



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremsat den 13. juli 2023¹

Sag C-363/22 P

**Planistat Europe,
Hervé-Patrick Charlot
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – ansvar uden for kontraktforhold – ekstern OLAF-undersøgelse – fremsendelse af oplysninger til de nationale retslige myndigheder vedrørende forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning, inden afslutningen af undersøgelsen – Kommissionens indgivelse af en anmeldelse inden afslutningen af undersøgelsen – national straffesag – endelig påtaleopgivelse – begrebet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse« af en EU-retlig regel – den ikke-økonomiske og økonomiske skade, som appellanterne angiveligt har lidt«

1. Med den foreliggende appel har selskabet Planistat Europe og Hervé-Patrick Charlot (herefter under ét »appellanterne«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 6. april 2022, Planistat Europe og Charlot mod Kommissionen², hvorved denne ikke gav appellanterne medhold i deres søgsmål med påstand om erstatning dels for den skade, som Hervé-Patrick Charlot havde lidt som følge af, at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) havde fremsendt oplysninger til de nationale myndigheder om forhold, der kunne indebære strafforfølgning, og at Europa-Kommissionen havde indgivet en anmeldelse til disse myndigheder, dels for den økonomiske skade, som appellanterne havde lidt som følge af ophævelsen af de kontrakter, der var indgået mellem Planistat Europe og Europa-Kommissionen.

2. Appellanterne har til støtte for appellen fremført tre anbringender, der nærmere bestemt vedrører de fejl, som Retten skal have begået for det første i forbindelse med fastlæggelsen af det forhold, der udløste de påberåbte skader, for det andet idet den afviste, at der forelå en falsk anklage fra OLAF og Kommissionen, og for det tredje idet den forkastede appellanternes argumenter om, at de havde lidt ikke-økonomisk og økonomisk skade. I overensstemmelse med Domstolens anmodning er dette forslag til afgørelse begrænset til en bedømmelse af det andet appelanbringende.

3. Dette anbringende giver Domstolen anledning til at udtale sig om den domstolsprøvelse, som Retten skal foretage i forbindelse med et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold, dels når OLAF fremsender oplysninger til de nationale retslige myndigheder og fremsætter en angiveligt

¹ – Originalsprog: fransk.

² – T-735/20, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2022:220.

falsk anklage, selv om de nationale retslige myndigheder i sidste ende har undladt at tiltale de berørte parter, dels når Kommissionen i forbindelse med denne sag har indgivet en anmeldelse, i forbindelse med hvilken den indtræder som civil part i sagen.

I. Forordning (EF) nr. 1073/1999

4. 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)³, regulerede de kontroller, inspektioner og foranstaltninger, som gennemføres af OLAF's ansatte i forbindelse med varetagelsen af deres opgaver⁴. De af OLAF foretagne undersøgelser består i »eksterne« undersøgelser, dvs. uden for EU-institutionerne, og »interne« undersøgelser, dvs. inden for disse institutioner.

5. Artikel 9 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Undersøgelserapport og opfølgning af undersøgelserne« omhandler den rapport, der udarbejdes efter OLAF's undersøgelse.

6. Artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Kontorets fremsendelse af oplysninger« havde følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 og bestemmelserne i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 [om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder] kan kontoret når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under eksterne undersøgelser, til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder.

2. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 fremsender kontorets direktør til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som kontoret har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning. Hvis ikke det er til skade for undersøgelsen, underretter han samtidig den berørte medlemsstat.

[...]«

II. Tvistens baggrund

7. Tvistens baggrund, som fremgår af den appellerede doms præmis 2-18, kan sammenfattes som følger.

8. I 1996 oprettede Eurostat et netværk af såkaldte datashopper med salg af statistiske oplysninger for øje. I medlemsstaterne var disse datashopper, der ikke var juridiske personer, i princippet integreret i de nationale statistikkontorer på nær i Belgien, Spanien og Luxembourg, hvor de blev drevet af kommercielle selskaber. Med henblik herpå blev der indgået trepartsaftaler mellem Eurostat, Den Europæiske Unions Publikationskontor (Publikationskontoret) og den enhed, der var vært for den pågældende datashop.

³ – EFT 1999, L 136, s. 1.

⁴ – Denne forordning, som tidsmæssigt finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag, er blevet ophævet og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11.9.2013 om undersøgelser, der foretages af [OLAF] (EUT 2013, L 248, s. 1).

9. Fra 1996 til 1999 havde Planistat Europe under ledelse af Hervé-Patrick Charlot rammekontrakter med Eurostat om levering af forskellige tjenesteydelser, herunder bl.a. tilrådsstilling af personale i datashopperne.
10. Med virkning fra den 1. januar 2000 fik Planistat Europe overdraget ledelsen af datashopperne i Bruxelles (Belgien), Madrid (Spanien) og Luxembourg og skulle derefter overføre hele omsætningen fra disse tre datashopper til Kommissionen.
11. I september 1999 udarbejdede Eurostats interne revisionstjeneste en rapport, der viste uregelmæssigheder i Planistat Europes drift af datashopperne.
12. Den 17. marts 2000 fremsendte Kommissionens Generaldirektorat for Finanskontrol den nævnte rapport til OLAF.
13. Den 18. marts 2003 besluttede OLAF efter at have foretaget en intern undersøgelse af de nærmere bestemmelser om oprettelsen af netværket af datashopper, faktureringsprocedurerne, anvendelsen af den finansielle ramme og den eventuelle involvering af EU-tjenestemænd at indlede den eksterne undersøgelse OF/2002/0510 af Planistat Europe.
14. Den 19. marts 2003 fremsendte OLAF en skrivelse til de franske retslige myndigheder med oplysning om forhold, der efter kontorets opfattelse kunne indebære strafforfølgning i forbindelse med den igangværende undersøgelse (herefter »skrivelsen af 19. marts 2003«). På grundlag heraf indledte procureur de la République de Paris (den offentlige anklager i Paris, Frankrig) den 4. april 2003 for undersøgelsesdommeren ved tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris, Frankrig) en forundersøgelse vedrørende hæleri og medvirken til underslæb.
15. Den 16. maj 2003 blev fremsendelsen af denne skrivelse omtalt i pressen og blev genstand for en række skriftlige spørgsmål fremsat af medlemmer af Europa-Parlamentet til Kommissionen.
16. Kommissionen og OLAF udsendte flere pressemeddelelser, hvoraf kun to omtalte Planistat Europe. Første gang blev der således henvist til Planistat Europe i Kommissionens pressemeddelelse af 9. juli 2003, mens Kommissionen i sin pressemeddelelse af 23. juli 2003 bekræftede sin beslutning om at ophæve de med Planistat Europe indgåede kontrakter.
17. Den 10. juli 2003 anmeldte Kommissionen, med begæring om indtræden som civil part, X til den offentlige anklager i Paris for underslæb og ethvert andet strafbart forhold, der kunne udledes af de i anmeldelsen anførte faktiske omstændigheder.
18. Den 10. september 2003 blev der indledt en efterforskning af Hervé-Patrick Charlot for forholdene underslæb og hæleri.
19. Den 25. september 2003 afsluttede OLAF både den interne undersøgelse IO/2000/4097 og den eksterne undersøgelse OF/2002/0510.
20. Den 9. september 2013 afsagde undersøgelsesdommeren ved tribunal de grande instance de Paris (retten i første instans i Paris) kendelse om påtaleopgivelse over for alle de sigtede i straffesagen, hvorefter Kommissionen iværksatte appel af denne kendelse.

21. Ved dom af 23. juni 2014 stadfæstede cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) kendelsen om påtaleopgivelse.

