af de processuelle garantier eller de grundlæggende rettigheder. Under alle omstændigheder skal klager indgives højst én måned efter en undersøgelses afslutning. Klager vedrørende høring af vidner eller fremsættelse af bemærkninger skal indgives inden udløbet af den frist, der er blevet indrømmet de berørte personer (jf. artikel 9b, stk. 2, i forordning nr. 883/2013, som ændret ved forordning 2020/2223).

[27] – Jf. artikel 9b, stk. 8, i forordning nr. 883/2013, som ændret ved forordning 2020/2223.

[28] – Jf. herom dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 10), af 18.3.1997, Guérin automobiles mod Kommissionen (C-282/95 P, EU:C:1997:159, præmis 34), og af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 52).

[29] – Jf. i denne retning Rettens dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 90).

51. Det følger af det ovenstående, at Retten havde ret, da den fastslog, at det ville føre til en omgåelse af fristen for indgivelse af klage over de endelige rapporter, såfremt søgsmålet for så vidt angår OLAF's afslag på at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser blev antaget til realitetsbehandling [30]. OLAF's omtvistede skrivelse kunne ikke igangsætte en ny klagefrist, eftersom den under alle omstændigheder var en retsakt, der udelukkende var af bekræftende karakter i forhold til de endelige rapporter.

52. Den omstændighed, at Retten ikke udtrykkeligt henviser til retspraksis vedrørende bekræftende retsakter og ikke har undersøgt den omtvistede skrivelses bekræftende karakter i forhold til de endelige rapporter, er ikke til hinder for, at Domstolen foretager en sådan konstatering. For det første er Rettens førnævnte konstatering nødvendigvis implicit baseret på den antagelse, at den omtvistede skrivelse blot er af bekræftende karakter i forhold til de endelige rapporter. For det andet er Domstolen forpligtet til at undersøge formalitetsbetingelserne i forbindelse med søgsmålet ved Retten ex officio [31]. Derfor kan Domstolen selv foretage undersøgelsen af den omtvistede skrivelses bekræftende karakter i forhold til de endelige rapporter, navnlig da parterne både ved Retten og under nærværende sag har haft tilstrækkelig lejlighed til at fremsætte bemærkninger om indholdet af disse dokumenter.

53. Dermed bør det første appelanbringende forkastes, uden at det er nødvendigt at foretage en materiel undersøgelse af appellantens argumenter om anfægteligheden af OLAF's endelige rapporter. Selv i tilfælde af, at Rettens konstatering, hvorefter OLAF's endelige rapporter ikke udgør anfægtelige retsakter, er behæftet med retlig fejl, kan en sådan fejl under alle omstændigheder ikke føre til ophævelse af den appellerede kendelse, eftersom Rettens konklusion er berettiget af andre retlige grunde [32].

2. Søgsmålets formalitet for så vidt angår afslaget på begæringen om aktindsigt (det andet appelanbringende)

54. Retten undersøgte udelukkende formaliteten vedrørende påstanden i første instans om ophævelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i de dokumenter, der var anført i dennes skrivelse af 22. august 2018 [33], i forhold til forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [herom nedenfor under b)]. Spørgsmålet er dog, om det ikke også burde være undersøgt, hvorvidt den pågældende påstand kunne antages til realitetsbehandling, henset til den ret til aktindsigt, som tilkommer en person, der er berørt af OLAF's undersøgelser [herom nedenfor under a)].

a) Retten til aktindsigt

55. Den begrundelse, hvormed Retten afviste appellantens påstand i første instans om ophævelse af OLAF's afslag på at give ham aktindsigt i de ønskede dokumenter, er overraskende.

30 – Jf. den appellerede kendelses præmis 43 samt punkt 33 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

31 – Kendelse af 15.2.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-208/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:76, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

32 – Jf. dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 47-49), og af 29.3.2011, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2011:191, præmis 136).

