



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

LAILA MEDINA

föredraget den 13 juli 2023¹

Mål C-363/22 P

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

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Extern utredning som genomförs av Olaf – Överlämnande till nationella rättsliga myndigheter av uppgifter om omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder innan utredningen avslutats – Inlämnande av en anmälan av kommissionen innan utredningen avslutats – Nationellt straffrättsligt förfarande – Slutligt beslut om avvisande – Begreppet ’tillräckligt klar överträdelse’ av en unionsrättslig regel – Ideell och ekonomisk skada som klagandena påstås ha lidit”

1. Genom förevarande överklagande har bolaget Planistat Europe och Hervé-Patrick Charlot (nedan gemensamt kallade klagandena) yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 6 april 2022, Planistat Europe och Charlot/kommissionen,² och där tribunalen ogillade klagandenas talan om ersättning dels för den skada som Hervé-Patrick Charlot har lidit på grund av att Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) överlämnat uppgifter till de nationella myndigheterna om gärningar som kan komma att betecknas som brott samt på grund av den anmälan som Europeiska kommissionen inlämnat till nämnda myndigheter, dels den ekonomiska skada som klagandena har lidit på grund av uppsägningen av avtal som ingåtts mellan Planistat Europe och Europeiska kommissionen.

2. Klagandena har till stöd för sitt överklagande åberopat tre grunder som, i huvudsak, avser de fel som tribunalen ska ha gjort sig skyldig till, för det första när den fastställde den gärning som har orsakat de åberopade skadorna, för det andra genom att vederlägga förekomsten av falsk beskyllning från Olafs och kommissionens sida och för det tredje genom att avvisa klagandenas argument avseende förekomsten av ideell och ekonomisk skada. I enlighet med domstolens begäran kommer förevarande förslag till avgörande att begränsas till en analys av den andra grunden för överklagandet.

3. Genom den grunden får domstolen tillfälle att uttala sig om den rättsliga kontroll som tribunalen ska utöva inom ramen för en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar dels när Olaf överlämnar uppgifter till de nationella rättsliga myndigheterna och påstås ha gjort sig

¹ Originalspråk: franska.

² T-735/20, EU:T:2022:220, nedan kallad den överklagade domen.

skyldig till falsk beskyllning, trots att de nationella domstolarna senare fann att det saknades anledning att döma i saken, dels när kommissionen har ingett en anmälan med framställande av inträde som civilrättslig part i det målet.

I. Förordning (EG) nr 1073/1999

4. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)³ reglerades de kontroller, inspektioner och åtgärder som Olafs anställda vidtar i tjänsten.⁴ De utredningar som Olaf utför består av ”externa” utredningar, det vill säga utredningar utanför unionens institutioner, och av ”interna” utredningar, det vill säga utredningar inom dessa institutioner.

5. Artikel 9 i förordning nr 1073/1999, med rubriken ”Rapport om och uppföljning av utredningarna”, avser den rapport som ska upprättas efter Olafs utredning.

6. Artikel 10 i förordning nr 1073/1999, med rubriken ”Överlämnande av uppgifter från byrån”, hade följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8, 9 och 11 i denna förordning eller i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 [om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska unionens finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter] får byrån när som helst till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna överlämna uppgifter som har inhämtats i samband med externa utredningar.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8, 9 och 11 i denna förordning skall byråns direktör till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten överlämna de uppgifter som byrån har inhämtat i samband med interna utredningar av omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder. Med förbehåll för de krav som utredningen ställer skall direktören samtidigt informera den berörda medlemsstaten.

...”

II. Bakgrund till tvisten

7. Bakgrunden till tvisten, såsom den beskrivs i punkterna 2–18 i den överklagade domen, kan sammanfattas på följande sätt:

8. År 1996 inrättade Eurostat ett nätverk av försäljningsställen för statistiska uppgifter (så kallade datashoppar). I medlemsstaterna var dessa datashoppar, som inte var juridiska personer, i princip integrerade med de nationella statistikbyråerna bortsett från i Belgien, Spanien och Luxemburg där de förvaltades av bolag. För detta ändamål har trepartsöverenskommelser ingåtts mellan Eurostat, Europeiska unionens publikationsbyrå (OP) och den enhet som står värd för respektive datashop.

³ EGT L 136, 1999, s. 1.

⁴ Den förordningen, som tidsmässigt (*ratione temporis*) är tillämplig på händelserna i det aktuella fallet har upphävts genom och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av [Olaf] (EUT L 248, 2013, s. 1).

9. Mellan år 1996 och år 1999 erhöll Planistat Europe, som leddes av Hervé-Patrick Charlot, ramavtal med Eurostat för olika tjänster som bland annat innefattade att tillhandahålla personal till datashopparna.
10. Från och med den 1 januari 2000 anförtroddes Planistat Europe förvaltningen av datashopparna i Bryssel (Belgien), Madrid (Spanien) och Luxemburg, varpå det bolaget blev skyldigt att till kommissionen betala hela den omsättning som dessa tre datashoppar genererade.
11. I september 1999 upprättade Eurostats tjänst för internrevision en rapport om oegentligheter i Planistat Europes förvaltning av datashopparna.
12. Kommissionens generaldirektorat för ekonomistyrning översände nämnda rapport till Olaf den 17 mars 2000.
13. Den 18 mars 2003 beslutade Olaf, till följd av en intern utredning som syftade till att undersöka formerna för inrättandet av nätverket av försäljningsställen, faktureringsystemet, användningen av finansieringsramen och EU-tjänstemännens eventuella inblandning, att inleda den externa utredningen OF/2002/0510 avseende Planistat Europe.
14. Den 19 mars 2003 överlämnade Olaf uppgifter till de franska rättsliga myndigheterna om gärningar som, enligt Olafs uppfattning, kunde komma att betecknas som brott inom ramen för den pågående utredningen (nedan kallat meddelandet av den 19 mars 2003). På grundval av detta inledde Procureur de la République de Paris (Åklagarmyndigheten i Paris, Frankrike) den 4 april 2003 en förundersökning om döljande av och medverkan till trolöshet mot huvudman hos undersökningsdomaren vid Tribunal de grande instance de Paris (Distriktsdomstolen i Paris, Frankrike).
15. Detta överlämnande uppdagades i pressen den 16 maj 2003 och blev föremål för skriftliga frågor från ledamöter av Europaparlamentet till kommissionen.
16. Kommissionen och Olaf publicerade flera pressmeddelanden, varav endast två innehöll omnämmanden av Planistat Europe. Planistat Europe omnämndes först i kommissionens pressmeddelande av den 9 juli 2003, och kommissionen bekräftade sitt beslut att upphäva de avtal som den hade ingått med Planistat Europe i pressmeddelandet av den 23 juli 2003.
17. Den 10 juli 2003 ingav kommissionen en anmälan med framställande av inträde som civilrättslig part vid Procureur de la République de Paris (Åklagarmyndigheten i Paris) för brottet trolöshet mot huvudman och varje annat brott som kan härledas från de gärningar som anges i anmälan.
18. Den 10 september 2003 beslutades att en förundersökning skulle inledas mot Hervé-Patrick Charlot för förskingring och trolöshet mot huvudman.
19. Den 25 september 2003 avslutade Olaf såväl den interna utredningen IO/2000/4097 som den externa utredningen OF/2002/0510.
20. Den 9 september 2013 meddelade undersökningsdomaren vid Tribunal de grande instance de Paris (Distriktsdomstolen i Paris) ett beslut om att avskrika misstankarna mot samtliga personer som hade delgetts misstanke om brott inom ramen för det straffrättsliga förfarandet, vilket överklagades av kommissionen.

