



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 12. julija 2023*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Končno poročilo o preiskavi urada OLAF v zvezi z izvrševanjem pogodbe o opravljanju storitve, ki jo financira ERS – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja – Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij – Splošna domneva – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-377/21,

Eurecna SpA s sedežem v Benetkah (Italija), ki jo zastopa R. Sciaudone, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata C. Ehrbar in A. Spina, agenta,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi L. Truchot, predsednik, R. Frendo in T. Perišin (poročevalka), sodnici,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi tega, da stranki v roku treh tednov od vročitve obvestila o koncu pisnega dela postopka nista vložili predloga, naj se opravi obravnava, in sklepa v skladu s členom 106(3) Poslovnika Splošnega sodišča, da bo odločeno brez ustnega dela postopka,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Tožeča stranka, družba Eurecna SpA, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti odločbe Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) z dne 26. aprila 2021, s katero ji je ta zavrnil dostop do končnega poročila in prilog k njemu po preiskavi OC/2019/0766/B4 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

* Jezik postopka: italijanščina.

Dejansko stanje

- 2 Tožeča stranka je družba, ki deluje na področju zagotavljanja storitev, povezanih z informacijsko tehnologijo.
- 3 Združenje čezmorskih držav in ozemelj Evropske unije (OCTA) je aprila 2014 s tožečo stranko kot družbo koordinatorko podpisalo pogodbo o izvajanju storitev ERS/2014/341-873, naslovljeno „Teritorialne strategije za inovacije (TSI)“ (v nadaljevanju: pogodba), v prvotnem znesku 2.900.600 EUR, ki se je izvrševala od 29. aprila 2014 do 28. aprila 2020. Ta pogodba se je financirala iz Evropskega razvojnega sklada (ERS), njena splošna cilja pa sta bila krepitev trajnostnega razvoja in gospodarske diverzifikacije z inovativnimi rešitvami ter izboljšanje konkurenčnosti čezmorskih držav in ozemelj na regionalni in globalni ravni.
- 4 Tožeča stranka je za izpolnitev pogodbe zaposlila več sodelavcev, med njimi vodjo ekipe, glavnega izvedenca št. 1.
- 5 Ta vodja ekipe je 25. aprila 2019 združenju OCTA in Evropski komisiji poslal dopis, v katerem ju je obvestil, da mu tožeča stranka ni izplačala plačila za delo, opravljeno med letoma 2015 in 2018, in sicer zneska 430.326,23 EUR.
- 6 Komisija je avgusta 2019 imenovala revizijsko podjetje (v nadaljevanju: neodvisni revizor) za namene neodvisne preveritve resničnosti in pravilnosti poročil, ki jih je tožeča stranka poslala v obdobju od 29. aprila 2014 do 30. aprila 2019. Prav tako se je obrnila na urad OLAF, da bi ta opravil preglede, ki so v njegovi pristojnosti, v zvezi z morebitnim obstojem goljufij, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj, ki bi lahko škodila finančnim interesom Evropske unije.
- 7 Neodvisni revizor je 15. junija 2020 izdal končno poročilo, v skladu s katerim se je štelo, da znesek 504.434,68 EUR ni upravičen do financiranja s strani ERS. Ta znesek je ustrezal, na eni strani, znesku 2034,68 EUR, ki se nanaša na različne stroške, za katere so ustrezna dokazila manjkala ali so bila neustrezna, in, na drugi strani, znesku 502.400 EUR, ki ustreza neobračunavanju honorarjev sodelavcev tožeče stranke ter razlikam med številom opravljenih ur, ki so jih ti sodelavci prijavili, in številom opravljenih ur, ki jih je tožeča stranka prijavila združenju OCTA.
- 8 Urad OLAF je 1. julija 2020 naznanil začetek preiskave z referenčno številko OC/2019/0766/B4, ki je bila usmerjena proti tožeči stranki zaradi domnevnih nepravilnosti, ki so se pojavile pri izvrševanju pogodbe.
- 9 Urad OLAF je z dopisom z dne 4. decembra 2020 tožečo stranko obvestil, da je bila preiskava OC/2019/0766/B4 končana in da je bilo končno poročilo o tej preiskavi posredovano državnemu tožilstvu v Benetkah (Italija) in Generalnemu direktoratu (GD) Komisije za mednarodno sodelovanje in razvoj, da bi se sprejeli naslednji ukrepi: na eni strani, začetek kazenske preiskave zaradi morebitne goljufije, storjene z nepravilnimi poročili o preverjanju izdatkov z namenom pridobitve neupravičenih plačil od združenja OCTA, ter, na drugi strani, izterjava zneska 504.434,68 EUR, vpis tožeče stranke v podatkovno zbirko sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) in presoja primernosti ekonomskih sankcij v skladu s členom 10 splošnih pogojev, ki veljajo za pogodbo.

