

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

6. juli 2006 *

I de forenede sager T-391/03 og T-70/04,

Yves Franchet og **Daniel Byk**, tjenestemænd ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg (Luxembourg), ved avocats G. Vandersanden og L. Levi,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani, J.-F. Pasquier og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af afgørelser vedtaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og af Kommissionen, hvorved sagsøgerne fik afslag på aktindsigt i visse dokumenter om en undersøgelse vedrørende Eurostat,

* Processprog: fransk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne V. Tiili og O. Czucz,

justitssekretær: fuldmægtig I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2005,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

¹ Artikel 255 EF har følgende ordlyd:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

[...]«

2 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) fastsætter som forudsat i artikel 255 EF de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter. Forordningen har været gældende siden den 3. december 2001.

3 Artikel 2, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.«

- 4 Det følger af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 om undtagelser til den ovenfor omtalte ret til aktindsigt, at:

»[...]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

[...]

- retslige procedurer og juridisk rådgivning

- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

[...]«

5 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at »[...] [d]en, der fremsætter begæringen, [ikke] er [...] forpligtet til at begrunde denne«.

6 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den, den der har fremsat begæringen, om mulighederne for domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i EF-traktatens artikel 230 og 195.«

7 Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, s. 94) har ophævet Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), som for så vidt angik Kommissionen sikrede gennemførelsen af adfærdskodeksen for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), der blev vedtaget af Rådet og Kommissionen den 6. december 1993.

8 Artikel 3 i bilaget til afgørelse 2001/937 bestemmer:

»Behandling af oprindelige begæringer

[...]

Den person, der har fremsat begæringen, skal have svar på sin begæring enten fra generaldirektøren/chefen for den pågældende tjenestegren eller fra en direktør, der er udpeget hertil i generalsekretariatet/en direktør, der er udpeget i OLAF [Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig], hvis der er tale om en begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende OLAF's aktiviteter, jf. artikel 2, stk. 1 og 2, i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom om oprettelse af OLAF, eller fra en tjenestemand, som disse har udpeget med henblik herpå.

I alle helt eller delvis negative svar skal den person, der har fremsat begæringen, informeres om sin ret til senest 15 arbejdsdage efter modtagelsen af svaret at genfremsætte sin begæring for Kommissionens Generalsekretariat eller direktøren for OLAF, når den genfremsatte begæring vedrører aktindsigt i dokumenter i tilknytning til OLAF's aktiviteter, jf. artikel 2, stk. 1 og 2, i afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom.«

9. Hvad angår behandlingen af genfremsatte begæring er følgende bestemt i artikel 4 i bilaget til afgørelse 2001/937:

»I overensstemmelse med artikel 14 i Kommissionens forretningsorden delegeres beføjelsen til at træffe beslutning vedrørende genfremsatte begæring til generalsekretæren. Når den genfremsatte begæring vedrører aktindsigt i dokumenter i tilknytning til OLAF's aktiviteter, jf. artikel 2, stk. 1 og 2, i afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, delegeres beføjelsen til at træffe beslutning dog til direktøren for OLAF.

Generaldirektoratet eller tjenestegrenen bistår generalsekretariatet i forbindelse med forberedelsen af beslutningen.

Beslutningen træffes af generalsekretæren eller direktøren for OLAF med Juridisk Tjenestes samtykke.

Den person, der har fremsat begæringen, underrettes skriftligt, eventuelt med e-mail, om beslutningen og om sin ret til at klage ved Retten i Første Instans eller indgive klage til Den Europæiske Ombudsmand.«

- ¹⁰ Artikel 8, stk. 2, i 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), har følgende ordlyd:

»Tavshedspligt og beskyttelse af oplysninger

[...]

2. De oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, uanset i hvilken form det måtte være, er omfattet af tavshedspligt og beskyttet i henhold til de bestemmelser, der gælder for De Europæiske Fællesskabers institutioner.

Oplysningerne må ikke meddeles til andre end dem, der i De Europæiske Fællesskabers institutioner eller i medlemsstaterne i kraft af deres hverv skal have kendskab til dem, eller anvendes til andre formål end til bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet.«

11 Artikel 9 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»Undersøgelserapport og opfølgning af undersøgelserne

1. Ved afslutningen af en undersøgelse, som foretages af [OLAF], udarbejder det under direktørens myndighed en afsluttende rapport, som bl.a. indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra [OLAF's] direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op.

2. Disse rapporter udarbejdes under hensyntagen til de procedurekrav, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning. De således udarbejdede rapporter kan på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet. De bedømmes efter samme regler som dem, der gælder for de administrative rapporter, som de nationale administrative inspektører udarbejder, og har samme værdi som disse.

3. Den rapport, der udarbejdes efter en ekstern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i overensstemmelse med reglerne for eksterne undersøgelser.

