



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

26. maj 2016\*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter vedrørende en undersøgelse ved OLAF — afslag på aktindsigt — undtagelsen om beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision — forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse — kategori af dokumenter«

I sag T-110/15,

**International Management Group**, Bruxelles (Belgien), først ved solicitor M. Burgstaller og barrister E. Wright, derefter ved advokaterne A. Tymen og L. Levi,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved J. Baquero Cruz og S. Bartelt, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af afgørelse THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 truffet af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) den 6. februar 2015, hvorved sagsøgeren fik afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende en undersøgelse, som sagsøgeren var genstand for,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, og dommerne M. Kancheva og C. Wetter (refererende dommer),

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

\* Processprog: engelsk.

## Dom

### Baggrunden for tvisten

- 1 Den 17. juni 2014 blev sagsøgeren, International Management Group, informeret om, at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) undersøgte »mulige uregelmæssigheder vedrørende sagsøgerens juridiske status i forbindelse med tildelingen af EU-midler [til sagsøgeren] angående bl.a. anvendelsen af artikel 53, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [(EFT 2002, L 248, s. 1)]«.
- 2 I forbindelse med OLAF's undersøgelse – på stadiet for det referat af forhold, som skal foretages i henhold til artikel 9, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, EURATOM) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af [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) – fandt der en samtale sted mellem OLAF og en repræsentant for sagsøgeren, som blev efterfulgt af en brevveksling og en begæring om aktindsigt i visse dokumenter, der var blevet henvist til i nævnte referat af forhold, hvilken begæring OLAF gav afslag på i henhold til den ovenfor nævnte forordning.
- 3 Den 30. oktober 2014 begærede sagsøgeren i henhold til artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, p. 43) aktindsigt i følgende dokumenter:
  - »a) alle de dokumenter og oplysninger, som OLAF er i besiddelse af i forbindelse med undersøgelsen
  - b) alle de andre dokumenter og oplysninger, som OLAF's er i besiddelse af vedrørende [sagsøgeren]
  - c) al den korrespondance, som er omhandlet i »Referatet af forhold« i bilaget til skrivelsen [fra OLAF] af 6. oktober 2014, eller som er knyttet til denne skrivelse
  - d) al korrespondance mellem OLAF og de medlemsstater, som er involveret i undersøgelsen
  - e) alle dokumenter, rapporter og oplysninger, der er knyttet til undersøgelsen, og som er fremsendt til medlemsstaterne og omvendt, herunder:
    - i) de påståede »officielle erklæringer fra myndighederne (herunder fra udenrigsministerierne) i visse medlemsstater« (jf. punkt 22 i dokumentet [fra OLAF] med overskriften »Referat af forhold«)
    - ii) de påståede »oplysninger fra De Forenede Nationer og [GD] ECHO« (jf. punkt 23-25 i dokumentet fra [OLAF] med overskriften »Referat af forhold«)
  - f) alle de dokumenter, rapporter og oplysninger vedrørende undersøgelsen, som er blevet fremsendt til EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer i løbet af perioden fra 2008 til 2014.«
- 4 Den 27. november 2014 gav OLAF sagsøgeren afslag på aktindsigt i alle de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, med den begrundelse, at udbredelsen ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 5 Den 11. december 2014 genfremsatte sagsøgeren i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 en begæring om aktindsigt i de ønskede dokumenter (herefter »den genfremsatte begæring«).