- 10 Tožeča stranka je 22. januarja 2021 uradu OLAF poslala prošnjo na podlagi člena 6 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331), da bi pridobila dostop do končnega poročila preiskave OC/2019/0766/B4 urada OLAF in prilog k njemu (v nadaljevanju: zahtevani dokumenti).
- 11 Urad OLAF je 3. marca 2021 dostop do zahtevanih dokumentov zavrnil.
- 12 Tožeča stranka je 10. marca 2021 vložila potrdilno prošnjo za dostop do zahtevanih dokumentov na podlagi člena 7 Uredbe št. 1049/2001.
- 13 Komisija je s predhodnim informativnim obvestilom z dne 11. marca 2021 tožečo stranko obvestila, da je na podlagi končnega poročila neodvisnega revizorja začela postopek izterjave zneska 417.234,68 EUR, in jo pozvala, naj po potrebi predloži pripombe v roku 30 dni.
- 14 Urad OLAF je 26. aprila 2021 sprejel izpodbijano odločbo, s katero je zavrnil potrdilno prošnjo, navedeno v točki 12 zgoraj.

Predlogi strank

- 15 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - Komisiji naloži predložitev zahtevanih dokumentov;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 16 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Predlog za razglasitev ničnosti

- 17 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe v bistvu navaja šest tožbenih razlogov, od katerih se prvi nanaša na napačno uporabo prava glede posledic dostopa do zahtevanih dokumentov, drugi na kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z izjemo glede varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij, tretji na kršitev člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z izjemo glede varstva zasebnosti in integritete posameznika ter na kršitev načela sorazmernosti, četrti na kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z delnim dostopom do zahtevanih dokumentov, peti na kršitev obveznosti obrazložitve, šesti pa na napačno uporabo prava, ker urad OLAF njene pravice do obrambe ni priznal kot prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4 Uredbe št. 1049/2001.

- 18 Ker v skladu z ustaljeno sodno prakso neobstoj ali nezadostnost obrazložitve pomeni bistveno kršitev postopka v smislu člena 263 PDEU in je razlog javnega reda, ki ga mora sodišče Unije po potrebi preizkusiti po uradni dolžnosti (glej sodbi z dne 15. junija 2017, Španija/Komisija, C-279/16 P, neobjavljena, EU:C:2017:461, točka 22 in navedena sodna praksa, ter z dne 3. maja 2018, Malta/Komisija, T-653/16, EU:T:2018:241, točka 47 in navedena sodna praksa), je treba preučiti peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.
- 19 Tožeča stranka s tem tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana odločba ni dovolj obrazložena, ker se urad OLAF v točkah 4 in 5 te odločbe sklicuje na izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na postopek odločanja institucije, ne da bi pojasnil upoštevnost te posebne izjeme glede na vsebino poročila urada OLAF. Tako naj tožeča stranka ne bi mogla uveljavljati svoje pravice izpodbijati upoštevnost tega ugovora, Splošno sodišče pa naj ne bi moglo opraviti lastnega nadzora razlogov, zaradi katerih se je urad OLAF skliceval na člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001.
- 20 Komisija trditve tožeče stranke izpodbija.
- 21 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora biti obrazložitev aktov institucij Unije, ki se zahteva s členom 296 PDEU in členom 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da lahko zadevne osebe razberejo razloge za sprejeti ukrep in pristojno sodišče opravi nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki akta ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba vprašanje o tem, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU in člena 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, presojati ne le glede na njeno besedilo, temveč tudi glede na njen kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej v tem smislu sodbi z dne 4. junija 2020, Madžarska/Komisija, C-456/18 P, EU:C:2020:421, točka 57 in navedena sodna praksa, ter z dne 3. maja 2018, Malta/Komisija, T-653/16, EU:T:2018:241, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 22 Vendar je neobstoj obrazložitve mogoče ugotoviti, tudi če zadevna odločba vsebuje nekatere elemente obrazložitve. Protislovna ali nerazumljiva obrazložitev tako pomeni neobstoj obrazložitve. Tako je tudi takrat, kadar so elementi obrazložitve, navedeni v zadevni odločbi, tako pomanjkljivi, da njenemu naslovniku v okviru sprejetja te odločbe nikakor ne omogočajo, da bi razumel razlogovanje njenega avtorja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Komisija/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 23 Zlasti kadar se institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki ji je predložena prošnja za dostop do dokumenta, odloči, da bo to prošnjo zavrnila na podlagi katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma pojasniti, zakaj bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan s to izjemo, saj mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 24 V zvezi s tem je treba poudariti, da lahko institucija Unije ob presoji prošnje za dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga, upošteva več razlogov za zavrnitev, navedenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (sodba z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 113).