4. Den rapport, der udarbejdes efter en intern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne følger de interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter [OLAF's] direktør, inden for en af denne i rapportens konklusioner anført frist, om, hvordan undersøgelserne er fulgt op.«

12 Artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»[OLAF's] fremsendelse af oplysninger

1. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 og bestemmelserne i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 kan [OLAF] når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under eksterne undersøgelser, til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder.

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

3. Med forbehold af artikel 8 og 9 kan [OLAF] når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under interne undersøgelser, til den berørte institution, organ, kontor eller agentur.«

Sagens faktiske omstændigheder

13 Sagsøgerne, Yves Franchet og Daniel Byk, er henholdsvis tidligere generaldirektør og tidligere direktør for Eurostat (De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor).

- 14 Ved flere af Eurostats interne revisioner blev der konstateret eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med den finansielle forvaltning. Som følge heraf indledte OLAF flere undersøgelser, der bl.a. vedrørte de kontrakter, som Eurostat havde indgået med selskaberne Eurocost, Eurogramme og Datashop-Planistat, og de tilskud, der var ydet disse selskaber.
- 15 Den 4. juli 2002 fremsendte OLAF i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 sagsakter vedrørende den interne undersøgelse om Eurocost, hvori Yves Franchet var anklaget, samt andre sagsakter vedrørende den eksterne undersøgelse om Eurogramme til de luxembourgske retslige myndigheder. Den 19. marts 2003 fremsendte OLAF ligeledes sagsakterne vedrørende Datashop-Planistat-sagen, hvori begge sagsøgerne var anklaget, til de franske retslige myndigheder.
- 16 Den 21. maj 2003 blev sagsøgerne på egen anmodning forflyttet.
- 17 Den 11. juni 2003 gav Kommissionen den interne revisionstjeneste (SAI) mandat til i forbindelse med opfølgningen af dechargeproceduren at undersøge de kontrakter, der var indgået, og de tilskud, der var ydet af Eurostat. SAI udarbejdede tre rapporter — den første af 7. juli 2003, den anden af 24. september 2003 og den tredje (herefter »SAI's endelige rapport«) af 22. oktober 2003.
- 18 Den 9. juli 2003 besluttede Kommissionen at indlede en disciplinærsag mod sagsøgerne. Denne sag blev øjeblikkeligt udsat som følge af, at OLAF's undersøgelse stadig verserede. Kommissionen nedsatte ligeledes en tværfaglig task-force.

19 Den 25. juli 2003 fremsatte sagsøgerne begæring om aktindsigt, idet de påberåbte sig et generelt princip om åbenhed og en grundlæggende ret til aktindsigt, knæsat i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1), samt bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 og afgørelse 2001/937. Begæringen om aktindsigt vedrørte følgende dokumenter:

»— Den eller de skrivelse(r), der blev fremsendt af OLAF til de luxembourgiske retslige myndigheder vedrørende Eurocost-sagen og Eurogramme-sagen, sammen med bilagene hertil og listen over disse bilag.

— De skrivelser, der blev fremsendt af OLAF til de franske retslige myndigheder vedrørende Datashop-Planistat-sagen, sammen med bilagene hertil og listen over disse bilag. Særligt er der tale om en skrivelse, som sandsynligvis er dateret den 19. marts 2003 (nr. 003 441) med [...] CMS-reference nr. IO/2002/510 — Eurostat/Datashop/Planistat.

— Den meddelelse, som blev givet af OLAF til Kommissionen, og som er omtalt i en pressemeddelelse af 19. maj 2003 (IP/03(709)).

— Alle andre meddelelser fra OLAF til Kommissionen.«

20 Ved OLAF's skrivelse af 18. august 2003 (herefter »afgørelsen af 18. august 2003«) blev der givet afslag på aktindsigt. Skrivelsen havde følgende ordlyd:

»[...]

De undtagelser, der finder anvendelse på de dokumenter, hvori De i henhold til den første og anden anmodning har begæret aktindsigt, er undtagelserne vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer og formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. De skrivelser, hvori der med de to anmodninger er begæret aktindsigt, er en væsentlig del af de sagsakter, som OLAF fremsendte til medlemsstaternes retslige myndigheder med henblik på de nationale retslige procedurer, og vedrører områder, som fortsat undersøges. Disse skrivelser er således beskyttet i medfør af ovennævnte undtagelser.

For så vidt angår den tredje anmodning blev den meddelelse, hvori der er begæret aktindsigt, givet af OLAF til Kommissionen på grundlag af artikel 10, [stk.] 3, i forordning [nr.] 1073/1999 af 25. maj 1999, hvorefter OLAF i forbindelse med sin undersøgelsesopgave kan fremsende oplysninger til institutionen. Når der er tale om et dokument, der er fremsendt af OLAF i forbindelse med dets undersøgelse, er dokumentet omfattet af undtagelsen om beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision.