33 – Punkt 22 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

56. Retten fastslog således i overensstemmelse med Kommissionens argumentation, at OLAF havde fortolket og behandlet appellantens begæring om aktindsigt i de ønskede dokumenter som en begæring om aktindsigt fremsat af en person, der anså sig selv for at være berørt af undersøgelserne, og ikke som en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

57. Derefter undersøgte Retten på ingen måde formaliteten vedrørende påstanden om afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter yderligere på baggrund af retten til aktindsigt for en person, der er berørt af en undersøgelse i henhold til forordning nr. 883/2013. Derimod koncentrerede Retten sig udelukkende om formalitetsspørgsmålet på baggrund af forordning nr. 1049/2001.

58. På denne baggrund konkluderede Retten, at søgsmålet for så vidt angår afslaget på aktindsigt skulle afvises, idet appellanten efter OLAF's afslag på hans første begæring ikke havde genfremsat begæringen som omhandlet i denne forordnings artikel 7, stk. 2, og at OLAF's afslag ikke skulle anses for et endeligt afslag som omhandlet i forordningens artikel 7 og 8. Retten forkastede appellantens argument om, at OLAF ikke havde oplyst ham om hans ret til en sådan genfremsættelse af begæringen. Det kunne ikke foreholdes OLAF, at denne vejledning ikke havde fundet sted, eftersom OLAF havde fortolket appellantens begæring om aktindsigt som en begæring om aktindsigt fremsat af en person, der anså sig selv for at være berørt af undersøgelserne, og ikke som en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001 [34].

59. Retten har ikke forklaret, og det fremgår heller ikke, hvorfor den ikke undersøgte, om søgsmålet til prøvelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i de ønskede dokumenter kunne antages til realitetsbehandling som søgsmål til prøvelse af et afslag på en begæring om aktindsigt. Dette kan navnlig undre i betragtning af, at et af Kommissionens hovedargumenter for at afvise søgsmålet i første instans med henblik på forordning nr. 1049/2001 netop var et anbringende om, at OLAF var berettiget til at anse begæringen om aktindsigt i disse dokumenter for en begæring om aktindsigt fremsat af en person, der anså sig selv for at være berørt af en undersøgelse. Retten tilsluttede sig denne argumentation. Derfor ville det kun have været logisk også at undersøge søgsmålet i første instans til prøvelse af OLAF's afslag på baggrund af retten til aktindsigt.

60. Det er ganske vist korrekt, at appellanten i sin stævning i første instans formelt kun påberåbte sig en tilsidesættelse af retten til aktindsigt i medfør af artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og forordning nr. 1049/2001 [35]. Materielt fremgår det imidlertid af hans argumentation, at han også kritiserede, at OLAF nægtede ham indsigt i undersøgelsens sagsakter, fordi OLAF fejlagtigt ikke anså ham for en berørt person. I sin stævning i første instans anførte appellanten således bl.a., at en person skal have adgang til akterne i en sag, som direkte berører vedkommende. Som led i sin ret til forsvar havde han ret til at få adgang til de dokumenter i undersøgelsens sagsakter, der direkte berørte hans rettigheder. Navnlig skulle enhver afgørelse, som vedrørte hans rolle som formand for distriktsmyndigheden i Teleorman, gøres tilgængelig for ham. Derudover havde enhver form for korrespondance mellem OLAF og den rumænske antikorruptionsmyndighed, der berørte ham, afgørende indflydelse på hans rettigheder.

61. Denne argumentation indikerer, at appellanten ikke blot kritiserede OLAF's afslag på at give ham aktindsigt i de ønskede dokumenter med henblik på forordning nr. 1049/2001, men også med henblik på hans ret til aktindsigt som en person, der er berørt af en undersøgelse, i medfør

[34] – Jf. den appellerede kendelses præmis 63-70.

[35] – Jf. den appellerede kendelses præmis 20.

af forordning nr. 883/2013 [36]. I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 er den, der fremsætter en begæring, ikke forpligtet til at begrunde denne. Appellanten begrundede derimod sin begæring med, at han var berørt, og med sin ret til forsvar. Retten til aktindsigt er imidlertid netop den logiske følge af den effektive udøvelse af retten til forsvar for en person, der er berørt af en foranstaltning [37]. Det er uvæsentligt, at appellanten i denne forbindelse ikke udtrykkeligt henviste til sin ret til forsvar eller artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder. Det påhviler nemlig Retten at foretage den juridiske kvalificering af de faktiske omstændigheder og de argumenter, som parterne anfører, jf. princippet om iura novit curia [38].