22. Ved dom af 15. juni 2016 gav Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) heller ikke Kommissionen medhold i dennes kassationsappel og afsluttede dermed retsforfølgningen.

23. Den 10. september 2020 fremsatte appellanterne et påkrav over for Kommissionen om at yde dem 11,6 mio. EUR i erstatning for de skader, som de angiveligt havde lidt som følge af navnlig den indgivne anmeldelse og de pressemeddelelser, som Kommissionen havde udsendt herom.

24. Den 15. oktober 2020 afslog Kommissionen appellanternes krav, idet betingelserne for, at Den Europæiske Union kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold, ikke var opfyldt.

III. Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

25. Appellanterne har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som det deri fastslås, at en del af appellanternes søgsmål er forældet, og for så vidt som påstanden om Kommissionens ansvar uden for kontraktforhold blev forkastet.
- De for førsteinstansen nedlagte påstande tages til følge.
- Kommissionen tilpligtes offentligt at erkende, at den har anlagt et urigtigt skøn vedrørende selskabet Planistat Europe og dets direktør.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne ved begge instanser.

26. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27. Domstolen har i overensstemmelse med artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement besluttet, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling.

IV. Bedømmelse

28. Med det andet anbringende, som er fremsat subsidiært, og som er genstand for dette forslag til afgørelse, har appellanterne gjort gældende, at Retten begik fejl i henseende til Unionens ansvar uden for kontraktforhold. Dette anbringende består af tre led. Det første led vedrører nærmere bestemt den fejl, som Retten begik ved vurderingen af, om OLAF's og Kommissionens ærekrænkende adfærd over for appellanterne var ulovlig, det andet led vedrører Rettens fejl ved vurderingen af, om OLAF's adfærd var ulovlig, og det tredje led vedrører Rettens fejl ved vurderingen af, om Kommissionens adfærd var ulovlig.

29. Jeg foreslår, at disse led undersøges i den modsatte rækkefølge. I forbindelse med undersøgelsen af det andet og det tredje af disse led vil jeg analysere OLAF's forpligtelser, når dette kontor foretager en anmeldelse af forhold, der kan indebære strafforfølgning, og Kommissionens forpligtelser, når denne indtræder som part i den nationale retssag. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at indlede med at undersøge disse led for derefter at analysere den angiveligt ærekrænkende og falske karakter af denne anklage, som er genstand for det andet anbringendes første led.

A. Det andet anbringendes andet led

30. Ved det andet led, som kan underinddeles i to klagepunkter, har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 84-104 fastslog, at OLAF's adfærd, navnlig fremsendelsen til de franske myndigheder af oplysninger om forhold, der kunne indebære strafforfølgning, ikke var en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og fortrolighedsprincippet.

1. Det første klagepunkt

31. Appellanterne har gjort gældende, at Retten begik en fejl, idet den i den appellerede doms præmis 88 fastslog, at OLAF allerede den 19. marts 2003 var i besiddelse af oplysninger eller materiale, der gjorde det muligt at antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning. Ifølge appellanterne vidste OLAF udmærket, at de uregelmæssigheder, der var oplyst i Eurostats interne revisionsrapport, ikke havde givet anledning til den mindste tilegnelse af midler. Eftersom de franske domstole konstaterede, at EU's budget ikke havde lidt skade, er konstateringen i den appellerede doms præmis 88 således åbenbart fejlagtig. OLAF udviste ikke tilstrækkelig forsigtighed, da det fremsendte forkerte oplysninger til de franske myndigheder, hvorved det tilsidesatte sin pligt til at kontrollere oplysningerne og dermed princippet om god forvaltningsskik.

32. Ifølge Kommissionen har appellanterne ved hjælp af deres argumenter ønsket at opnå en fornyet undersøgelse af de faktiske omstændigheder uden dog at hævde, at disse er blevet gengivet forkert, og uden at identificere den retlige fejl, som Retten skal have begået.

33. Med hensyn til realiteten er disse argumenter under alle omstændigheder ugrundede. For så vidt angår OLAF's fremsendelse af skrivelsen anførte Retten i denne henseende i den appellerede doms præmis 87 og 89 med føje, at den havde taget hensyn til dels den omstændighed, at oplysningerne i den nævnte skrivelse var resultatet af en undersøgelse, der var indledt i 1999 på baggrund af en revisionsrapport udarbejdet af Eurostat, dels det forhold, at undersøgelse OF/2002/0510 udgjorde den eksterne del af den interne undersøgelse IO/2000/4097. Med hensyn til argumentet om, at OLAF udmærket vidste, at de uregelmæssigheder, der var oplyst i Eurostats interne revisionsrapport, ikke havde givet anledning til den mindste tilegnelse af midler, må et sådant argument, idet det ikke blev fremført i første instans, afvises fra realitetsbehandling⁵. Endvidere kan det forhold, at de franske domstole drog en anden konklusion end OLAF vedrørende forekomsten af en eventuel skade på EU's budget, ifølge

⁵ – Under alle omstændigheder har Kommissionen gjort gældende, at det nævnte argument modsiges af selve ordlyden af den endelige undersøgelsesrapport, ifølge hvilken der ulovligt var overført et beløb til Planistat Europe, eftersom det ved undersøgelsen var fastslået, at dette selskab aktivt havde deltaget i dannelsen af en skjult reserve, der via et system med falske fakturaer bl.a. sikrede det økonomiske midler, der ikke var fastsat i aftalebetingelserne. Denne konstatering bekræftede i øvrigt konstateringen i Eurostats revisionsrapport (jf. bilag A. 11, s. 550-552, og bilag A. 13, s. 569).

Kommissionen ikke så tvivl om OLAF's undersøgelse. Den omstændighed, at de franske domstole konstaterede, at EU's budget ikke havde lidt skade, gør det ikke i sig selv muligt at godtgøre, at OLAF begik en fejl over for appellanterne, som udgjorde en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

34. Inden jeg påbegynder bedømmelsen af, om det første klagepunkt kan antages til realitetsbehandling, gør jeg opmærksom på, at for så vidt som appellanterne har gjort gældende, at OLAF har fremført falske anklager og ærekrænkelser, har de gentaget det argument, som de også har fremført i forbindelse med det andet anbringendes første led, og som jeg vil undersøge i forbindelse med dette led⁶. Det følger imidlertid klart af appelskriftets punkt 60-66, at appellanterne med dette anbringendes andet led ønsker fastslået, at princippet om god forvaltningsskik blev tilsidesat på grund af manglende omhu fra OLAF's side, idet dette kontor dels fremsendte en forhastet skrivelse med oplysninger til de nationale myndigheder, dels udbredte oplysninger til pressen.

a) Formaliteten

35. Med det første klagepunkt har appellanterne gjort gældende, at OLAF fremsendte skrivelser af 19. marts 2003, uden at der var tilstrækkelige indicier for en kritisabel adfærd fra appellanternes side, hvilket var en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. Henset til Kommissionens argumenter og med hensyn til dette klagepunkts formalitet påpeger jeg, at appellanterne i stævningen i første instans allerede påberåbte sig en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og en tilsidesættelse af uskyldsformodningen som følge af en angiveligt ulovlig mediedækning foranstaltet af OLAF⁷.

36. Endvidere forekommer den argumentation, som appellanterne i appelskriftets punkt 60-66 har rettet mod den appellerede doms præmis 87 og 88, mig ikke at være en simpel gentagelse af deres argumenter i første instans, men derimod et forsøg på at godtgøre de fejl, som disse præmisser i den appellerede dom er behæftet med. Det er åbenbart, at appellanterne faktisk søger at godtgøre, at Retten anvendte princippet om god forvaltningsskik forkert, idet den i de nævnte præmisser i den appellerede dom fastslog, at OLAF allerede den 19. marts 2003 var i besiddelse af oplysninger eller materiale, der gjorde det muligt at antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning.