Med hensyn til den fjerde anmodning er Deres begæring om aktindsigt upræcis. Vi har desværre ikke været i stand til at identificere det eller de omhandlede dokument(er). De bedes derfor fremsende supplerende oplysninger med henblik på at præcisere Deres oprindelige begæring.

[...]«

- 21 Den 8. september 2003 genfremsatte sagsøgerne begæringen.
- 22 Sagsøgernes genfremsatte begæring blev afslået ved OLAF's skrivelse af 1. oktober 2003 (herefter »den første anfægtede afgørelse«), der havde følgende ordlyd:

»[...]

Efter en tilbundsgående undersøgelse af Deres begæring og af det oprindelige svar, som De modtog fra OLAF, skal jeg hermed bekræfte, at OLAF ikke på dette stadie kan udlevere de omhandlede dokumenter til Dem.

1. De hævder, at de dokumenter, som den første og anden anmodning vedrører, fejlagtigt er blevet offentliggjort. Disse dokumenter er imidlertid aldrig lovligt blevet offentliggjort.

De hævder følgende: »Yves Franchet og Daniel Byk er blevet direkte anklaget i disse sager og har derfor først og fremmest en interesse i at få aktindsigt i disse dokumenter.« Offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter på grundlag af forordning [nr.] 1049/2001 adskiller sig fra retten til aktindsigt for en person, der er berørt. Den første er en ret, som er sikret alle fysiske og juridiske personer, og som finder anvendelse på alle de dokumenter, en institution er i besiddelse af. Disse bestemmelser kræver ikke, at den, der fremsætter begæringen, fører bevis for en interesse i at få adgang til aktindsigt. Der skal gives aktindsigt i dokumenterne, medmindre de er omfattet af en af undtagelserne i forordningens [artikel] 4. I nærværende sag er OLAF af nedennævnte grunde af den opfattelse, at ingen af de dokumenter, som Deres begæring om aktindsigt vedrører, kan udleveres i henhold til forordning [nr.] 1049/2001.

En person, som er berørt af nationale retslige procedurer og/eller fællesskabsretlige disciplinærsager, har derimod ret til aktindsigt i den sag, som den pågældende er berørt af, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser.

Da de retslige undersøgelser er i gang i Frankrig og Luxembourg, er spørgsmålet om aktindsigt reguleret ved de processuelle regler, der er gældende i disse to lande. De har mulighed for at kontakte de franske og/eller luxembourgske kompetente myndigheder med henblik på at begære aktindsigt i de sager, som er blevet overført til dem. Det tilkommer disse myndigheder at træffe afgørelse herom, og OLAF vil ikke anfægte deres afgørelse.

De hævder, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i at stille de dokumenter, der er omhandlet i den første og anden anmodning, til rådighed for Yves Franchet og Daniel Byk. Vi anser imidlertid Yves Franchets og Daniel Byks ret til kontradiktion for en privat interesse snarere end en mere tungtvejende offentlig interesse. Som anført ovenfor vil de i rette tid få adgang til aktindsigt i samtlige sagsakter inden for rammerne af eventuelle disciplinærsager eller retslige procedurer.

2. De hævder, at det ikke er korrekt at gøre gældende, at et hvilket som helst dokument, der er fremsendt af OLAF i forbindelse med en undersøgelse, automatisk er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der er fastsat i forordningens [artikel] 4. OLAF har imidlertid ikke gjort dette gældende.

Vi har derimod påberåbt os denne undtagelse i forhold til de specifikke dokumenter, som De har begæret aktindsigt i, nærmere bestemt i forhold til skrivelserne fremsendt til de franske og luxembourgske myndigheder samt til Kommissionen. Disse skrivelser til de nationale retslige myndigheder indeholder et resumé af resultaterne af OLAF's undersøgelser. Såfremt OLAF stillede disse skrivelser til rådighed, ville det være til skade for de nationale retslige procedurer, i det omfang skrivelserne udgør en integrerende del af retssagerne og følgelig ikke kan udleveres, før det tillades i de nationale procedurer.

Meddelelsen til Kommissionen indeholder ligeledes et resumé af de undersøgelsesresultater, som OLAF vurderede var væsentlige for Kommissionen med henblik på at kunne træffe de nødvendige foranstaltninger til at beskytte sine interesser. Grundene til, at OLAF har givet afslag på at udlevere dokumenterne, er følgelig specifikke for de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt, og udgør ikke en generel argumentation, således som De har hævdet.

3. For så vidt angår den fjerde anmodning har vi identificeret 35 meddelelser fra OLAF til Kommissionens generalsekretariat vedrørende undersøgelserne i forbindelse med Eurostat, som er fremsendt mellem den 23. september 1999 og den

25. september 2003. Alle disse meddelelser indeholder undersøgelsesresultater, hvis udlevering ville være til skade for de verserende retslige procedurer i Frankrig og Luxembourg. Disse meddelelser er følgelig omfattet af undtagelsen vedrørende inspektioner, undersøgelser og revision samt af undtagelsen vedrørende retslige procedurer.

