RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

4. oktober 2006 *

I sag T-193/04,

Hans-Martin Tillack, Bruxelles (Belgien), ved advokaterne I. Forrester, QC, T. Bosly, C. Arhold, N. Flandin, J. Herrlinger, og J. Siaens,

sagsøger,

støttet af:

International Federation of Journalists (IFJ), Bruxelles (Belgien), ved advokaterne A. Bartosch og T. Grupp,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og C. Ladenburger, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

hvori der er nedlagt påstand dels om annullation af den foranstaltning, hvorved Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) den 11. februar 2004 tilsendte de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien oplysninger vedrørende en mistanke om overtrædelse af tavshedspligten og om bestikkelse, dels om erstatning af den ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren har lidt på grund af de fremsendte oplysninger og på grund af OLAF's offentliggørelse af en pressemeddelelse,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne P. Lindh og V. Vadapalas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der blev oprettet ved Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 (EFT L 136, s. 20), skal bl.a. udføre interne administrative undersøgelser med henblik på at efterspore alvorlige tjenstlige forseelser, der kan udgøre en tilsidesættelse af tjenestemændenes og de øvrige ansattes pligter, og som kan give anledning til disciplinære sager.

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 1), indeholder bestemmelser om de former for kontrol, inspektion og andre foranstaltninger, som OLAF's ansatte iværksætter i forbindelse med varetagelsen af deres opgaver.

3 Det udtales i 13. betragtning til forordning nr. 1073/1999:

»Det påhviler de kompetente nationale myndigheder, eller i givet fald institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, på grundlag af en rapport udarbejdet af [OLAF] at beslutte, hvorledes de afsluttede undersøgelser skal følges op; det vil dog være hensigtsmæssigt at pålægge [OLAF's] direktør en forpligtelse til at sende oplysninger, som [OLAF] måtte have indsamlet under interne undersøgelser om forhold, der måtte kræve en strafforfølgning, direkte til den berørte medlemsstats retslige myndigheder.«

4 Artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999, som vedrører »[g]ennemførelse af undersøgelserne«, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sørger for, at deres kompetente myndigheder i overensstemmelse med de nationale bestemmelser yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for at de kan udføre deres opgaver«.

5 Artikel 9 i forordning nr. 1073/1999 om »[u]ndersøgelsesrapport og opfølgning af undersøgelserne« indeholder følgende bestemmelse i stk. 2:

»[...] De således udarbejdede rapporter kan på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet [...]«

6 Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, som vedrører »[OLAF's] fremsendelse af oplysninger«, bestemmer:

»[...] [OLAF's] direktør [fremsender] til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som [OLAF] har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning [...]«

De faktiske omstændigheder

7 Sagsøgeren er journalist og ansat ved det tyske blad *Stern.*

8 I et memorandum af 31. august 2001 omtalte Van Buitenen, som er tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, en række tilfælde, hvor der muligvis var begået uregelmæssigheder i nogle af Kommissionens tjenestegrene (herefter »Van Buitenen-memorandummet«). OLAF modtog en kopi af dette dokument den 5. september 2001.

9 Den 23. oktober 2001 pålagde OLAF's direktør enheden for »Dommere og statsadvokater, juridisk rådgivning og opfølgning« at foretage en vurdering af de påstande, der var gjort gældende i Van Buitenen-memorandummet og at anbefale, hvilke foranstaltninger der burde træffes i den anledning.

10 Den 31. januar 2002 afgav enheden for »Dommere og statsadvokater, juridisk rådgivning og opfølgning« en intern note af fortrolig karakter, som indeholdt 12 forslag og anbefalinger, bl.a. at der blev iværksat undersøgelser vedrørende visse af de påstande, som var indeholdt i memorandummet. På grundlag af denne note udfærdigede den pågældende enhed et resumé af 14. februar 2002, som også var fortroligt.

11 Det fremgår af sagen, at sagsøgeren har skrevet to artikler, som blev trykt i *Stern* den 28. februar og den 7. marts 2002, hvori han omtalte en række tilfælde af uregelmæssigheder, der var begået i de europæiske institutioner. Disse artikler var baseret på Van Buitenen-memorandummet og OLAF's note af 31. januar 2002.

12 Da OLAF havde mistanke om, at dens fortrolige noter af 31. januar og 14. februar 2002 var blevet viderebragt ulovligt, indledte kontoret en intern undersøgelse den 12. marts 2002 med henblik på at identificere de tjenestemænd eller øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, som havde lækket oplysningerne.

13 Den 22. marts 2002 tilsendte direktøren for OLAF's direktorat for »Underretningsvirksomhed, operationel strategi og informationstjenester« OLAF's direktør en note, hvori han meddelte, at han ifølge pålidelig kilde havde fået oplyst, at sagsøgeren havde betalt 8 000 EUR til en af OLAF's ansatte for at få tilsendt flere dokumenter i forbindelse med Van Buitenen-sagen. Samme dag oplyste OLAF's ordfører over for OLAF's direktør, at han havde talt med G., som er Kommissionens ordfører for budget og bekæmpelse af svig, og som havde erklæret, at han havde fået oplyst af en journalist fra *Stern*, at sagsøgeren havde betalt penge til en af OLAF's ansatte for at komme i besiddelse af dokumenterne.

14 Den 27. marts 2002 offentliggjorde OLAF en pressemeddelelse med titlen »Intern undersøgelse vedrørende lækning af fortrolige oplysninger«, hvori det hedder:

»Efter at der tilsyneladende er sket en lækning af fortrolige oplysninger, som var indeholdt i en rapport udfærdiget af OLAF, har [OLAF] besluttet at indlede en intern undersøgelse i medfør af artikel 5, stk. 1, i forordning [...] nr. 1073/1999. Ifølge de af [OLAF] modtagne oplysninger har en journalist fået tilsendt flere

dokumenter vedrørende den såkaldte »Van Buitenen-sag«. Det er ikke udelukket, at nogen inden for OLAF (eller endog inden for en anden institution) har modtaget penge for at tilvejebringe disse dokumenter [...]

[OLAF] følger altid strenge etiske regler. Dens undersøgelser udføres i fuldstændig uafhængighed. Det bør påpeges, at det i Belgien er ulovligt at udøve aktiv bestikkelse eller at betale en tjenestemand for at afgive fortrolige oplysninger. De oplysninger, som OLAF bliver bekendt med i forbindelse med sine undersøgelser, er beskyttet af bestemmelserne på området i belgisk ret. Hvis det under en intern undersøgelse viser sig, at der er udøvet ulovlig virksomhed, forfølger [OLAF] lovovertræderne i overensstemmelse med gældende disciplinære og strafferetlige bestemmelser [...]«

15 Som svar offentliggjorde *Stern* en pressemeddelelse den 28. marts 2002, hvori bladet dels bekræftede, at det var i besiddelse af Van Buitenen-memorandummet, dels hævdede, at det ikke havde betalt penge til nogen tjenestemand ved De Europæiske Fællesskaber for at komme i besiddelse af dokumenterne i sagen. Sagsøgerens navn og adresse var angivet i pressemeddelelsen. *Stern* rettede også en skriftlig henvendelse til formanden for OLAF's Overvågningsudvalg den 3. april 2004, hvori bladet protesterede over OLAF's påstande.

16 Den 4. april 2002 var det angivet i *European Voice*, at OLAF ifølge dennes ordfører var i besiddelse af »beviser«, som »umiddelbart godtgjorde«, at »der kunne være ydet en betaling«, og at man tog sagen alvorligt.

17 Under et møde den 9. og 10. april 2002 anmodede OLAF's Overvågningsudvalg om at blive informeret om grundene til mistanken om, at der var udbetalt penge i denne sag.