62. Derudover skal Retten ex officio undersøge formalitetsbetingelserne vedrørende et søgsmål [39]. I så henseende burde Retten i den foreliggende sag i det mindste have undersøgt, om søgsmålet til prøvelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i de ønskede dokumenter kunne antages til realitetsbehandling henset til retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører den pågældende. Dette gælder så meget mere i og med, at den begrundelse, hvormed Retten afviste søgsmålet til prøvelse af afslaget på aktindsigt, nemlig den manglende genfremsættelse af begæringen og det manglende endelige afslag som omhandlet i forordning nr. 1049/2001, ikke er relevant i forhold til retten til aktindsigt i henhold til artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder.

63. Den appellerede kendelse er derfor behæftet med en manglende begrundelse.

64. En manglende begrundelse kan Domstolen undersøge ex officio i appelsagen [40]. Dette gælder så meget desto mere, når manglen vedrører betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af sagen ved Retten, som Domstolen i givet fald også skal prøve ex officio [41].

65. Derudover fremgår det af appellantens anbringender i nærværende sag, at han, om end indirekte, har påberåbt sig en tilsidesættelse af sin ret til aktindsigt som person, der er berørt af en undersøgelse inden for rammerne af forordning nr. 883/2013. Ganske vist har han formelt støttet sit andet anbringende på en tilsidesættelse af forordning nr. 1049/2001, hvilket sandsynligvis også skyldes Rettens fokus på denne forordning. Materielt har han imidlertid gjort gældende, at adgangen til de dokumenter, som blev anvendt i forbindelse med undersøgelserne, er et spørgsmål om retten til forsvar, idet disse undersøgelser klart berørte ham og endog hovedsageligt var rettet mod ham.

66. Dermed skal den appellerede kendelse ophæves, for så vidt som Retten afviste søgsmålet til prøvelse af afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter uden at undersøge, om dette søgsmål kunne antages til realitetsbehandling henset til en berørt persons ret til aktindsigt.

[36] – Jf. om muligheden for indirekte anbringender dom af 11.3.2020, Kommissionen mod Gmina Miasto Gdynia og Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

[37] – Jf. i denne retning dom af 13.9.2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

[38] – Jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Kommissionen mod Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, præmis 54).

[39] – Jf. dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen (C-298/00 P, EU:C:2004:240, præmis 35).

[40] – Jf. dom af 20.12.2017, EUIPO mod European Dynamics Luxembourg m.fl. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

[41] – Jf. kendelse af 5.9.2013, ClientEarth mod Rådet (C-573/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:564, præmis 20).

b) Om forordning nr. 1049/2001

67. For så vidt angår forordning nr. 1049/2001 afviste Retten som nævnt ovenfor søgsmålet i første instans til prøvelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i de ønskede dokumenter. OLAF's anfægtede afslag i den omtvistede skrivelse af 1. oktober 2018 [42] kunne ikke anses for et endeligt afslag på en begæring om aktindsigt i henhold til denne forordnings artikel 7 og 8 [43].

68. For det første støttede appellanten sig i sin skrivelse af 22. august 2018 [44] udelukkende på forordning nr. 883/2013, og hans begæring vedrørte dokumenter, der havde forbindelse til de af OLAF's undersøgelser, der angiveligt berørte ham.

69. For det andet genfremsatte han ikke begæringen om aktindsigt i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 over for OLAF. I modsætning til, hvad appellanten gjorde gældende, kunne det i denne henseende ikke foreholdes OLAF, at OLAF ikke oplyste ham om hans ret til at genfremsætte den pågældende begæring i henhold til denne bestemmelses stk. 1. OLAF havde nemlig ret til at anse hans begæring for en begæring om indsigt i sagsakterne og ikke for en oprindelig begæring som omhandlet i artikel 6 og 7 i forordning nr. 1049/2001.