37. Endvidere skal appellanternes argumentation forstås således, at de herved har gjort gældende, at det følger af dommen i sagen Kommissionen mod De Esteban Alonso, C-591/19⁸, at eftersom fremsendelsen af oplysninger til de nationale myndigheder er en mulighed, var OLAF forpligtet til at udvise forsigtighed for at efterleve princippet om god forvaltningsskik. Med andre ord indebærer den manglende pligt for OLAF til at sende sin rapport til de nationale myndigheder ifølge appellanterne en pligt til at efterprøve undersøgelsens resultater, hvilket Retten burde have gjort.

38. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at det første klagepunkt kan antages til realitetsbehandling.

⁶ – Jf. punkt 88 i dette forslag til afgørelse.

⁷ – Punkt 57 ff. i stævningen i første instans.

⁸ – Dom af 10.6.2021 (EU:C:2021:468, præmis 61).

b) Realiteten

39. Det første klagepunkt i det andet anbringendes andet led er rettet mod den appellerede doms præmis 82-92. I disse præmisser fastslog Retten, at det følger af artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 og 13. betragtning hertil, at OLAF har ret til at indbringe en sag for den retslige myndighed, herunder inden afslutningen af den eksterne undersøgelse, hvis det vurderer at være i besiddelse af oplysninger eller materiale, der kan begrunde indledningen af en retslig undersøgelse eller udgøre beviselementer af relevans for en sådan undersøgelse⁹. Retten anførte, at da skrivelsen af 19. marts 2003 var baseret på Eurostats interne revisionsrapport fra september 1999 og indeholdt de relevante faktiske forhold og omstændigheder, var OLAF allerede den 19. marts 2003 i besiddelse af oplysninger eller materiale, der gjorde det muligt at antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning. Retten konkluderede, at intet tydede på en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik eller princippet om overholdelse af en rimelig frist¹⁰.

40. Eftersom de franske domstole kunne konstatere, at der ikke forelå en skade på EU's budget, er det ifølge appellanterne åbenbart, at en sådan konklusion er fejlagtig, hvilket udgør en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. I denne forbindelse finder jeg det hensigtsmæssigt først at undersøge, om den retsregel, som appellanterne har påberåbt sig, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, dernæst at undersøge OLAF's anmeldelse af de faktiske omstændigheder og dets pligt til at udvise omhu og sidst at undersøge den domstolsprøvelse, der blev foretaget af denne anmeldelse af de faktiske omstændigheder.

1) Tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel

41. Det skal fremhæves, at det følger af fast retspraksis, at der anerkendes en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, der påhviler den, der har udstedt retsakten, og den skadelidtes tab. Hvad angår den anden betingelse har Domstolen ligeledes bemærket, at det afgørende kriterium for, om en tilsidesættelse af EU-retten kan anses for tilstrækkeligt kvalificeret, er, om den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser¹¹. Der foreligger en sådan tilsidesættelse, når tilsidesættelsen indebærer, at den omhandlede institution åbenbart og alvorligt har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser, idet de forhold, der i denne forbindelse skal tages i betragtning, bl.a. er, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, såvel som hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader EU-myndigheden¹².

⁹ – Jf. den appellerede doms præmis 82-86.

¹⁰ – Jf. den appellerede doms præmis 87-92.

¹¹ – Dom af 23.3.2004, Ombudsmanden mod Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

¹² – Jf. i denne retning dom af 4.4.2017, Ombudsmanden mod Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, præmis 37), og af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 30). Når denne institution f.eks. har en stærkt begrænset eller ingen skønsbeføjelse, kan selve den omstændighed, at der er begået en tilsidesættelse af EU-retten, være tilstrækkelig til, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse (jf. i denne retning dom af 10.12.2002, Kommissionen mod Camar og Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, præmis 54).

42. For så vidt angår den retsregel, som hævdes tilsidesat, har appellanterne påberåbt sig pligten til at udvise omhu¹³. I denne henseende følger det af retspraksis, at denne pligt, der er iboende i retten til god forvaltning, som er fastsat i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), kræver af EU-forvaltningen, at den handler med omhyggelighed og omtanke¹⁴, og udgør en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder¹⁵. Det er følgelig min opfattelse, at appellanterne har påberåbt sig en tilsidesættelse af en regel, hvis formål er at tillægge borgerne rettigheder¹⁶.

2) OLAF's anmeldelse af de faktiske omstændigheder og pligten til at udvise omhu

43. Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1073/1999, at OLAF's undersøgelser har til formål at beskytte EU's finansielle interesser og at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser¹⁷. Ifølge femte betragtning til forordningen vedrører det ansvar, som tillægges OLAF, foruden beskyttelse af de finansielle interesser samtlige aktiviteter til sikring af EU's interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser. Det er derfor for at nå disse mål, at OLAF foretager interne og eksterne undersøgelser, hvis resultater fremlægges i en undersøgelsesrapport i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999, og fremsender oplysninger til de nationale myndigheder og til institutionerne i overensstemmelse med denne forordnings artikel 10.

44. For det første må det fastslås, at OLAF's fremsendelse af oplysningerne i den foreliggende sag synes at være sket, medens den eksterne undersøgelse¹⁸ stod på, og på grundlag af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1073/1999¹⁹. Ifølge denne bestemmelse »kan kontoret *når som helst* fremsende oplysninger, som det har indhentet under eksterne undersøgelser, til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder«²⁰, hvilket indebærer, at anmeldelsen af de faktiske omstændigheder til myndighederne i forbindelse med eksterne undersøgelser kun er en mulighed²¹. Denne mulighed benytter OLAF sig af i lyset af sin pligt til effektivt at beskytte EU's finansielle interesser i overensstemmelse med artikel 280 EF (nu artikel 325 TEUF)²². Der er derfor efter min opfattelse

¹³ – For så vidt angår den domstolsprøvelse, der er foretaget af OLAF's angivelige tilsidesættelser, jf. J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-fraud Office (OLAF) – An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2011, s. 203, og X. Groussot og Z. Popov, »What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy«, *Common Market Law Review*, bind 47, 2010, s. 605-643. Med hensyn til erstatningssøgsmålet jf. J.F.H. Inghelram, »Judicial review of investigative acts of the European Anti-Fraud Office (OLAF): a search for balance«, *Common Market Law Review*, bind 49, 2012, s. 616 og 617.

¹⁴ – Jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen, C-47/07 P (EU:C:2008:726, præmis 92 og 93).

¹⁵ – Jf. i denne retning dom af 16.9.2013, ATC m.fl. mod Kommissionen (T-333/10, EU:T:2013:451, præmis 93).

¹⁶ – For så vidt angår reglen om upartiskhed, jf. analogt dom af 6.4.2006, Camós Grau mod Kommissionen, T-309/03 (EU:T:2006:110, præmis 102 og 103).

¹⁷ – Jf. i denne retning J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, navnlig s. 107.

¹⁸ – Med hensyn til afviklingen af en ekstern undersøgelse, jf. J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, som nævnt i fodnote 13 i dette forslag til afgørelse, s. 65 ff.

¹⁹ – Jf. den appellerede doms præmis 84.

²⁰ – Min fremhævelse.

²¹ – Jf. i denne henseende artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, hvorefter OLAF skal fremsende de oplysninger, som det har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning, til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat.

²² – Jf. ligeledes første betragtning til forordning nr. 1073/1999.

og ved første øjekast tale om OLAF's sædvanlige udøvelse af sine beføjelser med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser²³. Det følger heraf, at selve fremsendelsen af oplysningerne til de nationale myndigheder ikke som sådan kan udgøre en ulovlig adfærd.