- 6 OLAF's undersøgelse med reference OF/2011/1002, der omfatter de dokumenter, som er nævnt i præmis 3 ovenfor og i sagsøgerens oprindelige begæring under punkt a) og c)-f), blev afsluttet den 12. december 2014, og den endelige rapport blev af OLAF fremsendt til Europa-Kommissionen den 15. december 2014.
- 7 Den 6. februar 2015 vedtog OLAF afgørelse THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287, hvorved den gav afslag på den genfremsatte begæring (herefter »den anfægtede afgørelse«), og angav, at samtlige de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, enten er omfattet af en igangværende eller en afsluttet undersøgelse, men at den rimelige frist, inden for hvilken Den Europæiske Unions kompetente myndigheder og de nationale myndigheder skal foretage en opfølgning, endnu ikke var udløbet, og at en udbredelse af dokumenterne derfor vil være til skade for beskyttelsen af formålet med disse undersøgelser.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. marts 2015 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 9 Ved særskilt processkrift indleveret samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 76a i Rettens procesreglement af 2. maj 1991.
- 10 Den 24. april 2015 indleverede Kommissionen svarskrift til Rettens Justitskontor.
- 11 Ved afgørelse af 5. maj 2015 har Retten (Ottende Afdeling) afvist anmodningen om en hasteprocedure.
- 12 Replikken blev indleveret til Rettens Justitskontor 24. august 2015.
- 13 Duplikken blev indleveret til Rettens Justitskontor den 27. oktober 2015.
- 14 Den 27. november 2015 oplyste Retten parterne om, at retsforhandlingernes skriftlige del var afsluttet. Parterne har ikke indgivet en anmodning om afholdelse af retsmøde inden for den frist, der er fastsat i artikel 106, stk. 2, i Rettens procesreglement.
- 15 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
  - Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
  - Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

- 17 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført fire anbringender vedrørende, for det første, Kommissionens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt, idet den gjorde gældende, at der gælder en generel formodning for anvendeligheden af beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, for det andet, tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan

begrunde udbredelsen af de ønskede dokumenter, for det tredje, manglende begrundelse for så vidt angår beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet og, for det fjerde, tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

*Det første anbringende om, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt, eftersom den har påberåbt en generel formodning for anvendeligheden af beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision*

- 18 Med det det første anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt, idet den har lagt til grund, at der gælder en generel formodning i forhold til de ønskede dokumenter. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til, at den begrundelse, der giver mulighed for at anvende en generel formodning, er, at samme betragtninger finder anvendelse på dokumenter af tilsvarende karakter. Af de grunde, der er anført i den anfægtede afgørelse, fremgår det imidlertid, at andre betragtninger finder anvendelse på andre typer af dokumenter. Desuden er den pågældende undersøgelse på nuværende tidspunkt afsluttet. OLAF's metode med anvendelse af en generel formodning på alle dokumenter er i øvrigt i strid med formålet med forordning nr. 1049/2001.
- 19 Endvidere gælder der ikke en generel formodning i den foreliggende sag hverken for så vidt angår lovgivningen eller gældende retspraksis, og Kommissionens analogi med andre generelle formodninger, der er fastslået i retspraksis, er uanvendelig.
- 20 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens argumenter forekommer at udgøre indvendinger af materiel karakter, som ikke har nogen forbindelse til begrundelsespligten. Den anfægtede afgørelse er nemlig tilstrækkelig begrundet hvad angår såvel den faste retspraksis vedrørende aktindsigt i sagsakterne til en af OLAF's undersøgelser som anvendeligheden af retspraksis vedrørende »lovfæstede« generelle formodninger for så vidt angår dokumenter, som indgår i disse sagsakter. Den generelle formodning, som OLAF for nyligt har anvendt, er begrundet i en analog anvendelse af den nu faste retspraksis på dette område. Ifølge Kommissionen skal de dokumenter, som indgår i de undersøgelser, som OLAF foretager, være omfattet af en generel formodning på samme måde som i de tilfælde, hvor en generel formodning allerede er anerkendt i retspraksis. Anerkendelsen af en sådan formodning er begrundet i nødvendigheden af at bevare den effektive virkning af den sektorspecifikke rammelovgivning, som EU-lovgiver har vedtaget, og som udelukker aktindsigt i sagsakter, eller som beskytter fortroligheden af de dokumenter, som fremgår af sagsakterne, med henblik på at undgå, at ordningen om offentlig adgang til dokumenter ikke benyttes til at omgå eller undergrave de sektorspecifikke regler.
- 21 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at hvad angår sager, der vedrører konkurrenceretten, følger den generelle formodning for manglende adgang til aktindsigt af bestemmelser i den sektorspecifikke lovgivning (forordning nr. 883/2013), der fastsætter strenge regler om fortrolighed vedrørende behandlingen af oplysninger, der indhentes i forbindelse med en undersøgelse (nævnte forordnings artikel 10 og mere generelt artikel 3-16), og udelukker aktindsigt i sagsakterne. Hvis den brede offentlighed og navnlig de berørte personer kan opnå aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, vil dette øjeblikkeligt skade den sektorspecifikke lovgivning, og effektiviteten af undersøgelserne vil blive stærkt begrænset som følge heraf. Den fortrolighed af oplysninger, som følger af forordning nr. 883/2013, opfylder et meget specifikt formål, dvs. for det første i offentlighedens interesse at sikre, at undersøgelsen forløber korrekt, og for det andet at beskytte de berørte personers legitime interesser, således at de oplysninger som de meddeler Kommissionen, udelukkende anvendes med henblik på undersøgelsen. Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at en generel formodning ikke alene bør finde anvendelse inden undersøgelsen endelig afsluttes, men også herefter, og efter der er foretaget en opfølgning heraf.
- 22 Der skal indledningsvis henvises til den lovgivning, som finder anvendelse i den foreliggende sag, og til de principper, der er fastsat i retspraksis vedrørende aktindsigt.