70. Appellanten er af den opfattelse, at Rettens retsanvendelse ikke er i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001. Denne forordnings artikel 6 fastsætter ikke andre betingelser for en begæring om aktindsigt end kravet om, at denne begæring skal være affattet på et af Unionens sprog og tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Hans begæring i hans skrivelse af 22. august 2018 opfyldte disse betingelser. OLAF var således i medfør af artikel 7, stk. 1, forordning nr. 1049/2001 forpligtet til at oplyse ham om hans ret til at genfremsætte begæringen i henhold til denne bestemmelses stk. 2, hvilket OLAF ikke gjorde. Derfor skal afslaget på hans begæring ved den omtvistede skrivelse anses for et endeligt afslag, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.

71. Denne argumentation kan tiltrædes.

72. Det er således ganske vist korrekt, at proceduren for aktindsigt i Kommissionens dokumenter forløber i to etaper. En besvarelse på en oprindelig begæring som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 udgør derfor i princippet kun en første stillingtagen, der i princippet ikke kan gøres til genstand for et søgsmål [45]. Når Kommissionen med et sådant svar træffer endelig afgørelse, kan dette svar imidlertid undtagelsesvis direkte gøres til genstand for et annullationssøgsmål [46].

73. Modsat den opfattelse, som Retten gav udtryk for i den appellerede kendelses præmis 69, fremgår det netop af omstændighederne i den foreliggende sag, at OLAF's svar i den omtvistede skrivelse vedrørende begæringen om aktindsigt skulle anses for endelig. Dette spørgsmål

[42] – Punkt 23 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[43] – Jf. punkt 57 og 58 ovenfor i dette forslag til afgørelse samt den appellerede kendelses præmis 63-70.

[44] – Punkt 22 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[45] – Kendelse af 15.2.2012, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-208/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:76, præmis 30), og dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 36).

[46] – Jf. i denne retning dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 58-62), og af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 36).

vedrører i øvrigt ikke, som Kommissionen har anført, Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, men den retlige kvalificering heraf, der kan undersøges under en appelsag [47].

74. Ifølge retspraksis har totrinsproceduren, der blev fastsat ved forordning nr. 1049/2001, til formål at give Kommissionen mulighed for at træffe hurtige afgørelser om aktindsigt i dokumenter og i givet fald foretage en fornyet prøvelse af afslag. Dette skal navnlig medvirke til, at senere retssager undgås [48]. En sådan totrinsprocedure giver dog kun mening, såfremt Kommissionen efter det første afslag også rent faktisk ønsker at holde muligheden for at ændre denne afgørelse åben. Dette ønske tilkendegiver Kommissionen ved at gøre den, der har fremsat begæringen, opmærksom på vedkommendes ret til at genfremsætte begæringen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. I overensstemmelse hermed har Retten allerede fastslået i tidligere afgørelser, at et søgsmål til prøvelse af afslaget på den oprindelige begæring om aktindsigt kan antages til realitetsbehandling, når der ikke er blevet gjort opmærksom på denne ret [49]. Dette er nemlig netop udtryk for, at afslaget var endeligt.

75. Den omstændighed, at den manglende oplysning om muligheden for at genfremsætte begæringen ifølge Rettens analyse i det foreliggende tilfælde skyldes, at OLAF fortolkede begæringen som en begæring om aktindsigt, har i denne forbindelse ingen betydning.

76. Som appellanten nemlig med rette har anført, fastsætter forordning nr. 1049/2001 ikke andre betingelser for antagelse af en begæring om aktindsigt til realitetsbehandling end kravet om, at denne begæring skal være affattet på et af Unionens sprog og tilstrækkelig præcis til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Det kræves derfor ikke, at den, der fremsætter begæringen, udtrykkeligt støtter sin begæring på forordning nr. 1049/2001. Tværtimod skal de EU-institutioner, der berøres af dette direktiv, være opmærksomme på, at der i EU-retten er fastsat en generel ret til aktindsigt, som reguleres af bestemmelserne i netop denne forordning. Dette indebærer, at enhver begæring om aktindsigt kan være omfattet af forordningens anvendelsesområde, og at et afslag på en sådan begæring skal bedømmes på grundlag af de deri fastsatte undtagelser. Det forhold, at en begæring om aktindsigt i forbindelse med en procedure er undergivet et andet regelsæt – her forordning nr. 883/2013 – udelukker ikke, at den pågældende begæring alligevel er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001 [50].