45. For det andet er det vigtigt at påpege, at det følger af 13. betragtning til forordning nr. 1073/1999, at OLAF's konklusioner i en endelig rapport ikke automatisk kan føre til, at der indledes en retslig procedure, idet de kompetente myndigheder frit kan afgøre, hvorledes den endelige rapport skal følges op, og således er de eneste myndigheder, som kan træffe beslutninger, der kan berøre retsstillingen for de personer, for hvis vedkommende rapporten måtte have anbefalet indledning af sådanne procedurer²⁴. De forhold, som OLAF oplyser om, kan nemlig suppleres og efterprøves af de nationale myndigheder, som råder over en større vifte af undersøgelsesbeføjelser end dette kontor.

46. Det skal i denne forbindelse påpeges, at Domstolen allerede har fastslået, at ingen bestemmelse »udtrykkeligt forbyder den pågældende institution at indbringe sagen for den retslige myndighed, inden OLAF's undersøgelse er afsluttet, hvis den finder, at den råder over oplysninger eller materiale, der kan begrunde indledningen af en retslig undersøgelse, eller udgøre bevismidler, der er nyttige for en sådan undersøgelse«²⁵. Eftersom de nationale myndigheder frit kan beslutte, om de vil indlede en retslig undersøgelse, er det min opfattelse, at denne betingelse skal forstås således, at OLAF var i besiddelse af oplysninger eller materiale, der gjorde det muligt at antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning.

47. Den beføjelse, der således er tillagt OLAF til at indbringe en sag for de nationale myndigheder, skal dog på den ene side modereres af bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999, hvorefter det følger, at de af OLAF udarbejdede rapporter på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, der udarbejdes af de nationale administrative inspektører, kan udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor det måtte være påkrævet at anvende dem. Det følger efter min opfattelse mutatis mutandis heraf, at de oplysninger, som OLAF indsamler i forbindelse med en undersøgelse, må tillægges en vis troværdighed. Det er min overordnede opfattelse, at det kræves, at OLAF udviser omtanke, så snart kontoret i forbindelse med fremsendelse af oplysninger til de nationale myndigheder ikke blot udsender en eller anden advarsel, men handler i kraft af sine undersøgelsesbeføjelser, og når denne fremsendelse finder sted mellem to myndigheder med sådanne beføjelser²⁶. Det bør på den anden side tages i betragtning, at en indbringelse af en sag for de nationale myndigheder kan tjene som grundlag for civile retssager og straffesager. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at de grundlæggende rettigheder, der garanteres af chartret, på det strafferetlige område ikke alene skal overholdes af medlemsstaterne under straffesagerne, men ligeledes i løbet af den indledende fase fra det tidspunkt, hvor den omhandlede person er blevet tiltalt²⁷. Det er indlysende, at EU's institutioner og organer er underlagt de samme krav som medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Det følger heraf, at det må undersøges, om OLAF i forbindelse med fremsendelsen af oplysningerne til de nationale myndigheder har handlet med al den omhyggelighed og omtanke,

²³ – Jf. ligeledes beføjelser, der er tillagt OLAF, som udtrykkeligt og detaljeret defineret i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28.4.1999 om oprettelse af [OLAF] (EFT 1999, L 136, s. 20).

²⁴ – Jf. i denne retning kendelse af 13.7.2004, Comunidad Autónoma de Andalucía mod Kommissionen (T-29/03, EU:T:2004:235, præmis 37), af 21.6.2017, Inox Mare mod Kommissionen (T-289/16, EU:T:2017:414, præmis 22), og af 22.1.2018, Ostvesta mod Kommissionen (T-175/17, EU:T:2018:49, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

²⁵ – Jf. dom af 10.6.2021, Kommissionen mod De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, præmis 57).

²⁶ – Jeg minder i denne forbindelse om, at samarbejdet mellem OLAF og de nationale myndigheder henset til princippet om loyalt samarbejde, der er fastlagt i artikel 4, stk. 3, TEU, er kendetegnet ved en vis tillid og derfor har en anseelig bevismæssig værdi.

²⁷ – Jf. i denne retning dom af 17.1.2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 33).

der er nødvendig for, at kontoret kan opfylde pligten til at udvise omhu og overholde grænserne for sine skønsbeføjelser med henblik på at fastslå, om disse oplysninger og dette materiale i tilstrækkelig grad kunne begrunde anmeldelsen af de omhandlede faktiske omstændigheder.

48. Det er herefter spørgsmålet, hvilken domstolsprøvelse Retten skal foretage for at efterprøve, om disse oplysninger eller dette materiale begrundet en sådan fremsendelse.

3) Rettens prøvelse af de oplysninger eller det materiale, der blev fremsendt af OLAF

49. Da Retten skal efterprøve, om OLAF i forbindelse med fremsendelsen af oplysningerne til de nationale myndigheder gyldigt kunne være i besiddelse af oplysninger om forhold, der kunne indebære strafforfølgning²⁸, skal den efter min opfattelse fastslå, om dette kontor sendte de nationale myndigheder oplysninger, som *fremstod sandsynlige*²⁹. Dette sandsynlighedsbegreb indebærer nemlig, at førsteinstansen efterprøver, om OLAF på tidspunktet for fremsendelsen af oplysninger til de nationale myndigheder rådede over andet og mere materiale end den blotte tvivl, uden dog at forlange et kvalificeret bevis, der ikke kræver yderligere undersøgelser³⁰. I den foreliggende sag kunne der følgelig ikke bestå en formodning om karakteren af de nævnte oplysninger³¹, og det påhvilede derfor Retten at undersøge indholdet af skrivelsen af 19. marts 2003.

50. I denne henseende påpeger jeg, at appellanterne fremførte to argumenter i første instans. For det første gjorde de gældende, at princippet om god forvaltningsskik var blevet tilsidesat ved en forhastet fremsendelse af oplysninger³². For så vidt som appellanterne har foreholdt Kommissionen, at den ikke udviste omhu på grund af det korte tidsrum mellem Eurostats revision i 1999 og skrivelsen af 19. marts 2003, skal forvaltningen i denne forbindelse, som jeg allerede har anført, i medfør af sin pligt til at udvise omhu, sammenholdt med princippet om god forvaltningsskik, der er fastlagt i chartrets artikel 41, stk. 1, omhyggeligt og upartisk undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag. Det er imidlertid åbenbart, at det pågældende tidsrum ikke gør det muligt at fastslå, hvorvidt der blev udvist særlig omhu eller slet ingen omhu, hvorfor Retten ikke begik en fejl i denne henseende.

51. For det andet bør appellanternes argumentation – idet de i første instans gjorde gældende, at Kommissionen var »underlagt en pligt til at efterprøve de oplysninger, der kunne påvirke resultatet, for så vidt som det pågældende dokument anklagede appellanterne for at have begået alvorlige uregelmæssigheder og kunne medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for dem« – forstås således, at OLAF ikke havde opfyldt sin pligt til at efterprøve oplysninger, der kunne påvirke det resultat, som de nationale myndigheder nåede frem til³³. Appellanterne gjorde

²⁸ – Som allerede nævnt i punkt 46 ovenfor er det min opfattelse, at selv om dom af 10.6.2021, Kommissionen mod De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, præmis 57), alene henviser til nødvendigheden af »indledningen af en retslig undersøgelse [eller fremlæggelsen af] bevismidler, der er nyttige for en sådan undersøgelse«, er det ikke desto mindre min opfattelse, at det relevante kriterium bør være rådigheden over oplysninger om ulovlige forhold, eftersom det er de nationale myndigheders afgørelse, hvorvidt det er nødvendigt at indlede en retsforfølgning.

²⁹ – Jf. analogt artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999.