- 23 For det første følger det af artikel 15, stk. 3, TEUF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til nævnte stykke. Ifølge andet afsnit i dette stykke fastsættes disse principper og begrænsninger ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union efter den almindelige lovgivningsprocedure.
- 24 Det skal for det andet fremhæves, at ifølge Domstolens faste praksis kræver Kommissionens administrative virksomhed ikke en lige så vid adgang til aktindsigt som den, der gælder for en EU-institutions lovgivningsvirksomhed (dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 91; jf. ligeledes i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 60).
- 25 For det tredje har forordning nr. 1049/2001 til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 61). Det fremgår ligeledes af denne forordning, navnlig af dennes artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 62, af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 51, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 61).
- 26 For det fjerde afslår institutionerne i henhold til den undtagelse, der fremgår af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 27 Det er for det femte korrekt, at det for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument, der er begæret udleveret, i henhold til Domstolens faste praksis i princippet ikke er tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 49, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64).
- 28 Domstolen har imidlertid anerkendt, at den pågældende EU-institution i denne henseende kan basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 50; jf. ligeledes dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Domstolen har således fastslået, at der foreligger generelle formodninger i fem tilfælde, nemlig for så vidt angår dokumenter i administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 61), dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen og de anmeldende parter eller tredjemænd (dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 123, og Kommissionen mod Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, præmis 64), indlæg, der er blevet indgivet af en institution inden for rammerne af en retslig procedure (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 94), dokumenter i en traktatbrudsprocedure under den administrative procedure (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod

Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 65) og dokumenterne i sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 93).

