



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

21. maj 2014\*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter i sagsakterne til OLAF's undersøgelse angående gennemførelsen af et projekt for modernisering af infrastrukturen i Syrien — afslag på aktindsigt — undtagelse om beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision«

I sag T-447/11,

**Lian Catinis**, Damaskus (Syrien), ved advokat S. Pappas,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved J.-P. Keppenne og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående annullation af afgørelse truffet den 10. juni 2011 af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende dels afslag på at give medhold i den hævdede anmodning om at afslutte OLAF's undersøgelse angående gennemførelsen af et projekt for modernisering af infrastrukturen i Syrien, dels afslag på at give aktindsigt i visse dokumenter i sagsakterne til denne undersøgelse,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af dommerne M. Kancheva, som fungerende afdelingsformand, C. Wetter (refererende dommer) og V. Kreuzschitz,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. januar 2014,

afsagt følgende

\* Processprog: engelsk.

## Dom

### Sagens baggrund

- 1 Institutional and Sector Modernisation Facility (ISMF) er et EU-program, hvis formål er at yde teknisk bistand til de syriske myndigheder med henblik på særligt den økonomiske modernisering af centraladministrationen.
- 2 Som følge af påståede uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af ISMF-programmet i Syrien indledte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) fra den 16. oktober 2007 visse sammenhængende undersøgelser med henblik på at afgøre, om disse påstande var rigtige. I denne forbindelse har OLAF's inspektører særligt afhørt sagsøgeren, Lian Catinis, og andre eksperter, som var ansvarlige for gennemførelsen af programmet i Syrien.
- 3 Ved skrivelse af 3. august 2010 til en kontorchef i OLAF fremsatte sagsøgeren flere klagepunkter vedrørende gennemførelsen og varigheden af undersøgelsen og anmodede om, at den blev bragt til ophør.
- 4 Den 23. september 2010 oplyste en direktør i OLAF sagsøgeren om, at OLAF's undersøgelse vedrørende de hævdede uregelmæssigheder i forbindelse med gennemførelsen af ISMF-programmet i Syrien stadig var i gang. Idet han angav visse præciseringer om den retlige ramme vedrørende den fortrolighedspolitik, der skulle gælde i forbindelse med undersøgelserne, anmodede denne direktør sagsøgeren om at angive, i hvilken egenskab denne havde indgivet sin anmodning.
- 5 Den 18. oktober 2010 præciserede sagsøgeren, at han handlede i eget navn, og anmodede OLAF om at fremsende ham de dokumenter om undersøgelsen, som angik ham, og anmodede på ny om, at undersøgelsen blev afsluttet.
- 6 Ved skrivelse af 21. februar 2011 svarede en direktør i OLAF sagsøgeren, at denne skulle fremsende yderligere oplysninger om de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43). Ved samme skrivelse blev sagsøgeren oplyst om hans ret til at genfremsætte sin oprindelige begæring om aktindsigt inden for en frist på 15 arbejdsdage.
- 7 Den 15. marts 2011 indgav sagsøgeren en genfremsat begæring, idet han bl.a. angav, hvilke dokumenter der var omfattet af hans anmodning om aktindsigt, og redegjorde for grundene til, at undtagelserne til aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 efter hans opfattelse ikke skulle finde anvendelse. Sagsøgeren anførte ligeledes, at forsinkelsen i gennemførelsen af undersøgelsen kunne bringe hans ret til at blive hørt i tide i fare.
- 8 Ved skrivelse af 10. juni 2011 oplyste OLAF's generaldirektør sagsøgeren om, at han ikke kunne efterkomme hans begæring om aktindsigt. Han præciserede særligt, at de berørte personer ikke havde nogen særlig ret til direkte aktindsigt i OLAF's undersøgelser, og redegjorde for grundene til, at der på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ikke kunne gives nogen aktindsigt i de otte dokumenter, som OLAF havde endt med at betragte som omfattet af begæringen. Generaldirektøren for OLAF udleverede ikke desto mindre en kopi af referatet af samtalen den 27. november 2007 mellem sagsøgeren og to af OLAF's inspektører, ikke på grundlag af forordning nr. 1049/2001, men i henhold til interne procedureregler.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 9 Sagsøgeren har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 2011.
- 10 Den 3. november 2011 har Europa-Kommissionen indleveret et svarskrift til Rettens Justitskontor.
- 11 Sagsøgeren har ikke indleveret en replik inden for den fastsatte frist.
- 12 Ved kendelse af 16. juli 2013 har Retten (Sjette Afdeling) i henhold til procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, pålagt Kommissionen at fremlægge de omtvistede dokumenter, idet Retten dog samtidig traf bestemmelse om, at dokumenterne ikke ville blive tilstillet sagsøgeren under sagen. Kommissionen har efterkommet dette.
- 13 Som følge af den delvise nybesættelse af embederne ved Retten blev den refererende dommer tilknyttet Ottende Afdeling, som denne sag følgelig blev henvist til.
- 14 Da afdelingsformanden har haft forfald, har Rettens præsident i henhold til rangfølgen i procesreglementets artikel 6 udpeget en første dommer til at afløse ham og i henhold til procesreglementets artikel 32, stk. 3, en anden dommer, for at afdelingen kunne blive beslutningsdygtig.
- 15 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 16 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 16. januar 2014.
- 17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
  - De afgørelser, der er indeholdt i OLAF's generaldirektørs skrivelse af 10. juni 2011, annulleres, for så vidt som de vedrører afslag på at afslutte undersøgelsen og afslag på at give sagsøgeren aktindsigt.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
  - Sagen afvises, for så vidt som den vedrører den hævdede stiltiende afgørelse om at give afslag på at afslutte undersøgelsen, og Kommissionen frifindes for så vidt angår afgørelsen om afslag på sagsøgerens personlige begæring om aktindsigt.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