- 25 Tako je treba opozoriti, da v primeru več razlogov, tudi če je eden od razlogov izpodbijanega akta pomanjkljivo obrazložen, ta napaka ne more povzročiti razglasitve ničnosti tega akta, če en ali preostali razlogi zagotavljajo zadostno utemeljitev (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2019, Pethke/EUIPO, T-169/17, neobjavljena, EU:T:2019:135, točka 93 in navedena sodna praksa).
- 26 Vendar se lahko v nekaterih primerih zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije opre na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov, saj lahko za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste, veljajo podobne splošne ugotovitve (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 27 Te izjeme so tako namenjene temu, da lahko zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije ugotovi, da bi razkritje nekaterih kategorij dokumentov načeloma posegalo v interes, ki je varovan z izjemo, na katero se sklicuje, in se pri tem opre na te splošne ugotovitve, ne da bi morala konkretno in posamično preizkusiti vsakega od zahtevanih dokumentov (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 28 Tako iz sodne prakse izhaja, da je sklep, s katerim se zavrne razkritje dokumenta iz razloga, da za ta dokument velja splošna domneva zaupnosti, pravno zadostno obrazložen, kadar obrazložitev tega sklepa naslovniku omogoča razumeti, na eni strani, da se zadevna institucija sklicuje na zaupnost zadevnega dokumenta, da bi zavrnila njegovo razkritje, in, na drugi strani, da gre za dokument, za katerega velja ta splošna domneva zaupnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 19. decembra 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, točka 55, in z dne 21. oktobra 2020, ECB/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:845, točka 62).
- 29 Ta tožbeni razlog je treba preučiti ob upoštevanju načel in sodne prakse, navedenih v točkah od 21 do 28 zgoraj.
- 30 V obravnavani zadevi temelji glavni razlog izpodbijane odločbe na splošni domnevi zaupnosti, ki velja za dokumente v zvezi s preiskavami urada OLAF na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Iz izpodbijane odločbe je namreč razvidno, da je urad OLAF menil, da za zahtevane dokumente velja izjema iz te določbe, v skladu s katero institucije zavrnejo dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij. Urad OLAF je poleg tega kot dopolnitev menil, da zahtevani dokumenti spadajo pod izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja, ki jo ureja člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, delno pa pod izjemo iz člena 4(1)(b) iste uredbe, na podlagi katere se dostop zavrne, če bi razkritje oslabilo varstvo zasebnosti in integritete posameznika.

Obrazložitev izpodbijane odločbe v delu, v katerem temelji na varstvu namena inšpekcij, preiskav in revizij

- 31 Kar zadeva izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ta določba določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij.
- 32 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da se urad OLAF lahko sklicuje na splošno domnevo oslabitve namena dejavnosti preiskav, inšpekcij in revizij za zavrnitev razkritja dokumentov, ki se nanašajo na preiskavo, kadar ta še poteka ali je bila ravno končana in kadar se – v tem zadnjem primeru –

pristojni nacionalni organi v razumnem roku še niso odločili o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi z njegovim poročilom o preiskavi (glej sodbo z dne 1. septembra 2021, Homoki/Komisija, T-517/19, neobjavljena, EU:T:2021:529, točka 63 in navedena sodna praksa).