77. Derfor skal en EU-institution, som er omfattet af denne forordning, oplyse den, der fremsætter begæringen, om vedkommendes ret til at genfremsætte den i henhold til artikel 7, stk. 2, såfremt EU-institutionen ønske at holde muligheden for at tage sit afslag på aktindsigt op til fornyet overvejelse åben. I modsat fald må EU-institutionen acceptere, at dette afslag er endeligt og kan gøres til genstand for en direkte domstolsprøvelse.

[47] – Dom af 23.11.2017, Bionorica og Diapharm mod Kommissionen (C-596/15 P og C-597/15 P, EU:C:2017:886, præmis 55).

[48] – Dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 53 og 54).

[49] – Rettens dom af 9.9.2009, Brink's Security Luxembourg mod Kommissionen (T-437/05, EU:T:2009:318, præmis 74 og 75), og af 23.1.2017, Justice & Environment mod Kommissionen (T-727/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:18, præmis 14), samt domme af 11.12.2018, Arca Capital Bohemia mod Kommissionen (T-440/17, EU:T:2018:898, præmis 20), og Arca Capital Bohemia mod Kommissionen (T-441/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:899, præmis 19).

[50] – Jf. f.eks. domme af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) og Kommissionen mod Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), og dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

78. Hvis et søgsmål til prøvelse af et afslag i mangel af en genfremsættelse af begæringen ikke kan antages til realitetsbehandling, selv om en sådan vejledning ikke har fundet sted, vil dette i øvrigt endog skabe et incitament til et misbrug, hvor det undlades at give oplysning om de retsmidler, der står til rådighed. Netop i politisk følsomme sager – som den foreliggende – ville dette incitament være stærkt.

79. I den foreliggende sag skulle det således lægges til grund, at OLAF's afslag i den omtvistede skrivelse på appellantens begæring om aktindsigt var endeligt. Dette afslag kunne derfor være direkte genstand for et annullationssøgsmål. Retten har således begået en retlig fejl ved at afvise appellantens påstand om ophævelse af OLAF's afslag på at give ham aktindsigt i visse dokumenter.

3. Foreløbig konklusion

80. Det følger af det ovenstående, at den appellerede kendelse bør ophæves, for så vidt som Retten afviste appellantens søgsmål til prøvelse af OLAF's afslag på at give ham aktindsigt i visse dokumenter. Derimod afviste Retten med rette søgsmålet, for så vidt som det vedrørte OLAF's afslag på at gennemføre en undersøgelse af forløbet af de tidligere undersøgelser [51].

B. Sagens hjemvisning til Retten

81. Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

82. I den foreliggende sag kan en hjemvisning af sagen til Retten kun komme på tale for så vidt angår påstanden i første instans om ophævelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i visse dokumenter.

83. I så henseende er sagen moden til påkendelse, for så vidt som Domstolen selv kan træffe endelig afgørelse om formaliteten vedrørende påstanden i første instans. Det følger nemlig af prøvelsen af det andet anbringende, at denne begæring kan antages til realitetsbehandling.

84. Prøvelsen har således for det første vist, at OLAF's afslag på begæringen om aktindsigt udgør et endeligt afslag i henhold til artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001, hvorved OLAF tog endelig stilling, og som dermed direkte kan være genstand for et annullationssøgsmål [52].

85. For det andet følger det af denne prøvelse, at Retten på sin side ikke undersøgte, om søgsmålet til prøvelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i visse dokumenter kunne antages til realitetsbehandling, henset til retten til aktindsigt for en person, der er berørt af OLAF's undersøgelser [53]. Der ses dog ikke at være nogen grund til, at søgsmålet bør afvises i så henseende.