18 Den 11. april 2002 sendte OLAF's ordfører en e-mail til medarbejdere ved OLAF, hvori det hedder:

»[...] Det eneste, der med sikkerhed vides i øjeblikket er, at et fortroligt dokument fra OLAF er kommet pressen i hænde (hvilket ikke burde være sket), [og] at der verserer »rygter« i OLAF og Kommissionen om, [...] at dokumenterne endog var blevet udleveret »mod betaling« (med angivelse af et beløb ...) [...] det er skandaløst, at pressen er kommet i besiddelse af fortrolige oplysninger fra OLAF, og at dette kan være sket ved bestikkelse af en offentlig tjenestemand, [og at] der er rejst mistanke og fortsat verserer »rygter« eller »spekulationer« af den karakter, som [OLAF] på trods af sin status som undersøgelsestjeneste har måttet tolerere i de forløbne uger, uden at grundlaget for påstandene er blevet efterprøvet [...]«

19 Den 22. oktober 2002 indgav sagsøgeren en klage til Den Europæiske Ombudsmand vedrørende OLAF's pressemeddelelse af 27. marts 2002.

20 Den 9. december 2002 foretog OLAF's inspektører en formel høring af G. Denne angav, at sagsøgeren ifølge en af hans tidligere kolleger ved *Stern*, som han nægtede at opgive navnet på, havde modtaget 8 000 tyske mark (DEM) eller 8 000 EUR for at komme i besiddelse af oplysningerne vedrørende Kommissionen eller eventuelt OLAF.

21 Den 18. juni 2003 bemærkede Den Europæiske Ombudsmand i sit forslag til en henstilling vedrørende sagsøgerens klage, at OLAF ved at fremsætte sin påstand om bestikkelse, uden at der forelå tilstrækkelig faktisk dokumentation herfor, som kunne kontrolleres under en offentlig undersøgelse, havde fulgt en handlemåde, der stod i misforhold til formålet, hvilket han betegnede som et tilfælde af forsømmelig forvaltning. Han henstillede til OLAF at trække de offentlige beskyldninger om bestikkelse tilbage, som kunne forstås således, at de var rettet mod sagsøgeren.

22 På foranledning af forslaget til henstilling offentliggjorde OLAF en pressemeddelelse med titlen »redegørelse fra OLAF vedrørende en tilsyneladende lækning af oplysninger«, hvori det hedder:

»Den 27. marts 2002 [...] offentliggjorde OLAF en pressemeddelelse om, at den havde iværksat en intern undersøgelse i henhold til forordning [...] nr. 1073/1999 vedrørende en tilsyneladende lækning af fortrolige oplysninger, der var indeholdt i en rapport udfærdiget af [OLAF].

Det var angivet i pressemeddelelsen, at en journalist ifølge de af [OLAF] modtagne oplysninger havde skaffet sig en række dokumenter vedrørende den såkaldte »Van Buitenen-sag«, og at det ikke var udelukket, at nogen inden for OLAF (eller endog inden for en anden institution) havde modtaget penge for at tilvejebringe disse dokumenter.

OLAF har endnu ikke afsluttet sin undersøgelse herom, men har ikke hidtil fundet bevis for, at en sådan betaling faktisk har fundet sted.«

23 Den 12. november 2003 offentliggjorde sagsøgeren en artikel på *Sterns* hjemmeside på internettet, hvori han kritiserede den handlemåde, som var fulgt af OLAF's direktør.

24 I sin endelige afgørelse af 20. november 2003 vedrørende klage 1840/2002/GG gentog Den Europæiske Ombudsmand, at OLAF's handlemåde udgjorde et tilfælde af forsømmelig forvaltning og anførte, at OLAF havde accepteret hans forslag til henstilling, men ikke havde efterkommet den på tilfredsstillende måde. Under disse omstændigheder fandt han, at en kritisk bemærkning fra hans side kunne udgøre en passende godtgørelse for klageren.

25 Den 6. januar 2004 blev G., som havde forladt Kommissionen i juli 2003, på ny hørt af de personer ved OLAF, som forestod undersøgelsen. Han bekræftede dels de erklæringer, han havde afgivet under den første høring, og opgav dels navnet på sine kilder.

26 Under et møde i OLAF's Overvågningsudvalg den 20. og 21. januar 2004 informerede direktøren udvalget om »udviklingen i en løbende sag«, idet han angav, at sagen implicerede fortrolige kontakter med nationale retsmyndigheder. Ifølge mødereferatet accepterede udvalgets medlemmer »under hensyn til de særlige omstændigheder i den pågældende sag at modtage efterfølgende information herom [...], idet OLAF til sin tid vil give den pågældende institution fornøden information herom«.

27 Den 11. februar 2004 fremsendte OLAF i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 oplysninger til retslige myndigheder i Bruxelles (Belgien) og Hamburg (Tyskland) vedrørende mistanken om tilsidesættelsen af tavshedspligten og om bestikkelse.

28 På grundlag af disse oplysninger indledte de retslige myndigheder i Belgien og Tyskland en undersøgelse om den påståede bestikkelse og de retslige myndigheder i Belgien tillige en undersøgelse om den hævdede tilsidesættelse af tavshedspligten.

29 Den 19. marts 2004 foretog det belgiske forbundspoliti efter begæring fra den undersøgelsesdommer, som havde fået overdraget sagen, en ransagning i sagsøgerens hjem og kontor og beslaglagde eller forseglede en række arbejdsdokumenter og personlige effekter.

30 Sagsøgeren anlagde derpå sag ved de belgiske domstole til prøvelse af beslaglæggelsen, som sluttede med, at Belgiens Cour de cassation den 1. december 2004 frifandt sagsøgte vedrørende realiteten.

31 Den 15. april 2004 tilsendte sagsøgeren OLAF's direktør en skrivelse, hvori han klagede over den fulgte procedure og begærede aktindsigt i akterne om den vedrørende ham foretagne undersøgelse.

32 Den 7. maj 2004 blev en kopi af den skrivelse, der var tilsendt de retslige myndigheder i Belgien den 11. februar 2004, og hvori de fortrolige afsnit var slettet, tilsendt formanden for OLAF's Overvågningsudvalg. I slutningen af samme måned modtog også sagsøgte en kopi af denne skrivelse.

33 Den 12. maj 2005 tilsendte Den Europæiske Ombudsmand Europa-Parlamentet en særskilt rapport vedrørende den af sagsøgeren indgivne klage nr. 2485/2004/GG. I rapporten angav ombudsmanden, at OLAF burde anerkende, at den havde afgivet ukorrekte og vildledende erklæringer i de skrivelser, som den havde tilsendt Ombudsmanden inden for rammerne af undersøgelsen vedrørende klage nr. 1840/2002/GG.

Retsforhandlinger og parternes påstande

34 Sagsøgeren har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. juni 2004.

35 Ved særskilt dokument, registreret på Rettens Justitskontor den 4. juni 2004, har sagsøgeren indgivet begæring om dels, i det væsentlige, at iværksættelsen af alle eventuelle foranstaltninger, der måtte blive truffet på foranledning af den klage, OLAF angiveligt har indgivet til de retslige myndigheder i Belgien og Tyskland den 11. februar 2004, udsættes, dels at OLAF tilpligtes at afholde sig fra at modtage, inspicere, undersøge eller behandle indholdet af nogle af de dokumenter eller oplysninger, som de retslige myndigheder i Belgien har i deres besiddelse efter den ransagning, der blev foretaget på sagsøgerens bopæl og kontor den 19. marts 2004.

36 Ved en begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 17. juni 2004 har International Federation of Journalists (herefter »IFJ«) anmodet om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.

37 Ved kendelse af 15. oktober 2004, Tillack mod Kommissionen (sag T-193/04 R, Sml. II, s. 3575), har Rettens præsident afslået begæringen om foreløbige forholdsregler og udsat afgørelsen om sagens omkostninger.

38 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. december 2004 har sagsøgeren indgivet appel til prøvelse af nævnte kendelse i sagen Tillack mod Kommissionen.