- 33 Izjema zaradi varstva inšpekcij, preiskav in revizij lahko namreč zajema različna dejanja preiskav ali inšpekcij, dokler preiskave ali inšpekcije potekajo, čeprav je posamezna preiskava ali inšpekcija, na podlagi katere je bilo pripravljeno poročilo, do katerega se prosi dostop, končana (glej sodbo z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 110 in navedena sodna praksa).
- 34 Vendar bi dopustitev, da izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 zajema različne dokumente, ki izhajajo iz inšpekcij, preiskav ali revizij, dokler ne bi bilo odločeno o nadaljnjih ukrepih, pomenila, da bi bil dostop do navedenih dokumentov podrejen negotovemu, prihodnjemu in morebiti oddaljenemu dogodku, odvisnemu od hitrosti in skrbnosti različnih organov (sodba z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 111).
- 35 Taka rešitev bi bila v nasprotju s ciljem zagotovitve dostopa javnosti do dokumentov v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi pri upravljanju finančnih interesov, z namenom, da se državljanom omogoči učinkovitejši nadzor zakonitosti izvajanja oblasti (glej sodbo z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 112 in navedena sodna praksa).
- 36 Tako iz sodne prakse izhaja, da se splošna domneva zaupnosti dokumentov, ki se nanašajo na preiskave urada OLAF, uporablja, dokler se organi, ki so naslovniki končnega poročila o preiskavi urada OLAF, ne odločijo o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi s tem poročilom, tako da izrazijo namen, da bodisi sprejmejo akte, ki posegajo v položaj zadevnih oseb, bodisi takih aktov ne sprejmejo. Vendar če na datum, ko mora institucija, ki ji je predložena prošnja za dostop, odgovoriti na to prošnjo, navedeni organi niso izrazili nobenega namena, splošna domneva zaupnosti dokumentov, ki se nanašajo na preiskave urada OLAF, ne sme preseči razumnega roka od datuma, ko jim je urad OLAF poslal to poročilo (glej v tem smislu sodbi z dne 26. maja 2016, International Management Group/Komisija, T-110/15, EU:T:2016:322, točka 35 in navedena sodna praksa, ter z dne 1. septembra 2021, Homoki/Komisija, T-517/19, neobjavljena, EU:T:2021:529, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 37 Ob upoštevanju te sodne prakse je treba presoditi, ali je izpodbijana odločba v delu, v katerem temelji na splošni domnevi na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, zadostno obrazložena.
- 38 Natančneje, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 28 zgoraj, je treba ugotoviti, ali je obrazložitev izpodbijane odločbe tožeči stranki omogočila razumeti, na eni strani, da se je Komisija za zavrnitev razkritja zahtevanih dokumentov sklicevala na njihovo zaupnost in, na drugi strani, da je šlo za dokumente, za katere velja ta splošna domneva zaupnosti.
- 39 V obravnavani zadevi je treba na prvem mestu ugotoviti, da je v izpodbijani odločbi navedeno, da je urad OLAF menil, da zahtevani dokumenti spadajo pod izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in sicer zaradi splošne domneve nedostopnosti do dokumentov v zvezi s preiskavami urada OLAF, ki je priznana s sodno prakso.