- 30 Retten har i yderligere fire tilfælde anerkendt, at der gælder generelle formodninger, nemlig vedrørende bud fra tilbudsgivere i en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, hvor aktindsigtsbegæringen er afgivet af en anden tilbudsgiver (dom af 29.1.2013, Cosepuri mod EFSA, T-339/10 og T-532/10, EU:T:2013:38, præmis 101), dokumenterne om en såkaldt »EU Pilot«-procedure (dom af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-306/12, under appel, EU:T:2014:816, præmis 63), de dokumenter, som er fremsendt af de nationale konkurrencemyndigheder til Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EUT 2003, L 1, s. 1) (dom af 12.5.2015, Unión de Almacénistas de Hierros de España mod Kommissionen, T-623/13, EU:T:2015:848, præmis 64) og dokumenter vedrørende Kommissionens forberedelse af en konsekvensanalyse med henblik på udarbejdelse af et politikforslag (dom af 13.11.2015, ClientEarth mod Kommissionen, T-424/14 og T-425/14, under appel, EU:T:2015:848, præmis 97).
- 31 Uagtet den omstændighed, at Domstolen i de fleste af de sager, som er nævnt ovenfor i præmis 29, undersøgte forholdet mellem forordning nr. 1049/2001 og en anden forordning indeholdende en specifik ordning vedrørende tilgængelighed og deraf konkluderede, at der skulle sikres en sammenhængende anvendelse af hver af disse forordninger, fremgår det ikke desto mindre af denne retspraksis, at forholdet mellem to forordninger ikke er det eneste kriterium for at begrunde anerkendelsen af sådanne generelle formodninger.
- 32 Det fremgår nemlig af den retspraksis, der er nævnt i præmis 29 ovenfor, at formålet med anvendelsen af sådanne generelle formodninger er begrundet i et absolut krav om at sikre, at de pågældende procedurer fungerer korrekt, og garantere, at deres formål ikke undergraves. Anerkendelse af en generel formodning kan således være baseret på, at aktindsigten i visse procedurer er uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for, at de undergraves, under forudsætning af at de generelle formodninger gør det muligt at bevare integriteten af forløbet af proceduren ved at begrænse en indblanding fra tredjepart (jf. i denne retning dom af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-306/12, under appel, EU:T:2014:816, præmis 57 og 58, og generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:528, punkt 66, 68, 74 og 76). Anvendelsen af særlige regler fastsat ved en retsakt om en proces for en EU-institution, af hensyn til hvilken de ønskede dokumenter er udarbejdet, er et af kriterierne for at begrunde anerkendelsen af en generel formodning (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, McCullough mod Cedefop, T-496/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:374, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis, og generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punkt 75).
- 33 Domstolens ræsonnement i disse sager kan dermed ligeledes overføres på OLAF's undersøgelsesaktiviteter. En almindelig adgang støttet på forordning nr. 1049/2001 til dokumenterne i OLAF's sagsakter, så længe en undersøgelse foretaget af OLAF verserer, vil med andre ord i princippet skade afviklingen af undersøgelsen. Det samme gør sig gældende for så vidt angår undersøgelser, som lige er afsluttet af OLAF (jf. præmis 35 nedenfor).
- 34 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at OLAF's undersøgelsesprocedure ligeledes er omfattet af specifikke regler vedrørende aktindsigt i oplysninger, der indhentes eller nedfældes inden for rammerne af en sådan procedure, og vedrørende behandlingen af disse oplysninger. I henhold til forordning nr. 883/201, der regulerer OLAF's undersøgelse, er OLAF retligt forpligtet til at behandle de oplysninger, som det indhenter som led i sine undersøgelser, som fortrolige oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt i henhold til forordningens artikel 10. Det skal ligeledes bemærkes, at ud over den ret, som en person, der er berørt af en OLAF-undersøgelse, har til i henhold til forordningens artikel 9 at få udleveret referatet af den pågældendes samtale med OLAF (med henblik på enten at

godkende det eller fremsætte bemærkninger hertil), er der ikke foreskrevet nogen ret til aktindsigt. Aktindsigt i dokumenter, der indgår i OLAF's sagsakter, gives nemlig normalt først i forbindelse med en opfølgende procedure. OLAF's endelige anbefaling fremsendes til de kompetente EU-myndigheder eller de nationale myndigheder. Hvis disse myndigheder har til hensigt at vedtage en sanktion mod en person, der er omfattet af undersøgelsen, i dette tilfælde sagsøgeren, skal de give ham mulighed for at udøve sin ret til forsvar i overensstemmelse med den administrative eller strafferetlige procedure, der finder anvendelse.