86. I sin stævning i første instans påberåbte appellanten sig således, om end indirekte, retten til aktindsigt [54].

[51] – Jf. punkt 51-53 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[52] – Jf. punkt 73-79 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[53] – Jf. punkt 57 og 59 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[54] – Jf. punkt 60 og 61 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

87. Ganske vist afhænger ikke blot besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt appellanten kan få indsigt i sagsakterne vedrørende de tidligere undersøgelser inden for rammerne af retten til aktindsigt, men også besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt afslaget på indsigt i disse sagsakter i det hele taget har retsvirkninger for appellanten og dermed udgør en anfægtelig retsakt, af, om han skal anses for at være berørt af disse sagsakter, hvilket OLAF afviste. Prøvelsen af parternes argumenter desangående vedrører imidlertid realiteten i sagen vedrørende afslaget på begæringen om aktindsigt eller er i al fald så tæt knyttet dertil, at dette spørgsmål ikke kan besvares inden for rammerne af prøvelsen af formaliteten.

88. En antagelse af søgsmålet vedrørende afslaget på aktindsigt til realitetsbehandling kan i al fald ikke afvises med den begrundelse, at dette udgør en omgåelse af fristen for iværksættelse af et søgsmål til prøvelse af de endelige rapporter[55], eftersom det i denne forbindelse skal undersøges, om det var ukorrekt, at appellanten i disse rapporter ikke blev kvalificeret som »berørt person« som omhandlet i artikel 2, stk. 5, i forordning nr. 883/2013.

89. Bortset fra, at det er omtvistet og ikke endeligt afklaret, om disse rapporter kan anfægtes inden for rammerne af et annullationssøgsmål[56], skal det nemlig under alle omstændigheder være muligt at udøve retten til aktindsigt for en person, som (angiveligt) er berørt af en af OLAF's undersøgelser, uanset om denne person har anfægtet den endelige rapport vedrørende en undersøgelse (og eventuelt har fået medhold). Det kan nemlig absolut forekomme, at behovet for at indgive begæring om adgang til akterne vedrørende en af OLAF's undersøgelser ikke opstår allerede på det tidspunkt, hvor den pågældende får kendskab til undersøgelsesrapporten, men først senere, navnlig på grund af konsekvenser, som de nationale myndigheder drager på grundlag af OLAF's konklusioner, på grund af foranstaltninger, som disse iværksætter, eller i forbindelse med et erstatningssøgsmål.

90. Følgelig kan det inden for rammerne af prøvelsen af appellantens ret til aktindsigt ikke foreholdes denne, at han er afskåret fra at gøre gældende, at OLAF fejlagtigt ikke kvalificerede ham som »berørt person«.

91. Endelig kan det heller ikke lægges til grund, at det er uden betydning, om begæringen i første instans om ophævelse af OLAF's afslag på at give appellanten aktindsigt i de ønskede dokumenter prøves med henblik på forordning nr. 1049/2001 eller med henblik på en persons ret til indsigt i akterne vedrørende en sag, der berører vedkommende. Disse to retsgrundlag har nemlig forskellige fokuspunkter. Den ret til aktindsigt, som tilkommer alle EU-borgere, har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter[57], mens retten til aktindsigt er en del af retten til forsvar for en person, der er berørt af en foranstaltning, ikke blot under en procedure, men også efter dens afslutning[58].

92. Dermed er det absolut muligt, at undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den, der fremsætter begæringen, får aktindsigt i et bestemt dokument, munder ud i forskellige resultater afhængigt af, hvilket retsgrundlag prøvelsen baseres på. Det kan f.eks. meget vel tænkes, at undtagelsen fra beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, kan begrunde et afslag på en begæring om

[55] – Stævningen i førsteinstanssagen blev i det foreliggende tilfælde først indleveret efter denne frists udløb, jf. punkt 38 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[56] – Jf. punkt 35 og 36 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[57] – Jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

[58] – Jf. i denne retning dom af 13.9.2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis), og mit forslag til afgørelse UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2017:606, punkt 80 og den deri nævnte retspraksis).

aktindsigt i denne forordnings forstand, men derimod ikke kan gøres gældende over for en, der fremsætter en begæring om aktindsigt i de sagsakter, der berører vedkommende, og med held gør gældende, at vedkommende er en berørt person. Omvendt kan man også forestille sig, at en person, som ikke kan godtgøre at være berørt af en undersøgelse, alligevel kan opnå aktindsigt i visse dokumenter i undersøgelsens sagsakter via den generelle ret til aktindsigt.