- 40 Tako je obrazložitev izpodbijane odločbe tožeči stranki omogočila razumeti, da se je urad OLAF za zavrnitev razkritja zahtevanih dokumentov skliceval na splošno domnevo zaupnosti, ki bi na podlagi člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 lahko veljala za dokumente v zvezi s preiskavami urada OLAF.
- 41 Na drugem mestu, čeprav je v izpodbijani odločbi navedeno, da so zahtevani dokumenti del preiskovalnega spisa OC/2019/0766 urada OLAF, je treba ugotoviti, da urad OLAF z vidika dejanskega stanja v točki 3 izpodbijane odločbe zgolj ugotavlja, prvič, da je bila navedena preiskava zaključena decembra 2020, in, drugič, da je bilo njegovo končno poročilo predloženo državnemu tožilstvu v Benetkah in Komisiji, skupaj s priporočili o morebitnih nadaljnjih ukrepih. Prav tako je v točki 5 izpodbijane odločbe navedeno, da je bilo končno priporočilo urada OLAF posredovano pristojnim organom Komisije in nacionalnim sodnim organom ter da bodo morali ti organi, če nameravajo sprejeti sankcijo zoper osebo, na katero se preiskava nanaša, tej osebi omogočiti dostop do končnega poročila urada OLAF, da bi ji bilo omogočeno uveljavljanje njene pravice do obrambe.
- 42 Vendar je treba, prvič, ugotoviti, da v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni omenjeno dejstvo, navedeno v točki 13 zgoraj, da je Komisija 11. marca 2021 pred sprejetjem navedene odločbe tožeči stranki poslala predhodno informativno obvestilo zaradi izterjave zneska 417.234,68 EUR in jo pozvala, naj po potrebi predloži pripombe v roku 30 dni.
- 43 To, da je Komisija po posredovanju poročila urada OLAF zoper tožečo stranko začela postopek izterjave večine izplačanih zneskov, za katere je bilo na podlagi končnega poročila neodvisnega revizorja ugotovljeno, da so neupravičeni, pa je mogoče šteti za nadaljnje ukrepanje na podlagi enega od priporočil iz poročila urada OLAF in zato za odločitev, ki označuje konec preiskave v smislu sodne prakse, navedene v točki 32 zgoraj.
- 44 Glede na to, da v izpodbijani odločbi v zvezi s tem ni nič navedeno, je mogoče domnevati, da je urad OLAF menil, da predhodno informativno obvestilo, ki je bilo tožeči stranki poslano 11. marca 2021, ni imelo niti za cilj niti za posledico končanje preiskave.
- 45 Vendar razlogi za tako razlago ne izhajajo iz obrazložitve izpodbijane odločbe.
- 46 Tako Komisija v izpodbijani odločbi ni pojasnila, ali je menila, da predhodno informativno obvestilo, naslovljeno na tožečo stranko, pomeni nadaljnje ukrepanje na podlagi poročila o preiskavi urada OLAF, in – če je tako – zakaj je posredovanje navedenega poročila državnemu tožilstvu v Benetkah povzročilo podaljšanje splošne domneve zaupnosti, ki velja za to poročilo.
- 47 Drugič, v skladu z razlago izpodbijane odločbe, navedeno v točki 44 zgoraj, je mogoče domnevati, da je urad OLAF menil, da se na datum sprejetja izpodbijane odločbe organi, na katere je bilo naslovljeno njegovo končno poročilo, v razumnem roku še niso odločili, kako bodo ukrepali v zvezi s tem poročilom o preiskavi.
- 48 Navesti pa je treba, da urad OLAF v izpodbijani odločbi ni navedel natančnega datuma posredovanja njegovega končnega poročila Komisiji in državnemu tožilstvu v Benetkah.
- 49 Res je, da je bila tožeča stranka, kot izhaja iz točke 9 zgoraj, o tem posredovanju obveščena z dopisom Komisije z dne 4. decembra 2020.

- 50 Vendar v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 32 zgoraj, velja, da čeprav za dokumente v zvezi s preiskavo urada OLAF, ki je bila ravno zaključena, velja splošna domneva zaupnosti na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, kadar pristojni organi še niso odločili o nadaljnjih ukrepih v zvezi z ustreznim poročilom o preiskavi, to velja pod pogojem, da na datum sprejetja odločbe o zavrnitvi razkritja navedenih dokumentov roka, ki je pretekel od posredovanja poročila urada OLAF pristojnim organom, ni mogoče šteti za nerazumnega.
- 51 Tako bi moral urad OLAF v obravnavani zadevi, da bi tožečo stranko seznanil s tem, da za zahtevane dokumente na datum sprejetja izpodbijane odločbe velja splošna domneva zaupnosti, ki lahko velja za dokumente v zvezi z njegovimi preiskavami, v obrazložitvi te odločbe sprejeti stališče glede vprašanja, ali je treba čas, ki je pretekel od datuma posredovanja njegovega poročila Komisiji in državnemu tožilstvu v Benetkah do datuma sprejetja izpodbijane odločbe šteti za razumen.
- 52 Poleg tega, čeprav je mogoče domnevati, da je urad OLAF v obravnavani zadevi menil, da rok, ki je pretekel od predložitve njegovega končnega poročila Komisiji in državnemu tožilstvu v Benetkah, ni nerazumen, razlogi za tako razlago ne izhajajo iz obrazložitve izpodbijane odločbe.
- 53 Zato je treba ugotoviti, da tožeča stranka brez informacij, navedenih v točkah od 41 do 52 zgoraj, iz besedila izpodbijane odločbe ni mogla razumeti razlogov, iz katerih je urad OLAF na datum sprejetja izpodbijane odločbe menil, da za zahtevane dokumente velja splošna domneva zaupnosti, ki bi lahko veljala za dokumente v zvezi z njegovimi preiskavami.
- 54 Na tretjem mestu, glede na pomanjkljivost elementov obrazložitve v izpodbijani odločbi ta Splošnemu sodišču ne omogoča presoje utemeljenosti drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, niti posledično izvajanja nadzora zakonitosti, ker ta določba utemeljuje odločilni razlog za izpodbijano odločbo.
- 55 Tožeča stranka je namreč z drugim tožbenim razlogom trdila, da urad OLAF obstoja domneve zaupnosti zahtevanih dokumentov ni dokazal na podlagi izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in da bi ji moral odobriti dostop do zahtevanih dokumentov glede na namen Komisije, ki je izražen s predhodnim informativnim obvestilom z dne 11. marca 2021, da domnevno nezakonito izterja znesek 417.234,68 EUR.
- 56 Komisija je v odgovoru na tožbo izpodbijala trditve tožeče stranke, tako da je med drugim trdila, da je za končna poročila urada OLAF splošna domneva zaupnosti veljala, dokler so potekali nadaljnji ukrepi po preiskavah urada OLAF, in da so italijanski sodni organi na datum sprejetja izpodbijane odločbe nedvomno izvajali take nadaljnje ukrepe.
- 57 Vendar, kot izhaja iz točk od 41 do 46 zgoraj, iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni razvidno, da bi urad OLAF ob sprejetju te odločbe menil, da sta tako Komisija kot državno tožilstvo v Benetkah nadaljnje ukrepe sprejela na podlagi priporočil iz končnega poročila o preiskavi. V izpodbijani odločbi namreč nista omenjena niti predhodno informativno obvestilo z dne 11. marca 2021 niti morebitni začetek preiskave s strani državnega tožilstva v Benetkah.
- 58 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ne obstajata niti pravica institucij Unije, da pred sodiščem Unije popravijo svoje nezadostno obrazložene odločbe, niti obveznost tega sodišča, da za presojo, ali je izpolnjena obveznost obrazložitve, upošteva dopolnilna pojasnila, ki jih je avtor zadevnega akta podal šele med postopkom. Podobno pravno stanje bi namreč lahko izničilo razdelitev

