



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 26. maja 2016*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi s preiskavo OLAF —
Zavrnitev dostopa — Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij —
Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa — Kategorija dokumentov“

V zadevi T-110/15,

International Management Group s sedežem v Bruslju (Belgija), ki so jo najprej zastopali
M. Burgstaller, solicitor, in E. Wright, barrister, nato A. Tymen in L. Levi, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in S. Bartelt, agenta,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU, katere predmet je razglasitev ničnosti odločbe Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 z dne 6. februarja 2015, s katero je bil tožeči stranki zavrnen dostop do dokumentov v zvezi s preiskavo zoper njo,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Gratsias, predsednik, M. Kančeva, sodnica, in C. Wetter (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, družba International Management Group, je bila 17. junija 2014 obveščena o tem, da Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) preiskuje „možne nepravilnosti pri dodelitvi evropskih sredstev [v njeno korist] v zvezi z njeno pravno naravo, med drugim o uporabi člena 53(1)(c) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti [(UL 2002, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74)]“.

* Jezik postopka: angleščina.

- 2 V okviru preiskave OLAF v fazi povzetka dejstev iz člena 9(4) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1) sta se sestala OLAF in predstavnik tožeče stranke, čemur je sledila izmenjava dopisov in prošnja za dostop do nekaterih dokumentov, ki so bili navedeni v navedenem povzetku dejstev, OLAF pa je ta dostop na podlagi zgoraj navedene uredbe zavrnil.
- 3 Tožeča stranka je 30. oktobra 2014 na podlagi člena 2(1) 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) zaprosila za dostop do teh dokumentov:
 - „(a) vse dokumente in informacije, ki jih ima OLAF, v zvezi s preiskavo;
 - (b) vse ostale dokumente in informacije, ki jih ima OLAF in ki si nanašajo na [tožečo stranko];
 - (c) vse dopise iz ‚Povzetka dejstev‘ v prilogi k dopisu [OLAF] z dne 6. oktobra 2014 ali z njim povezane dopise;
 - (d) vse dopise med OLAF in državami članicami, ki so vpletene v preiskavo;
 - (e) vse s preiskavo povezane dokumente, poročila in informacije, ki so bili predloženi državam članicam in obratno in ki vsebujejo:
 - (i) domnevne ‚uradne izjave organov (vključno ministrstev za zunanje zadeve) nekaterih držav članic‘(glej točko 22 dokumenta [OLAF], naslovljenega ‚Povzetek dejstev‘);
 - (ii) domnevne ‚informacije, ki so bile prejete od Združenih narodov in [GD] ECHO‘ (glej točke od 23 do 25 dokumenta [OLAF], naslovljenega ‚Povzetek dejstev‘);
 - (f) vse dokumente, poročila in informacije, povezane s preiskavo, ki so bili posredovani institucijam, organom, službam in agencijam Unije ter državam, ki niso članice, v obdobju med letoma 2008 in 2014.“
- 4 OLAF je 27. novembra 2014 tožeči stranki zavrnil dostop do vseh zahtevanih dokumentov, ker naj bi njihovo razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.
- 5 Tožeča stranka je 11. decembra 2014 vložila potrdilno prošnjo za dostop do zahtevanih dokumentov (v nadaljevanju: potrdilna prošnja) v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001.
- 6 Preiskava OLAF z opravilno številko OF/2011/1002, v katero spadajo dokumenti, navedeni zgoraj v točki 3, iz začetne prošnje tožeče stranke v točkah (a) in od (c) do (f), je bila končana 12. decembra 2014 in končno poročilo je OLAF Evropski komisiji posredoval 15. decembra 2014.
- 7 OLAF je 6. februarja 2015 sprejel odločbo THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287, s katero je zavrnil potrdilno prošnjo (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), pri čemer je navedel, da vsi zahtevani dokumenti spadajo bodisi v preiskavo, ki še poteka, bodisi v preiskavo, ki je sicer končana, vendar glede katere se razumni rok, določen za ukrepanje pristojnih organov Evropske unije ali nacionalnih organov, še ni iztekkel, tako da bi njihovo razkritje lahko oslabilo varstvo namena navedenih preiskav.