- 19 Sagsøgeren har gjort gældende, at OLAF med generaldirektørens skrivelse af 10. juni 2011 har givet afslag på såvel hans principale anmodning, som tilsigtede at bringe undersøgelsen til ophør, som hans begæring om aktindsigt i undersøgelsens sagsakter.

*Om påstanden om annullation af OLAF's hævdede stiltiende afgørelse om afslag på at bringe undersøgelsen til ophør*

Parternes argumenter

- 20 Til støtte for sin påstand om annullation af OLAF's hævdede stiltiende afgørelse om afslag på at bringe undersøgelsen til ophør har sagsøgeren i det væsentlige fremført to anbringender.
- 21 Med det første klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at OLAF ved at forlænge undersøgelsen ud over en rimelig frist og ved at undlade at oplyse de berørte parter og høre dem ikke alene har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, uskyldsformodningen og retten til forsvar groft, men ligeledes har begået magtfordrejning.
- 22 Sagsøgerens andet klagepunkt vedrører OLAF's tilsidesættelse af sin forpligtelse til at angive grundene til, at det besluttede ikke at bringe undersøgelsen til ophør. Ved at undlade at begrunde det stiltiende afslag på sagsøgerens anmodning om at bringe undersøgelsen til ophør har OLAF tilsidesat en væsentlig formforskrift og tilsidesat sagsøgerens grundlæggende rettigheder, således som disse bl.a. er fastslået i artikel 41 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren er af den opfattelse, at OLAF ved at forlænge undersøgelsen ud over en rimelig frist, nemlig mere end 41 måneder, uden at oplyse sagsøgeren herom har tilsidesat de proceduremæssige forskrifter, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 1), og de principper, der fremgår af OLAF-håndbogen vedrørende retningslinjer for undersøgelser og de procedurer, som dets ansatte skal overholde. Dette synspunkt deles af OLAF-Overvågningsudvalget. Sagsøgeren har endelig fremhævet, at selv om visse af OLAF's undersøgelsesdokumenter er blevet kvalificeret som forberedende retsakter, der ikke indeholder klagepunkter, fremgår det af retspraksis, at tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og grundlæggende rettigheder under en forberedende undersøgelse kan berøre lovligheden af den endelige afgørelse truffet på grundlag af OLAF's undersøgelse.
- 23 Kommissionen er af den opfattelse, at skrivelsen fra OLAF's generaldirektør af 10. juni 2011 ikke kan betragtes som indeholdende et stiltiende afslag på anmodningen om at bringe undersøgelsen til ophør.