pristojnosti med upravo in sodiščem Unije, oslabilo nadzor nad zakonitostjo in ogrozilo izvrševanje pravice do pravnega sredstva (sodba z dne 11. junija 2020, Komisija/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, točka 58).

- 59 Poleg tega, tudi če se prizna, da dodatnih pojasnil, ki jih je Komisija podala med postopkom, ni mogoče šteti za dopolnitev obrazložitve izpodbijane odločbe, ampak za pojasnila, ki so potrebna za popolno razumevanje analize, na kateri temelji razlogovanje urada OLAF, pa je treba glede na trditve tožeče stranke ugotoviti, da se Komisija ni niti opredelila do vprašanja, ali je bilo predhodno informativno obvestilo z dne 11. marca 2021 nadaljnje ukrepanje, ki je pomenilo konec preiskave, niti – če je odgovor pritrdilen – ni navedla razlogov, iz katerih je zgolj posredovanje poročila urada OLAF državnemu tožilstvu v Benetkah povzročilo podaljšanje splošne domneve zaupnosti. Nazadnje, Komisija se v svojih pisanjih prav tako ni opredelila do vprašanja, ali je na datum sprejetja izpodbijane odločbe potekel razumen rok od predložitve zahtevanih dokumentov Komisiji in državnemu tožilstvu v Benetkah.
- 60 Zato Splošno sodišče ne more presoditi, ali se je urad OLAF na datum sprejetja izpodbijane odločbe lahko zakonito oprl na splošno domnevo zaupnosti, ki lahko velja za dokumente, ki se nanašajo na njegove preiskave na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 61 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da izpodbijana odločba v delu, v katerem temelji na izjemi iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ni zadostno obrazložena.

Obrazložitev izpodbijane odločbe v delu, v katerem temelji na varstvu postopka odločanja

- 62 Kar zadeva izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja, člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 določa, da se „[d]ostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, [...] zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.
- 63 Člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 določa, da se „[d]ostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, [...] zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.
- 64 Tako člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 le za del dokumentov za notranjo rabo, in sicer tistih, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, omogoča zavrnitev celo po sprejetju odločitve, kadar bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja te institucije (glej sodbo z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 79 in navedena sodna praksa; sodba z dne 15. januarja 2013, Strack/Komisija, T-392/07, neobjavljena, EU:T:2013:8, točka 235).
- 65 Zato je za to, da institucija, ki ji je predložena prošnja za dostop do dokumenta, uporabi člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, potrebno, da navedena institucija pojasni specifične razloge, iz katerih meni, da konec upravnega postopka ne izključuje, da je zavrnitev dostopa še naprej upravičena glede na nevarnost resne oslabitve njenega postopka odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 82 in navedena sodna praksa).