21. Genom dom av den 23 juni 2014 ogillade Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) kommissionens överklagande och fastställde avskrivningsbeslutet.

22. Genom dom av den 15 juni 2016 ogillade Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) kommissionens överklagande och avslutade därmed det rättsliga förfarandet.

23. Den 10 september 2020 skickade klagandena en formell underrättelse till kommissionen med en begäran om att kommissionen skulle betala ett belopp på 11,6 miljoner euro som ersättning för den skada som de påstod sig ha lidit till följd av bland annat den anmälan som ingetts och de pressmeddelanden som hade offentliggjorts i ärendet.

24. Kommissionen avlog klagandenas begäran den 15 oktober 2020, eftersom den fann att villkoren inte var uppfyllda för att Europeiska unionen skulle kunna ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.

III. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

25. Klagandena har i huvudsak yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen i den del det däri fastställs att en del av klagandenas talan är preskriberad och i den del talan om kommissionens utomobligatoriska skadeståndsansvar däri ogillas,
- bifalla yrkandena i första instans,
- förplikta kommissionen att offentligt erkänna att den har gjort en oriktig bedömning med avseende på bolaget Planistat Europe och dess vd, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

26. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Domstolen har i enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

IV. Bedömning

28. Genom den andra grunden, som klagandena har åberopat i andra hand och som är föremål för förevarande förslag till avgörande, har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde fel vad gäller unionens ådragande av utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Grunden har tre delar. Den första delen avser, i huvudsak, det fel som tribunalen begick i fråga om rättsstridigheten avseende Olafs och kommissionens ärekränkande beteende gentemot klagandena. Den andra delen avser den felaktiga bedömningen av Olafs rättsstridiga agerande och den tredje avser den felaktiga bedömningen av kommissionens rättsstridiga agerande.

29. Jag föreslår att dessa delar analyseras i omvänd ordning. För att undersöka den andra och den tredje delen krävs en analys av Olafs skyldigheter när den påtalar omständigheter som kan komma att betecknas som brott och kommissionens skyldigheter i samband med det nationella förfarandet. Enligt min mening är det därför lämpligt att jag analyserar dessa delar först innan jag övergår till den påstått ärekränkande och falska karaktären hos denna beskyllning som är föremål för den andra grundens första del.

A. Den andra grundens andra del

30. Genom den andra delgrunden, som utgörs av två anmärkningar, har klagandena hävdad att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 84–104 i den överklagade domen, slog fast att Olafs beteende, i synnerhet att till de franska myndigheterna överlämna uppgifter om gärningar som kan komma att betecknas som brott, inte utgjorde ett åsidosättande av principerna om god förvaltning och om konfidentialitet.

1. Den första anmärkningen

31. Klagandena har gjort gällande att tribunalen felaktigt slog fast, i punkt 88 i den överklagade domen, att Olaf redan den 19 mars 2003 förfogade över uppgifter eller fakta som talade för att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott. Enligt klagandena var Olaf väl medveten om att de oegentligheter som hade konstaterats i Eurostats interna revisionsrapport inte hade gett upphov till någon som helst förskingring av medel. Slutsatsen i punkt 88 i den överklagade domen är dock uppenbart felaktig, eftersom de franska domstolarna fann att det inte förelåg någon skada för unionens budget. Genom att överlämna oriktiga uppgifter till de franska myndigheterna har Olaf inte vidtagit tillräckliga försiktighetsåtgärder, vilket utgör ett åsidosättande av dess skyldighet att kontrollera uppgifter och följaktligen av principen om god förvaltning.

32. Enligt kommissionen har klagandena genom sina argument försökt få till stånd en förnyad prövning av de faktiska omständigheterna, dock utan att göra gällande att dessa har missuppfattats och utan att ange på vilket sätt tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

33. Dessa argument är under alla omständigheter ogrundade i sak. När det gäller Olafs översändande av meddelandet har tribunalen i detta avseende med rätta påpekat, i punkterna 87 och 89 i den överklagade domen, att den beaktade dels den omständigheten att uppgifterna i nämnda meddelande var resultatet av en utredning som hade inletts år 1999 på grundval av en revisionsrapport upprättad av Eurostat, dels den omständigheten att utredningen OF/2002/0510 utgjorde den externa versionen av den interna utredningen IO/2000/4097. Påståendet att Olaf mycket väl kände till att de oegentligheter som hade konstaterats i Eurostats interna revisionsrapport inte hade gett upphov till någon som helst förskingring av medel kan inte tas upp till sakprövning, eftersom det inte har framförts i första instans.⁵ Enligt kommissionen kan dessutom inte den omständigheten att de franska domstolarna har nått fram till en annan slutsats än Olaf vad gäller förekomsten av en eventuell skada för unionens budget innebära att

⁵ Kommissionen har i vart fall gjort gällande att detta påstående motsägs av själva ordalydelsen i den slutliga utredningsrapporten enligt vilken en felaktig utbetalning har gjorts till Planistat Europe, eftersom det av utredningen framgår att det bolaget aktivt har deltagit i skapandet av en dold reserv som innebär att bolaget, genom ett falskt faktureringsystem, bland annat har kunnat dra nytta av ekonomiska medel som inte har tilldelats på marknadsmässiga villkor. Denna slutsats bekräftar för övrigt den i Eurostats revisionsrapport (se bilagorna A. 11, s. 550–552, och A. 13, s. 569).

Olafs utredning kan ifrågasättas. Den omständigheten att de franska domstolarna har funnit att unionens budget inte har skadats är inte i sig tillräcklig för att visa att Olaf har begått ett fel gentemot klagandena vilket i sin tur utgör ett åsidosättande av principen om god förvaltning.

34. Innan jag påbörjar min bedömning av huruvida den första anmärkningen kan tas upp till sakprövning vill jag påpeka att klagandena, i den del där de hävdar att Olaf har gjort sig skyldig till falsk beskyllning och ärekränkning, har upprepat det argument som de även har framfört inom ramen för den andra grundens första del och som jag kommer att undersöka inom ramen för den delen.⁶ Det framgår emellertid tydligt av punkterna 60–66 i överklagandet att klagandena, genom den grundens andra del, vill få det fastställt att Olaf har åsidosatt principen om god förvaltning på grund av bristande omsorg genom att dels ha överlämnat uppgifter på ett förhastat sätt till de nationella myndigheterna, dels ha röjt information till pressen.

a) Upptagande till prövning

35. Genom sin första anmärkning har klagandena gjort gällande att Olaf skickade meddelandet av den 19 mars 2003 utan att det fanns tillräckliga indicier på ett klandervärt beteende från klagandenas sida, vilket utgör ett åsidosättande av principen om god förvaltning. Mot bakgrund av kommissionens argument och för bedömningen av huruvida denna anmärkning kan tas upp till prövning, noterar jag att klagandena redan i sin talan i första instans åberopade ett åsidosättande av principen om god förvaltning och ett åsidosättande av oskuldspresumtionen på grund av en påstått otillbörlig mediebevakning från Olafs sida.⁷

36. Dessutom förefaller det mig som om de argument som anges i punkterna 60–66 i överklagandet och som riktas mot punkterna 87 och 88 i den överklagade domen inte enbart är en upprepning av klagandenas argument i första instans, utan syftar till att påvisa de fel som de punkterna i den överklagade domen ska vara behäftade med. Klagandena vill uppenbarligen visa att tribunalen tillämpade principen om god förvaltning på ett felaktigt sätt när den, i ovannämnda punkter i den överklagade domen, ansåg att Olaf redan den 19 mars 2003 förfogade över uppgifter eller fakta som talade för att de aktuella gärningarna kunde komma betecknas som brott.