³⁰ – Jf. i denne retning og analogt C. Mascala, *La fonction de l'apparence vraisemblable dans l'enquête pénale*, i *Juge et Apparence(s)* [online]. Presses de l'Université Toulouse Capitole, Toulouse, 2010. <http://books.openedition.org/putc/293>. Ifølge forfatteren befinder sandsynlighedsbegrebet sig et sted mellem den blotte tvivl, der ikke er tilstrækkelig til at udløse den strafferetlige efterforskning eller visse efterforskningsmæssige skridt, og det kvalificerede bevis, der ikke kræver yderligere undersøgelser.

³¹ – Jf. X. Groussot og Z. Popov, »What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy«, *Common Market Law Review*, bind 47, s. 605-643.

³² – Jf. navnlig punkt 86 i stævningen i første instans.

³³ – Jf. ligeledes punkt 74 i Kommissionens svar i første instans.

nærmere bestemt gældende, at den omhandlede ulovlighed var konsekvensen af tilsidesættelsen af pligten til at udvise omhu, og at det tilkom OLAF (og/eller Kommissionen) at efterprøve de oplysninger, som kontoret fremsendte til de nationale myndigheder³⁴.

52. Som jeg allerede har anført³⁵, er det i denne henseende min opfattelse, at der i forbindelse med et søgsmål i henhold til artikel 340 TEUF ikke kan bestå en formodning³⁶ om den sandsynlige karakter af de oplysninger, der er fremsendt af OLAF, hvorfor det påhvilede Retten at undersøge indholdet af skrivelsen af 19. marts 2003 og efterprøve, om de fremsendte oplysninger *fremstod sandsynlige*³⁷. Det tilkom derfor Retten at fastslå, om OLAF rådede over konkrete indicier, der var tilstrækkeligt præcise til, at der forelå begrundet mistanke om, at de fremsendte oplysninger omhandlede forhold, der kunne indebære strafforfølgning. Jeg påpeger desuden, at de nationale myndigheders skøn for så vidt angår indledningen af en national retsforfølgning på ingen måde fratager OLAF pligten til at fremsende sandsynlige oplysninger og Retten pligten til at efterprøve, om de fremsendte oplysninger opfyldte dette krav. Det forhold, at der er et eventuelt »misforhold« mellem de oplysninger, som OLAF fremsender til de nationale myndigheder, og de nationale retslige myndigheders konstateringer, kan ikke udgøre en tilsidesættelse af retten til god forvaltning, eftersom de nationale myndigheder, som på ingen måde er bundet af OLAF's konklusioner, foretager en uafhængig og upartisk undersøgelse af de faktiske omstændigheder og retlige spørgsmål.

53. I den foreliggende sag gør jeg opmærksom på, at Retten i den appellerede doms præmis 87 dels blot konstaterede, at det fremgik af skrivelsen af 19. marts 2003, at de deri indeholdte oplysninger var resultatet af en undersøgelse, der var indledt på grundlag af en intern revisionsrapport, som Eurostat havde udarbejdet i september 1999, dvs. næsten tre og et halvt år tidligere, dels fastslog, at der i den nævnte skrivelse var redegjort for den institutionelle ramme, hvori denne indgik, for de i stævningen omhandlede faktiske omstændigheder og deres historik med udgangspunkt i oprettelsen af netværket af datashopper i 1995 og 1996, for de økonomiske forbindelser i dette netværk og for de nærmere konstateringer, der blev gjort i løbet af undersøgelsen. Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 88, at OLAF allerede den 19. marts 2003 var i besiddelse af oplysninger eller materiale, der gjorde det muligt at antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning.

54. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at Retten ikke hermed godtgjorde, at den havde efterprøvet sandsynligheden af de oplysninger, der var fremsendt til de nationale myndigheder. Idet Retten i den appellerede dom kort beskrev den procedure, der førte til beslutningen om at fremsende oplysningerne til de nationale myndigheder, og indholdet af skrivelsen af 19. marts 2003, var det nemlig hensigten at tilkendegive, at OLAF *selv* kunne antage, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning. Det er imidlertid min opfattelse, at det påhvilede Retten selv at efterprøve oplysningerne og de faktiske omstændigheder for at fastslå, om det var sandsynligt, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning.

³⁴ – Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at retten til god forvaltning, der er fastlagt i chartrets artikel 41, som påberåbt af appellanterne, er et udtryk for særlige rettigheder i denne bestemmelses forstand, dvs. retten til at få sin sag behandlet uvildigt og retfærdigt, og den deraf følgende forpligtelse for den kompetente institution til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag. Denne ret skal derfor i den foreliggende sag betragtes som en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

³⁵ – Jf. punkt 51 ovenfor.

³⁶ – Jf. X. Groussot og Z. Popov, »What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy«, *Common Market Law Review*, bind 47, s. 605-643.

³⁷ – Jf. den appellerede doms præmis 88.

55. Retten begik således efter min opfattelse en fejl, da den ikke efterprøvede sandsynligheden af de oplysninger og faktiske omstændigheder, der blev fremsendt af OLAF til de nationale myndigheder. Jeg foreslår derfor Domstolen at ophæve den appellerede dom i denne henseende og fastslå, at det påhvilede Retten som førsteinstans at undersøge, om de oplysninger, som OLAF fremsendte til de franske myndigheder ved skrivelsen af 19. marts 2003, gjorde det muligt at antage, at det var sandsynligt, at de omhandlede forhold kunne indebære strafforfølgning.

2. Det andet klagepunkt

56. Appellanterne har gjort gældende, at Hervé-Patrick Charlots omdømme har lidt skade som følge af, at der blev lækket oplysninger til pressen fra OLAF. Appellanterne har henvist til artikler, der udkom i maj og juni 2003 i visse tyske dagblade, hvori Planistat Europe blev nævnt ved navn. Ved angiveligt således at lække oplysninger tilsidesatte OLAF sin tavshedspligt i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1073/1999 og princippet om god forvaltningsskik.

57. For så vidt angår OLAF's angivelige lækage af indholdet af skrivelsen af 19. marts 2003 er der ifølge Kommissionen tale om argumenter, der er faktuelle og, medmindre de er forkert gengivet, irrelevante for genstanden for en appel. Under alle omstændigheder gør de artikler i pressen, som appellanterne har støttet deres argument på, det ikke muligt at fastslå en tilsidesættelse af en tavshedspligt, eftersom der i disse artikler alene henvises til oplysninger om forhold, der blev offentliggjort, da et tysk medlem af Europa-Parlamentet stillede et skriftligt spørgsmål den 13. maj 2003, dvs. før udgivelsen af de pågældende artikler³⁸. Følgelig godtgør argumenterne om lækagerne ikke, at der er sket en tilsidesættelse og endnu mindre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af OLAF's tavshedspligt.

58. Det skal i denne forbindelse påpeges, at det, for så vidt som appellanterne med det andet klagepunkt har foreholdt OLAF, at det har udbredt oplysninger til pressen³⁹, følger af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF, af artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og af artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises⁴⁰. I den foreliggende sag konstaterer jeg, at appellanterne ikke har henvist til en retlig fejl eller en præmis i den appellerede dom, hvorfor jeg foreslår Domstolen at afvise dette klagepunkt, idet det er åbenbart, at det ikke kan antages til realitetsbehandling.

B. Det andet anbringendes tredje led

59. Med det andet anbringendes tredje led, der kan underinddeles i tre klagepunkter, har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 114 begik en retlig fejl, da den konkluderede, at Kommissionen ikke havde begået fejl ved at anmelde X til de franske retslige myndigheder og begære indtræden som civil part i sagen.

³⁸ – Bilag A. 18, s. 669-675.