- 35 Hvad angår undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af undersøgelser, fremgår det desuden af retspraksis, at beskyttelsen af OLAF's undersøgelser strækker sig helt frem til opfølgningen heraf, forudsat opfølgningen sker inden for en rimelig frist (jf. i denne retning dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 108-113). Det følger nemlig af denne retspraksis, at såfremt den rimelige frist til at beslutte, hvilke konsekvenser der skulle drages af de oplysninger, som OLAF har fremsendt til de kompetente myndigheder, ikke er udløbet, vil en selv delvis aktindsigt i OLAF's sagsakter vedrørende undersøgelser kunne være til skade for de nationale myndigheders effektive anvendelse af disse oplysninger, da de personer, der mistænkes for uregelmæssigheder, vil kunne handle på en sådan måde, at de ligger hindringer i vejen for det rette forløb af de forskellige procedurer eller undersøgelser, som disse myndigheder måtte beslutte at indlede. Det skal ligeledes bemærkes, at OLAF's undersøgelser såvel som eventuelt senere procedurer afhænger af informanternes og vidners vilje til at levere oplysninger. Udsigten til at se deres oplysninger, forklaringer eller teorier offentliggjort vil kunne få disse personer til at slette de oplysninger, som de fremsender, eller at tilbageholde følsomme oplysninger, hvilket ville skade EU's politik for så vidt angår bekæmpelse af svig.
- 36 Kort sagt udelukker den lovgivning, der finder anvendelse på OLAF, i princippet, at de gives aktindsigt i OLAF's sagsakter til de personer, som er berørt heraf. Det er alene i tilfælde af, at de myndigheder, som modtager den endelige rapport, har til hensigt at vedtage retsakter, der er bebyrdende for de berørte personer, at disse myndigheder – i henhold til de proceduremæssige regler, som finder anvendelse på dem – skal give aktindsigt i OLAF's endelige rapport med henblik på at give de berørte personer mulighed for at udøve deres ret til forsvar. Såfremt den brede offentlighed får adgang til OLAF's sagsakter eller endelige rapporter, vil det alvorligt svække den ordning, som er indført med forordning nr. 883/2013.
- 37 Det følger af samtlige foregående betragtninger, at det med henblik på fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 må anerkendes, at der er en generel formodning for, at aktindsigt i dokumenter fra administrative sagsakter principielt er til skade for beskyttelsen af formålet med OLAF's undersøgelsesaktiviteter.
- 38 Denne generelle formodning udelukker imidlertid ikke de nævnte interesserede parter ret til at bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 62, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 100).
- 39 Kravet om at undersøge, om den omhandlede generelle formodning faktisk finder anvendelse, kan derimod ikke fortolkes således, at den berørte institution skal foretage en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter i den foreliggende sag. Et sådant krav ville fratage den generelle formodning dens effektive virkning, dvs. at gøre det muligt for den berørte institution at besvare en overordnet begæring om aktindsigt på tilsvarende overordnet vis (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 68, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 101).

- 40 Det er i lyset af de ovenfor beskrevne principper, der er fastslået i retspraksis, at det skal vurderes, om OLAF begik en fejl ved anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 41 For så vidt angår den foreliggende sag skal det påpeges, at det er ubestridt, at sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrører OLAF's undersøgelser.
- 42 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at de dokumenter, som er nævnt ovenfor i præmis 3 og i sagsøgerens oprindelige begæring under punkt a) og c)-f), indgår i OLAF's undersøgelse OF/2011/1002 af sagsøgeren, at denne undersøgelse blev afsluttet den 12. december 2014, og at de dokumenter, som er nævnt i sagsøgerens oprindelige begæring under punkt b), indgår i flere igangværende undersøgelser, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt.
- 43 OLAF har – med henvisning til, at undersøgelse OF/2011/1002 blev afsluttet den 12. december 2014 og på baggrund af den retspraksis, hvorefter dokumenter vedrørende undersøgelser fortsat er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 i de tilfælde, hvor de afsluttede særlige undersøgelser er mundet ud i udarbejdelsen af endelige rapporter, men hvor den rimelige frist til opfølgning på proceduren endnu ikke er udløbet – gjort gældende, at fristen til at beslutte, hvordan der skal følges op på de oplysninger, som OLAF havde fremsendt til de kompetente myndigheder, endnu ikke var udløbet i det foreliggende tilfælde. OLAF har ligeledes forklaret, at dokumenterne var omfattet af en generel formodning, der fandt anvendelse før og efter afslutningen på en undersøgelse med henvisning til behovet for at beskytte fortroligheden af oplysninger og sikre, at informanterne samarbejder. OLAF har i denne forbindelse henvist til, at undersøgelserne såvel som opfølgningsforanstaltningerne i stor udstrækning afhænger af oplysninger fra tredjemænd og vidner og deres vilje til at levere disse oplysninger, og at såfremt disse oplysninger ikke er omfattet af fortrolighed, vil disse parter vilje til at bidrage til undersøgelsen blive bragt i fare. OLAF har i samme henseende fremhævet de gældende specifikke sektorielle regler, som regulerer de undersøgelser, som gennemføres af OLAF, og tavshedspligten som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 883/2013.
- 44 I henhold til de ovenfor beskrevne principper, der er fastslået i retspraksis, skal det fastslås, at det var med rette, at OLAF lagde en generel formodning til grund om, at de dokumenter, der indgår i dets undersøgelser, er fortrolige.
- 45 Sagsøgernes argument om, at en sådan formodning ikke finder anvendelse på dokumenter, der kan henføres til en afsluttet undersøgelse, kan i denne forbindelse ikke tiltrædes.
- 46 Som allerede anført ovenfor skal den kompetente myndighed nemlig, efter at OLAF har afsluttet sin undersøgelse og udfærdiget sin endelige rapport, beslutte, hvilke opfølgningsforanstaltninger den skal træffe. Den generelle formodning finder dermed ligeledes anvendelse på en procedure, som allerede er afsluttet, eftersom de offentlige interesser, der beskyttes, ligeledes kan skades, efter at OLAF har afsluttet proceduren.
- 47 Det bemærkes endvidere, at den rimelige frist til at vedtage opfølgningsforanstaltninger, som OLAF med rette har anført i den anfægtede afgørelse, endnu ikke var udløbet for tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen, idet undersøgelsen blev afsluttet den 12. december 2014, og OLAF fremsendte den endelige rapport til Kommissionen den 15. december 2014 i henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning 883/2013.
- 48 Sagsøgeren kan heller ikke med rette støtte sig på et argument i den sag, der gav anledning til dom af 21. maj 2014, Catinis mod Kommissionen (T-447/11, EU:T:2014:267), med henblik på at hævde, at en generel formodning ikke finder anvendelse, og at OLAF derfor ikke er fritaget for sin begrundelsespligt. I denne sag havde OLAF ikke påberåbt sig en generel formodning om manglende adgang til aktindsigt, men derimod foretaget en individuel og konkret undersøgelse af de ønskede dokumenter. Retten undersøgte derfor ikke, om en sådan generel formodning fandt anvendelse.