39 Ved kendelse af 26. januar 2005 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling givet tilladelse til, at IFJ intervenerer i denne sag. Intervenienten har afgivet indlæg i sagen og de øvrige parter afgivet bemærkninger herom inden for de fastsatte frister.

40 Ved kendelse af 19. april 2005, Tillack mod Kommissionen (sag C-521/04 P(R), Sml. I, s. 3103), har Domstolens præsident forkastet appellen i sagen om foreløbige forholdsregler og tilpligtet sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

41 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

42 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i sagen og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 11. maj 2006.

43 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— OLAF's beslutning om at indgive en »anmeldelse« af 11. februar 2004 til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning, hvis nærmere størrelse, inklusive renter, fastsættes af Retten.

— Retten anordner de øvrige forholdsregler, som er nødvendige.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

44 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i annullationssøgsmålet og afvisning af erstatningssøgsmålet.

— Subsidiært frifindelse i begge søgsmål.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

45 IFJ har nedlagt påstand om, at OLAF's beslutning af 11. februar 2004 om at »indgive en anmeldelse« til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien annulleres.

Retlige bemærkninger

Spørgsmålet, om påstanden vedrørende annullation af den foranstaltning, hvorved OLAF videregav oplysninger til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien, kan realitetsbehandles

Parternes argumenter

46 Uden at nedlægge en formel afvisningspåstand har Kommissionen gjort gældende, at annullationssøgsmålet åbenbart må afvises, da der ikke foreligger nogen foranstaltning, som kan anfægtes i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

47 Kommissionen har under henvisning til Rettens kendelse af 18. december 2003, Gómez-Reino mod Kommissionen (sag T-215/02, Sml. Pers. I-A, s. 345, og II, s. 1685, præmis 50 og 51), gjort gældende, at den foranstaltning, hvorved OLAF videregav oplysninger til de retslige myndigheder i Belgien og Tyskland i overensstemmelse med forpligtelsen i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning

nr. 1073/1999, udgør en forberedende foranstaltning, som ikke i sig selv ændrer sagsøgerens retsstilling. Det er alene op til de nationale retslige myndigheder at bestemme, hvad der skal ske med de videregivne oplysninger, og om de i overensstemmelse med national ret vil foretage en retslig undersøgelse, iværksætte forundersøgelse og indlede strafferetlig forfølgning. Det henhører da i givet fald under de nationale domstole at afgøre skyldsspørgsmålet.

48 Kommissionen har endvidere fremhævet, at Retten i dom af 15. januar 2003, Philip Morris International m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, Sml. II, s. 1), antog, at Kommissionens beslutning om at anlægge et civilt søgsmål ved en amerikansk ret ikke kunne anfægtes under et søgsmål i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, da det civile søgsmål ikke ændrede sagsøgtes retsstilling. Efter Kommissionens opfattelse må denne afgørelse have desto større gyldighed i den foreliggende sag, hvor OLAF ikke har indgivet klage eller anlagt sag, men blot videregivet en række faktiske oplysninger, som kan tænkes at medføre — men ikke behøver at have denne følge — at de kompetente myndigheder iværksætter en procedure, hvori hverken OLAF eller Kommissionen i princippet er part.

49 Vedrørende samarbejdsforpligtelsen i henhold til artikel 10 EF anfører Kommissionen, at denne forpligtelse ikke har nogen retsvirkning for retslige nationale myndigheder eller for sagsøgeren. Artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999 omfatter ikke handlinger iværksat under strafferetlige undersøgelser, som medlemsstaternes nationale retslige myndigheder foretager, efter at de har modtaget oplysninger fra OLAF. Heller ikke Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11. november 1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder har relevans for den foreliggende sag.

50 I øvrigt nyder sagsøgeren faktisk retsbeskyttelse. Herom anfører Kommissionen for det første, at da en belgisk ransagningskendelse er den eneste foranstaltning, som berører sagsøgerens ytringsfrihed, tilkommer det de belgiske domstole at yde sagsøgeren retsbeskyttelse mod denne retsakt. For det andet anfører den, at selv om

en national ransagningskendelse er udstedt på grundlag af oplysninger, som er videregivet af OLAF, vil også de nationale retsmidler sikre klageren retsbeskyttelse, selv om artikel 234 EF vil kunne bringes i anvendelse, såfremt klageren gør gældende ved den nationale domstol, at OLAF har tilsidesat fællesskabsretten i forbindelse med den undersøgelsesprocedure, som den har iværksat. For det tredje indebærer den omstændighed, at det er udelukket under et annullationssøgsmål at anfægte en foranstaltning om fremsendelse af oplysninger, der er foretaget i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, ikke, at det på forhånd er udelukket at anlægge et erstatningssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser.

51 Endelig har Kommissionen anført, at enhver undtagelse fra reglerne i artikel 230 EF om realitetsbehandling af søgsmål vil have negative virkninger for effektiviteten, fortroligheden og uafhængigheden af OLAF's undersøgelser. Selv om de belgiske myndigheder havde afvist alle OLAF's anbringender om, at der er tilsidesat væsentlige formforskrifter, fra realitetsbehandling, ville det foreliggende annullationssøgsmål angiveligt kunne realitetsbehandles. Dette modsiges ikke af Domstolens dom af 30. marts 2004, Rothley m.fl. mod Parlamentet (sag C-167/02 P, Sml. I, s. 3149).

52 Sagsøgeren har gjort gældende, at hans annullationssøgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 230 EF, skal fremmes til realitetsbehandling.

53 Han har for det første anført, at OLAF's »anmeldelse« har haft retsvirkninger, da de nationale myndigheder efter modtagelsen har indledt en undersøgelse. Medlemsstaterne er nemlig forpligtet til at samarbejde med OLAF ifølge artikel 10 EF og forordning nr. 1073/1999, navnlig forordningens artikel 6, stk. 6.

54 Endvidere ville sagsøgerens interesser ikke være tilstrækkeligt beskyttet, såfremt han var nødt til at afvente de belgiske myndigheders endelige afgørelse, før han kunne

anfægte OLAF's »anmeldelse«. Journalister og deres kilder ville generelt blive afholdt fra at afsløre oplysninger om Fællesskabets institutioner, såfremt der var risiko for, at OLAF's »anmeldelse« medførte iværksættelse af strafferetlig forfølgning. En annullation af den anfægtede foranstaltning vil endvidere bidrage til at genoprette sagsøgerens omdømme, som har lidt alvorlig skade på grund af de løgnagtige påstande, som OLAF fortsatte med at fremsætte.

55 Efter sagsøgerens opfattelse er en anfægtelse af »anmeldelsen« den eneste effektive måde at undgå en ulovlig udnyttelse af de oplysninger, som de belgiske myndigheder er kommet i besiddelse af ved ransagningen, og som kan tænkes at muliggøre en afsløring af sagsøgerens kilder. OLAF vil nemlig kunne optræde som civil part i en straffesag i Belgien og derigennem få aktindsigt i de beslaglagte dokumenter. Desuden vil en annullation af »anmeldelsen« i sig selv kunne have retsvirkninger, navnlig ved at undgå, at Kommissionen gentager den fulgte handlemåde.

56 Hvad angår kendelsen i sagen Gómez-Reino mod Kommissionen er det sagsøgerens opfattelse, at omstændighederne i den nævnte sag var meget forskellige fra omstændighederne i den foreliggende sag.

57 I øvrigt er OLAF tillagt særlige beføjelser ved forordning nr. 1073/1999 og nr. 2185/96, som indebærer et tæt samarbejde med de nationale kontrolorganer.