37. Klagandenas argument ska dessutom tolkas så, att det av domen i mål C-591/19, kommissionen/De Esteban Alonso,⁸ följer att Olaf var skyldig att agera med försiktighet för att iaktta principen om god förvaltning, eftersom det är frivilligt att överlämna uppgifter till de nationella myndigheterna. Klagandena anser med andra ord att eftersom Olaf inte är skyldig att översända rapporten till de nationella myndigheterna föreligger en skyldighet att kontrollera resultaten av utredningen, något som tribunalen borde ha gjort.

38. Jag föreslår därför att domstolen fastställer att den första anmärkningen kan tas upp till prövning.

⁶ Se punkt 88 nedan.

⁷ Punkt 57 och följande punkter i talan i första instans.

⁸ Dom av den 10 juni 2021 (EU:C:2021:468, punkt 61).

b) Prövning i sak

39. Den första anmärkningen i den andra grundens andra del avser punkterna 82–92 i den överklagade domen. I de punkterna ansåg tribunalen att det framgick av artikel 10 och av skäl 13 i förordning nr 1073/1999 att Olaf har rätt att vända sig till den rättsliga myndigheten, även innan den externa utredningen har avslutats, om Olaf anser sig ha uppgifter eller fakta som kan motivera att det inleds en rättslig utredning eller som kan användas som bevisning för en sådan utredning.⁹ Tribunalen har påpekat att eftersom meddelandet av den 19 mars 2003 grundade sig på Eurostats interna revisionsrapport från september 1999 och innehöll uppgifter om de relevanta omständigheterna och gärningarna, förfogade Olaf redan den 19 mars 2003 över uppgifter eller fakta som talade för att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott. Tribunalen konstaterade att det inte fanns något som tydde på att principen om god förvaltning eller principen om en rimlig tidsfrist hade åsidosatts.¹⁰

40. Klagandena anser att den slutsatsen är uppenbart felaktig eftersom de franska domstolarna kunde konstatera att det inte förelåg någon skada för unionens budget, vilket utgör ett åsidosättande av principen om god förvaltning. I detta hänseende anser jag att en analys bör göras för det första av huruvida den rättsregel som klagandena åberopar syftar till att ge enskilda rättigheter, för det andra av Olafs anmälan av omständigheterna och dess omsorgsplikt och, för det tredje, av den rättsliga kontroll som ska tillämpas på denna anmälan av omständigheter.

1) Huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel

41. Det ska erinras om att det framgår att fast rättspraxis att det föreligger en rätt till skadestånd då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och, slutligen, att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger den som antagit rättsakten och den skada som de drabbade personerna har lidit. Vad beträffar den andra förutsättningen har domstolen även erinrat om att det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av unionsrätten är tillräckligt klar är att den berörda unionsinstitutionen eller det berörda unionsorganet uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning.¹¹ En sådan överträdelse föreligger när överträdelsen innebär att den berörda institutionen uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning. Bland de omständigheter som det härvidlag ska tas hänsyn till återfinns bland annat graden av klarhet och precision hos den rättsregel som överträtts, liksom omfattningen av det utrymme för skönmässig bedömning som institutionen ges genom den regel som överträtts.¹²

⁹ Se punkterna 82–86 i den överklagade domen.

¹⁰ Se punkterna 87–92 i den överklagade domen.

¹¹ Dom av den 23 mars 2004, Ombudsmannen/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

¹² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 2017, Ombudsmannen/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 37), och dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 30). Om denna institution till exempel endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönmässig bedömning kan även en mindre överträdelse av unionsrätten vara tillräcklig för att det ska vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2002, kommissionen/Camar och Tico C-312/00 P, EU:C:2002:736, punkt 54).

42. Klagandena har åberopat omsorgsplikten i fråga om den regel som påstås ha åsidosatts.¹³ Det framgår av rättspraxis i detta avseende att detta krav, som ingår i rätten till god förvaltning enligt artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), innebär att unionsadministrationen måste handla med aktsamhet och försiktighet,¹⁴ och utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.¹⁵ Jag anser följaktligen att klagandena har åberopat ett åsidosättande av en regel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.¹⁶

2) Olafs anmälan av omständigheterna och omsorgsplikten

43. Av skäl 1 i förordning nr 1073/1999 framgår att Olafs utredningar har till syfte att skydda unionens ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som är till skada för dessa intressen.¹⁷ Enligt lydelsen i skäl 5 i förordningen omfattar Olafs ansvar, förutom skyddet av de ekonomiska intressena, all verksamhet vid byrån som har samband med skyddet av unionens intressen mot oegentligheter, som kan leda till administrativa eller straffrättsliga påföljder. Det är alltså för att uppnå dessa mål som Olaf genomför de interna och externa utredningar vars resultat redovisas i en utredningsrapport, i enlighet med artikel 9 i förordning nr 1073/1999, och som Olaf överlämnar uppgifter till nationella myndigheter och till institutionerna, i enlighet med artikel 10 i förordningen.

44. Olaf tycks, i förevarande fall, ha överlämnat uppgifterna under det att en extern utredning pågick¹⁸ på grundval av artikel 10.1 i förordning nr 1073/1999.¹⁹ Enligt den bestämmelsen "[får] byrån ... när som helst till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna överlämna uppgifter som har inhämtats i samband med externa utredningar",²⁰ vilket innebär att det endast är valfritt att anmäla omständigheter till nämnda myndigheter.²¹ Olaf utnyttjar denna valfrihet mot bakgrund av dess skyldighet att effektivt skydda unionens ekonomiska intressen i enlighet med artikel 280 EG (nu artikel 325 FEUF).²² Det rör sig således, enligt min mening och vid första anblicken, om ett korrekt utövande från Olafs sida av sina befogenheter för att skydda unionens ekonomiska intressen.²³ Härav följer att överlämnandet av uppgifterna till de nationella myndigheterna inte i sig kan utgöra ett rättsstridigt handlande.

¹³ När det gäller den rättsliga kontroll som tillämpas på påstådda överträdelser från Olafs sida, se Inghelram, J.F.H., *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, och Groussot, X., Popov, Z., *What's wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy*, *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, s. 605–643. I fråga om skadeståndstalan, se Inghelram, J.F.H., *Judicial review of investigative acts of the European Anti-Fraud Office (OLAF): a search for balance*, *Common Market Law Review* 49, 2012, s. 616–617.

¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Masdar (UK)/kommissionen, C-47/07 P (EU:C:2008:726, punkterna 92 och 93).

¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2013, ATC m.fl./kommissionen (T-333/10, EU:T:2013:451, punkt 93).

¹⁶ Se, analogt, vad gäller regeln om opartiskhet, dom av den 6 april 2006, Camós Grau/kommissionen, T-309/03 (EU:T:2006:110, punkterna 102 och 103).

¹⁷ Se, för ett liknande resonemang, Inghelram, J.F.H., *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, särskilt s. 107.

¹⁸ I fråga om genomförandet av en extern utredning, se Inghelram, J. F. H., *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 det hänvisas till i fotnot 13 ovan, s. 65 och följande sidor.

¹⁹ Se punkt 84 i den överklagade domen.

²⁰ Min kursivering.