Rettens bemærkninger

- 24 Sagsøgeren ønsker med nærværende sag at opnå annullation af en hævdet stiltiende afgørelse fra OLAF om at give afslag på at bringe undersøgelsen til ophør.
- 25 Som allerede bemærket har sagsøgeren gjort gældende, at idet skrivelsen fra OLAF's generaldirektør af 10. juni 2011 ikke henviste til sagsøgerens principale anmodning vedrørende afslutning af undersøgelsen, har han heraf udledt et stiltiende afslag fra OLAF på hans anmodning om at bringe undersøgelsen til ophør.
- 26 Det skal for det første i lighed med Kommissionen bemærkes, at selv om sagsøgeren ved flere lejligheder har klaget over varigheden af OLAF's undersøgelse, har han ikke formelt opretholdt sin anmodning om, at der blev vedtaget en afgørelse om afslutning af undersøgelsen. Det bemærkes i denne forbindelse, at det er korrekt, at han i skrivelse af 3. august 2010 har anmodet om afslutning af undersøgelsen. I skrivelse af 18. oktober 2010 har han imidlertid gentaget samme anmodning, men alene for så vidt som det var muligt at afslutte undersøgelsen. I tilfælde af at OLAF fandt, at det ikke var muligt at afslutte undersøgelsen på dette stadie, har sagsøgeren tilføjet en begæring om aktindsigt i dokumenter indeholdt i undersøgelsens sagsakter vedrørende sagsøgeren. Den genfremsatte begæring af 15. marts 2011 indeholdt ny kritik vedrørende undersøgelsens varighed, men anmodede ikke OLAF

om at træffe afgørelse vedrørende dette spørgsmål. Henset til hele korrespondancen kunne OLAF med rette antage, at sagsøgerens anmodning alene var en begæring om aktindsigt, og følgelig alene træffe afgørelse vedrørende denne begæring.

- 27 For det andet skal det under alle omstændigheder bemærkes, at forordning nr. 1073/1999 ikke indeholder nogen bestemmelser vedrørende fastsættelse af en frist, efter hvis overskridelse OLAF kan hævdes at have truffet en stiltiende afgørelse om afslag på en anmodning om afslutning af en undersøgelse.
- 28 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at når der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse, som fastsætter en frist, efter hvis udløb der antages at være truffet en stiltiende beslutning af en institution, som er blevet anmodet om at træffe afgørelse, og som fastlægger indholdet af denne beslutning, kan en institutions tavshed i princippet ikke sidestilles med en beslutning, da traktatens søgsmålsordning ellers ville blive bragt i fare (Domstolens dom af 9.12.2004, sag C-123/03 P, Kommissionen mod Grencore, Sml. I, s. 11647, præmis 45, og Rettens domme af 13.12.1999, forenede sager T-189/95, T-39/96 og T-123/96, SGA mod Kommissionen, Sml. II, s. 3587, præmis 27, og forenede sager T-190/95 og T-45/95, Sodima mod Kommissionen, Sml. II, s. 3617, præmis 32).
- 29 Det fremgår ligeledes af denne retspraksis, at man under særlige omstændigheder kan undlade at anvende dette princip, således at en institutions tavshed eller manglende handlen undtagelsesvis kan antages at have karakter af en stiltiende afvisning (dommen i sagen Kommissionen mod Grencore, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 45).
- 30 Forordning nr. 1073/1999 bestemmer imidlertid alene i artikel 6, stk. 5, at »undersøgelserne gennemføres uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet«. Endvidere foreskriver artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999, at »hvis en undersøgelse har varet mere end ni måneder, underretter direktøren Overvågningsudvalget om grundene til, at det endnu ikke har været muligt at afslutte undersøgelsen, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den kan afsluttes«. Denne oplysningspligt i forhold til overvågningsudvalget skaber ikke en direkte forpligtelse for OLAF vedrørende varigheden af dets undersøgelser.
- 31 Det skal imidlertid bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremført nogen særlige omstændigheder, som gør det muligt undtagelsesvist at sidestille OLAF's tavshed med et stiltiende afslag.
- 32 Det fremgår af det foregående, at sagsøgerens påstande skal afvises, for så vidt som de vedrører annullation af OLAF's hævdede stiltiende afgørelse om afslag på at bringe undersøgelsen til ophør.
- 33 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og grundlæggende rettigheder, skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at det ganske vist er korrekt, som det ligeledes fremgår af tiende betragtning til forordning nr. 1073/1999, at OLAF's undersøgelser bør gennemføres under fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Det skal imidlertid bemærkes, at sagsøgerens påstande, såsom en hævdet tilsidesættelse af uskyldsformodningen, en hævdet tilsidesættelse af retten til forsvar eller magtfordrejning, på ingen måde er understøttet, hvorfor de ikke kan tiltrædes. Selv hvis det antages, at OLAF har tilsidesat en af disse grundlæggende rettigheder, ville dette under alle omstændigheder ikke ændre noget ved konstateringen i præmis 26-31 ovenfor og har ingen indflydelse på antagelsen af første anbringende til realitetsbehandling.
- 34 Hvad mere specifikt angår kritikken vedrørende undersøgelsens varighed bemærkes, at forpligtelsen til at iagttage en rimelig frist i forbindelse med gennemførelsen af administrative procedurer udgør et almindeligt EU-retligt princip, hvis overholdelse Unionens retsinstanter sikrer, og som desuden er anført som en del af retten til god forvaltningsskik i artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. Rettens dom af 8.7.2008, sag T-48/05, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II,