³⁹ – Jf. appelskriftets punkt 67-69.

⁴⁰ – Dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen (C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 42), og af 8.6.2017, Dextro Energy mod Kommissionen (C-296/16 P, EU:C:2017:437, præmis 60).

1. Det første klagepunkt

60. Appellanterne har gjort gældende, at Kommissionen rettede en falsk anklage mod Planistat Europe og dets direktør. Kommissionen har bestridt, at dette klagepunkt kan antages til realitetsbehandling.

61. I denne henseende påpeger jeg, at appellanterne har undladt at identificere den retlige fejl, hvormed Rettens ræsonnement skulle være behæftet. Som det er anført ovenfor, følger det af artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises⁴¹. Disse krav er ikke opfyldt, når anbringendet – endog uden at indeholde en argumentation, der har til formål præcist at angive den retlige fejl, hvormed den appellerede dom angiveligt er behæftet – blot gentager eller ordret gengiver de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten. Hvad endelig angår begrebet falsk anklage henviser jeg til min bedømmelse af det andet anbringendes første led⁴².

2. Det andet klagepunkt

62. Ifølge appellanterne begik Retten en retlig fejl, da den konkluderede, at Kommissionen ikke havde begået fejl ved at anmelde X til de franske retslige myndigheder og begære indtræden som civil part i sagen. Nærmere bestemt har appellanterne i det væsentlige beskyldt Kommissionen for at have forhastet sig, da den foretog en anmeldelse uden at afvente afslutningen af OLAF's undersøgelse. Retten begik en fejl, idet den i den appellerede doms præmis 111 anerkendte, at Kommissionen havde ret til at foretage anmeldelsen, selv om udøvelsen af denne ret under omstændighederne i den foreliggende sag var udtryk for »misbrug«. Kommissionen burde på forhånd have forvissat sig om rigtigheden af de oplysninger, der dannede grundlag for anmeldelsen.

63. Som jeg allerede har anført, fremsendte OLAF i den foreliggende sag indledningsvis oplysningerne til de franske myndigheder på grundlag af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1073/1999⁴³, og denne fremsendelse udgør udøvelsen af kontorets beføjelser med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser i henhold til artikel 280 EF (nu artikel 325 TEUF)⁴⁴. Endvidere følger det af Domstolens praksis, at ingen bestemmelse i denne forordning udtrykkeligt forbyder Kommissionen at indbringe sagen for den retslige myndighed, inden OLAF's undersøgelse er afsluttet, hvis den finder, at den råder over oplysninger eller materiale, der kan indebære strafforfølgning⁴⁵. Således som Kommissionen har gjort gældende, ville det derfor have været i strid med formålet med artikel 280 EF at afvente den formelle afslutning af

⁴¹ – Jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

⁴² – Jf. punkt 81 og 88 i dette forslag til afgørelse.

⁴³ – Jf. den appellerede doms præmis 84.

⁴⁴ – Det skal præciseres, at den omtvistede fremsendelse adskiller sig fra en eventuel fremlæggelse af bevismidler som omhandlet i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999.

⁴⁵ – Jf. analogt dom af 10.6.2021, Kommissionen mod De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, præmis 56 og 57).

OLAF's undersøgelse, for så vidt som OLAF efter tre års undersøgelser allerede havde kunnet indsamle oplysninger, som det fremsendte til de kompetente myndigheder i forbindelse med undersøgelsen på grundlag af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1073/1999⁴⁶.

64. Med hensyn til appellanternes argument vedrørende en tilsidesættelse af princippet om overholdelse af en rimelig frist, idet Kommissionen fremsatte en forhastet begæring om indtræden som civil part, kan tilsidesættelsen af dette princip, såfremt den måtte anses for godtgjort, kun medføre, således som Retten med føje fremhævede i den anfægtede doms præmis 108, at Kommissionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, hvis en sådan tilsidesættelse forårsager skade som følge af et alt for langt tidsrum⁴⁷. Endvidere skal det fastslås, at den eventuelle tilsidesættelse af det nævnte princip påvirker appellanternes evne til effektivt at forsvare sig, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom de kunne forsvare sig for de nationale domstole. Retten begik følgelig ikke en fejl, da den fandt, at Kommissionen ikke tilsidesatte dette princip ved at begære indtræden som civil part, førend den havde modtaget den endelige eksterne undersøgelsesrapport.

65. For så vidt angår appellanternes argument om, at det påhvilede Kommissionen at gennemgå OLAF's arbejde, skal det påpeges, at dette kontor arbejder helt uafhængigt⁴⁸. I henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelse 1999/352 og artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1073/1999 er det således OLAF, der direkte har fået tillagt Kommissionens beføjelser angående eksterne administrative undersøgelser med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, korrupsion og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader EU's finansielle interesser, og med henblik på at bekæmpe svig i forbindelse med andre forhold eller andre former for virksomhed udført i strid med EU-retten. Kommissionen kan derfor ikke uden at gribe ind i OLAF's beføjelser være forpligtet til at foretage en efterprøvelse af de oplysninger, som OLAF fremsender.

66. Endelig har appellanterne hævdet, at Kommissionen ikke burde have indgivet anmeldelse, eftersom der forelå »ganske særlige omstændigheder«, som var til hinder herfor. Dette sidste argument er ikke blevet fremført i forbindelse med stævningen, hvorfor det efter min opfattelse må afvises.

3. Det tredje klagepunkt

67. Med det tredje klagepunkt har appellanterne gjort gældende, at Kommissionen forårsagede mediedækningen af denne anmeldelse og således tilsidesatte princippet om god forvaltningsskik. Kommissionen har fremsat en formalitetsindsigelse over for dette klagepunkt.

68. Det må konstateres, at appellanterne med dette klagepunkt har undladt at angive den fejl, hvormed Rettens ræsonnement i den appellerede dom skulle være behæftet. Klagepunktet skal derfor afvises.

⁴⁶ – I denne forbindelse skal det påpeges, at Kommissionen har påberåbt sig den forældelsesfrist, der er fastsat i fransk ret for at indlede retsforfølgning, for at forklare, at den var tvunget til at indgive en anmeldelse hurtigst muligt, efter at OLAF havde kunnet fastslå de faktiske omstændigheder, da den ellers risikerede, at den strafferetlige forfølgning i Frankrig blev forældet, i det mindste delvist. Ifølge Kommissionen kræver artikel 113-8 i Code pénal français (den franske straffelov), at lovovertrædelser begået uden for fransk område anmeldes af den forurettede, for at den offentlige anklager kan begære retsforfølgningen indledt. I den foreliggende sag var forældelsesfristen på seks år for indledning af retsforfølgning i henhold til artikel 8 i Code de procédure pénale (den franske strafferetsplejelov) allerede begyndt at løbe, eftersom de faktiske omstændigheder fandt sted tilbage i 1996-1999.

⁴⁷ – Jf. analogt dom af 9.6.2016, CEPESA mod Kommissionen (C-608/13 P, EU:C:2016:414, præmis 61).

⁴⁸ – Jf. i denne retning og analogt dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 299).

69. Følgelig foreslår jeg Domstolen at fastslå, at det andet anbringendes tredje led delvis må afvises, delvis forkastes som ugrundet.

C. Det andet anbringendes første led

70. Med det andet anbringendes første led har appellanterne gjort gældende, at Retten burde have anerkendt, at OLAF og Kommissionen havde fremsat en falsk anklage, som falder ind under begrebet ærekrænkelse og i 25 af de 27 EU-medlemsstater både er en strafbar handling og en civil forsømmelse. Retten begik en fejl, idet den i den appellerede doms præmis 74 og 76 fastslog, at appellanterne med henblik på at påberåbe sig, at der forelå en falsk anklage, støttede sig på bestemmelser i fransk strafferet, de franske domstoles praksis og den franske retslitteratur.