²¹ Se artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999, enligt vilken Olaf till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten ska överlämna de uppgifter som byrån har inhämtat i samband med interna utredningar av omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder.

²² Se, även, skäl 1 i förordning nr 1073/1999.

²³ Se, även, de befogenheter Olaf har beviljats och som uttryckligen och i detalj anges i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 om inrättande av Olaf (EGT L 136, 1999, s. 20).

45. Det ska dessutom noteras att det följer av skäl 13 i förordning nr 1073/1999 att de slutsatser som Olaf gjort i en slutrapport inte automatiskt kan leda till att det på nationell nivå inleds ett rättsligt förfarande, eftersom de behöriga myndigheterna själva får besluta hur en slutrapport bör följas upp och således är de enda myndigheter som kan meddela beslut som kan förändra den rättsliga ställningen för de enskilda beträffande vilka det i rapporten rekommenderas att sådana förfaranden inleds.²⁴ De fakta som Olaf inkommer med får i själva verket kompletteras och verifieras av de nationella myndigheterna, som har mer omfattande utredningsbefogenheter än Olaf.

46. Det ska i detta hänseende betonas att domstolen redan har konstaterat att det inte finns någon bestämmelse som ”uttryckligen förbjuder den berörda institutionen att vända sig till den rättsliga myndigheten innan Olafs utredning avslutas, om den anser sig förfoga över uppgifter eller fakta som kan motivera att en rättslig utredning inleds eller kan utgöra bevisning som kan vara till nytta för en sådan utredning”.²⁵ Eftersom de nationella myndigheterna själva får besluta huruvida en rättslig utredning ska inledas, föreslår jag att detta villkor ska tolkas så, att Olaf förfogade över uppgifter eller fakta som talade för att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott.

47. Den befogenhet att vända sig till de nationella myndigheterna som Olaf således har tilldelats ska emellertid begränsas av artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999, av vilken det framgår att de rapporter som Olaf upprättar ska utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem, på samma sätt och på samma villkor som administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer. Jag anser att det av detta följer, i tillämpliga delar, att de uppgifter som Olaf inhämtar inom ramen för en utredning har en viss trovärdighet. Rent allmänt anser jag att försiktighet är påkallad eftersom Olaf, i samband med ett överlämnande av uppgifter till de nationella myndigheterna, inte agerar som en visselblåsare av något som helst slag, utan i egenskap av en myndighet med utredningsbefogenheter och att detta överlämnande sker mellan två myndigheter som har försetts med sådana befogenheter.²⁶ Det ska dessutom beaktas att den omständigheten att de nationella myndigheterna har kontaktats kan utgöra grund för rättsliga förfaranden, såväl civilrättsliga som straffrättsliga sådana. Domstolen har dock redan slagit fast att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan ska iaktas av medlemsstaterna inte bara under domstolsförandet, utan även under förundersökningen från det ögonblick den berörda personen står anklagad för ett brott.²⁷ Det är uppenbart att unionens institutioner och organ omfattas av samma krav som medlemsstaterna när de genomför unionsrätten. Härav följer att det måste fastställas att Olaf, i samband med överlämnandet av uppgifterna till de nationella myndigheterna, agerade med all tillbörlig omsorg och aktsamhet för att inte åsidosätta omsorgsplikten och respektera gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, för att det ska kunna avgöras huruvida dessa uppgifter och fakta är tillräckliga för att motivera anmälan av de aktuella gärningarna.

48. Den fråga som därefter uppkommer är vilken kontroll tribunalen ska utöva, för att pröva huruvida sådana uppgifter eller fakta utgör en grund för ett sådant överlämnande.

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 13 juli 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/kommissionen (T-29/03, EU:T:2004:235, punkt 37), beslut av den 21 juni 2017, Inox Mare/kommissionen (T-289/16, EU:T:2017:414, punkt 22), och beslut av den 22 januari 2018, Ostvesta/kommissionen (T-175/17, EU:T:2018:49, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

²⁵ Se dom av den 10 juni 2021, kommissionen/De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, punkt 57).

²⁶ Jag vill påpeka i detta hänseende att samarbetet mellan Olaf och de nationella myndigheterna, med beaktande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, innebär ett visst mått av förtroende och därför har en mycket stor påverkan på bevisningen.

²⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, punkt 33).

3) Tribunalens kontroll av de uppgifter eller fakta som Olaf har överlämnat

49. Eftersom tribunalen ska pröva huruvida Olaf, i samband med överlämnandet av uppgifterna till de nationella myndigheterna, med fog kunde inneha uppgifter eller fakta om gärningar som kan betecknas som brott,²⁸ ska den enligt min mening fastställa att Olaf till de nationella myndigheterna har överlämnat uppgifter som *framstod som trovärdiga*.²⁹ Detta trovärdighetsbegrepp innebär att domstolen i första instans ska kontrollera att Olaf, vid den tidpunkt då uppgifterna överfördes till de nationella myndigheterna, innehade fakta och inte enbart ett tvivel, utan att för den delen kräva tydlig bevisning som inte kräver ytterligare utredningsåtgärder.³⁰ I förevarande fall kunde det således inte presumeras vilken typ av uppgifter som det rörde sig om,³¹ varför det ankom på tribunalen att undersöka innehållet i meddelandet av den 19 mars 2003.

50. I detta hänseende konstaterar jag att klagandena framförde två argument i första instans. De hävdade för det första att principen om god förvaltning hade åsidosatts på grund av att uppgifter hade överlämnats på ett förhastat sätt.³² I den mån som klagandena har anklagat kommissionen för bristande omsorg på grund av den korta tid som gick mellan Eurostats granskning år 1999 och meddelandet av den 19 mars 2003 ska administrationen i detta avseende, såsom jag redan har påpekat, omsorgsfullt och opartiskt pröva alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet, i enlighet med omsorgsplikten, jämförd med principen om god förvaltning som slås fast i artikel 41.1 i stadgan. Det står emellertid klart att det med tanke på den aktuella tidsperioden inte går att fastställa vare sig att särskild omsorg har iakttagits eller att ingen omsorg har iakttagits, varför tribunalen inte har gjort något fel i detta avseende.

51. För det andra ska klagandenas argument, i den del där de i första instans hävdade att kommissionen var ”skyldig att kontrollera uppgifter som kunde påverka slutsatsen, eftersom klagandena anklagades för allvarliga oegentligheter i det aktuella dokumentet och eftersom dokumentet kunde få allvarliga ekonomiska konsekvenser för dem”, förstås så, att Olaf inte har fullgjort sin skyldighet att kontrollera uppgifter som kan påverka de nationella myndigheternas slutsats.³³ Klagandena har, i huvudsak, hävdats att den aktuella rättsstridigheten var följden av ett åsidosättande av omsorgsplikten och att det ankom på Olaf (och/eller kommissionen) att kontrollera de uppgifter som överfördes till de nationella myndigheterna.³⁴

²⁸ Såsom jag redan har angett i punkt 46 ovan anser jag att, även om det i domen av den 10 juni 2021, kommissionen/De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, punkt 57) endast hänvisas till behovet av [uppgifter eller fakta som kan motivera] ”att en rättslig utredning inleds eller kan utgöra bevisning som kan vara till nytta för en sådan utredning”, bör det relevanta kriteriet vara att det finns fakta som tyder på brott, eftersom det ankommer på de nationella domstolarna att inleda det rättsliga förfarandet.

²⁹ Se, analogt, ordalydelsen i artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999.