Postopek in predlogi strank

- 8 Tožeča stranka je 2. marca 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

- 9 Z ločeno vlogo, vloženo istega dne, je tožeča stranka predlagala odločanje po hitrem postopku na podlagi člena 76a Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991.
- 10 Komisija je 24. aprila 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.
- 11 Splošno sodišče (osmi senat) je s sklepom z dne 5. maja 2015 zavrnilo predlog za obravnavanje po hitrem postopku.
- 12 Replika je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 24. avgusta 2015.
- 13 Duplika je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 27. oktobra 2015.
- 14 Sodno tajništvo Splošnega sodišča je 27. novembra 2015 stranki obvestilo o koncu pisnega dela postopka. Stranki nista vložili predloga za obravnavo v roku iz člena 106(2) Poslovnika Splošnega sodišča.
- 15 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 16 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 17 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, in sicer, prvič, Komisija naj bi kršila svojo obveznost obrazložitve, ker se je sklicevala na splošno domnevo o uporabi varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij, drugič, obstajal naj bi prevladujoč javni interes za razkritje zahtevanih dokumentov, tretjič, obrazložitev v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznika naj ne bi bila podana, in četrtič, kršeno naj bi bilo načelo dobrega upravljanja.

Prvi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve Komisije, ker se je sklicevala na splošno domnevo o uporabi varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij

- 18 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga trdi, da Komisija ni izpolnila svoje obveznosti obrazložitve s tem, da se je oprla na splošno domnevo, ki se uporablja za zahtevane dokumente. V zvezi s tem tožeča stranka opozarja, da je razlog, ki omogoča uporabo splošne domneve, ta, da se iste ugotovitve uporabljajo za istovrstne dokumente. Iz razlogov, navedenih v izpodbijani odločbi, pa naj bi bilo razvidno, da so se različne ugotovitve uporabljale za različne vrste dokumentov. Poleg tega naj bi bila zadevna preiskava zdaj končana. Pristop OLAF, in sicer uporaba splošne domneve za vse dokumente, naj bi bil tudi v nasprotju s ciljem Uredbe št. 1049/2001.
- 19 Poleg tega naj v obravnavani zadevi ne bi bilo mogoče uporabiti nobene splošne domneve, niti glede zakonodaje niti glede obstoječe sodne prakse, in analogija, ki jo je navedla Komisija, z drugimi splošnimi domnevami, priznanimi s sodno prakso, naj bi bila brezpredmetna.

- 20 Komisija navaja, da se zdi, da trditve tožeče stranke zajemajo vsebinske pripombe, ki nimajo nikakršne zveze z obveznostjo obrazložitve. Izpodbijana odločba naj bi bila namreč dovolj obrazložena tako z vidika ustaljene sodne prakse na področju dostopa do spisov preiskave OLAF kot z vidika uporabe sodne prakse v zvezi z „zakonskimi“ splošnimi domnevami glede dokumentov iz spisov. Splošna domneva, ki jo je nedavno uporabil OLAF, naj bi temeljila na uporabi zdaj v zvezi s tem že ustaljene sodne prakse po analogiji. Po mnenju Komisije bi bilo treba za dokumente OLAF v zvezi s preiskavo, ki jo vodi ta urad, uporabiti istovrstno splošno domnevo kot v primerih, v katerih je bila s sodno prakso že priznana kakšna splošna domneva. Priznanje te domneve naj bi bilo upravičeno zaradi nujnosti ohranitve polnega učinka sektorskih regulativnih okvirov, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije in ki izključujejo pravico dostopa do spisa in varujejo zaupnost dokumentov iz spisa, da se prepreči, da bi ureditev dostopa javnosti do dokumentov služila obidenju ali spodkopavanju sektorskih pravil.
- 21 Komisija v zvezi s tem navaja, da, tako kot v zadevah s področja konkurenčnega prava, splošna domneva o nemožnosti dostopa izhaja iz določb sektorske zakonodaje (Uredbe št. 883/2013), ki določa stroga pravila o zaupnosti pri obdelavi podatkov, pridobljenih med preiskavo (člen 10 in, bolj na splošno, členi od 3 do 16 navedene uredbe), in izključuje pravico dostopa do spisa. Če bi bil širši javnosti in zlasti zadevnim osebam omogočen dostop do spisa na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi to neposredno oslabilo sektorsko ureditev in učinkovitost preiskav bi bila zaradi tega resno ogrožena. Poleg tega naj bi zaupnost informacij, ki je določena z Uredbo št. 883/2013, ustrezala zelo specifičnim ciljem, in sicer, na eni strani, ohraniti nemoten potek preiskave v javnem interesu in, na drugi strani, varovati legitimne interese zadevnih oseb, tako da se informacije, ki jih te osebe posredujejo Komisiji, uporabljajo izključno za namene preiskave. Nazadnje, Komisija meni, da bi bilo treba splošno domnevo uporabiti ne samo pred, temveč tudi po koncu preiskave in ukrepah, sprejetih na podlagi te preiskave.
- 22 Najprej je treba opozoriti na zakonodajo, ki se uporablja v obravnavani zadevi, in na načela sodne prakse, ki so se razvila na področju dostopa do dokumentov.
- 23 Prvič, na podlagi člena 15(3) PDEU in člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, pri čemer je treba upoštevati načela in pogoje, ki se določijo v skladu z navedenim odstavkom. V skladu z drugim pododstavkom tega odstavka navedena načela in pogoje med drugim določita Evropski parlament in Svet Evropske unije v svojih poslovnikih v skladu z rednim zakonodajnim postopkom.
- 24 Drugič, poudariti je treba, da v skladu s sodno prakso Sodišča upravna dejavnost Komisije ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (sodba z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 91; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 60).
- 25 Tretjič, namen Uredbe št. 1049/2001 je javnosti zagotoviti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij (sodba z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 61). Iz te uredbe, zlasti iz njenega člena 4, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, tudi izhaja, da za pravico dostopa kljub temu veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa (sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 62; z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 51, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 61).
- 26 Četrto, na podlagi izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, institucije, razen če prevlada javni interes za njegovo razkritje, zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij.