[...]«

- 23 Den endelige rapport vedrørende Eurogramme forelå i juli 2002.
- 24 Den 25. september 2003 fremlagde OLAF de afsluttende undersøgelsesrapporter i Eurocost-sagen og Datashop-Planistat-sagen i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999. Sagsøgerne modtog en kopi af disse rapporter den 10. oktober 2003. Samme dag modtog de desuden en kopi af SAI's foreløbige rapport af 7. juli 2003, men uden bilagene hertil.
- 25 Ved skrivelse af 21. oktober 2003 fremsatte sagsøgerne en ny begæring om aktindsigt i forskellige dokumenter, herunder bl.a. SAI's endelige rapport. Den 29. oktober 2003 fremsatte de en supplerende begæring, der omfattede bilagene til SAI's rapport af 7. juli 2003, dvs. den rapport, som var blevet fremsendt til dem ved skrivelse af 10. oktober 2003.
- 26 Da disse begæring ikke blev besvaret, genfremsatte sagsøgerne begæringen den 2. december 2003.

27 Den genfremstillede begæring blev afslået ved Kommissionens afgørelse af 19. december 2003 (herefter »den anden anfægtede afgørelse«). Afslaget var begrundet som følger:

»[...]

Jeg beklager at måtte meddele Dem, at disse dokumenter ikke kan udleveres til Dem. Udlevering af dokumenterne ville således være til skade for formålet med denne undersøgelse i den forstand, at udleveringen ville være forstyrrende for udførelsen af de handlinger, der er påkrævet med henblik på at træffe de fornødne forholdsregler i forbindelse hermed. I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning [...] nr. 1049/2001 må der således gives afslag på aktindsigt i disse dokumenter. Henset til det omhandlede områdes følsomhed og dokumenternes struktur har det vist sig umuligt at give adgang til delvis aktindsigt i henhold til førnævnte forordnings artikel 4, stk. 6. Desuden er jeg ikke i besiddelse af oplysninger, der gør mig i stand til at konkludere, at den offentlige interesse i udleveringen af de oplysninger, der er indeholdt i de pågældende dokumenter, i den konkrete sag er mere tungtvejende end nødvendigheden af at beskytte formålet med undersøgelsen.

[...]«

Retsforhandlinger

28 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. november 2003 har sagsøgerne anlagt sag T-391/03 til prøvelse af afgørelsen af 18. august 2003 og til prøvelse af den første anfægtede afgørelse.

- 29 Ved særskilt processkrift indleveret samme dag indgav sagsøgerne begæring om, at der træffes afgørelse i sagen efter en hasteprocedure i overensstemmelse med artikel 76a i Rettens procesreglement.
- 30 Rettens Fjerde Afdeling, som sagen på daværende tidspunkt var blevet henvist til, afslog ved afgørelse af 17. december 2003, der blev meddelt sagsøgerne den 22. december 2003, begæringen om en hasteprocedure.
- 31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. februar 2004 har sagsøgerne anlagt sag T-70/04 til prøvelse af Kommissionens stiltiende afslag på deres begæringer om aktindsigt i forskellige dokumenter, som blev fremsat den 21. og den 29. oktober 2003, samt til prøvelse af den anden anfægtede afgørelse.
- 32 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret fra det nye retsår, er den refererende dommer blevet tilknyttet Tredje Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.
- 33 Ved kendelse afsagt den 13. juli 2005 af formanden for Rettens Tredje Afdeling er sag T-391/03 og sag T-70/04 i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.
- 34 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 anmodet sagsøgerne og Kommissionen om at besvare visse skriftlige spørgsmål. Parterne har imødekommet disse anmodninger inden for de fastsatte frister.

- 35 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 15. september 2005.
- 36 Ved kendelse af 26. september 2005 har Retten 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 sagsøgerne under sagen. Kommissionen har efterkommet dette.
- 37 Den mundtlige forhandling blev afsluttet ved en afgørelse vedtaget af formanden for Rettens Tredje Afdeling den 8. november 2005.

Parternes påstande

- 38 I forbindelse med sag T-391/03 har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

- Afgørelsen af 18. august 2003 samt den første anfægtede afgørelse annulleres.

- Kommissionen tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.

39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Påstandene afvises, for så vidt som de vedrører annullation af afgørelsen af 18. august 2003.
- Frifindelse i forhold til påstandene vedrørende annullation af den første anfægtede afgørelse.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 I forbindelse med sag T-70/04 har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens stiltiende afslag på sagsøgernes begæringer om aktindsigt i forskellige dokumenter, som blev fremsat den 21. og den 29. oktober 2003, samt den anden anfægtede afgørelse annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.

41 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Påstandene afvises, for så vidt som de vedrører annullation af det stiltiende afslag.