³⁰ Se, för ett liknande resonemang och analogt, Mascala, C. *La fonction de l'apparence vraisemblable dans l'enquête pénale i Juge et Apparence(s)* (nätupplaga). Presses de l'Université Toulouse Capitole, Toulouse, 2010. <http://books.openedition.org/putc/293>. Enligt författaren motsvarar begreppet trovärdig ett tillstånd mellan ett rent tvivel som inte är tillräckligt för att en brottsutredning ska inledas eller att vissa handlingar ska göras och den tydliga bevisning som inte nödvändiggör ytterligare utredningsåtgärder.

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

³² Se, bland annat, punkt 86 i talan i första instans.

³³ Se även punkt 74 i kommissionens svaromål i första instans.

³⁴ Under dessa omständigheter anser jag att rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan, såsom den har åberopats av klagandena, ger uttryck för särskilda rättigheter i den mening som avses i den bestämmelsen, nämligen rätten att få sina angelägenheter behandlade opartiskt och rättvist och därmed den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet. Denna rättighet ska följaktligen i detta fall kvalificeras som en bestämmelse som har till syfte att ge enskilda rättigheter.

52. I detta hänseende anser jag, såsom jag redan har angett,³⁵ att det inom ramen för en talan enligt artikel 340 FEUF inte kan förutsättas att de uppgifter som Olaf har överlämnat är trovärdiga,³⁶ varför det ankom på tribunalen att undersöka innehållet i meddelandet av den 19 mars 2003 och kontrollera huruvida de överlämnade uppgifterna *framstod som trovärdiga*.³⁷ Tribunalen ska i detta syfte fastställa huruvida Olaf förfogade över tillräckligt exakta konkreta indicier som visar att det fanns rimliga skäl att anta att de överlämnade uppgifterna innehåller information om gärningar som kan komma att betecknas som brott. Jag vill tillägga att de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller inledandet av ett nationellt förfarande inte på något sätt påverkar Olafs skyldighet att överlämna trovärdiga uppgifter och tribunalens skyldighet att kontrollera huruvida de överförda uppgifterna uppfyllde detta krav. Den omständigheten att det kan finnas en ”diskrepans” mellan de uppgifter som Olaf överlämnar till de nationella myndigheterna och de nationella domstolarnas slutsatser kan inte utgöra ett åsidosättande av rätten till god förvaltning, eftersom de nationella myndigheterna, som inte på något sätt är bundna av Olafs slutsatser, ska undersöka gärningarna och de rättsliga frågorna på ett oberoende och opartiskt sätt.

53. Jag måste påpeka i förevarande fall att tribunalen, i punkt 87 i den överklagade domen, dels har begränsat sig till att konstatera att det framgick av meddelandet av den 19 mars 2003 att uppgifterna däri var resultatet av en utredning som hade inletts på grundval av en intern revisionsrapport från Eurostat från september 1999, det vill säga nästan tre och ett halvt år tidigare, dels har konstaterat att det meddelandet innehöll en redogörelse för den institutionella ram inom vilken utredningen gjordes, beskrev bakgrunden till de gärningar som utredningen avsåg med utgångspunkt i inrättandet av nätverket med datashoppar under åren 1995 och 1996, förklarade de finansiella förbindelserna inom detta nätverk och i detalj redogjorde för de slutsatser som hade dragits under utredningen. I punkt 88 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att Olaf redan den 19 mars 2003 förfogade över uppgifter eller fakta som talade för att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott.

54. Jag anser emellertid att tribunalen därigenom inte har visat att den har undersökt trovärdigheten av de uppgifter som har överlämnats till de nationella myndigheterna. Genom att kortfattat beskriva det förfarande som ledde fram till beslutet att överlämna uppgifterna till de nationella myndigheterna och innehållet i meddelandet av den 19 mars 2003, vill tribunalen i den överklagade domen i själva verket visa att Olaf *själv* kunde anse att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott. Jag anser dock att det ankom på tribunalen själv att kontrollera ifrågavarande uppgifter och fakta, för att fastställa huruvida det var sannolikt att de aktuella gärningarna kan komma att betecknas som brott.

55. Enligt min mening gjorde tribunalen således fel när den inte kontrollerade trovärdigheten av de uppgifter och fakta som Olaf har överlämnat till de nationella myndigheterna. Jag föreslår därför att domstolen upphäver den överklagade domen i detta hänseende och slår fast att det ankom på tribunalen, i egenskap av domstol i första instans, att pröva huruvida de uppgifter som Olaf överlämnade till de franska myndigheterna i meddelandet av den 19 mars 2003 talade för att det var sannolikt att de aktuella gärningarna kunde komma att betecknas som brott.

³⁵ Se punkt 49 ovan.

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

³⁷ Se punkt 88 i den överklagade domen.

2. Den andra anmärkningen

56. Klagandena har gjort gällande att Hervé-Patrick Charlots rykte har skadats till följd av att Olaf har läckt uppgifter till pressen. Klagandena har hänvisat till artiklar som publicerades i maj och juni 2003 i vissa tyskspråkiga tidningar, i vilka namnet Planistat Europe förekommer. På grund av dessa påstådda läckor har Olaf åsidosatt sin tystnadsplikt enligt artikel 8 i förordning nr 1073/1999 och principen om god förvaltning.

57. Kommissionen anser att den påstådda läckan från Olaf av innehållet i meddelandet av den 19 mars 2003 är faktapåståenden som, om de inte har förvanskats, saknar relevans för överklagandet. Det går i vart fall inte att utifrån de tidningsartiklar som har använts till stöd för klagandenas påstående fastställa att en tystnadsplikt har åsidosatts, eftersom det i dessa artiklar endast hänvisas till uppgifter som blev offentliga när en tysk ledamot av Europaparlamentet ställde en skriftlig fråga den 13 maj 2003, det vill säga innan de aktuella artiklarna publicerades.³⁸ Påståendena om läckor visar följaktligen inte att ett åsidosättande har skett och än mindre att ett tillräckligt klart åsidosättande har skett av Olafs tystnadsplikt.

58. I den mån som klagandena, genom sin andra anmärkning, har klandrat Olaf för att ha lämnat ut uppgifter till pressen,³⁹ ska det i detta hänseende erinras om att det framgår av artikel 256.1 andra stycket FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artiklarna 168.1 d och 169.2 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande. I annat fall ska överklagandet eller grunden i fråga avvisas.⁴⁰ I förevarande fall konstaterar jag att klagandena inte har åberopat någon felaktig rättstillämpning eller punkt i den överklagade domen, varför jag föreslår att domstolen avvisar denna anmärkning, eftersom det är uppenbart att den inte kan prövas i sak.

B. Den andra grundens tredje del

59. Klagandena har i den tredje delen av den andra grunden, som är indelad i tre anmärkningar, gjort gällande att tribunalen, i punkt 114 i den överklagade domen, gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen inte begick något fel då den ingav en anmälan mot X vid fransk domstol och trädde in som civilrättslig part i det förfarandet.

1. Den första anmärkningen

60. Klagandena har hävdat att kommissionen har riktat en falsk beskyllning mot Planistat Europe och dess vd. Kommissionen har å sin sida bestritt att denna anmärkning kan tas upp till sakprövning.

61. Jag noterar i detta hänseende att klagandena inte har angett vilken felaktig rättstillämpning tribunalens resonemang skulle vara behäftat med. Såsom anges ovan framgår det av artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till

³⁸ Bilaga A.18, s. 669–675.