- 27 Petič, drži, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, za katerega razkritje se zaproša, načeloma ne zadošča, da ta dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001. Zadevna institucija mora predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem, določenih v tem členu (sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 49, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64).
- 28 Vendar je Sodišče priznalo, da se lahko zadevna institucija Skupnosti v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50; glej tudi sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 29 Tako je Sodišče že potrdilo obstoj splošnih domnev za zavrnitev dostopa do dokumentov v petih primerih, in sicer glede dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči (sodba z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 61), dokumentov, izmenjanih med Komisijo in strankami, ki priglašajo koncentracijo, ali tretjimi v okviru postopka nadzora koncentracij podjetij (sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 123, in Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 64), vlog, ki jih institucija vložijo v okviru sodnega postopka (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 94), dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka (sodba z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 65) in dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom izvajanja člena 101 PDEU (sodba z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 93).
- 30 Splošno sodišče je priznalo obstoj splošnih domnev v štirih dodatnih primerih, in sicer v zvezi s ponudbami ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila, če prošnjo za dostop vložijo drugi ponudnik (sodba z dne 29. januarja 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 in T-532/10, EU:T:2013:38, točka 101), v zvezi z dokumenti, ki se nanašajo na tako imenovani postopek „EU Pilot“ (sodba z dne 25. septembra 2014, Spirlea/Komisija, T-306/12, v pritožbenem postopku, EU:T:2014:816, točka 63), v zvezi z dokumenti, ki jih na podlagi člena 11(4) Uredbe št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) nacionalni organi, pristojni za konkurenco, posredujejo Komisiji (sodba z dne 12. maja 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Komisija, T-623/13, EU:T:2015:268, točka 64) in v zvezi z dokumenti, ki jih Komisija sestavi v okviru priprave ocene učinka za pripravo političnega predloga (sodba z dne 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisija, T-424/14 in T-425/14, v pritožbenem postopku, EU:T:2015:848, točka 97).
- 31 Čeprav je Sodišče v večini zadev, navedenih zgoraj v točki 29, presojalo razmerja med Uredbo št. 1049/2001 in drugo zakonodajo, ki vsebuje posebno ureditev dostopnosti, in ugotovilo, da je treba zagotoviti dosledno uporabo vseh teh uredb, je iz te sodne prakse kljub temu razvidno, da razmerje med uredbama ni edino merilo, s katerim je mogoče upravičiti uporabo teh splošnih domnev.
- 32 Iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 29, je namreč razvidno, da je *ratio legis*, ki utemeljuje uporabo teh splošnih domnev, povezan z nujnostjo zagotavljanja učinkovitega poteka zadevnih postopkov in jamstva, da njihovi cilji niso ogroženi. Tako lahko priznavanje neke splošne domneve temelji na nezdržljivosti dostopa do dokumentov nekaterih postopkov z učinkovitim potekom teh postopkov in na nevarnosti, da bi bili ti oslabljeni, glede na to, da splošne domneve omogočajo ohranitev celovitosti poteka postopka z omejitvijo vpletanja tretjih oseb (glej v tem smislu sodbo z dne 25. septembra 2014, Spirlea/Komisija, T-306/12, v pritožbenem postopku, EU:T:2014:816, točki 57 in 58, in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v združenih zadevah LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:528, točke 66, 68, 74 in 76). Uporaba posebnih pravil, določenih