- Frifindelse i forhold til påstandene vedrørende annullation af den anden anfægtede afgørelse.

- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Parternes argumenter

- ⁴² I forbindelse med sag T-391/03 har Kommissionen anført, at afgørelsen af 18. august 2003 ikke er en endelig retsakt og følgelig ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- ⁴³ For så vidt angår sag T-70/04 har Kommissionen gjort gældende, at søgsmålet til prøvelse af det stiltiende afslag på begæringerne af 21. og 29. oktober 2003 skal afvises, da der ikke er tale om en endelig retsakt.
- ⁴⁴ Sagsøgerne er af den opfattelse, at det på samme måde som ved den administrative procedure i personalesager vil kunne antages, at begrundelsen for den første anfægtede afgørelse supplerer begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2003, og at denne afgørelse udgør den anfægtelige retsakt. Det samme argument gør sig gældende for så vidt angår det stiltiende afslag på begæringerne af 21. og 29. oktober 2003.

- 45 Da Retten forelagde dette spørgsmål for sagsøgerne under retsmødet, oplyste de imidlertid, at de overlod afgørelsen heraf til Rettens skøn.

Rettens bemærkninger

- 46 Ifølge fast retspraksis kan kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgøre retsakter, som kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF. Når det drejer sig om retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, er det kun foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, der kan anfægtes, i modsætning til foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 10, og Rettens dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 51).
- 47 Det fremgår klart af artikel 3 og 4 i bilaget til afgørelse 2001/937, sammenholdt med artikel 8 i forordning nr. 1049/2001, at svaret på den oprindelige begæring kun udgjorde en første stillingtagen, som gav sagsøgerne mulighed for at opfordre Kommissionens generalsekretær eller OLAF's direktør til at tage denne stillingtagen op til fornyet overvejelse.
- 48 Følgelig kan kun en foranstaltning, som er vedtaget af Kommissionens generalsekretær eller af OLAF's direktør, som har karakter af en afgørelse, og som fuldstændig træder i stedet for den tidligere stillingtagen, have retsvirkninger, der berører sagsøgernes interesser, og dermed gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF (Rettens dom af 16.10.2003, sag T-47/01, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 4441, præmis 31).

- 49 Følgelig må sag T-391/03 afvises for så vidt angår afgørelsen af 18. august 2003, og sag T-70/04 må afvises for så vidt angår det stiltiende afslag på sagsøgernes begæringer af 21. og 29. oktober 2003.

Realiteten

Parternes argumenter

- 50 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne gjort et enkelt anbringende gældende vedrørende tilsidesættelse af artikel 2 og 4 i forordning nr. 1049/2001, tilsidesættelse af »den grundlæggende ret til aktindsigt i dokumenter«, et åbenbart urigtigt skøn, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet samt den fejlagtige og selvmodsigende karakter af begrundelsen for de anfægtede afgørelser.
- 51 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF har anlagt en vidtgående fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt, som omhandler beskyttelsen af retslige procedurer og af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, og har henvist til, at undtagelserne til retten til aktindsigt skal fortolkes restriktivt, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenterne, ikke bringes i fare.
- 52 Sagsøgerne er af den opfattelse, at Kommissionens fortolkning fører til det resultat, at de dokumenter, der hidrører fra OLAF's aktiviteter, pr. definition vil være udelukket fra retten til aktindsigt. En sådan tilgangsvinkel vil imidlertid være i strid med den restriktive fortolkning, der skal være forbeholdt undtagelserne, særligt når der er tale om undtagelser til en grundlæggende rettighed.

- 53 I denne henseende har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen med urette fandt, at OLAF var omfattet af en særlig ordning eller endda var undtaget fra reglerne vedrørende aktindsigt. En sådan undtagelse har hverken støtte i forordning nr. 1049/2001 eller i bestemmelserne om OLAF's struktur. Sagsøgerne er af den opfattelse, at hverken kravet om fortroligheden i undersøgelserne eller OLAF's uafhængighed kan indebære, at enhver begæring om aktindsigt skal afslås.
- 54 For så vidt angår undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer har sagsøgerne under henvisning til Rettens dom af 7. december 1999, Interporc mod Kommissionen (sag T-92/98, Sml. II, s. 3521, herefter »Interporc II-dommen«), anført, at denne undtagelse ikke finder anvendelse i nærværende sag. Denne undtagelse vedrører således kun dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en verserende retssag. OLAF's meddelelser har imidlertid alene til formål at oplyse de retslige myndigheder eller institutionerne om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning eller disciplinærsager. De fremsættes således ikke i forbindelse med verserende retslige procedurer. Sagsøgerne har i denne henseende henvist til, at OLAF er en administrativ afdeling af Kommissionen, som tilvejebringer administrative sagsakter og udarbejder administrative rapporter. Det er institutionerne og de nationale myndigheder, som træffer de — navnlig disciplinære eller retslige — foranstaltninger, som resultaterne af undersøgelserne tilsiger.
- 55 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF heller ikke kan unddrage sig de forpligtelser, der er indeholdt i bestemmelserne om offentlighedens ret til aktindsigt, ved at anføre, at aktindsigt i kontorets dokumenter skal bedømmes i henhold til de nationale regler eller i henhold til de regler, der er gældende for disciplinærsagen.
- 56 Hvad angår de dokumenter, som OLAF sendte til de franske og luxembourgske myndigheder, har sagsøgerne ligeledes anført, at OLAF i begge tilfælde har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at se bort fra sin forpligtelse til at rådføre sig med de nationale myndigheder angående spørgsmålet om, hvorvidt de ville modsætte sig, at de pågældende dokumenter blev udleveret. Med støtte i Interporc II-dommen og