58 Som svar på Kommissionens argument om, at OLAF på intet tidspunkt har bedt de retslige myndigheder i Tyskland eller Belgien om at træffe bestemte foranstaltninger, anfører sagsøgeren, at dette ikke er i overensstemmelse med de faktiske forhold. For det første henstillede OLAF i »anmeldelsen« til de belgiske myndigheder, at der blev handlet hurtigt på grund af sagsøgerens angiveligt snarlige flytning til Washington (De Forenede Stater). Desuden havde de personer, som foretog undersøgelsen ved

OLAF, allerede taget kontakt til de nationale tjenestemænd den 13. og den 16. januar 2004 for at koordinere undersøgelsesforanstaltningerne. Endelig havde OLAF anmodet de nationale myndigheder om at foretage en ransagning på sagsøgerens bopæl og kontor for at komme i besiddelse af bevismateriale til kontorets interne undersøgelse, hvilket bekræftes af en udtalelse, som formanden for OLAF's overvågningsudvalg afgav den 19. maj 2004 over for det særlige udvalg vedrørende Den Europæiske Union, som er nedsat af Overhuset i Det Forenede Kongerige (House of Lords Select Committee on the European Union). Undersøgelsesdommeren handlede derfor ikke i fuldstændig uafhængighed, men på OLAF's tilskyndelse.

59 Endvidere anfører sagsøgeren, at de nationale myndigheder ikke har andet valg end at lægge OLAF's undersøgelsesrapporter til grund, som ifølge artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 udgør gyldige bevismidler i sager ved domstolene. En EF-tjenestemands tilsidesættelse af tavshedspligten er i øvrigt ikke strafbar efter belgisk ret. Efter sagsøgerens opfattelse kunne OLAF derfor kun optræde som civil part på grund af sine privilegerede forbindelser til de belgiske myndigheder, som var villige til at behandle sagen på grundlag af en »anmeldelse«.

60 Det fremgår af det anførte, at OLAF's »anmeldelse« ikke kan ligestilles med Kommissionens beslutning om at anlægge et civilt søgsmål. Dommen i sagen Philip Morris International m.fl. mod Kommissionen vedrørte en sådan beslutning, og i denne sag svarede Kommissionens retsstilling til en almindelig privat borgers. Også Rettens kendelse af 13. juli 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía mod Kommissionen (sag T-29/03, Sml. II, s. 2923), vedrørte et andet tilfælde, da den angik en endelig rapport under en ekstern undersøgelsesprocedure. I øvrigt tog Retten hensyn til, at anklagemyndigheden i mellemtiden havde henlagt sagen, hvorfor rapporten ikke længere kunne have negative retsvirkninger.

61 Endelig er sagsøgeren af den opfattelse — hvorved han henviser til dommen i sagen Rothley m.fl. mod Parlamentet — at der ved anvendelsen af artikel 230 EF skal tages hensyn til kravet om en effektiv retsbeskyttelse. I den foreliggende sag har sagsøgeren ingen andre retsmidler over for OLAF's handlemåde. Han kan ikke anmode en national ret om at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, da

den omstændighed, at OLAF's handlemåde er retsstridig, ikke påvirker retsstridigheden af de foranstaltninger, som træffes af nationale retslige myndigheder. Kun Fællesskabets retsinstanser — og ikke hverken de nationale domstole eller i sidste instans Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol — har beføjelse til at træffe afgørelse vedrørende OLAF. En national retssag kan derfor ikke sikre en effektiv domstolsprøvelse. Efter sagsøgerens opfattelse er det helt uacceptabelt, at han i en sag, hvor pressefriheden står på spil, kun har mulighed for at anlægge erstatningssag ved Retten i Første Instans.

62 IFJ har gjort gældende, at sagen bør realitetsbehandles, da »anmeldelserne« til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien er beslutninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF. Annullationssøgsmålet er ikke rettet mod den ransagning, som er foretaget af de belgiske myndigheder, men mod en beslutning truffet af OLAF, som tilsigter at have retsvirkninger for sagsøgeren.

63 I modsætning til, hvad der var tilfældet i kendelsen i sagen Gómez-Reino mod Kommissionen, vedrører den foreliggende sag en »anmeldelse«, som har direkte retsvirkning for sagsøgeren, og som ikke blot udgør en forberedende foranstaltning.

64 Under henvisning til Domstolens dom af 5. oktober 1988, Hamill mod Kommissionen (sag 180/87, Sml. s. 6141), fremhæver IFJ, at selv oplysninger, som tilsendes nationale retslige myndigheder, kan efterprøves af Fællesskabets retsinstanser.

65 Endelig anfører IFJ, at også kravet om en effektiv retsbeskyttelse tilsiger, at annullationssøgsmålet bør realitetsbehandles. Artikel 230 EF må nemlig fortolkes ud fra et retssikkerhedssynspunkt, således at det sikres, at sagsøgeren får en reel retsbeskyttelse over for de af OLAF iværksatte foranstaltninger. De belgiske domstole har ikke mulighed for i hvert enkelt tilfælde at foretage en udtømmende og dybtgående efterprøvelse af, om de af fællesskabsinstitutionerne vedtagne retsakter er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Rettens bemærkninger

66 Det foreliggende annullationssøgsmål er rettet mod den foranstaltning, hvorved OLAF i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 fremsendte oplysninger til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien vedrørende en mistanke om tilsidesættelse af tavshedspligten og om bestikkelse, som involverede sagsøgeren.

67 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF, når foranstaltningerne har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og Rettens dom af 6.4.2006, sag T-309/03, Camós Grau mod Kommissionen, Sml. II, s. 1173, præmis 47).

68 Det må fastslås i denne sag, at den anfægtede foranstaltning ikke væsentligt ændrer sagsøgerens retsstilling.

69 Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999, navnlig forordningens 13. betragtning og artikel 9, at OLAF's konklusioner i den endelige rapport ikke automatisk medfører, at der indledes en retslig eller disciplinær procedure, da de nationale myndigheder selv træffer bestemmelse om, hvorledes den endelige rapport skal følges op, og dermed er de eneste myndigheder, som kan træffe en beslutning, der kan berøre retsstillingen for de personer, som det henstilles i rapporten at iværksætte en sådan procedure over for (kendelsen i sagen Comunidad Autónoma de Andalucía mod Kommissionen, præmis 37, og dommen i sagen Camós Grau mod Kommissionen, præmis 51).

70 I øvrigt bestemmer artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 alene, at oplysningerne skal fremsendes til de nationale retslige myndigheder, som det derefter tilkommer selv at vurdere oplysningernes indhold og betydning inden for rammerne af deres selvstændige beføjelser og dermed at vurdere, om det er nødvendigt at træffe nogen foranstaltninger. De nationale myndigheder har således alene ansvaret for, om de efter modtagelsen af oplysningerne fra OLAF skal iværksætte en retslig procedure, og hvilke retlige foranstaltninger der i givet fald efterfølgende skal træffes.

71 Ingen af de argumenter, som er gjort gældende af sagsøgeren og intervenienten, kan anfægte denne konstatering.

72 For det første medfører princippet om loyalt samarbejde en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft, men indebærer også gensidige forpligtelser til loyalt samarbejde for Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne (Domstolens dom af 26.11.2002, sag C-275/00, First og Franex, Sml. I, s. 10943, præmis 49, og af 4.3.2004, sag C-344/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2081, præmis 79). Dette princip indebærer, at de nationale retslige myndigheder, når de får tilsendt oplysninger af OLAF i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, omhyggeligt skal undersøge oplysningerne og vurdere følgerne heraf for at sikre, at fællesskabsretten overholdes, i givet fald ved at iværksætte en retslig procedure, såfremt de finder det berettiget. En sådan forpligtelse til at foretage en omhyggelig undersøgelse indebærer imidlertid ikke, at den førnævnte bestemmelse fortolkes på den måde, at fremsendelsen af oplysningerne er tvingende i den forstand, at de nationale myndigheder er forpligtet til at træffe bestemte foranstaltninger, da en sådan fortolkning ville ændre den fordeling af opgaverne og ansvaret, som er fastsat med henblik på gennemførelsen af forordning nr. 1073/1999 (kendelsen af 19.4.2005 i sagen Tillack mod Kommissionen, præmis 33).