- 66 V obravnavani zadevi je v izpodbijani odločbi navedeno, da je Splošno sodišče v svoji novejši sodni praksi priznalo splošno domnevo nedostopnosti do dokumentov, ki so del spisov urada OLAF, in ocenilo, da lahko dejstvo, da postanejo dokumenti, ki se nanašajo na preiskave urada OLAF, na podlagi Uredbe št. 1049/2001 dostopni javnosti, resno ogrozi namen preiskave in postopek odločanja Komisije.
- 67 Tako bi glede na obrazložitev izpodbijane odločbe razkritje zahtevanih dokumentov resno oslabilo postopek odločanja urada OLAF, ker bi z razkritjem njegove strategije in delovnih metod resno ogrozilo popolno neodvisnost njegovih prihodnjih preiskav in njihovih ciljev.
- 68 V zvezi s tem je treba na eni strani navesti, da v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni opredeljena odločba Komisije, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, da je bil upravni postopek, na katerega se nanašajo zahtevani dokumenti, končan.
- 69 Natančneje, v izpodbijani odločbi ni navedeno, ali odločitev o koncu postopka priprave zahtevanih dokumentov ustreza dopisu z dne 4. decembra 2020, s katerim je urad OLAF tožečo stranko obvestil o posredovanju navedenih dokumentov državnemu tožilstvu v Benetkah in GD Komisije za mednarodno sodelovanje in razvoj, ali sprejemu s strani Komisije enega od nadaljnjih ukrepov, priporočenih v končnem poročilu urada OLAF, kot sta začetek postopka izterjave zneska 504.434,68 EUR ali vpis tožeče stranke v podatkovno zbirko EDES.
- 70 Na drugi strani je treba ugotoviti, da obrazložitev izpodbijane odločbe, navedena v točkah 66 in 67 zgoraj, nikakor ni podprta s podrobnimi podatki glede konkretne vsebine zahtevanih dokumentov, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumeti razloge, iz katerih bi njihovo razkritje lahko resno oslabilo postopek odločanja Komisije.
- 71 Nazadnje, mogoče je šteti, da se je Komisija nameravala sklicevati na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 kot posledico splošne domneve zaupnosti, ki izhaja iz člena 4(2), tretja alineja, navedene uredbe, s katero so lahko zajeti dokumenti, ki so povezani s preiskovalnimi postopki urada OLAF.
- 72 Vendar bi bilo treba v takem primeru ugotoviti, da glede na to, da izpodbijana odločba ni dovolj obrazložena v delu, v katerem temelji na izjemi iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, kot izhaja iz točke 61 zgoraj, posledično tudi ni obrazložena v delu, v katerem temelji na izjemi iz člena 4(3), drugi pododstavek, iste uredbe.
- 73 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da izpodbijana odločba v delu, v katerem temelji na izjemi iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ni zadostno obrazložena.

Obrazložitev izpodbijane odločbe v delu, v katerem temelji na varstvu zasebnosti in integritete posameznika

- 74 Kar zadeva izjemo v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznika, določeno v členu 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, iz izpodbijane odločbe izhaja, da je ta razlog postranski in omejen v primerjavi z glavnim razlogom iz navedene odločbe, ki temelji na splošni domnevi zaupnosti, s katero so lahko zajeti dokumenti, ki se nanašajo na preiskave urada OLAF. Čeprav je torej na podlagi tega razloga mogoče utemeljiti stališče urada OLAF, da zahtevanih dokumentov ni mogoče razkriti v celoti, pa na njegovi podlagi ni mogoče presoditi razloga, iz katerega je urad OLAF zavrnil delni dostop do teh dokumentov.

- 75 Zato razlog iz izpodbijane odločbe, ki temelji na izjemi v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznika, določeni v členu 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, sam po sebi ne zadostuje za utemeljitev zavrnitve dostopa do zahtevanih dokumentov.
- 76 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da noben od razlogov iz izpodbijane odločbe ne vsebuje zadostne utemeljitve, ki bi preprečila razglasitev ničnosti navedene odločbe, tako da je treba temu tožbenemu razlogu ugoditi, ne da bi bilo treba preučiti druge tožbene razloge, ki jih je navedla tožeča stranka.