71. Ifølge appellanterne burde Retten have undersøgt disse argumenter i lyset af retten til privatlivets fred og retten til god forvaltning, som er fastlagt i henholdsvis chartrets artikel 7 og 41. Appellanterne henviste alene til national retspraksis vedrørende falsk anklage som eksempel for at godtgøre, at en sådan forseelse strider mod de almindelige principper, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

72. Kommissionen er af den opfattelse, at disse argumenter skal afvises, da de ikke blev fremsat i første instans. Ifølge Kommissionen gjorde appellanterne i deres stævning for Retten gældende, at der forelå en falsk anklage, og henviste udtrykkeligt til den franske straffelov og national retspraksis herom. Appellanterne argumenterede for Retten klart for, at OLAF's og Kommissionens adfærd var ulovlig på grund af en falsk anklage⁴⁹.

73. For så vidt angår formaliteten med hensyn til det første led har Kommissionen i første række nærmere bestemt gjort gældende, at der ifølge dette første led er blevet indbragt en mere omfattende tvist for Domstolen end den, som Retten skulle påkende, for så vidt som appellanterne for første gang i deres appelskrift har påberåbt sig ærekrænkelse.

74. Hvad i denne henseende angår spørgsmålet om, hvorvidt appellanternes argumentation vedrørte begrebet falsk anklage eller begrebet ærekrænkelse, gør jeg opmærksom på, at de i deres stævning i første instans gjorde gældende, at den falske anklage, nemlig fremsendelsen af oplysningerne til de franske retslige myndigheder, var ledsaget af en ærekrænkende meddelelse, nemlig lækagen til pressen om denne fremsendelse⁵⁰. For det første påberåbte de sig den falske anklage, der var rettet mod dem, for så vidt som de kritiserede fremsendelsen af skrivelsen af 19. marts 2003 og den anmeldelse, som Kommissionen indgav mod dem den 10. juli 2003 med begæring om indtræden som civil part⁵¹. For det andet påpeger jeg, at for så vidt som appellanterne beskyldte OLAF og Kommissionen for at have lækket oplysninger til pressen, henviste de, om end summarisk, til de »ærekrænkende« pressemeddelelser, der var en tilsidesættelse af den berørte persons ret til uskyldsformodning⁵².

75. Jeg foreslår følgelig Domstolen at fastslå, at appellanterne allerede i første instans fremførte argumentationen vedrørende både den falske anklage og ærekrænkelsen. Argumentationen om ærekrænkelsen synes imidlertid alene at sigte til den angivelige lækage af oplysningerne til

⁴⁹ – Kommissionen har endvidere støttet sig på et uddrag af retsmøderapporten fra Retten, hvori der henvises til den falske anklage og ikke til bagvaskelse eller ærekrænkelse.

⁵⁰ – Jf. punkt 37-40 i stævningen i første instans. Jf. ligeledes sondringen i punkt 62 og 63 i stævningen i første instans.

⁵¹ – Jf. navnlig punkt 37, 43, 44 og 56 i stævningen i første instans.

⁵² – Jf. navnlig punkt 59 og 69 i stævningen i første instans, hvor lækagerne til pressen er nævnt.

pressen⁵³ og ikke fremsendelsen af oplysninger fra OLAF og Kommissionen til de nationale myndigheder. For så vidt angår spørgsmålene om, hvorvidt den falske anklage udgør et begreb, der er beslægtet med begrebet ærekrænkelse eller direkte henhører herunder, og hvorvidt den udgør en tilsidesættelse af chartrets artikel 7 og 41, er det endvidere min opfattelse, at disse spørgsmål hører til sagens realitet, som jeg vil undersøge i det følgende⁵⁴.

76. I anden række har Kommissionen nærmere bestemt gjort gældende, at stævningen i første instans ikke gør det muligt at identificere en argumentation for, at der forelå ærekrænkelse i strid med en bestemmelse eller et almindeligt retsprincip i EU-retten.

77. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at påpege, at påstanden i stævningen for det første henviste til en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af omsorgspligten og princippet om god forvaltningsskik, retten til et forsvar, retten til uskyldsformodning og tavshedspligten. Det er efter min opfattelse åbenbart, at appellanterne har henvist til almindelige EU-retlige principper som konkretiseret i chartret⁵⁵. For det andet bestyrkes jeg blot i denne opfattelse af læsningen af argumentationen i stævningen i første instans, eftersom appellanterne, navnlig hvad angår argumenterne om falsk anklage, gjorde gældende, at en persons omdømme eller ære og dermed vedkommendes privatliv havde lidt skade i den forstand, hvori ytringsfriheden er anvendt i artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950⁵⁶. Endvidere hævdede de i deres replik i første instans, at en persons omdømme, der hører under respekten for privatlivets fred⁵⁷, havde lidt skade, og at retten til god forvaltning, jf. chartrets artikel 41, var tilsidesat⁵⁸. Jeg udleder heraf, at Kommissionen ikke gyldigt kan lægge til grund, at tilsidesættelsen af EU-retten er et nyt argument, der er blevet fremsat i forbindelse med appellen.

78. Hvad i tredje række angår spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringendes første led, der er støttet på ærekrænkelse, er forældet, gør jeg opmærksom på, at i overensstemmelse med artikel 46 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol forældes krav mod Unionen, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, fem år efter at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. I den foreliggende sag synes det anbringende, der er støttet på ærekrænkelse som følge af lækager til pressen, at være forældet, eftersom denne skade blev forvoldt øjeblikkeligt.

79. Såfremt OLAF's undersøgelse og fremsendelsen af rapporten herom er omfattet af fortrolighedsprincippet, som er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 1073/1999, er skaden som følge af tilsidesættelsen af dette princip nemlig indtrådt *straks efter videregivelsen* af de fortrolige oplysninger. Der bør derfor sondres efter, om skaden skete på grund af den falske anklage eller på grund af ærekrænkelsen, således at sidstnævnte forseelse kan fastslås uafhængigt af den dom, som Cour de cassation (kassationsdomstol) har afsagt. Retten fastslog således med føje i den appellerede doms præmis 60, at de eventuelle resultater af de nationale retssager ikke kunne berøre anlæggelsen af et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold, hvorfor forseelsen i form af ærekrænkelse kunne fastslås uafhængigt af den dom, som Cour de cassation (kassationsdomstol) afsagde.

⁵³ – Jf. navnlig sammenhængen i punkt 110 i stævningen i første instans.

⁵⁴ – Jf. punkt 81-88 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁵ – Navnlig henvisningen til omsorgspligten og princippet om god forvaltningsskik, der umiddelbart er bindende for EU-forvaltningen, viser appellanternes ønske om at støtte ret på de almindelige EU-retlige principper.

⁵⁶ – Jf. navnlig punkt 110 i stævningen i første instans.

⁵⁷ – Punkt 27 i stævningen i første instans.

⁵⁸ – Punkt 29 i stævningen i første instans.

80. Det følger heraf, at appellanterne burde havde krævet erstatning inden fem år fra offentliggørelsen af de angiveligt ærekrænkende udtalelser i perioden maj-juli 2003. Jeg foreslår derfor Domstolen at tage Kommissionens formalitetsindsigelse til følge.

81. For så vidt angår realiteten vedrørende det andet anbringendes første led har appellanterne sået tvivl om Rettens bedømmelse af argumentationen om falsk anklage.