73 I øvrigt angår artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999, som vedrører de af OLAF foretagne undersøgelser, og forordning nr. 2185/96 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers

finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, OLAF's og Kommissionens selvstændige undersøgelsesbeføjelser. Selv om den forpligtelse til loyalt samarbejde, som forventes af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af disses selvstændige undersøgelsesbeføjelser, indebærer, at de kompetente nationale myndigheder medvirker til gennemførelsen af de foranstaltninger, der iværksættes på Fællesskabets vegne, er den uden forbindelse med de selvstændige beføjelser, herunder retslige beføjelser, som tilkommer de kompetente nationale myndigheder, og medfører ikke nogen indblanding i disses kompetence.

74 Hvad for det andet angår sagsøgerens argument om, at OLAF vil kunne optræde som civil part i en belgisk straffesag for at få aktindsigt i de dokumenter, som blev beslaglagt på sagsøgerens bopæl og kontor, bemærkes, at selv om dette måtte være muligt, er det uden betydning for, om den foranstaltning, hvorved OLAF har fremsendt oplysningerne til de nationale retlige myndigheder, kan anfægtes eller ej.

75 For det tredje bemærkes, at det ikke er angivet i dommen i sagen Hamill mod Kommissionen, som vedrørte et erstatnings- og ikke et annullationssøgsmål, at OLAF's fremsendelse af oplysninger i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser.

76 For det fjerde kan de faktiske omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, og som efter hans opfattelse godtgør, at de retslige myndigheder i Belgien ikke har handlet i fuldstændig uafhængighed, men efter tilskyndelse fra OLAF, ikke godtages.

77 I den forbindelse bemærkes dels hvad angår erklæringen af 19. maj 2004 fra formanden for OLAF's Overvågningsudvalg til House of Lords' Select Committee on the European Union (Det Forenede Kongerige), at sagsøgeren ikke har fremført noget som helst, der giver Retten mulighed for at efterprøve indholdet af denne erklæring, hvorfor der ikke kan tages hensyn til den.

78 Dels skal der henvises til den foreløbige rapport, der er indeholdt som bilag til den skrivelse, der er tilsendt de retslige myndigheder i Belgien, og hvis punkt 2.2 og 2.3 har følgende ordlyd:

»Som tidligere drøftet med anklagemyndigheden i Hamburg [...] den 13. januar 2004 og med anklagemyndigheden i Bruxelles [...] den 16. januar 2004, er det nødvendigt at fremsende oplysningerne til to retslige myndigheder, således at der kan iværksættes uafhængige, men koordinerede procedurer [...]

Det er ønskeligt, at foranstaltningerne træffes hurtigt, da Tillack ifølge de foreliggende oplysninger forlader Bruxelles i løbet af marts i år for at være korrespondent ved *Stern* i Washington [...] Når han forlader Bruxelles, vil vigtige beviser kunne gå endeligt tabt.«

79 Hvad angår punkt 2.2 i den foreløbige rapport har sagsøgeren imidlertid ikke bestridt Kommissionens forklaring om, at kontakterne mellem OLAF og de nationale anklagemyndigheder kun angik rent formelle spørgsmål, såsom hvem oplysningerne skulle sendes til. Hvad angår punkt 2.3 bemærkes, at OLAF ganske vist udtrykte ønske om, at sagen blev behandlet så hurtigt som muligt, men et sådant ønske var ikke bindende for de retslige myndigheder i Belgien. Et ønske af denne karakter kan således ikke ligestilles med en anmodning til de belgiske myndigheder om at iværksætte en retslig procedure eller træffe andre foranstaltninger. I øvrigt bestemmer artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, som vedrører fremsendelsen af oplysninger til de kompetente nationale myndigheder, der er indhentet under de undersøgelser, som OLAF foretager, alene, at oplysningerne skal fremsendes til de nationale myndigheder, der herefter selv bestemmer inden for rammerne af deres beføjelser, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

80 Endelig er argumentet om, at sagsøgeren ikke har nogen effektiv retsbeskyttelse, irrelevant. Et sådant argument udgør nemlig ikke i sig selv en gyldig grund til at realitetsbehandle en sag (Rettens kendelse af 28.11.2005, forenede sager T-236/04 og T-241/04, EEB og Stichting Natuur en Milieu mod Kommissionen, Sml. II, s. 4945, præmis 68, og af 19.9.2005, sag T-247/04, Aseprofar og Edifa mod Kommissionen, Sml. II, s. 3449, præmis 59). I øvrigt fremgår det af sagens akter og de mundtlige forhandlinger under retsmødet, at sagsøgeren har anlagt sag ved de belgiske domstole og efterfølgende ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til prøvelse af de foranstaltninger, som de retslige myndigheder i Belgien har truffet efter OLAF's fremsendelse af oplysningerne den 11. februar 2004. I øvrigt havde sagsøgeren mulighed for at opfordre de nationale domstole — som ikke selv har kompetence til at fastslå, at den foranstaltning, hvorved OLAF fremsendte oplysningerne til de retslige myndigheder i Belgien, var ugyldig (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20) — til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom.

81 Det følger af de anførte betragtninger, at da fremsendelsen af oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 ikke i den foreliggende sag har bindende retsvirkning, kan den ikke anses for en foranstaltning, som berører sagsøgerens retsstilling.

82 Følgelig må påstanden om annullation af den foranstaltning, hvorved OLAF den 11. februar 2004 fremsendte oplysninger til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien, afvises fra realitetsbehandling.

Påstand om erstatning af det hævdede tab

Formaliteten

— Parternes argumenter

83 Kommissionen har gjort gældende, at erstatningssøgsmålet omfatter to forskellige krav, nemlig dels påstanden om erstatning af det tab, der hævdes at være lidt på

grund af OLAF's »anmeldelse«, dels på grund af OLAF's pressemeddelelser fra marts 2002 og september 2003 samt OLAF's øvrige offentlige erklæringer.

84 Erstatningssøgsmålet må efter Kommissionens opfattelse i det hele afvises fra realitetsbehandling, da det ikke opfylder betingelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement.

85 Endelig anfører Kommissionen, at erstatningspåstanden vedrørende OLAF's »anmeldelse« må afvises fra realitetsbehandling, da dette erstatningskrav har tæt forbindelse med annullationssøgsmålet, der i sig selv bør afvises fra realitetsbehandling.

86 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at erstatningspåstanden vedrørende OLAF's »anmeldelse« bør fremmes til realitetsbehandling. Han anfører i den forbindelse, at OLAF's retsstridige handlemåde ikke bør være unddraget domstolskontrol.

87 Sagsøgeren bestrider argumentet om, at et erstatningssøgsmål må afvises, såfremt årsagen til skaden er genstand for et annullationssøgsmål, som i sig selv må afvises.

88 Endelig gør han gældende, at stævningen opfylder betingelserne i procesreglementet for at kunne fremmes til realitetsbehandling, og at den er tilstrækkelig klar til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar. Den beskriver nemlig OLAF's retsstridige handlemåde, det lidte tab og grundene til, at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige handlemåde og tabet.

— Rettens bemærkninger

89 Ifølge fast retspraksis i henhold til artikel 21, stk. 1, i Domstolens statut, der i henhold til statuttens artikel 53, stk. 1, og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), finder tilsvarende anvendelse for Retten, skal en stævning indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og til, at Retten kan tage stilling til sagen, i givet fald alene på det foreliggende grundlag. Det er af retssikkerheds- og retsplejehensyn en forudsætning for, at et anbringende kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som anbringendet støttes på, fremgår på en sammenhængende og forståelig måde af selve stævningen, i det mindste i summarisk form (Rettens dom af 10.7.1997, sag T-38/96, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 1223, præmis 41, og af 16.3.2004, sag T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen, Sml. II, s. 917, præmis 45).

90 For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 107, og af 10.2.2004, forenede sager T-215/01, T-220/01 og T-221/01, Calberson GE mod Kommissionen, Sml. II, s. 587, præmis 176).