v pravnem aktu, ki se nanaša na postopek pred institucijo Unije, za katerega potrebe so bili predloženi zaproseni dokumenti, je eno od meril, ki lahko upravičijo priznavanje splošne domneve (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, neobjavljena, EU:T:2015:374, točka 91 in navedena sodna praksa ter sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, točka 75).

- 33 Sklepanje Sodišča v navedenih zadevah pa je treba uporabiti tudi za preiskovalne dejavnosti OLAF. Drugače povedano, splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do dokumentov, vsebovanih v spisu OLAF, ko preiskovalni postopek pred OLAF še poteka, bi načeloma oslabil nemoten potek preiskave. To velja, tudi če je bila preiskava pred OLAF pravkar končana (glej točko 35 spodaj).
- 34 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so za preiskovalni postopek pred OLAF značilna tudi posebna pravila na področju dostopa do informacij, pridobljenih ali ugotovljenih v okviru tega postopka, in njihove obdelave. Na podlagi Uredbe št. 883/2013, ki ureja preiskave OLAF, je ta urad pravno zavezan, da informacije, ki jih pridobi med preiskavami, šteje za zaupne informacije, ki se obravnavajo kot poslovna skrivnost v skladu s členom 10 te uredbe. Poleg tega je treba ugotoviti, da za osebo, ki je predmet preiskave OLAF, če ne štejejo njene pravice do prejema zapisnika zaslišanja pred OLAF (da ga potrdi ali doda pripombe) v skladu s členom 9 navedene uredbe, ni določen nikakršen dostop do dokumentov. Dostop do spisov OLAF namreč dejansko poteka med postopkom izvajanja ukrepov na podlagi preiskave. Končno priporočilo urada OLAF se predloži pristojnim organom Unije ali nacionalnim organom. Če ti organi nameravajo sprejeti sankcijo proti osebi, na katero se preiskava nanaša, v obravnavanem primeru torej proti tožeči stranki, ji morajo omogočiti izvajanje njene pravice do obrambe v skladu z veljavnim upravnim ali kazenskim postopkom.
- 35 Poleg tega, v zvezi z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo preiskovalnih dejavnosti, je iz sodne prakse razvidno, da varstvo preiskav OLAF zajema tudi ukrepe, sprejete na podlagi teh preiskav, če so ti izvedeni v razumnem roku (glej v tem smislu sodbo z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točke od 108 do 113). V skladu s to sodno prakso namreč velja, da če še ni potekel razumen rok za odločitev glede sprejetja ukrepov v zvezi z informacijami, ki jih je OLAF poslal pristojnim organom, bi lahko odobritev dostopa do spisa preiskave OLAF, čeprav delnega, ogrozila to, da nacionalni organi dejansko uporabijo te elemente, saj bi lahko osebe, ki so osumljene vpletenosti v nepravilnosti, s svojim ravnanjem preprečile nemoten potek različnih postopkov ali preiskav, za katerih uvedbo bi se ti organi lahko odločili. Prav tako je treba navesti, da so preiskave OLAF, pa tudi morebitni nadaljnji postopki, odvisni od tega, ali so obveščevalci in priče pripravljeni predložiti informacije. Možnost, da bi se njihove informacije, pojasnila ali domneve razkrile, bi jih lahko spodbudila k temu, da prekličejo predložene informacije ali da občutljivih informacij ne razkrijejo, kar bi oslabilo učinkovitost politike Unije na področju boja proti goljufijam.
- 36 Skratka, zakonodajni okvir, ki se uporablja za OLAF, načeloma izključuje pravico zadevnih oseb do dostopa do spisa OLAF. Le če organi, ki so naslovniki končnega poročila, nameravajo sprejeti akte, ki posegajo v položaj zadevnih oseb, morajo ti organi v skladu s postopkovnimi pravili, ki se zanje uporabljajo, odobriti dostop do končnega poročila OLAF, da bi tem osebam omogočili izvajanje njihove pravice do obrambe. Zato bi odobritev dostopa širše javnosti do spisov OLAF ali do končnih poročil OLAF resno omajala ureditev, ki je vzpostavljena z Uredbo št. 883/2013.
- 37 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba v okviru razlage izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 priznati obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa načeloma oslabilo varstvo namena preiskovalne dejavnosti OLAF.