s. 1585, præmis 273 og den deri nævnte retspraksis). Det følger ligeledes af retspraksis, at når varigheden af proceduren ikke er fastsat ved en EU-retlig bestemmelse som i nærværende sag (jf. præmis 30 ovenfor), skal den rimelige karakter af fristen vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig tvistens betydning for den pågældende, sagens kompleksitet og de involverede parters adfærd (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 187).

- 35 I lighed med hvad sagsøgeren har gjort gældende skal det bemærkes, at en frist på mere end 41 måneder for denne undersøgelse på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag ved første øjekast kan betragtes som ualmindeligt lang. I nærværende sag er spørgsmålet om, hvorvidt denne frist er berettiget eller ej ved den pågældende sags kompleksitet, imidlertid ikke brugbar ved besvarelsen af nærværende anbringende, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der er givet et stiltiende afslag på anmodningen om at bringe den omhandlede undersøgelse til ophør eller ej. Det bemærkes i denne forbindelse, at en eventuel tilsidesættelse af de omhandlede grundlæggende rettigheder skal undersøges på det tidspunkt, hvor der bliver truffet en afgørelse vedrørende sagsøgeren som følge af OLAF's undersøgelse.

*Om anmodningen om annullation af OLAF's afgørelse om afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i dokumenter vedrørende ham i forbindelse med undersøgelsen*

#### Parternes argumenter

- 36 Sagsøgeren har anført, at afslaget på aktindsigt vedrørende OLAF's undersøgelse skal være tilstrækkeligt begrundet efter en konkret og individuel undersøgelse af hvert anmodet dokument og en identifikation af et reelt, ikke-hypotetisk behov for at beskytte undersøgelsens fortrolighed og effektiviteten af fremtidige undersøgelser. Skrivelsen fra OLAF's generaldirektør af 10. juni 2011 redegjorde imidlertid ikke konkret for, i hvilken udstrækning de anmodede dokumenter kunne skade en interesse beskyttet ved forordning nr. 1049/1999. Sagsøgeren har ligeledes anført, at OLAF har undergravet hans ret til forsvar uopretteligt og tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at give ham afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrører ham.
- 37 Kommissionen har anfægtet sagsøgerens argumenter.