82. I den appellerede doms præmis 74-76 i afsnittet om undersøgelsen af en eventuel ulovlig adfærd udvist af OLAF og Kommissionen på grund af en falsk anklage konstaterede Retten, at appellanterne havde støttet sig på bestemmelser i fransk strafferet, de franske domstoles praksis og den franske retslitteratur på området. Den anførte, at selv om Unionens retsinstanser har enekompetence til at træffe afgørelse i erstatningssøgsmål, hvis genstand er en skade, der kan tilregnes EU's institutioner, falder fortolkningen og den retlige afgrænsning i fransk strafferet af de faktiske omstændigheder, som appellanterne har påberåbt sig, ikke ind under Unionens retsinstansers kompetence. Under disse omstændigheder forkastede Retten appellanternes argumenter vedrørende forekomsten af en falsk anklage som irrelevante.

83. Jeg gør opmærksom på, at Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 74-76 er baseret på en læsning af stævningen, hvorefter appellanterne *kun* havde fremført argumenter støttet på national ret. Som jeg imidlertid allerede i afsnittet om formalitetsindsigelsen har forklaret, finder jeg det godtgjort, at appellanterne har påberåbt sig EU-retten og navnlig dennes almindelige principper⁵⁹. Ifølge stævningen i første instans er den falske anklage, som OLAF og Kommissionen fremsatte, i strid med omsorgspligten⁶⁰ og retten til god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41⁶¹.

84. Under alle omstændigheder er det min opfattelse, at det selv uden udtrykkelige henvisninger til de almindelige EU-retlige principper tilkommer Retten i overensstemmelse med princippet om *iura novit curia* at foretage undersøgelsen af de nævnte principper⁶². Eftersom den falske anklage udgør et begreb, der er lidet om overhovedet udviklet inden for EU-retten, er det endelig helt forståeligt, at parterne for at definere rækkevidden heraf illustrerer deres udsagn med national retspraksis og retslitteratur, så meget mere som de almindelige retsprincipper, der er blevet bekræftet i chartret, delvis udspringer af medlemsstaternes fælles traditioner⁶³.

85. Det er således min opfattelse, at Retten, idet den fastslog, at appellanterne havde henvist til en tilsidesættelse af regler i national ret, anlagde en for formel og restriktiv fortolkning af stævningen og replikken i første instans, som indeholdt udtrykkelige henvisninger til de almindelige EU-retlige principper og chartrets bestemmelser. Jeg foreslår derfor Domstolen at tage det andet anbringendes første led til følge og fastslå, at Retten begik en fejl, idet den i den appellerede doms præmis 74 og 76 fastslog, at appellanterne med henblik på at påberåbe sig, at der forelå en falsk anklage, støttede sig på bestemmelser i fransk strafferet, de franske domstoles praksis og den franske retslitteratur.

⁵⁹ – Jf. punkt 74 og 75 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁰ – Punkt 56 i stævningen i første instans.

⁶¹ – Punkt 58 i stævningen i første instans.

⁶² – Jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Kommissionen mod Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, præmis 54). Endvidere lagde Retten selv til grund, at et anbringendes antagelse til realitetsbehandling ifølge retspraksis hverken afhænger af anvendelsen af en bestemt terminologi eller påberåbelsen af konkrete regler eller retsprincipper. Den anførte, at det tilkommer Unionens retsinstanser at identificere de relevante bestemmelser og at anvende dem på de faktiske omstændigheder, som parterne har forelagt dem, selv om parterne ikke har henvist til de pågældende bestemmelser eller selv har påberåbt sig andre bestemmelser (jf. i denne retning dom af 24.9.2015, Italien og Spanien mod Kommissionen, T-124/13 og T-191/13, EU:T:2015:690).

⁶³ – Jf. punkt 87-91 i dette forslag til afgørelse.

86. Endelig vil jeg for fuldstændighedens skyld gøre et par bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt falsk anklage eventuelt kan udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, hvis formål er at tillægge borgerne rettigheder.

87. Det skal nævnes, at falsk anklage ikke synes retligt at udspringe direkte af bestemmelserne i den afledte EU-ret. For at afgøre, hvad der karakteriserer en ulovlig adfærd, med henblik på at fastslå tilsidesættelsen af en retsregel, hvis formål er at tillægge borgerne rettigheder, skal medlemsstaternes fælles traditioner undersøges.

88. I denne henseende udgør en falsk anklage en handling, der er strafbar i henhold til flere medlemsstaters straffelovgivning⁶⁴, hvorfor det er muligt at lægge til grund, at der er tale om en fælles tradition i medlemsstaterne. Denne handling består i at gøre myndigheden opmærksom på et kritisabelt og strafbart, men *fiktivt forhold*⁶⁵. Ikke alle anklager er dog nødvendigvis falske. En falsk anklage er nemlig typisk kendetegnet ved, at de anmeldte forhold er usande, og ved, at anmelderen er i ond tro⁶⁶. Med andre ord er forsømmelighed eller uagtsomhed ikke tilstrækkeligt til at udgøre forseelsens forsætlige element. Hvis appellanterne i første instans formår at godtgøre, at OLAF forsætligt og faktisk har fremsendt ukorrekte oplysninger til de nationale myndigheder, kan det således fastslås, at der foreligger en falsk anklage. En sådan adfærd kunne dernæst krænke den anmeldte persons grundlæggende individuelle rettigheder, og med henblik på at afgøre, om der er tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, hvis formål er at tillægge borgerne rettigheder, tilkommer det Retten at undersøge, om den angiveligt falske anklage eventuelt kunne udgøre en tilsidesættelse af de i chartret fastsatte grundlæggende rettigheder, hvilket er en tilsidesættelse, som i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, skal fortolkes ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

89. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den delvist tiltræder det andet anbringendes første led, for så vidt som Retten afviste at undersøge appellanternes argumentation vedrørende en falsk anklage.

V. Søgsmålet for Retten

90. I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet Retten hverken undersøgte sandsynligheden af de oplysninger og faktiske omstændigheder, som OLAF fremsendte til de nationale myndigheder, eller indholdet heraf og ej heller hensigten med denne fremsendelse.

⁶⁴ – Jf. som illustration tysk ret, § 164 i Strafgesetzbuch (straffeloven), fransk ret, artikel 226-10 i code pénal (straffeloven), lettisk ret, artikel 290 og 298 i Kriminālikums (straffeloven), og slovakisk ret, § 345 i zákon 300/2005 Z.z., Trestný zákon (straffeloven). Jf. ligeledes dom af 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), vedrørende falsk anklage i Italien.

⁶⁵ – Jf. f.eks. den franske straffelovs artikel 226-10.

⁶⁶ – Jf. de bestemmelser, der er nævnt i fodnote 64 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes S. Ceccaldi, »Sur la nature conjecturale de l'élément moral: l'exemple de la dénonciation calomnieuse«, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, bind 2, nr. 3, s. 587-598.

VI. Sagsomkostninger

91. Eftersom sagen i henhold til min bedømmelse skal hjemvises til Retten, bør afgørelsen om sagsomkostningerne følgelig udsættes i henhold procesreglementets artikel 137, der finder anvendelse på appelsagen i medfør af samme procesreglements artikel 184, stk. 1.

VII. Forslag til afgørelse

92. Henset til ovenstående betragtninger og uden at foregribe bedømmelsen af, om andre af de fremsatte appelanbringender er velbegrundede, foreslår jeg, at Domstolen delvist ophæver Den Europæiske Unions Rets dom af 6. april 2022, Planistat Europe og Charlot mod Kommissionen (T-735/20, EU:T:2022:220), for så vidt som Retten begik en retlig fejl, idet den dels ikke efterprøvede sandsynligheden af de oplysninger og faktiske omstændigheder, som Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) fremsendte til de nationale myndigheder, dels undlod at undersøge appellanternes argumentation vedrørende en eventuel falsk anklage. Jeg foreslår, at Domstolen udsætter afgørelsen om sagsomkostningerne.