- 49 Endelig er argumentet om, at Kommissionens forslag fra 2008 om en revision af forordning nr. 1049/2001 havde til »formål at inkludere generelle formodninger for manglende adgang til aktindsigt«, uden at der henvises til OLAF's undersøgelsesfunktioner, og argumentet om, at Kommissionens påstand om, at Retten skal anerkende en generel formodning, som finder anvendelse på OLAF's sagsakter, svarer til, at Kommissionen påstod, at Retten skulle tilsidesætte artikel 17, stk. 2, TEU, der giver Kommissionen beføjelse til at udarbejde lovgivningsforslag, og artikel 14 TEU, som tillægger Parlamentet og Rådet lovgivningsfunktioner, uden relevans. Hvad angår aktindsigt er anvendelsen af en generel formodning blevet bekræftet i retspraksis på flere områder, uden at der er blevet rejst tvivl om lovligheden af en sådan formodning i forhold til artikel 14 TEU og artikel 17, stk. 2, TEU. Der er således ikke nogen grund til at hævde, at en udvidelse af denne formodning til OLAF's sagsakter vedrørende undersøgelser vil give anledning til betænkeligheder i denne henseende. Under alle omstændigheder blev Kommissionens forslag ikke vedtaget.
- 50 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af den i artikel 296 TEUF omhandlede begrundelsespligt og i lyset af de principper, der er fastsat i den retspraksis, som der er henvist til i præmis 23-40 ovenfor, skal det sammenfattende konkluderes, at OLAF har opfyldt denne forpligtelse, således som det ligeledes fremgår af præmis 43 ovenfor.

*Det andet anbringende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenterne*