93. Det følger af det ovenstående, at Domstolen kan afvise Kommissionens formalitetsindsigelse for så vidt angår påstanden om ophævelse af OLAF's afslag på at give appellanten adgang til visse dokumenter. Sagen bør hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om realiteten, både for så vidt angår retten til aktindsigt og for så vidt angår forordning nr. 1049/2001.

94. Dermed er det ikke nødvendigt at træffe afgørelse om appellantens begæring om bevisoptagelse [59].

VI. Sagsomkostninger

95. I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. Procesreglementets artikel 138, stk. 3, som i henhold til artikel 184, stk. 1, finder anvendelse på appelsagen, bestemmer, at hver part bærer sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

96. I den foreliggende sag forkastes appellen ganske vist, for så vidt som den vedrører OLAF's afslag på at gennemføre en undersøgelse vedrørende forløbet af de tidligere undersøgelser, og den appellerede kendelse stadfæstes, for så vidt som påstanden desangående blev afvist i denne kendelse.

97. På den anden side tages appellen til følge, for så vidt som søgsmålet vedrører OLAF's afslag på at give appellanten indsigt i visse dokumenter, Kommissionens formalitetsindsigelse vedrørende denne påstand tages ikke til følge, og sagen hjemvises til Retten med henblik på afgørelse af netop denne påstand. Derudover har det ved prøvelsen af det andet anbringende vist sig, at Kommissionens fremgangsmåde ikke var konstruktiv, eftersom dennes formalitetsindsigelse var behæftet med den samme selvmodsigelse som Rettens argumentation [60].

98. I betragtning af disse forhold forekommer det i den foreliggende sag begrundet at fastsætte, at Kommissionen både bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen for Domstolen og i første instans i forbindelse med formalitetsindsigelsen, og at den betaler halvdelen af appellantens omkostninger i forbindelse med sagen for Domstolen og i første instans i forbindelse med formalitetsindsigelsen.

99. Appellanten bør til gengæld tilpligtes at bære halvdelen af sine egme omkostninger i sagen for Domstolen og i forbindelse med formalitetsindsigelsen i første instans.

100. Afgørelsen om sagens øvrige omkostninger skal udsættes [61].

[59] – Jf. punkt 30 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[60] – Jf. punkt 56 og 59 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

[61] – Jf. dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 69).

VII. Forslag til afgørelse

101. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Europæiske Unions Rets kendelse af 12. maj 2020, Dragnea mod Kommissionen (T-738/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:208), ophæves, for så vidt som begæringen om annullation af OLAF's afslag på at give Liviu Dragnea aktindsigt i visse dokumenter blev afvist, og Liviu Dragnea blev pålagt at betale sagsomkostningerne.

2) Den formalitetsindsigelse, som Europa-Kommissionen har gjort gældende ved Den Europæiske Unions Ret, forkastes, for så vidt som den vedrører begæringen om annullation af OLAF's afslag på at give Liviu Dragnea aktindsigt i visse dokumenter.

3) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på afgørelse vedrørende denne påstand om annullation af OLAF's afslag på at give Liviu Dragnea aktindsigt i visse dokumenter.

4) I øvrigt forkastes appellen.

5) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen for Domstolen og i første instans i forbindelse med formalitetsindsigelsen og betaler halvdelen af Liviu Dragneas omkostninger i forbindelse med sagen for Domstolen og i første instans i forbindelse med formalitetsindsigelsen.

6) Liviu Dragnea bærer halvdelen af sine egne omkostninger i sagen for Domstolen og i forbindelse med formalitetsindsigelsen i første instans.

7) Afgørelsen om sagens øvrige omkostninger udsættes.«