³⁹ Se punkterna 67–69 i överklagandet.

⁴⁰ Dom av den 26 januari 2017, Mamoli Robinetteria/kommissionen (C-619/13 P, EU:C:2017:50, punkt 42), och dom av den 8 juni 2017, Dextro Energy/kommissionen (C-296/16 P, EU:C:2017:437, punkt 60).

stöd för detta yrkande. I annat fall ska överklagandet eller grunden i fråga avvisas.⁴¹ En grund som inte innehåller något argument som särskilt syftar till att visa att det har skett en felaktig rättstillämpning i det överklagade beslutet och som endast upprepar eller ordagrant återger grunder och argument som har anförts vid tribunalen uppfyller inte detta krav. Vad slutligen gäller begreppet falsk beskyllning hänvisar jag till min analys av den andra grundens första del.⁴²

2. Den andra anmärkningen

62. Enligt klagandena gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen inte begick något fel då den ingav en anmälan mot X vid fransk domstol och trädde in som civilrättslig part i det förfarandet. Klagandena har närmare bestämt hävdade att kommissionen förhastade sig när den ingav anmälan utan att vänta tills Olafs utredning hade avslutats. Tribunalen slog felaktigt fast i punkt 111 i den överklagade domen att kommissionen hade rätt att inge anmälan, trots att det utgör ”missbruk” att utöva en sådan rättighet under omständigheterna i förevarande fall. Kommissionen borde på förhand ha försäkrat sig om att de uppgifter som anmälan avsåg var korrekta.

63. Det ska inledningsvis nämnas, såsom jag redan har angett, att Olaf i förevarande fall överlämnade uppgifterna till de franska myndigheterna på grundval av artikel 10.1 i förordning nr 1073/1999⁴³ och att detta överlämnande utgör ett utövande av Olafs befogenheter i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen enligt artikel 280 EG (nu artikel 325 FEUF).⁴⁴ Av domstolens praxis följer dessutom att det inte finns någon bestämmelse i den förordningen som uttryckligen förbjuder kommissionen att vända sig till den rättsliga myndigheten innan Olafs utredning avslutas, om den anser sig förfoga över uppgifter eller fakta om gärningar som kan komma att betecknas som brott.⁴⁵ Såsom kommissionen har gjort gällande skulle det därför strida mot det mål som eftersträvas med artikel 280 EG att invänta det formella avslutandet av Olafs utredning, eftersom Olaf redan, efter tre års utredning, haft tillfälle att samla in de uppgifter som denna byrå har överlämnat till de behöriga myndigheterna under utredningen på grundval av artikel 10.1 i förordning nr 1073/1999.⁴⁶

64. När det gäller klagandenas argument om att principen om iakttagande av en skälig handläggningstid har åsidosatts genom att kommissionen på ett förhastat sätt har trätt in som civilrättslig part, såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 108 i den överklagade domen, kan ett åsidosättande av den principen, även om det antas fastställt, endast medföra utomobligatoriskt skadeståndsansvar för kommissionen om åsidosättandet orsakar skada på grund av att orimlig lång tid har förflutit.⁴⁷ Det ska dessutom fastställas att ett eventuellt åsidosättande av den principen påverkar klagandenas möjlighet att tillvarata sin rätt till försvar, vilket inte är fallet här,

⁴¹ Se punkt 58 ovan.

⁴² Se punkterna 81 och 88 nedan.

⁴³ Se punkt 84 i den överklagade domen.

⁴⁴ Det ska klargöras att det omtvistade överlämnandet skiljer sig från den möjlighet att lägga fram bevisning som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999.

⁴⁵ Se, analogt, dom av den 10 juni 2021, kommissionen/De Esteban Alonso (C-591/19 P, EU:C:2021:468, punkterna 56 och 57).

⁴⁶ Det ska noteras i detta hänseende att kommissionen har åberopat den sexåriga preskriptionstid som föreskrivs i fransk rätt för lagföring, för att förklara att den var skyldig att inge en anmälan snarast möjligt efter det att Olaf hade kunnat fastställa sakförhållandena, eftersom det annars skulle finnas risk för att preskriptionstiden för lagföring i Frankrike skulle ha löpt ut, åtminstone till viss del. Enligt kommissionen föreskrivs i artikel 113-8 i Code pénal (den franska strafflagen) att åtal som väcks på Åklagarmyndighetens begäran ska föregås av en anmälan från brottsoffret när det gäller brott som har begåtts utanför det franska territoriet. I förevarande fall hade den sexåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 8 i Code de procédure pénale (den franska straffprocesslagen) för lagföring redan börjat löpa, eftersom gärningarna ägde rum under åren 1996–1999.

⁴⁷ Se, analogt, dom av den 9 juni 2016, CEPESA/kommissionen (C-608/13 P, EU:C:2016:414, punkt 61).

eftersom klagandena kunde försvara sig vid de nationella domstolarna. Tribunalen begick således inte något fel när den fann att kommissionen inte har åsidosatt den principen genom att träda in som civilrättslig part före det att den erhöll slutrapporten från den externa utredningen.

65. Vad gäller klagandenas argument att det ankom på kommissionen att granska Olafs arbete, ska det påpekas att Olaf agerar helt oberoende.⁴⁸ Det är således Olaf som, i enlighet med artikel 2.1 i beslut 1999/352 och artikel 1.1 i förordning nr 1073/1999, direkt har tilldelats kommissionens befogenheter i fråga om externa administrativa utredningar för att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen samt i fråga om bekämpning av bedrägeri med avseende på varje annan handling eller verksamhet som utförs eller bedrivs av aktörer i strid med unionsbestämmelserna. Kommissionen kan således inte åläggas att kontrollera de uppgifter som Olaf har överlämnat utan att inkräkta på Olafs befogenheter.

66. Klagandena har slutligen gjort gällande att kommissionen inte borde ha ingett någon anmälan, eftersom det förelåg ”ytterst exceptionella omständigheter” som utgjorde hinder för detta. Eftersom detta sista argument inte framfördes i samband med ansökan, kan det inte tas upp till sakprövning enligt min mening.

3. Den tredje anmärkningen

67. Klagandena har genom sin tredje anmärkning gjort gällande att kommissionen rapporterade anmälan till media och därigenom åsidosatte principen om god förvaltning. Kommissionen har anfört att anmärkningen inte kan tas upp till sakprövning.

68. Det måste konstateras att klagandena, genom denna anmärkning, har underlåtit att ange vilket fel tribunalens resonemang i den överklagade domen är behäftat med. Anmärkningen kan därför inte tas upp till sakprövning.

69. Jag föreslår följaktligen att domstolen slår fast att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens tredje del, eftersom den delvis inte kan tas upp till prövning och delvis är ogrundad.

C. Den andra grundens första del

70. Genom den andra grundens första del har klagandena gjort gällande att tribunalen borde ha funnit att Olaf och kommissionen gjort sig skyldiga till falsk beskyllning, som ingår i begreppet ärekränkning och utgör såväl en straffrättslig som en civilrättslig gärning i 25 av unionens 27 länder. Tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den, i punkterna 74 och 76 i den överklagade domen, slog fast att klagandena har hänvisat till bestämmelser i den franska straffrätten, franska domstolars rättspraxis och den franska doktrinen för att åberopa falsk beskyllning.

⁴⁸ Se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 299).

71. Enligt klagandena borde tribunalen ha prövat dessa argument mot bakgrund av rätten till privatliv och rätten till god förvaltning som slås fast i artikel 7 respektive artikel 41 i stadgan. Klagandena har endast hänvisat till nationell rättspraxis avseende falsk beskyllning som exempel, för att visa att en sådan gärning strider mot de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.