Domstolens dom af 11. januar 2000, *Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen* (forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Sml. I, s. 1, herefter »van der Wal-dommen«), har sagsøgerne anført, at Kommissionen skulle have rettet henvendelse til de nationale retslige myndigheder, som den havde overdraget sagen til, ikke alene for at vurdere, om en sådan udlevering ville være skadelig, men også for at afgøre, om den ville udgøre en overtrædelse af nationale bestemmelser.

57 Hvad angår de dokumenter, som OLAF fremsendte til Kommissionen, er sagsøgerne af den opfattelse, at afslaget på aktindsigt i disse dokumenter heller ikke var begrundet. De har påpeget, at det ikke tilkom OLAF at foretage en vurdering af Kommissionens interesser og deres eventuelle grad af beskyttelse, men alene at rette henvendelse til Kommissionen i denne forbindelse, således som det er fastslået i *van der Wal-dommen*.

58 For så vidt angår undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision har sagsøgerne bestridt, at denne undtagelse finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, da Kommissionen ikke har fremlagt nogen oplysninger, der kan begrunde afslaget på udlevering.

59 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF skulle have anført de specifikke grunde til, at undtagelserne fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, og for hvert enkelt af de ansøgte dokumenter have undersøgt, om dokumentets indhold var til hinder for udleveringen af det. Sagsøgerne har anført, at undtagelsen ifølge retspraksis ikke skal finde anvendelse, selv om dokumentet indeholder oplysninger om en undersøgelse, hvis udleveringen ikke er til skade for den pågældende undersøgelse. OLAF har imidlertid ikke for så vidt angår hvert enkelt dokument undersøgt, om dokumentets indhold var til hinder for udleveringen af det, men har begrundet afslaget på aktindsigt generelt. Desuden er det ikke sikkert, at der fortsat er undersøgelser i gang.

- 60 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF i strid med proportionalitetsprincippets krav ikke efterprøvede, om en delvis udlevering af dokumenterne var mulig. Sagsøgerne har henvist til Domstolens dom af 22. januar 2004, Mattila mod Rådet og Kommissionen (sag C-353/01 P, Sml. I, s. 1073), og har anført, at afgørelsen om afslag på aktindsigt skal annulleres, såfremt Kommissionen har undladt at undersøge muligheden for delvis aktindsigt.
- 61 Sagsøgerne har ligeledes hævdet, at begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2003 og for den første anfægtede afgørelse er selvmodsigende. Hvad angår de dokumenter, der blev fremsendt af OLAF til de luxembourgiske og franske retslige myndigheder, begrundede OLAF afslaget på aktindsigt med, at de dokumenter, hvori der var begæret aktindsigt, indeholdt et resumé af resultaterne af OLAF's undersøgelser. Den 3. april 2003, dvs. en dato, som lå efter tidspunktet for fremsendelsen af dokumenterne til de nationale myndigheder, oplyste OLAF imidlertid generalsekretæren om, at undersøgelserne stadig var i gang. Sagsøgerne har i denne forbindelse understreget, at det først var den 25. september 2003, at OLAF fremlagde sine afsluttende undersøgelsesrapporter.
- 62 Desuden er sagsøgerne af den opfattelse, at Kommissionens henvisning til Rettens kendelse af 18. december 2003, Gómez-Reino mod Kommissionen (sag T-215/02, Sml. Pers. I-A, s. 345, og II, s. 1685), ikke er relevant i det foreliggende tilfælde. De har gjort gældende, at det resultat, som blev lagt til grund i denne kendelse, reelt gjorde det grundlæggende princip om iagttagelse af retten til kontradiktion virkningsløst og uden indhold. Ifølge sagsøgerne fremgår det således af denne kendelse, at de retsakter, som OLAF træffer i forbindelse med sine aktiviteter, ikke udgør bebyrdende retsakter, men blot forberedende retsakter, og at det kun er den endelige afgørelse, som institutionen eventuelt træffer, der har karakter af en bebyrdende retsakt. Det følger heraf, at alle OLAF's aktiviteter er undtaget fra retslig prøvelse.
- 63 For så vidt angår SAI's endelige rapport og bilagene til SAI's rapport af 7. juli 2003 har sagsøgerne tilføjet, at begrundelsen for den anden anfægtede afgørelse er for generel, da den ikke indeholder nogen oplysninger, der vedrører det foreliggende tilfælde, og da den ikke angiver grundene til, hvorfor udleveringen af de omhandlede dokumenter til sagsøgerne alene skulle være skadelig. Begrundelsen er ligeledes