- 38 Vendar ta splošna domneva ne izključuje pravice navedenih zadevnih oseb, da dokažejo, da za dokument, katerega razkritje se zahteva, navedena domneva ne velja ali da prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 62, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 100).
- 39 Nasprotno pa zahteve, da se preveri, ali se zadevna splošna domneva dejansko uporablja, ni mogoče razlagati tako, da bi morala zadevna institucija posamično preučiti vsak dokument, ki se zahteva v obravnavani zadevi. S takšno zahtevo bi se tej splošni domnevi odvzel polni učinek, in sicer omogočiti zadevni instituciji, da na vseobsegajočo zahtevo za dostop tudi odgovori vseobsegajoče (sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 68, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 101).
- 40 Ob upoštevanju načel sodne prakse, na katera je bilo opozorjeno zgoraj, je treba presoditi, ali je OLAF napačno uporabil člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 41 V obravnavani zadevi je treba navesti, da ni sporno, da se prošnja za dostop, ki jo je vložila tožeča stranka, nanaša na dokumente, ki spadajo v preiskave OLAF.
- 42 Iz izpodbijane odločbe je razvidno – česar tožeča stranka ne izpodbija – da so dokumenti, ki so navedeni zgoraj v točki 3 in ki so v začetni prošnji tožeče stranke v točkah (a) in od (c) do (f), del preiskave OF/2011/1002 OLAF v zvezi s tožečo stranko, pri čemer je bila ta preiskava končana 12. decembra 2014, in da spadajo dokumenti, ki so v začetni prošnji tožeče stranke v točko (b), v več preiskav, ki še potekajo.
- 43 Ker je bila preiskava OF/2011/1002 končana 12. decembra 2014, je OLAF menil – in se pri tem oprl na sodno prakso, v skladu s katero za dokumente, ki se nanašajo na preiskave, velja izjema iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 v primeru, ko so bila po posebnih končanih preiskavah sestavljena končna poročila, vendar razumni rok za sprejetje ukrepov na podlagi postopka še ni potekel – da ta rok za odločitev glede sprejetja ukrepov v zvezi z informacijami, ki jih je poslal pristojnemu organu, v obravnavani zadevi še ni potekel. OLAF je tudi pojasnil, da je za dokumente veljala splošna domneva, ki se je uporabljala pred in po koncu preiskave, pri čemer se je skliceval na potrebo po varstvu zaupnosti informacij in zagotovitvi sodelovanja obveščevalcev. V zvezi s tem se je skliceval na dejstvo, da so preiskave in postopki sprejemanja ukrepov na njihovi podlagi v veliki meri odvisni od informacij, ki jih predložijo tretji obveščevalci in priče ter od njihove volje, da predložijo te informacije, in da če te informacije ne bi bile varovane kot zaupne, bi bila pripravljenost navedenih oseb, da sodelujejo v preiskavi, vprašljiva. V tem kontekstu je pojasnil obstoječa pravila posameznih sektorjev, med katera spada člen 10 Uredbe št. 883/2013, ki urejajo preiskave, ki jih opravlja OLAF, in obveznost zaupnosti.
- 44 Na podlagi načel iz sodne prakse, na katera je bila opozorjeno zgoraj, je treba šteti, da je OLAF pravilno uporabil splošno domnevo zaupnosti dokumentov, ki se nanašajo na njegove preiskave.
- 45 V zvezi s tem trditve tožeče stranke, češ da te domneve ni mogoče uporabiti za dokumente, ki spadajo v končan preiskovalni postopek, ni mogoče sprejeti.
- 46 Kot je že bilo navedeno zgoraj, potem ko OLAF konča svojo preiskavo in sestavi končno poročilo, mora pristojni organ še odločiti o sprejetju ukrepov na podlagi preiskave. Zato se splošna domneva uporablja tudi za postopek, ki je že končan, saj je poseg v varovane javne interese mogoč tudi po koncu postopka OLAF.