91 Det skal i den foreliggende sag først fremhæves, at påstandene i stævningen vedrørende erstatningen af det hævdede tab er meget kortfattet formuleret. De gør det dog muligt at identificere de to punkter i OLAF's handlemåde, som ifølge sagsøgeren er retsstridig og har forvoldt ham skade. Det første er OLAF's »anmeldelse« til de retslige myndigheder i Belgien. Det andet er OLAF's

pressemeddelser af 27. marts 2002 og 30. september 2003 samt de erklæringer fra OLAF's ordfører, som blev offentliggjort i *European Voice* den 4. april 2002 og erklæringerne fra OLAF's generaldirektør, som blev udsendt på *Stern TV* den 24. marts 2004.

92 Det fremgår endvidere af stævningen, at det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt på grund af OLAF's angiveligt retsstridige handlinger, består i en krænkelse af hans omdømme og faglige ære. Det er også muligt på grundlag af stævningen at identificere omfanget af den skade, som sagsøgeren hævder, at OLAF har tilføjet ham.

93 Endelig har sagsøgeren anført, at der er årsagsforbindelse mellem den påberåbte skade og OLAF's angiveligt retsstridige handlinger.

94 Ud over det anførte fremgår det af den argumentation, som Kommissionen har fremført vedrørende søgsmålets berettigelse, at denne havde mulighed for at tilrettelægge sit forsvar hvad angår betingelserne for, at Fællesskabet kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold.

95 Kommissionens anbringende om, at stævningen ikke opfylder betingelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), kan derfor ikke tages til følge.

96 Kommissionen har desuden gjort gældende, at erstatningspåstanden vedrørende OLAF's »anmeldelse« må afvises fra realitetsbehandling, da den har tæt forbindelse med annullationssøgsmålet, som i sig selv må afvises.

97 Herom bemærkes, at erstatningssøgsmålet er et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål. Mens formålet med et annullations- og passivitetssøgsmål er at få kendt en bindende retsakt ugyldig, henholdsvis at opnå fastslået, at det er retsstridigt, at en sådan retsakt ikke er vedtaget, er erstatningssøgsmålets genstand den erstatning for en skade, der er en følge af en retsakt eller en ulovlig adfærd, som kan tilregnes en institution eller et fællesskabsorgan (jf. Domstolens dom af 23.3.2004, sag C-234/02 P, Ombudsmanden mod Lamberts, Sml. I, s. 2803, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

98 Borgere, der som følge af betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF for at antage et søgsmål til realitetsbehandling ikke direkte kan anfægte visse retsakter eller foranstaltninger, truffet af fællesskabsinstitutioner, har således mulighed for at anfægte en adfærd, som ikke har karakter af en beslutning, og som derfor ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, ved at anlægge et søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF, såfremt den pågældende adfærd er af en sådan beskaffenhed, at Fællesskabet kan drages til ansvar (dommen i sagen Philip Morris International m.fl. mod Kommissionen, præmis 123, og i sagen Camós Grau mod Kommissionen, præmis 78).

99 Det af sagsøgeren anlagte erstatningssøgsmål, hvorunder der er nedlagt påstand om erstatning af den ikke-økonomiske skade, som han hævder at have lidt på grund af OLAF's retsstridige handlemåde, må derfor hvad angår formaliteten behandles uafhængigt af annullationssøgsmålet.

100 Det følger af de anførte betragtninger, at sagsøgerens påstand om erstatning af den skade, som han hævder at have lidt på grund af OLAF's retsstridige handlemåde, må antages til realitetsbehandling.

Realiteten

— Parternes argumenter

101 Sagsøgeren har gjort gældende, at de retsstridige administrative foranstaltninger, der er truffet, for det første består i OLAF's »anmeldelse« til de retslige myndigheder i Belgien. Denne foranstaltning var retsstridig, da den var i strid med flere formforskrifter og med den grundlæggende rettighed, som pressefriheden udgør. Sagsøgeren henviser herved også til OLAF's pressemeddelelser fra marts 2002 og september 2003. Den Europæiske Ombudsmand udtalte vedrørende pressemeddelelsen fra marts 2002, som var baseret på rygter, at den udgjorde et åbenbart tilfælde af forsømmelig forvaltning, og at den var i strid med proportionalitetsprincippet. Denne pressemeddelelse må derfor i sig selv anses for en retsstridig administrativ foranstaltning. Også pressemeddelelsen fra september 2002 udgjorde et tilfælde af forsømmelig forvaltning og var i strid med proportionalitetsprincippet, da den gentog de påstande, som var indeholdt i pressemeddelelsen fra marts 2002. Endelig henviser sagsøgeren til erklæringerne fra OLAF's ordfører, som var offentliggjort i bladet *European Voice* af 4. april 2002, og de erklæringer, som OLAF's direktør fremsatte den 24. marts 2004 i *Stern TV*. Disse erklæringer krænkede sagsøgerens omdømme og var endvidere i strid med princippet om god forvaltning, da de udelukkende var baseret på rygter.

102 Sagsøgeren anfører endvidere, at OLAF har overskredet sin skønsbeføjelse. I betragtning af den retsstridige handlemådes grovhed må OLAF's adfærd anses for at udgøre en kvalificeret krænkelse af en regel i fællesskabsretten.

103 Han gør gældende at have lidt en alvorlig ikke-økonomisk skade på grund af krænkelsen af hans omdømme og faglige ære. For det første er det blevet betydeligt vanskeligere for ham at skaffe sig oplysninger hos de kilder, han anvender ved udøvelsen af sit erhverv. For det andet har det skabt væsentlige hindringer for salget af hans artikler til blade og tidsskrifter. Dermed har OLAF's foranstaltninger i

væsentlig grad skadet hans karrieremuligheder. Når falske beskyldninger fører til, at der foretages strafferetlige undersøgelser, ransagning og beslaglæggelser, som det er tilfældet i denne sag, er den ikke-økonomiske skade særlig alvorlig. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten fastsætter erstatningen til et nærmere angivet pengebeløb, der ikke blot yder ham godtgørelse, men også er afskrækkende for Kommissionen. Sagsøgeren foreslår indtil videre et beløb på 250 000 EUR.

104 Vedrørende årsagsforbindelsen anfører sagsøgeren, at det var OLAF's pressemeddelelser og de efterfølgende erklæringer, som beskadigede hans omdømme. Foranstaltningerne kulminerede med OLAF's angivelse til de retslige myndigheder i Belgien, som førte til ransagningen på hans bopæl og kontor. OLAF's inspektører vejledede i den forbindelse de retslige myndigheder og meddelte dem nogle oplysninger i anmeldelsen, som var vildledende med hensyn til, hvor hastende sagen var og nødvendigheden af at træffe foranstaltninger. Den omstændighed, at de belgiske myndigheders handlemåde var præget af en vis efterladenhed, ændrer ikke ved søgsmålets berettigelse.

105 Vedrørende OLAF's pressemeddelelser og øvrige offentlige erklæringer fremhæver sagsøgeren, at OLAF sjældent offentliggør pressemeddelelser om iværksættelse af en undersøgelse. I øvrigt kunne enhver, der interesserede sig for sagen, øjeblikkeligt identificere sagsøgeren som den journalist, der havde bestukket en tjenestemand ved De Europæiske Fællesskaber. I øvrigt fremstår de faktiske omstændigheder, som de er kendt i dag, som langt mere alvorlige end dem, som Ombudsmanden undersøgte i 2003. OLAF afgav nemlig fejlagtige oplysninger over for Ombudsmanden ved at påstå, at kontoret havde modtaget oplysningerne fra pålidelige kilder, navnlig medlemmer af Europa-Parlamentet, på trods af, at dets eneste kilde var G.

106 I replikken har sagsøgeren gjort gældende, at OLAF's offentlige erklæringer ikke blot udgør et tilfælde af forsømmelig forvaltning, men i det hele er i strid med principperne om god forvaltning, om formodningen for uskyld og om retfærdig

rettergang. Offentliggørelsen af pressemeddelelserne var endvidere i strid med artikel 8 i forordning nr. 1073/1999, da de oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, er undergivet tavshedspligt.