#### Rettens bemærkninger

- 38 Det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 i henhold til første betragtning er en del af viljen udtrykt i artikel 1, stk. 2, TEU til at markere en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Som angivet i anden betragtning til forordningen, beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter (jf. Domstolens dom af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Med henblik herpå tilsigter forordning nr. 1049/2001, som det er angivet i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Denne ret er ganske vist ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Nærmere bestemt, og i overensstemmelse med dens 11. betragtning, fastsætter nævnte forordning i sin artikel 4 en undtagelsesordning, der tillader institutionerne at give afslag på

aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en af de i denne artikel nævnte interesser (jf. dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Da sådanne undtagelser ikke desto mindre fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (jf. dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den derfor i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og som institutionen har påberåbt sig. Endvidere bør risikoen for en sådan skade med rimelighed kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Den pågældende institution kan i denne henseende imidlertid basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. Domstolens dom af 14.11.2013, forenede sager C-514/11 P og C-605/11 P, LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). En generel formodning udelukker ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001. Desuden er den pågældende institution ikke forpligtet til at lægge denne generelle formodning til grund for sin afgørelse. Den kan altid foretage en konkret undersøgelse af de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, og give en sådan begrundelse (dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 66 og 67).
- 44 Det er i lyset af disse principper, at sagsøgerens påstande skal undersøges, for så vidt som de vedrører annullation af OLAF's afgørelse om afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende ham i forbindelse med undersøgelsen.
- 45 OLAF har i generaldirektørens skrivelse af 10. juni 2011 identificeret otte dokumenter, som sagsøgeren har anmodet om aktindsigt i, og har efter at have foretaget en konkret undersøgelse af de pågældende dokumenter anført grundene til, at de ikke skulle udleveres.
- 46 De dokumenter, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i, er følgende:
- referat af møde af 27. november 2007 (herefter »dokument 1«)
  - OLAF's skrivelse dateret den 21. maj 2010 (herefter »dokument 2«)
  - intern beslutning i OLAF af 16. oktober 2007 vedrørende udpegelse af en inspektør (herefter »dokument 3«)
  - rapport om undersøgelse på stedet af 29. juli 2010 (herefter »dokument 4«)
  - skrivelse adresseret til OLAF modtaget den 14. september 2010 (herefter »dokument 5«)
  - skrivelse adresseret til OLAF modtaget den 25. juni 2009 (herefter »dokument 6«)
  - oplysning til OLAF-Overvågningsudvalget af 19. september 2008 vedrørende dossier, der har været åbent i mere end ni måneder (herefter »dokument 7«)

— indledning af den eksterne undersøgelse den 16. oktober 2007 (herefter »dokument 8«).

- 47 Henset til sagsøgerens argumenter fremført til støtte for påstanden om annullation af OLAF's afgørelse om afslag på aktindsigt skal det først afgøres, om OLAF har opfyldt sin begrundelsespligt, og derefter undersøges, om de begrundelser, der er fremført af OLAF for så vidt angår de fremførte forklaringer, er begrundede, og endelig skal det undersøges, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde de ønskede dokumenters udbredelse.
- 48 Det skal for det første bemærkes, at OLAF har opfyldt sin begrundelsespligt. Det tilkommer i denne henseende den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller efterprøve dels, om det dokument, der er begæret aktindsigt i, faktisk er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels, om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reelt (jf. Rettens dom af 12.9.2013, sag T-331/11, Besselink mod Rådet, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I den foreliggende sag har OLAF klart oplyst sagsøgeren om de undtagelser, hvorpå det bygger sit afslag på aktindsigt i de omstridte dokumenter, ved for det første for samtlige dokumenter at henvise til såvel undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision som undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), vedrørende privatlivets fred og den enkeltes integritet, for det andet for dokument 1, 3, 4, 7 og 8 at henvise til undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 3, første afsnit, vedrørende beskyttelse af institutionens beslutningsproces og for det tredje for dokument 1, 2, 4, 6 og 7 at henvise til undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 2, første led, vedrørende beskyttelse af forretningsmæssige interesser.
- 50 Ifølge skrivelsen fra OLAF's generaldirektør af 10. juni 2011 er dokument 1, 3, 4, 7 og 8 affattet med henblik på internt brug og udgør en del af OLAF's drøftelser og indledende konsultationer. Dokument 2, 4 og 5 vedrører korrespondance mellem OLAF og nationale kompetente myndigheder og indeholder operationelle oplysninger udvekslet i forbindelse med OLAF's og de nationale myndigheders undersøgelser i visse specifikke tilfælde. Endelig vedrører dokument 6 en skrivelse fra en anden erhvervsdrivende, som indeholder nyttige oplysninger for OLAF. Alle disse dokumenter henhører under undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. OLAF har dernæst undersøgt, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, og har konkluderet, at dette ikke var tilfældet. OLAF har i denne forbindelse fremhævet, at henset til svigsundersøgelseernes særlige karakter og særligt den fortrolige karakter af de oplysninger, som OLAF indsamler, skal der være klare forhold, der taler for en mere tungtvejende interesse, som kan begrunde udbredelsen til offentligheden af dokumenter vedrørende en undersøgelse. OLAF har endelig undersøgt muligheden for at tildele en delvis aktindsigt i de anmodede dokumenter, men da oplysningerne i disse dokumenter henhørte under mindst én af de påberåbte undtagelser, konkluderede man, at der ikke kunne gives en sådan aktindsigt.
- 51 Hvad for det andet angår begrundelsen for OLAF's afgørelse om at give afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i de pågældende dokumenter for så vidt angår de påberåbte undtagelser, særligt undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, er det ubestridt, at de otte dokumenter faktisk vedrører en undersøgelse i denne bestemmelses forstand, og at undersøgelsen var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse.
- 52 OLAF havde følgelig i princippet ret til at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 113).