utilstrækkelig i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt det var muligt at give delvis aktindsigt. Desuden er begrundelsen ikke plausibel, eftersom SAI's tre rapporter havde været genstand for en vid udbredelse. Sagsøgerne har understreget, at Kommissionen gav dem adgang til aktindsigt i SAI's to første rapporter uden at angive grundene til, at aktindsigt i SAI's endelige rapport og i bilagene til SAI's rapport af 7. juli 2003 skulle behandles anderledes.

- 64 Sagsøgerne har desuden bestridt, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision finder anvendelse i forhold til SAI's endelige rapport, idet de har gjort gældende, at SAI's revision var afsluttet på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev vedtaget. Kommissionen vil således på ubestemt tid kunne modsætte sig en begæring om aktindsigt ved at undlade at tage stilling til, hvorledes der skal følges op på en undersøgelse.
- 65 Endelig har sagsøgerne anført, at retten til kontradiktion udgør en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og har gjort gældende, at selv om retten til kontradiktion først og fremmest beskytter en privat interesse, er der desuden tale om mere tungtvejende rettigheder, der udgør grundlaget for retsstatsprincippet og demokratiet. Særligt står adgangen til domstolsprøvelse og til en effektiv retsbeskyttelse på spil. Sagsøgerne har tilføjet, at Kommissionen undlod at foretage en afvejning af de berørte interesser.
- 66 Kommissionen har påpeget, at søgsmålet vedrører annullation af afslaget på aktindsigt i de dokumenter, som sagsøgerne alene på grundlag af forordningen om offentlighedens ret til aktindsigt har begæret aktindsigt i. Sagsøgernes begæring skal følgelig behandles som en begæring om aktindsigt fra en hvilken som helst repræsentant for offentligheden.
- 67 Kommissionen har understreget, at særegenhederne ved OLAF's opgaver skal tages i betragtning ved behandlingen af den omhandlede begæring om aktindsigt, idet det samtidig skal fastslås, at OLAF ikke som sådan er omfattet af en særlig ordning eller

er undtaget fra reglerne vedrørende aktindsigt. Kommissionen er af den opfattelse, at det følger af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999 som helhed, at OLAF's opgaver ikke blot kan anses for at være en rent administrativ afdelings opgaver, der består i at udarbejde administrative sagsakter eller dokumenter som dem, der var omhandlet i Interporc II-dommen, eller som dem, der udarbejdes af et hvilket som helst andet generaldirektorat i forbindelse med Kommissionens almindelige opgaver. Kommissionen har gjort gældende, at de undersøgelser, der foretages af OLAF, vil kunne få disciplinære eller strafferetlige følger. Af denne grund kræver de en høj grad af fortrolighed, således som det fremgår af artikel 8, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999, og er som følge af deres karakter omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af undersøgelser. Kommissionen har ligeledes anført, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer uundgåeligt er knyttet til undtagelsen vedrørende undersøgelser, for så vidt som igangværende — eller endda afsluttede — undersøgelser kan have forbindelse til retslige procedurer, der er indledt eller skal indledes.

- 68 Kommissionen har henvist til, at de sagsakter, der i det foreliggende tilfælde blev fremsendt til de luxembourgske myndigheder, i øjeblikket er genstand for forundersøgelse, og dem, der blev fremsendt til de franske myndigheder, har givet anledning til, at sagen er blevet forelagt en domstol.
- 69 Kommissionen er af den opfattelse, at de to omhandlede undtagelser ikke alene skal omfatte de dokumenter, som OLAF's sagsakter udgøres af, eller dem, der blev fremsendt til de retslige myndigheder, men også de meddelelser, der blev udvekslet mellem OLAF og institutionerne i denne anledning.
- 70 Kommissionen har anført, at kravet om fortrolighed udelukker, at det overvejes at give offentligheden aktindsigt i et hvilket som helst dokument, der vedrører den væsentligste del af en af OLAF's undersøgelser, selv når undersøgelsen er afsluttet, i det mindste så længe der ikke er vedtaget en endelig afgørelse af de retslige myndigheder, der behandler sagen, eller af ansættelsesmyndigheden. Kommissionen har støttet sig på en analog fortolkning af Rettens dom af 11. december 2001, Petrie m.fl. mod Kommissionen (sag T-191/99, Sml. II, s. 3677). Kommissionen har anført, at kravet om fortrolighed er så meget desto mere begrundet som OLAF's

undersøgelser kan føre til, at en person bliver anklaget på strafferetligt eller disciplinært plan, og at sådanne personer i tilfælde af, at der indledes en strafferetlig procedure eller en disciplinærsag, vil have ret til overholdelse af princippet om uskyldsformodning.