- 51 Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udleveringen af de ønskede dokumenter, eftersom de er blevet videregivet til tredjemand, herunder en uautoriseret tredjemand, nemlig det tyske tidsskrift *Der Spiegel*. Den omstændighed, at der er foretaget en intern undersøgelse vedrørende udlevering til tredjemand, er ikke tilstrækkeligt til at fritage Kommissionen fra dens ansvar for lækagen. Ifølge sagsøgeren er en aktindsigt i de ønskede dokumenter nødvendig med henblik på, at sagsøgeren kan imødegå de ekstremt alvorlige beskyldninger, der er fremsat over for ham, heriblandt af *Der Spiegel*. Sagsøgeren har en berettiget interesse i at kunne forsvare sig – selv offentligt. Et sådant forsvar ville nemlig genetablere ligevægten i OLAF's undersøgelsesvirksomhed og er alene mulig ved hjælp af de dokumenter, som indtil nuværende tidspunkt har været utilgængelige for sagsøgeren.
- 52 Kommissionen har først og fremmest gjort gældende, at enhver offentliggørelse af OLAF's endelige rapport skyldes en uautoriseret lækage, som der er indledt en undersøgelse af. En sådan uautoriseret lækage udgør en faktisk omstændighed, der ikke kan påvirke vurderingen af, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i. Kommissionen har dernæst anført, at sagsøgeren har en rent privat interesse i denne offentliggørelse i egenskab af en person, der er omfattet af OLAF's undersøgelse. Denne type særlig interesse, som ikke deles af andre borgere, kan ikke udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i forordning nr. 1049/2001. Endelig har Kommissionen henvist til, at det tilkommer sagsøgeren at bevise, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af de ønskede dokumenter. Ud over en vag og generel henvisning til sagsøgerens ret til forsvar indeholder den genfremsatte begæring næsten intet om tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse i denne offentliggørelse, der vil kunne ophæve den generelle formodning for manglende adgang til aktindsigt. I duplikken har Kommissionen tilføjet, at behovet for at forsvare sig mod »alvorlige beskyldninger«, som er fremkommet i pressen, ligeledes udgør en rent privat interesse og ikke en mere tungtvejende offentlig interesse.
- 53 Det bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er anvendelsen af undtagelsen heri udelukket, hvis udbredelsen af det omhandlede dokument er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse.

- 54 Det skal bemærkes, at hvad angår behovet for at opnå en udbredelse af de ønskede dokumenter med henvisning til en mere tungtvejende offentlig interesse med henblik på bedre at kunne forsvare sig mod beskyldninger, der er fremkommet efter en artikel i tidsskriftet *Der Spiegel*, godtgør et sådant argument som sådan ikke, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede dokumenter, der kan gå forud for sikringen af fortroligheden som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. I betragtning af det generelle princip om aktindsigt, som er fastlagt i artikel 15 TEUF, og første og anden betragtning til forordning nr. 1049/2001 skal denne interesse være objektiv og generel, og den må ikke forveksles med særlige og private interesser.
- 55 Det følger nemlig af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at personer, der har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«. Heraf følger, at denne forordning har til formål at sikre alle aktindsigt i offentlige dokumenter og ikke kun i dokumenter vedrørende den, der fremsætter begæringen (dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 50).
- 56 Den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan således i almindelighed hverken være afgørende ved vurderingen af tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse eller interesseafvejningen i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 52, af 20.3.2014, Reagens mod Kommissionen, EU:T:2014:139, præmis 144, og af 21.5.2014, Catinis mod Kommissionen, T-447/11, EU:T:2014:267, præmis 61-64).
- 57 Selv hvis det antages, at dokumenterne viser sig at være nødvendige for sagsøgerens forsvar i en retssag – hvilket er et spørgsmål, der skal tages stilling til i denne sag – er denne omstændighed ikke relevant for vurderingen af afvejningen af de offentlige interesser. Det samme gør sig gældende for så vidt angår argumenter om, at en adgang til de ønskede dokumenter er nødvendig for, at sagsøgeren kan forsvare sig mod de beskyldninger, der er trykt i den tyske presse.
- 58 Det må konstateres, at ud over disse private interesser, hvoraf den ene er påberåbt i den genfremsatte begæring og vedrører iagttagelse af retten til forsvar i forbindelse med OLAF's undersøgelser, og den anden er påberåbt under denne sag vedrørende sagsøgerens interesse i bedre at kunne forsvare sig mod beskyldninger, der er trykt i *Der Spiegel*, har sagsøgeren ikke påberåbt sig andre argumenter, der godtgør, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse.
- 59 Den omstændighed alene, at en del af en fortrolig version af OLAF's sagsakter kan være blevet offentliggjort på ulovlig vis, berettiger ikke i sig selv, at der kan afviges fra de regler om fortrolighed, der regulerer OLAF's undersøgelser, til fordel for den berørte person (jf. i denne retning kendelse af 18.12.2003, Gómez-Reino mod Kommissionen, T-215/02, EU:T:2003:352, præmis 65).
- 60 Det følger af det foregående, at det andet anbringende ikke kan tiltrædes.