- 53 Det er korrekt, at det forhold, at et dokument vedrører inspektioner eller undersøgelser, ikke i sig selv kan begrunde, at den påberåbte undtagelse bringes i anvendelse. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 54 Det skal i denne forbindelse imidlertid bemærkes, at OLAF i generaldirektørens skrivelse af 10. juni 2011 har redegjort for grundene til, hvorfor udbredelsen af de dokumenter, der var blevet anmodet om aktindsigt i, var til skade for den beskyttede interesse. Ud over den omstændighed, at dokument 1-8 faktisk vedrørte den igangværende undersøgelse, henviste flere af dokumenterne til beviser, som var blevet indsamlet fra forskellige kilder, og en udbredelse heraf kunne advare de personer eller enheder, som var genstand for undersøgelsen, før alle bevisdokumenter var blevet indsamlet. Dokumenterne kunne ligeledes udgøre beviser i forbindelse med sager for nationale retsinstanser, og deres udbredelse kunne således bringe den effektive anvendelse heraf af disse retsinstanser i fare. Dokument 1, 2, 4, 5 og 7 er i øvrigt udtryk for OLAF's strategi og gennemførelse af undersøgelsen. Udbredelsen heraf kunne give indikationer på OLAF's arbejdsmetode i nærværende sag og således bringe effektiviteten af OLAF's opgaver i fare. Dokument 2, 4 og 5 vedrører alle udveksling af oplysninger med nationale myndigheder i forbindelse med den omhandlede undersøgelse, og udbredelsen heraf kunne bringe den gensidige tillid med de nationale myndigheder inden for rammerne af den omhandlede undersøgelse i fare. Udbredelsen af disse dokumenter ville endvidere bringe undersøgelsesstrategien, aktionerne og fortolkningen af procedurerne frem i lyset. Endelig ville udbredelsen af dokumenterne til offentligheden, såsom dokument 6 – et brev fra en erhvervsdrivende med oplysninger til OLAF – udstille kilden og følgelig ikke længere beskytte dennes anonymitet, hvilket ville føre til, at private ville blive afskrækket fra at fremsende oplysninger vedrørende eventuelt svig, og således fratage OLAF og Kommissionen oplysninger, der er nyttige for at indlede undersøgelser med henblik på beskyttelse af EU's økonomiske interesser.
- 55 Hvad i øvrigt angår kritikken vedrørende den rimelige frist for den omhandlede undersøgelse skal den forkastes som irrelevant. Selv hvis det antages, at det kan fastslås, at undersøgelsens varighed har været urimelig, kan dette forhold ikke drage tvivl om gyldigheden af OLAF's afgørelse om afslag på at give sagsøgeren aktindsigt for så vidt angår de påberåbte undtagelser.
- 56 Henset til ovenstående bemærkninger skal det konkluderes, at OLAF uden at begå fejl kunne fastslå, at udbredelsen af de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, ville bringe den igangværende undersøgelse i fare.
- 57 Sagsøgeren har intet fremført til støtte for nærværende anbringende med henblik på at anfægte OLAF's konklusion om, at der ikke kunne tildeles en delvis aktindsigt.
- 58 Hvad endelig angår den tungtvejende offentlige interesse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, skal det bemærkes, at der ifølge skrivelsen fra OLAF's generaldirektør af 10. juni 2011 ikke består en sådan interesse.
- 59 Denne vurdering, hvorefter der ikke foreligger nogen tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, er ikke behæftet med mangler.
- 60 Det skal bemærkes, at på tidspunktet for vedtagelsen af OLAF's afgørelse om afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i de omhandlede dokumenter, var undersøgelsen i gang. Sagsøgeren har i øvrigt ikke fremført nogen begrundede argumenter ved Retten, som godtgør, at OLAF har begået en fejl ved at fastslå, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde de omhandlede dokumenters udbredelse i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