- 47 Poleg tega je treba ugotoviti, da je bila preiskava končana 12. decembra 2014 in da je OLAF njeno končno poročilo posredoval Komisiji 15. decembra 2014 v skladu s členom 11(3) Uredbe št. 883/2013, zato razumni rok za sprejetje ukrepov na podlagi preiskave, kot je pravilno navedel OLAF v izpodbijani odločbi, na dan sprejetja navedene odločbe še ni potekel.
- 48 Tožeča stranka se prav tako ne more sklicevati na zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. maja 2014, *Catinis/Komisija* (T-447/11, EU:T:2014:267), da bi trdila, da se splošna domneva ne uporablja in da OLAF zato ni oproščen obveznosti obrazložitve. V navedeni zadevi se OLAF ni skliceval na splošno domnevo nedostopnosti, temveč je opravil posamičen in konkreten preizkus zahtevanih dokumentov. Zato Splošno sodišče ni preučilo, ali je to domnevo mogoče uporabiti.
- 49 Nazadnje, trditev, da je bil namen predloga v zvezi z revizijo Uredbe št. 1049/2001, ki ga je leta 2008 pripravila Komisija, „vključiti splošne domneve nedostopnosti“ brez sklicevanja na preiskovalne funkcije OLAF, in trditev, da predlog Komisije, naj Splošno sodišče prizna splošno domnevo, ki se uporablja za spise OLAF, pomeni, da Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj krši člen 17(2) PEU, ki Komisiji daje pooblastilo za podajanje zakonodajnih predlogov, in člen 14 PEU, ki Parlamentu in Svetu podeljuje zakonodajno funkcijo, nista upoštevnii. V zadevah v zvezi z dostopom do dokumentov je bila splošna domneva potrjena s sodno prakso na več področjih, ne da bi se zakonitost te domneve izpodbijala ob upoštevanju člena 14 PEU in člena 17(2) PEU. Ni torej razlogov za trditev, da bi razširitev te domneve na preiskovalne spise OLAF lahko ustvarila težave v zvezi s tem. Predlog Komisije tako ali tako ni bil sprejet.
- 50 Nazadnje, kar zadeva domnevno kršitev obveznosti obrazložitve, kot je določena v členu 296 PDEU, in ob upoštevanju načel, ki izhajajo iz sodne prakse, navedene zgoraj v točkah od 23 do 40, je treba ugotoviti, kot je razvidno tudi zgoraj iz točke 43, da je OLAF navedeno obveznost izpolnil.

Drugi tožbeni razlog: obstoj prevladujočega javnega interesa za razkritje dokumentov

- 51 Tožeča stranka v okviru drugega tožbenega razloga navaja, da obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje zahtevanih dokumentov, saj so bili posredovani tretjim osebam, tudi nepooblaščenim, kakršen je nemški časnik *Der Spiegel*. Obstoj interne preiskave o posredovanju dokumentov nepooblaščenim tretjim osebam naj ne bi zadostovala za razbremenitev odgovornosti Komisije za odtekanje informacij. Po navedbah tožeče stranke naj bi bil zanjo dostop do zahtevanih dokumentov nujen zato, da bi lahko ovrgla zelo hude obtožbe proti njej, ki so bile navedene zlasti v časniku *Der Spiegel*. Tožeča stranka naj bi imela legitimen interes za to, da se ji omogoči, da se brani, tudi javno. Ta obramba, ki naj bi vzpostavila ravnovesje pri izvajanju preiskovalnih funkcij OLAF, naj bi bila mogoča le z dokumenti, ki naj bi bili do zdaj tožeči stranki nedostopni.
- 52 Najprej, Komisija trdi, da je do razkritja končnega poročila OLAF prišlo zaradi nedovoljenega odtekanja informacij, v zvezi s katerim je bila uvedena preiskava. To nedovoljeno odtekanje informacij je dejanski element, ki ne more vplivati na presojo obstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje zahtevanih dokumentov. Dalje, Komisija trdi, da ima tožeča stranka kot oseba, na katero se nanaša preiskava OLAF, povsem zaseben interes za to razkritje. Tovrsten posamičen interes, ki ga drugi državljani nimajo, ne more pomeniti prevladujočega javnega interesa v smislu Uredbe št. 1049/2001. Nazadnje, Komisija opozarja, da mora tožeča stranka dokazati, da obstaja prevladujoč javni interes za razkritje zahtevanih dokumentov. Potrdilna prošnja pa naj ne bi vsebovala skoraj ničesar v zvezi z obstojem prevladujočega javnega interesa za to razkritje, kar bi lahko ovrglo splošno domnevo nedostopnosti, razen nejasnega in splošnega sklicevanja na pravico tožeče stranke do obrambe. Komisija v dupliki dodaja, da je nujnost obrambe proti „hudim obtožbam“ tiska prav tako povsem zaseben interes, in ne prevladujoč javni interes.
- 53 Opozoriti je treba, da se v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 uporaba v njem navedene izjeme zavrne, če razkritje zadevnega dokumenta upravičuje prevladujoči javni interes.