Predlog, naj Komisija predloži zahtevane dokumente

- 77 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj Komisiji v skladu s členoma 91(c) in 104 Poslovnika Splošnega sodišča odredi predložitev končnega poročila urada OLAF, da bi se preverilo, med drugim, ali izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 upravičuje zavrnitev dostopa – čeprav delnega – do zahtevanih dokumentov.
- 78 V zvezi s tem člen 91(c) Poslovnika določa, da pripravljalni ukrepi zajemajo, med drugim, zahtevo za predložitev dokumentov, do katerih je institucija zavrnila dostop, v okviru tožbe o zakonitosti te zavrnitve.
- 79 Poleg tega člen 104 Poslovnika določa, da če je v okviru tožbe, s katero se izpodbija zakonitost zavrnitve dostopa do dokumenta s strani institucije, na podlagi pripravljalnega ukrepa iz člena 91(c) iste uredbe Splošnemu sodišču predložen dokument, do katerega je bil dostop zavrnen, se ta dokument ne posreduje drugim strankam.
- 80 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko samo Splošno sodišče presoja morebitno potrebo po dopolnitvi podatkov, ki so mu na voljo v zadevi, o kateri odloča (glej sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 77 in navedena sodna praksa), in da je pristojno, da presodi upoštevnost predloga za pripravljalni ukrep glede na predmet spora in potrebo po njegovem sprejetju (glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 2019, PT/EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, točka 111 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).
- 81 Res je, da je Splošno sodišče, kadar tožeča stranka izpodbija zakonitost odločbe, s katero ji je bil dostop do dokumenta zavrnen na podlagi ene od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, pri čemer trdi, da se izjema, na katero se sklicuje zadevna institucija, za zahtevani dokument ni smela uporabiti, načeloma dolžno odrediti predložitev tega dokumenta in ga preučiti, pri čemer se spoštuje sodno varstvo navedene stranke. Splošno sodišče, ker samo ni preučilo navedenega dokumenta, naj namreč ne bi moglo opraviti dejanske presoje v zvezi s tem, ali bi ji lahko navedena institucija dostop pravilno zavrnila na podlagi izjeme, na katero se je sklicevala, in posledično ni moglo presojati zakonitosti odločbe, s katero je bil zavrnen dostop do navedenega dokumenta (glej v tem smislu sodbo z dne 28. novembra 2013, Jurašinović/Svet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 82 Vendar je v obravnavani zadevi iz trditev tožeče stranke razvidno, da bi morale Splošno sodišče odrediti predlog za preiskavo, da bi preverilo, ali izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 upravičuje zavrnitev dostopa – čeprav delnega – do zahtevanih dokumentov na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001.
- 83 Člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001 določa, da če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

- 84 Iz sodne prakse pa izhaja, da kadar splošne domneve zaupnosti veljajo za nekatere kategorije dokumentov, za dokumente, ki jih te domneve zajemajo, ne velja obveznost celotnega ali delnega razkritja njihove vsebine (glej v tem smislu sodbi z dne 13. marca 2019, AlzChem/Komisija, C-666/17 P, neobjavljena, EU:C:2019:196, točka 70 in navedena sodna praksa, ter z dne 26. aprila 2016, Strack/Komisija, T-221/08, EU:T:2016:242, točka 168 in navedena sodna praksa).
- 85 Tako bi moralo Splošno sodišče le, če bi tožeča stranka dokazala utemeljenost drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, rešiti vprašanje, ali izjema iz člena 4(1)(b) navedene uredbe upravičuje zavrnitev dostopa – čeprav delnega – do zahtevanih dokumentov.
- 86 Kot pa izhaja iz točke 60 zgoraj, Splošno sodišče ob upoštevanju nezadostne obrazložitve izpodbijane odločbe ne more presoditi, ali se je urad OLAF utemeljeno skliceval na splošno domnevo zaupnosti v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 87 Ker Splošno sodišče ne more rešiti vprašanja, ali izjema iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 upravičuje zavrnitev dostopa – čeprav delnega – do zahtevanih dokumentov, bi bil izrek pripravljalnega ukrepa, ki ga je predlagala tožeča stranka, neuporaben, zato je te predloge mogoče le zavrniti.

Stroški

- 88 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.
- 89 Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti senat)

razsodilo:

- 1. Odločba z dne 26. aprila 2021, s katero je Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) družbi Eurecna SpA po preiskavi OC/2019/0766/B4 zavrnil dostop do končnega poročila in prilog k njemu, se razglasi za nično.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Truchot

Frendo

Perišin

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 12. julija 2023.

Podpisi