*Det tredje anbringende vedrørende en manglende begrundelse for så vidt angår beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet*

- 61 Med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at det, henset til karakteren af de ønskede dokumenter, er lidet sandsynligt, at privatlivets fred og den enkeltes integritet er blevet truet. OLAF har desuden ikke givet nogen forklaring på, hvorfor det ikke kunne give delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter under overholdelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

- 62 Kommissionen har heroverfor anført, at den del af den anfægtede afgørelse, som vedrører beskyttelsen af personoplysninger, blev tilføjet for fuldstændighedens skyld, eftersom de ønskede dokumenter ligeledes indeholder oplysninger, der er beskyttet i medfør af en anden undtagelse. Eftersom den anfægtede afgørelse – som det fremgår af det punkt heri, som går forud for det punkt, som vedrører beskyttelsen af personoplysninger – hovedsageligt er baseret på anvendelsen af en generel formodning, der gør det muligt at give afslag på aktindsigt i alle de ønskede dokumenter og ikke at tage stilling til, om der kan gives delvis aktindsigt, er dette anbringende irrelevant.
- 63 I det foreliggende tilfælde skal det i lighed med, hvad Kommissionen har anført, fastslås, at eftersom den anfægtede afgørelse er lovligt vedtaget med de begrundelser, som den indeholder, og som vedrører undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal dette anbringende forkastes som under alle omstændigheder irrelevant.

*Det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik*

- 64 Sagsøgeren er af den opfattelse, at OLAF har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, der er fastlagt i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, idet det ikke har undersøgt alle relevante omstændigheder i sagen, og idet det ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse har påberåbt sig tilstedeværelsen af en generel formodning. Princippet om god forvaltningsskik er ligeledes tilsidesat, eftersom OLAF's endelige rapport er blevet udleveret til forskellige personer, herunder forfatteren til den artikel, der blev offentliggjort i *Der Spiegel*, og et medlem af Europa-Parlamentet. Det var ligeledes uretmæssigt at nægte aktindsigt i de ønskede dokumenter, der ville have gjort sagsøgeren i stand til at forsvare sig mod en tredjemands beskyldninger mod ham på baggrund af dokumenter, som er opnået gennem en lækage.
- 65 Kommissionen har heroverfor anført, at OLAF med henvisning til tilstedeværelsen af en generel formodning om dokumenterne vedrørende OLAF's undersøgelser har iagttaget samtlige faktorer, som det var forpligtet til at undersøge med henblik på at nå til en afgørelse, og har givet en tilstrækkelig begrundelse herfor. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at der ikke er sket en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. Den har endnu engang henvist til, at den påstående udlevering af OLAF's endelige rapport til forskellige personer, forudsat at den har fundet sted, skyldes en ikke-autoriseret lækage, og at der er indledt en undersøgelse vedrørende omstændighederne omkring denne lækage.
- 66 Det skal bemærkes, at OLAF ikke har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik gennem anvendelsen af en generel formodning. Således som det blev fastslået i forbindelse med det første anbringende, har OLAF i den anfægtede afgørelse forklaret grundende til, at der gælder en generel formodning, som udstrækker sig til alle de dokumenter, som er omfattet af undersøgelsen, med henblik på at beskytte integriteten af de sektorielle regler, som EU-lovgiver har vedtaget vedrørende OLAF's virksomhed.
- 67 Den omstændighed, at der er sket en uautoriseret lækage af oplysninger, der er beskyttet i henhold til artikel 10 i forordning nr. 883/2003, indebærer ikke, at OLAF's endelige rapport er blevet udleveret og gjort offentligt tilgængeligt som omhandlet i forordning nr. 1049/2001.
- 68 Selv om det er beklageligt, at en lækage gjorde det muligt for den tyske presse at tilegne sig fortrolige oplysninger, begrunder dette ikke i sig selv en udbredelse af de ønskede dokumenter i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 1049/2001.
- 69 Det følger heraf, at det fjerde anbringende også bør forkastes, og at Kommissionen følgelig bør frifindes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

- <sup>70</sup> Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) International Management Group betaler sagens omkostninger.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

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

Underskrifter