- 54 V zvezi z nujnostjo dosega razkritja zahtevanih dokumentov na podlagi prevladujočega interesa, da bi bila omogočena lažja obramba proti obtožbam, navedenim po objavi članka v časniku *Der Spiegel*, je treba navesti, da ta trditev ne dokazuje obstoja javnega interesa, ki bi upravičil razkritje zahtevanih dokumentov in ki bi lahko imel prednost pred varstvom zaupnosti v smislu člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Ob upoštevanju splošnega načela dostopa do dokumentov, ki je določeno v členu 15 PDEU in uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 1049/2001, mora biti ta interes objektivni in splošen ter se ne sme zamešati s posamičnim ali zasebnim interesom.
- 55 Na podlagi člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001 so upravičenci do dostopa do dokumentov institucij namreč „[v]si državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic“. Iz tega izhaja, da je namen te uredbe zagotovitev dostopa do javnih dokumentov vsem in ne le prosilcu, ki ga ti dokumenti zadevajo (sodba z dne 26. aprila 2005, Sison/Svet, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, EU:T:2005:143, točka 50).
- 56 Zato posamičen interes, na katerega se lahko sklicuje prosilec za dostop do dokumentov, ki se nanj osebno nanašajo, na splošno ne more biti odločilen v okviru presoje obstoja prevladujočega javnega interesa in vzpostavitve ravnovesja interesov na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbe z dne 26. aprila 2005, Sison/Svet, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, EU:T:2005:143, točka 52; z dne 20. marca 2014; Reagens/Komisija, EU:T:2014:139, točka 144, in z dne 21. maja 2014, Catinis/Komisija, T-447/11, EU:T:2014:267, točke od 61 do 64).
- 57 Tudi ob predpostavki, da bi se zahtevani dokumenti izkazali kot nujni za obrambo tožeče stranke v okviru tožbe, kar je vprašanje, ki se nanaša na preučitev te tožbe, ta okoliščina ni upoštevna pri presoji ravnovesja javnih interesov. To velja tudi za trditev, da je dostop do zahtevanih dokumentov nujen za to, da se tožeči stranki omogoči boljšo obrambo proti obtožbam, objavljenim v nemškem tisku.
- 58 Ugotoviti pa je treba, da tožeča stranka – če izvzamemo zasebne interese, pri čemer je bil eden naveden v okviru potrdilne prošnje in se nanaša na spoštovanje pravice do obrambe v povezavi s preiskavo OLAF, drugi, ki je bil naveden v okviru tega spora, pa se nanaša na interes tožeče stranke, da se bolje brani proti obtožbam, objavljenim v časniku *Der Spiegel* – ni navedla drugih trditev, ki upravičujejo prevladujoč javni interes.
- 59 Poleg tega zgolj dejstvo, da del zaupnega spisa OLAF morda ni bil zakonito razkrit, ne upravičuje tega, da se v korist zadevne osebe odstopi od pravil o zaupnosti, ki veljajo za spis preiskave OLAF (glej v tem smislu sklep z dne 18. decembra 2003, Gómez-Reino/Komisija, T-215/02, EU:T:2003:352, točka 65).
- 60 Ob upoštevanju navedenega drugega tožbenega razloga zato ni mogoče sprejeti.