- 61 For så vidt som sagsøgeren har anført, at den tungtvejende offentlige interesse ligger i retten til forsvar, bemærkes, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke afhænger af arten af den særlige interesse, som den, der fremsætter begæringen, måtte eller ikke måtte have, i at få adgang til de krævede oplysninger (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 44).
- 62 Sagsøgerens argument om, at den omstændighed, at han ikke har adgang til undersøgelsens sagsakter, tilsidesætter hans ret til forsvar og er i strid med artikel 42 og artikel 48, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, kan heller ikke tiltrædes. Det bemærkes i denne forbindelse for det første, at nærværende sag er anlagt på grundlag af forordning nr. 1049/2001 som følge af et afslag på aktindsigt. For det andet er det ubestridt, at undersøgelsen ikke var afsluttet og på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende sag endnu ikke havde givet anledning til affattelsen af en endelig rapport og følgelig heller ikke til vedtagelsen af en afgørelse. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, tilsigter forordning nr. 1049/2001 faktisk at sikre aktindsigt for alle personer, således at et udleveret dokument i henhold til disse bestemmelser udbredes til offentligheden.
- 63 I denne sammenhæng bemærkes i øvrigt, at uanset de rettigheder, der findes i henhold til forordning nr. 1049/2001, er OLAF ikke forpligtet til at give en person, som hævdes at være berørt af en igangværende undersøgelse, aktindsigt i de dokumenter, der indgår i en sådan undersøgelses sagsakter (jf. i denne retning dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 34, præmis 255-258).
- 64 Det bemærkes i denne forbindelse, at aktindsigt i dokumenter, der indgår i OLAF's sagsakter vedrørende en undersøgelse – undtagen retten for den berørte person til at modtage referatet af hans møde med OLAF – reelt indgår i den opfølgende procedure. OLAF's endelige anbefaling fremsendes til de kompetente EU-institutioner og nationale myndigheder. Hvis disse myndigheder ønsker at vedtage en sanktion mod en person, der er omfattet af en undersøgelse, i dette tilfælde sagsøgeren, skal de give ham mulighed for at udøve sin ret til forsvar i overensstemmelse med den administrative eller strafferetlige procedure, der finder anvendelse. Sagsøgeren vil således være i stand til at udnytte de rekursmuligheder, der er til rådighed, gennem disse myndigheder med forbehold for de proceduremæssige bestemmelser, der finder anvendelse.
- 65 Som det fremgår af det ovenstående var det med rette, at OLAF gav afslag på aktindsigt i de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 66 Følgelig skal Kommissionen frifindes, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgerens argumentation vedrørende de andre undtagelser anført af OLAF for at begrunde afslaget på aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

### **Sagens omkostninger**

- 67 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

#### **1) Europa-Kommissionen frifindes.**

**2) Lian Catinis betaler sagens omkostninger.**

Kancheva

Wetter

Kreuschitz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. maj 2014.

Underskrifter