72. Kommissionen anser att dessa argument inte kan tas upp till sakprövning, eftersom de inte framfördes i första instans. Enligt kommissionen har klagandena, i sin ansökan till tribunalen, hävdade att det rör sig om falsk beskyllning och uttryckligen hänvisat till den franska strafflagen och till nationell rättspraxis på området. Klagandena har klart och tydligt framhållit vid tribunalen att Olafs och kommissionens beteende var rättsstridigt på grund av falsk beskyllning.⁴⁹

73. Vad gäller frågan huruvida den första anmärkningen kan tas upp till sakprövning har kommissionen för det första, i huvudsak, hävdade att domstolen inom ramen för denna första delgrund har att pröva en tvist som är mer omfattande än den som tribunalen prövade, eftersom klagandena återopade ärekränkning för första gången i sitt överklagande.

74. När det gäller frågan huruvida klagandenas argument hänför sig till begreppet falsk beskyllning eller begreppet ärekränkning vill jag i detta hänseende påpeka att de, i sin talan i första instans, har gjort gällande att den falska beskyllningen, det vill säga överlämnandet av uppgifterna till de franska rättsliga myndigheterna, åtföljdes av ett ärekränkande meddelande, det vill säga läckorna till pressen om det överlämnandet.⁵⁰ Klagandena har i den del där de kritiserat översändandet av meddelandet av den 19 mars 2003 och ingivandet av anmälan med framställande av inträde som civilrättslig part, avseende dem, vilka gjordes av kommissionen den 10 juli 2003,⁵¹ återopat att de utsatts för falsk beskyllning. Jag noterar vidare att klagandena, i den del där de har kritiserat Olafs och kommissionens påstådda läckor till pressen, om än lakoniskt, har hänvisat till "ärekränkande" pressmeddelanden, som strider mot den berörda personens rätt till oskuldspresumtion.⁵²

75. Jag föreslår därför att domstolen slår fast att klagandena redan i första instans framförde argumenten avseende såväl falsk beskyllning som ärekränkning. Argumenten om ärekränkning tycks emellertid enbart avse påståendet att uppgifter har läckt ut till pressen⁵³ och inte överlämnandet av uppgifter från Olaf och kommissionen till de nationella myndigheterna. Vad för övrigt gäller frågorna huruvida falsk beskyllning utgör ett närliggande begrepp till ärekränkning eller direkt hänför sig till detta och huruvida det utgör ett åsidosättande av artiklarna 7 och 41 i stadgan, anser jag att dessa frågor hänför sig till själva sakfrågan som jag kommer att behandla nedan.⁵⁴

76. För det andra har kommissionen, i huvudsak, gjort gällande att det i talan i första instans inte finns några argument avseende förekomsten av en ärekränkning i strid med en bestämmelse eller allmän princip i unionsrätten.

⁴⁹ Kommissionen har för övrigt återopat ett utdrag ur förhandlingsrapporten vid tribunalen, där det hänvisas till falsk beskyllning och inte till förtal eller ärekränkning.

⁵⁰ Punkterna 37–40 i talan i första instans. Se, även, den åtskillnad som görs i punkterna 62 och 63 i talan i första instans.

⁵¹ Se, bland annat, punkterna 37, 43, 44 och 56 i talan i första instans.

⁵² Se, bland annat, punkterna 59 och 69 i talan i första instans, där pressläckorna tas upp.

⁵³ Se, bland annat, sammanhanget i punkt 110 i talan i första instans.

⁵⁴ Se punkterna 81–90 nedan.

77. Det räcker i detta hänseende att påpeka att yrkandet i den ansökan varigenom talan väcktes hänför sig till ett tillräckligt klart åsidosättande av omsorgsplikten och principen om god förvaltning, rätten till försvar, rätten till oskuldspresumtion och tystnadsplikten. Det är enligt min mening uppenbart att klagandena har hänvisat till allmänna unionsrättsliga principer, såsom de uttrycks i stadgan.⁵⁵ Denna bedömning kan inte annat än stödjas av de argument som framfördes i talan i första instans, eftersom klagandena, särskilt vad gäller påståendena om falsk beskyllning, har åberopat att det skett ett angrepp mot en persons anseende eller heder och därmed dennes privatliv, i den mening som avses i den yttrandefrihet som slås fast i artikel 10 i Europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.⁵⁶ I sin replik i första instans drog klagandena dessutom slutsatsen att det har skett ett angrepp mot en persons anseende, som omfattas av skyddet av privatlivet,⁵⁷ samt rätten till god förvaltning, som slås fast i artikel 41 i stadgan.⁵⁸ Jag drar härav slutsatsen att kommissionen inte med fog kan anse att åsidosättandet av unionsrätten är ett nytt argument som har framförts i överklagandeskedet.

78. För det tredje ska det, när det gäller frågan huruvida den andra grundens första del avseende ärekränkning är preskriberad, erinras om att enligt artikel 46 i EU-domstolens stadga ska talan mot unionen om ansvar i utomobligatoriska rättsförhållanden preskriberas fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan. I förevarande fall tycks grunden avseende ärekränkning på grund av pressläckor vara preskriberad, eftersom skadan uppkom direkt.

79. För det fall Olafs utredning och överlämnandet av rapporten från denna omfattas av konfidentialitetsprincipen, såsom den stadfästs i artikel 8 i förordning nr 1073/1999, uppkommer nämligen den skada som åsidosättandet av den principen har orsakat *så snart* de konfidentiella uppgifterna *har röjts*. Åtskillnad ska således göras beroende på om skadan uppkommer till följd av falsk beskyllning eller ärekränkning, vilket innebär att gärningen i det sistnämnda fallet kan fastställas oberoende av meddelandet av Cour de cassations (Högsta domstolen) dom. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den, i punkt 60 i den överklagade domen, slog fast att eventuella resultat av nationella rättsliga förfaranden inte kan påverka möjligheten att väcka talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar, vilket innebär att gärningen ärekränkning kunde fastställas oberoende av meddelandet av Cour de cassations (Högsta domstolen) dom.

80. Klagandena borde följaktligen ha begärt ersättning för denna skada inom fem år från publiceringen av de påstått ärekränkande uttalandena, som gjordes mellan maj och juli 2003. Jag föreslår därför att domstolen bifaller kommissionens invändning om rättegångshinder.

81. Vad gäller sakfrågan i den andra grundens första del har klagandena ifrågasatt tribunalens bedömning av argumenten om falsk beskyllning.

82. I punkterna 74–76 i den överklagade domen, vilka ingår i den del av domen som avser prövningen av rättsstridigheten i Olafs och kommissionens beteende till följd av falsk beskyllning, konstaterade tribunalen att klagandena har utgått från bestämmelser i den franska straffrätten, franska domstolars rättspraxis och den franska doktrinen på området. Tribunalen påpekade att unionsdomstolarna visserligen har ensam behörighet att pröva frågor om skadeståndsskyldighet för unionsinstitutionerna, men att de inte har behörighet vad gäller

⁵⁵ Åberopandet av omsorgsplikten och principen om god förvaltning, som från första stund är bindande för unionsadministrationen, visar klagandenas avsikt att stödja sig på unionens allmänna principer.

⁵⁶ Se, bland annat, punkt 110 i talan i första instans.

⁵⁷ Punkt 27 i talan i första instans.