107 Kommissionen har gjort gældende, at de to erstatningspåstande er ubegrundede.

108 Hvad for det første angår kravet om erstatning på grund af fremsendelsen af oplysningerne til de retslige myndigheder i Belgien og Tyskland anfører Kommissionen, at OLAF ikke har tilsidesat nogen retsregler. Desuden har sagsøgeren ikke godtgjort, at OLAF groft har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse.

109 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der, som hævdet, faktisk er lidt en skade, indeholder stævningen ingen konkrete oplysninger om de erhvervsmæssige følger for sagsøgeren. Han er lønmodtager ved bladet *Stern*, og hans omdømme har ikke lidt skade på grund af de belgiske myndigheders ransagning og beslaglæggelse.

110 Navnlig har sagsøgeren ikke godtgjort nogen årsagsforbindelse mellem OLAF's fremsendelse af oplysninger og den skade, han hævder at have lidt. Årsagsforbindelsen afbrydes nemlig af to foranstaltninger, som de belgiske myndigheder har truffet selvstændigt og som led i deres skønsmæssige beføjelse, nemlig iværksættelsen af en strafferetlig undersøgelse samt ransagningen og beslaglæggelsen. Det er kun de sidstnævnte foranstaltninger, som udgør den direkte og bestemmende årsag til den hævdede skade. Hvis ikke der havde fundet nogen ransagning sted, hvilken foranstaltning henhører under de nationale myndigheders skønsbeføjelse, ville der ikke have været nogen risiko for at afsløre sagsøgerens

kilder. Hvis sagsøgeren mener at have lidt skade på grund af ransagningen, må han rejse krav om erstatning over for den belgiske stat.

111 Hvad for det andet angår erstatningskravet som følge af pressemeddelelserne og de øvrige offentlige erklæringer er det Kommissionens opfattelse, at OLAF ikke har tilsidesat nogen retsregler, der berører sagsøgeren, og særlig dennes omdømme. Der er ikke i pressemeddelelsen af 27. marts 2002 nævnt navne på nogen journalist eller avis. Det var først i meddelelsen fra *Stern,* som blev offentliggjort den 28. marts 2002, at dette blad angav at være det eneste, som var i besiddelse af de udleverede dokumenter, og at navnet på en journalist blev afsløret. Desuden var hovedformålet med den interne undersøgelse, som var iværksat, beskrevet så neutralt som muligt i pressemeddelelsen af 27. marts 2002. Den indeholdt ingen fejlagtige angivelser og var ikke i strid med en proportionalitetsgrundsætning. Såfremt man godtager påstanden om, at OLAF's ordfører gik for vidt i sine erklæringer, vil det være ensbetydende med at fratage OLAF enhver ret til at offentliggøre pressemeddelelser, som bekræfter, at der er iværksat en undersøgelse, og hvori undersøgelsens formål er angivet. Subsidiært anfører Kommissionen, at OLAF ikke ved den måde, hvorpå kontoret har varetaget sine relationer til medierne, åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse.

112 I øvrigt er der efter Kommissionens opfattelse under alle omstændigheder ingen årsagsforbindelse mellem pressemeddelelsen af 27. marts 2002 og den af sagsøgeren hævdede skade af hans omdømme. Selv om det antages, at OLAF's pressemeddelelse, da den blev udsendt, kunne forstås af offentligheden på den måde, at den vedrørte sagsøgeren, afbrød *Sterns* pressemeddelelse, der blev offentliggjort dagen efter, enhver årsagsforbindelse.

113 Endelig anfører Kommissionen vedrørende Den Europæiske Ombudsmands konklusioner, at han baserede sin henstilling i 2003 på andre faktiske omstændigheder end dem, Kommissionen har fremført under denne sag ved Retten. Desuden er den omstændighed, at Den Europæiske Ombudsmand har konstateret, at der forelå

et tilfælde af forsømmelig forvaltning, ikke ensbetydende med en retsgyldig konstatering af, at Kommissionen tilsidesatte sagsøgerens rettigheder. Navnlig har Den Europæiske Ombudsmand ikke undersøgt, om OLAF begik en kvalificeret krænkelse af en retsregel. I øvrigt har Den Europæiske Ombudsmand anvendt andre bevisbyrderegler end dem, der gælder vedrørende et erstatningssøgsmål uden for kontraktforhold i henhold til artikel 235 og artikel 288, stk. 2, EF. Den Europæiske Ombudsmand og Fællesskabets retsinstanser anvender forskellige kriterier og metoder ved bedømmelsen, som afspejler den store forskel i deres funktioner og beføjelsers karakter.

114 IFJ har gjort gældende, at OLAF klart har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at videresende oplysninger til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien, som alene er baseret på rygter og spekulationer. OLAF burde have foretaget sin vurdering navnlig under iagttagelse af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999 og de involverede personers rettigheder og friheder.

115 Det er intervenientens opfattelse, at OLAF har krænket pressefriheden, retten til privatlivets fred og boligens ukrænkelighed og endvidere tilsidesat EF-traktaten, menneskerettighedskonventionen, forordning nr. 1073/1999 og visse formforskrifter.

— Rettens bemærkninger

116 Ifølge fast retspraksis er det en forudsætning for, at Fællesskabet ifølge artikel 288, stk. 2, EF kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold for en retsstridig adfærd, der er begået af dets institutioner, at flere betingelser er opfyldt, nemlig, at den handlemåde, som bebrejdes institutionerne, er retsstridig, at der faktisk er lidt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den påståede handlemåde og det påberåbte tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International

Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, Oleifici Italiani mod Kommissionen, Sml. II, s. 1239, præmis 20).

117 Hvad angår den første af disse betingelser er det et krav i retspraksis, at der er godtgjort at være sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Hvad angår kravet om, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, er det afgørende kriterium ved afgørelsen heraf, om den pågældende fællesskabsinstitution åbenbart og groft har tilsidesat grænserne for sin skønsbeføjelse. Såfremt den pågældende institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, og Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

118 Hvad angår betingelsen vedrørende årsagsforbindelsen kan Fællesskabet kun ifalde ansvar for tab, som er en tilstrækkelig direkte følge af den pågældende institutions retsstridige handlemåde (Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 21, og Rettens dom af 13.2.2003, sag T-333/01, Meyer mod Kommissionen, Sml. II, s. 117, præmis 32). Derimod kan Fællesskabet ikke være forpligtet til at genoprette enhver, selv fjern, skadelig følge af sine institutioners handlemåde (jf. i denne retning dommen i sagen Dumortier frères m.fl. mod Rådet, præmis 21).

119 Hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte i det hele frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige betingelser (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 19 og 81, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37).

120 Sagsøgerens argumenter skal vurderes på grundlag af denne retspraksis.

121 Indledningsvis bemærkes, at beskyttelsen af privatlivets fred og bopælen, pressefriheden, princippet om formodningen for uskyld og om retfærdig rettergang, som udgør grundlæggende rettigheder, tillægger private rettigheder, som Fællesskabets retsinstanser skal påse overholdelsen af. I så henseende har sagsøgeren gjort gældende, at OLAF på to punkter har udvist en retsstridig handlemåde. Da der er tale om to indbyrdes uafhængige handlinger, skal de bedømmes hver for sig.

122 Hvad for det første angår påstanden om erstatning af skaden som følge af OLAF's »anmeldelse« er det fastslået i det foregående, at det tilkom de nationale retslige myndigheder selv at vurdere, hvilke foranstaltninger der burde træffes på foranledning af de oplysninger, OLAF fremsendte i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, og at fremsendelsen heraf ikke var bindende for de nationale myndigheder (jf. præmis 70 ovenfor). Følgelig beror det af sagsøgeren påberåbte tab på den handlemåde, der blev fulgt af de nationale retslige myndigheder, der som led i deres selvstændige beføjelser besluttede at påbegynde en efterforskning og foretage en forundersøgelse.