Tretji tožbeni razlog: neobstoj obrazložitve v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznika

- 61 Tožeča stranka v okviru tretjega tožbenega razloga meni, da glede na naravo zadevnih dokumentov ni verjetno, da bi bilo varstvo zasebnosti in integritete posameznika ogroženo. OLAF naj poleg tega ne bi pojasnil, zakaj ne more odobriti delnega dostopa do zahtevanih dokumentov ob spoštovanju zasebnosti in integritete posamičnih osebnih podatkov.
- 62 Komisija odgovarja, da je bila točka v izpodbijani odločbi, ki je posvečena varstvu osebnih podatkov, dodana zaradi izčrpnosti, ker so zahtevani dokumenti vsebovali tudi podatke, ki so bili varovani na podlagi neke druge izjeme. Ker pa izpodbijana odločba temelji predvsem na uporabi splošne domneve – kot je razvidno iz točke navedene odločbe, ki je pred točko, posvečeno varstvu osebnih podatkov, ki omogoča, da se ne razkrije vseh zahtevanih dokumentov in da se ne ugotavlja, ali bi bilo treba odobriti delni dostop – naj bi bil ta tožbeni razlog brezpredmeten.

63 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, kot je to storila Komisija, da je treba ta tožbeni razlog vsekakor zavriniti kot brezpredmeten, ker je izpodbijana odločba že zakonito utemeljena z razlogi, ki jih vsebuje in ki se nanašajo na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.

Četrty tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja

64 Tožeča stranka meni, da je OLAF kršil načelo dobrega upravljanja, ki je določeno v členu 41 Listine o temeljnih pravicah, s tem, da pri sprejetju izpodbijane odločbe ni preučil vseh upoštevnihih vidikov zadeve in da se je skliceval na domnevni obstoj splošne domneve. Načelo dobrega upravljanja naj bi bilo kršeno tudi zaradi razkritja končnega poročila OLAF različnim osebam, vključno z avtorjem članka, objavljenega v časniku *Der Spiegel*, in evropskim poslancem. Zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov, ki bi tožeči stranki omogočil obrambo proti obtožbam tretjih oseb na podlagi dokumentov, pridobljenih zaradi odtekanja informacij, je prav tako nepravilna.

65 Komisija odgovarja, da je OLAF upošteval vse vidike, ki jih je moral preučiti pri izdaji odločbe, in navedel za to potrebne razloge na podlagi obstoja splošne domneve, ki se nanaša na dokumente v zvezi z njegovimi preiskovalnimi dejavnostmi. Zato Komisija ne razume, zakaj naj bi bilo načelo dobrega upravljanja kršeno. Še enkrat opozarja, da če je prišlo do domnevnega razkritja končnega poročila OLAF različnim osebam, je to zaradi nedovoljenega odtekanja informacij, in da o okoliščinah tega odtekanja poteka preiskava.

66 Poudariti je treba, da OLAF z uporabo splošne domneve ni kršil načela dobrega upravljanja. Kot je že bilo ugotovljeno v okviru prvega tožbenega razloga, je OLAF v izpodbijani odločbi pojasnil, zakaj se uporablja splošna domneva, ki naj bi veljala za vse dokumente, na katere se nanaša preiskava, da bi bila varovana integriteta pravil posamičnih sektorjev, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije v zvezi z dejavnostmi OLAF.

67 Dejstvo, da naj bi prišlo do nedovoljenega odtekanja informacij, ki so varovane s členom 10 Uredbe št. 883/2013, ne pomeni, da je bilo končno poročilo OLAF razkrito in da je postalo javno v smislu Uredbe št. 1049/2001.

68 Poleg tega, čeprav je obžalovanja vredno, da je odtekanje informacij nemškemu tisku omogočilo pridobitev zaupnih informacij, zgolj to ne upravičuje razkritja zahtevanih dokumentov v okviru postopka na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

69 Iz tega izhaja, da je treba tudi četrti tožbeni razlog in s tem tožbo v celoti zavriniti.

Stroški

70 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi International Management Group se naloži plačilo stroškov.

Gratsias

Kančeva

Wetter

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 26. maja 2016.

Podpisi