⁵⁸ Punkt 29 i talan i första instans.

tolkningen och den rättsliga inramningen i fransk straffrätt av de omständigheter som klagandena har gjort gällande. Mot denna bakgrund underkände tribunalen klagandenas argument om falsk beskyllning.

83. Det ska påpekas att tribunalens resonemang, i punkterna 74–76 i den överklagade domen, grundar sig på en tolkning av talan, enligt vilken klagandena *enbart* har framfört argument till stöd för nationell rätt. Jag anser dock, såsom jag redan har påpekat i delen om rättegångshinder, att det är fastställt att klagandena har åberopat unionsrätten och särskilt de allmänna principerna i denna.⁵⁹ Enligt talan i första instans strider den falska beskyllning som Olaf och kommissionen har gjort sig skyldiga till mot omsorgsplikten⁶⁰ och mot rätten till god förvaltning som slås fast i artikel 41 i stadgan.⁶¹

84. Även om det saknas uttryckliga hänvisningar till unionsrätten anser jag ändå att det ankommer på tribunalen att pröva dessa principer, i enlighet med principen *jura novit curia*.⁶² Eftersom falsk beskyllning utgör ett begrepp som inte är särskilt, om än alls, utvecklat i unionsrätten, är det när allt kommer omkring fullt förståeligt att parterna, för att fastställa begreppets räckvidd, utvecklar sitt argument med hänvisning till nationell rättspraxis och den nationella doktrinen, särskilt som de allmänna rättsprinciperna, som har bekräftats i stadgan, delvis följer av medlemsstaternas gemensamma traditioner.⁶³

85. Jag anser således att tribunalen, genom att anse att klagandena har åsyftat ett åsidosättande av bestämmelser i nationell rätt, har gjort en alltför formell och restriktiv tolkning av ansökan och repliken i första instans, som innehåller uttryckliga hänvisningar till allmänna principer i unionsrätten och till bestämmelserna i stadgan. Därför föreslår jag att domstolen bifaller överklagandet såvitt avser den andra grundens första del och slår fast att tribunalen gjorde en felaktig bedömning i punkterna 74 och 76 i den överklagade domen när den fann att klagandena, för åberopandet av falsk beskyllning, utgick från bestämmelser i den franska straffrätten, från franska domstolars rättspraxis och från den franska doktrinen.

86. För fullständighetens skull kommer jag avslutningsvis att göra några anmärkningar om huruvida falsk beskyllning eventuellt kan utgöra en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.

87. Det ska påpekas att det inte tycks finnas några bestämmelser i unionens sekundärrätt som direkt hänför sig till falsk beskyllning. För att fastställa vad som kännetecknar ett rättsstridigt beteende i syfte att fastställa ett åsidosättande av en rättsregel som syftar till att ge enskilda rättigheter bör medlemsstaternas gemensamma traditioner undersökas.

⁵⁹ Se punkterna 74 och 75 ovan.

⁶⁰ Punkt 56 i talan i första instans.

⁶¹ Punkt 58 i talan i första instans.

⁶² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 januari 2021, kommissionen/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punkt 54). Tribunalen har dessutom själv slagit fast att enligt rättspraxis är frågan huruvida en grund kan tas upp till sakprövning inte beroende av användningen av en viss terminologi och inte heller av åberopandet av konkreta regler eller rättsprinciper. Tribunalen har påpekat att det ankommer på unionsdomstolen att identifiera de relevanta bestämmelserna och att tillämpa dem på de omständigheterna som parterna har angett, även när parterna inte har hänvisat till de ifrågavarande bestämmelserna eller till och med om dessa parter har åberopat andra bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2015, Italien och Spanien/kommissionen, T-124/13 och T-191/13, EU:T:2015:690).

⁶³ Se punkterna 87–91 nedan.

88. Falsk beskyllning är i detta hänseende en straffbar gärning enligt flera medlemsstaters strafflagar,⁶⁴ varför det kan anses röra sig om en för medlemsstaterna gemensam tradition. Falsk beskyllning består i att underrätta myndigheter om en *icke-existerande* handling eller *gärning* som är klandervärd och straffbar.⁶⁵ Det är dock inte med nödvändighet så, att all beskyllning är falsk. Falsk beskyllning kännetecknas i regel av att de rapporterade gärningarna är falska och att anmälaren har agerat med falskt uppsåt.⁶⁶ Ouppmärksamhet eller försumlighet är med andra ord inte tillräckligt för att det ska vara fråga om ett uppsåtligt brott. De faktiska omständigheterna kring en falsk beskyllning kan således fastställas om klagandena lyckas visa i första instans att Olaf avsiktligt faktiskt har överlämnat oriktiga uppgifter till de nationella myndigheterna. Ett sådant beteende skulle i sådana fall kunna utgöra ett åsidosättande av den anmälda personens enskilda grundläggande rättigheter, och det ankommer då på tribunalen, för att avgöra huruvida det rör sig om ett tillräckligt klart åsidosättande av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter, att undersöka huruvida den påstådda falska beskyllningen eventuellt kan utgöra ett åsidosättande av de grundläggande rättigheter som slås fast i stadgan, ett åsidosättande vilket, enligt artikel 52.3 i stadgan, ska tolkas enligt Europadomstolens praxis.

89. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen delvis bifaller överklagandet såvitt avser den andra grundens första del, eftersom tribunalen har vägrat att pröva klagandenas argument om falsk beskyllning.

V. Prövning av talan vid tribunalen

90. Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Så är inte fallet här, eftersom tribunalen inte har prövat trovärdigheten i de uppgifter och fakta som Olaf har överlämnat till de nationella myndigheterna, vare sig innehållet i dessa eller avsikten med överlämnandet.

VI. Rättegångskostnader

91. Då målet, enligt min bedömning, ska återförvisas till tribunalen, ska frågan om rättegångskostnader följaktligen anstå i enlighet med artikel 137 i de rättegångsregler som är tillämpliga på överklagandeförfarandet med tillämpning av artikel 184.1 i dessa regler.

VII. Förslag till avgörande

92. Mot bakgrund av det ovan anförda, och utan att föregripa bedömningen av huruvida övriga grunder för överklagandet är välgrundade, föreslår jag att domstolen delvis upphäver domen från Europeiska unionens tribunal av den 6 april 2022, Planistat Europe och Charlot/kommissionen (T-735/20, EU:T:2022:220), eftersom tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning dels när den inte kontrollerade trovärdigheten av de uppgifter och fakta som Europeiska byrån

⁶⁴ Se, exempelvis, i tysk rätt, artikel 164 i Strafgesetzbuch (strafflagen), i fransk rätt, artikel 226-10 i strafflagen, i lettisk rätt, artiklarna 290 och 298 i Krimināllikums (strafflagen), och i slovakisk rätt, punkt 345 i zákon 300/2005 Z.z., Trestný zákon (strafflagen). Se, även, dom av den 6 september 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543), om falsk tillvitelse i Italien.

⁶⁵ Se, exempelvis, artikel 226-10 i den franska strafflagen.

⁶⁶ Se de bestämmelser som det hänvisas till i fotnot 64 ovan. Se, även, Ceccaldi, S., « Sur la nature conjecturale de l'élément moral: l'exemple de la dénonciation calomnieuse », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 2, nr 3, s. 587–598.

för bedrägeribekämpning överlämnat till de nationella myndigheterna, dels när den underlät att pröva klagandenas argument om en eventuell falsk beskyllning. Jag föreslår att domstolen förordnar att frågan om rättegångskostnader ska anstå.