123 Desuden har sagsøgeren ikke forklaret, hvorledes en fremsendelse af oplysninger til de nationale retslige myndigheder, som var fortrolige, og for hvilke det ikke er blevet gjort gældende, at fortroligheden blev brudt, kan krænke hans omdømme og faglige ære.

124 Følgelig har sagsøgeren ikke godtgjort, at der er en tilstrækkelig direkte årsagsforbindelse mellem OLAF's fremsendelse af oplysningerne til de retlige myndigheder i Belgien i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 og det hævdede tab.

125 Da den betingelse om en årsagsforbindelse mellem det hævdede tab og OLAF's handlemåde, som er en forudsætning for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, ikke er opfyldt, kan påstanden om erstatning som følge af OLAF's »anmeldelse« ikke tages til følge, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige ansvarsbetingelser.

126 Hvad for det andet angår påstanden om erstatning af den skade, som angiveligt beror på OLAF's pressemeddelelser, bemærkes, at sagsøgeren til støtte for sit anbringende om, at pressemeddelelsen af 27. marts 2002 »i sig selv« udgør en »retsstridig administrativ foranstaltning« og at pressemeddelelsen af 30. september 2003 udgør yderligere et tilfælde af forsømmelig forvaltning, som tillige er i strid med proportionalitetsprincippet, da det indeholder en gentagelse af påstandene i den foregående pressemeddelelse, har henvist til Den Europæiske Ombudsmands udkast til henstilling af 10. juni 2003 og hans henstilling af 20. november 2003, hvori denne konkluderede, at der forelå et tilfælde af forsømmelig forvaltning.

127 Herom skal for det første bemærkes, at princippet om god forvaltning, som er det eneste princip, der i denne forbindelse hævdes at være blevet tilsidesat, ikke i sig selv tillægger private rettigheder (Rettens dom af 6.12.2001, sag T-196/99, Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3597, præmis 43), medmindre det er et udtryk for særlige rettigheder, såsom retten til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist, retten til at blive hørt, retten til aktindsigt samt pligten for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger, i den forstand, hvori disse rettigheder er anvendt i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT C 364, s. 1), hvilket imidlertid ikke er tilfældet i denne sag.

128 For fuldstændighedens skyld bemærkes, at Den Europæiske Ombudsmands betegnelse »tilfælde af forsømmelig forvaltning« ikke i sig selv er ensbetydende med, at OLAF's handlemåde udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i retspraksis. I kraft af den ved traktaten indførte ombudsmandsinstitution er der givet Unionens borgere, herunder tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskabet, en klageadgang, der i forhold til sagsanlæg ved Fællesskabets retsinstanser udgør en alternativ mulighed for dem for at forsvare deres rettigheder. Dette udenretlige alternativ opfylder særlige kriterier og har ikke nødvendigvis samme formål som en retssag (Rettens dom af 10.4.2002, sag T-209/00, Lamberts mod Ombudsmanden, Sml. II, s. 2203, præmis 65).

129 Det må endvidere antages i betragtning af de selvstændige beføjelser, som er tillagt OLAF ved forordning nr. 1073/1999 og det almene formål, som tilsigtes med at informere offentligheden ved udsendelse af pressemeddelelser, at der tilkommer OLAF en vid skønsbeføjelse hvad angår hensigtsmæssigheden og indholdet af pressemeddelelser om dennes undersøgelser.

130 Desuden fremgår det ved en gennemgang af ordlyden af pressemeddelelsen af 27. marts 2002, at den eneste passage, der eventuelt kan tænkes at være skadeforvoldende, er følgende:

»Ifølge de af [OLAF] modtagne oplysninger har en journalist modtaget flere dokumenter vedrørende den såkaldte »Van Buitenen-sag«. Det er ikke udelukket, at

nogen inden for OLAF (eller endog inden for en anden institution) har modtaget penge for at tilvejebringe disse dokumenter [...]«

131 Selv om det antages, at personer med kendskab til sagen kunne sætte sagsøgerens navn i forbindelse hermed, udgør disse påstande, som er hypotetisk formuleret, og hvori sagsøgerens navn og det blad, som han arbejdede for, ikke er angivet, ikke nogen åbenbar og grov tilsidesættelse fra OLAF's side af grænserne for dennes skønsbeføjelse. I øvrigt var det *Stern* selv, som i sin pressemeddelelse af 28. marts 2002 nævnte sagsøgerens navn. Det er følgelig ikke OLAF, men bladet *Stern,* som sagsøgeren arbejdede for, der afslørede hans identitet i forbindelse med de af OLAF foretagne undersøgelser. Den skade for hans omdømme og faglige ære, som hævdes at være sket på grund af denne offentliggørelse, kan derfor ikke tilregnes OLAF. Med udsendelsen af den omtvistede pressemeddelelse har OLAF derfor ikke gjort sig skyldig i en kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten.

132 I øvrigt havde den pressemeddelelse, som OLAF offentliggjorde den 30. september 2003 på foranledning af udkastet til henstillingen fra Den Europæiske Ombudsmand af 18. juni 2003, til formål at neddæmpe de erklæringer, der var indeholdt i pressemeddelelsen af 27. marts 2002. Det angives nemlig heri, at »OLAF [endnu ikke har] afsluttet sin undersøgelse herom, men har ikke hidtil fundet bevis for, at en sådan betaling faktisk har fundet sted«. Heller ikke denne pressemeddelelse udgør derfor en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel.

133 Det samme må antages vedrørende erklæringen fra OLAF's ordfører, som blev citeret af bladet *European Voice* den 4. april 2002, hvorefter OLAF »var i besiddelse af »beviser«, som »umiddelbart godtgjorde«, at »der kunne være ydet en betaling««,

da en så forsigtig formulering ikke kan betegnes som en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten. Hvad angår erklæringen fra OLAF's direktør i *Stern TV* den 24. marts 2004 har sagsøgeren ikke fremlagt nogen dokumentation, som giver mulighed for at efterprøve erklæringens indhold.

134 Sagsøgeren har ikke i øvrigt i stævningen fremført nogen argumenter, som giver grundlag for at antage, at offentliggørelsen af OLAF's pressemeddelelser og andre offentlige erklæringer udgør en »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse« af en retsregel.

135 Af de anførte betragtninger følger, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes OLAF, og som kan have forvoldt sagsøgeren skade. Der kan derfor ikke gives ham medhold i erstatningspåstanden hvad angår OLAF's pressemeddelelser og øvrige offentlige erklæringer, uden at det er nødvendigt at vurdere, om det hævdede tab er indtrådt eller at vurdere tabets omfang.

136 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber må derfor i det hele frifindes for erstatningspåstanden.

Vedrørende anmodningen om fremlæggelse af dokumenter

137 Sagsøgeren har anmodet om, at Retten tilpligter Kommissionen at fremlægge en fuldstændig kopi af OLAF's »anmeldelser« til de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien.

138 Herom bemærkes, at Kommissionen under sagen har fremlagt de skrivelser, der blev tilsendt de retslige myndigheder i Tyskland og Belgien den 11. februar 2004, i en fuldstændig udgave heraf.

139 Det er derfor ufornødent at træffe afgørelse vedrørende denne anmodning, som er blevet uden genstand.

140 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Kommissionen i det hele må frifindes.

Sagens omkostninger

141 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør han i overensstemmelse med Kommissionens påstande ud over sine egne omkostninger tilpligtes at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.

142 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, bærer intervenienten, Det Internationale Journalistforbund, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende anmodningen om fremlæggelse af dokumenter.

3) Sagsøgeren tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.

4) International Federation of Journalists bærer sine egne omkostninger.

Legal Lindh Vadapalas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. oktober 2006.

E. Coulon H. Legal

Justitssekretær Afdelingsformand