- 71 Kommissionen har gjort gældende, at der i det foreliggende tilfælde blev givet afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter bl.a. med den begrundelse, at dokumenterne udgjorde en væsentlig del af OLAF's undersøgelser, og at disse undersøgelser ikke havde foranlediget, at der blev vedtaget en endelig afgørelse hverken af de retslige myndigheder, som behandlede sagen, eller af ansættelsesmyndigheden. Såfremt dette havde været tilfældet, kunne Kommissionens vurdering have været anderledes. De omhandlede dokumenter ville således kunne udleveres i medfør af forordning nr. 1049/2001 ved i givet fald at udelade navnene på de fysiske eller juridiske personer, der var omtalt.
- 72 Kommissionen har tilføjet, at Retten i ovennævnte kendelse i sagen Gómez-Reino mod Kommissionen fastslog, at OLAF ikke er forpligtet til at give en EF-tjenestemand, som efter sigende er berørt af en intern undersøgelse, aktindsigt i de dokumenter, der er genstand for en sådan undersøgelse, eller i dokumenter udarbejdet af OLAF, indtil der foreligger en endelig afgørelse fra ansættelsesmyndigheden, som er bebyrdende for den pågældende tjenestemand. Hvis der kan gives afslag på en sådan aktindsigt i forhold til en berørt tjenestemand, skal der ifølge Kommissionen også gives afslag på en begæring om aktindsigt i undersøgelsesdokumenter, der er fremsat i henhold til forordning nr. 1049/2001.
- 73 Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er manglende sammenhæng eller selvmodsigelse i de anfægtede afgørelses begrundelse, og at sagsøgerne forveksler de eksterne og interne undersøgelser, som OLAF foretog. Den forskellige ordlyd af de anfægtede afgørelser skyldes således den omstændighed, at de nationale retslige myndigheder i juli 2002 og i marts 2003 fik forelagt resultaterne af de eksterne undersøgelser, der er uafhængige af fortsættelsen af OLAF's interne undersøgelser. Desuden verserede OLAF's interne undersøgelser stadig den 18. august 2003. Den 1. oktober 2003 var disse undersøgelser til gengæld afsluttet, hvilket forklarer, at den første anfægtede afgørelse har en anden ordlyd.

- 74 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er tilstrækkelig, har Kommissionen anført, at såvel begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2003, som begrundelsen for den første anfægtede afgørelse samt de øvrige oplysninger, som sagsøgerne var i besiddelse af, skal tages i betragtning. Kommissionen har henvist til, at den ifølge Rettens dom af 5. marts 1997, WWF UK mod Kommissionen (sag T-105/95, Sml. II, s. 313), ikke altid har mulighed for at angive de hensyn, der begrundes, at et dokument skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres, hvorved det egentlige formål med undtagelsen følgelig ikke vil blive nået.
- 75 Kommissionen har anført, at proportionalitetsprincippet heller ikke er blevet tilsidesat. Kommissionen er af den opfattelse, at der for at sikre beskyttelsen af efterforskninger og undersøgelser samt af retslige procedurer selv ikke kan gives offentligheden delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, uden at de pågældende undtagelser ville blive frataget deres effektive virkning.
- 76 Hvad angår de dokumenter, som sag T-70/04 vedrører, har Kommissionen gjort gældende, at den korrekt har anvendt undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, da Kommissionen, selv om SAI's revision var afsluttet, stadig var i gang med sin undersøgelse og analyse heraf, og disse rapporter stadig kunne blive benyttet af OLAF i forbindelse med kontorets egne undersøgelser.
- 77 Kommissionen har henvist til, at de dokumenter, der blev udleveret til sagsøgerne af Kommissionens generalsekretær som bilag til dennes svarskrivelse af 10. oktober 2003, var blevet udleveret som generel information vedrørende en disciplinærsag, der var indledt mod dem og øjeblikkeligt udsat, og ikke som et svar på en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, og at sagsøgerne fik afslag på den aktindsigt i disse dokumenter, der var begæret i henhold til forordning nr. 1049/2001.
- 78 Kommissionen har understreget, at det var som følge af to beslutninger vedtaget af Europa-Parlamentet, at Kommissionen ved afgørelse af 11. juni 2003 anmodede SAI

om at undersøge lovligheden og gyldigheden af de kontrakter, der var indgået, og de tilskud, der var ydet af Eurostat eller af et andet generaldirektorat på Eurostats opfordring, med det formål at imødekomme Parlamentets krav, men også med det formål at påvise tilstedeværelsen af eventuelle uregelmæssigheder eller eventuelle mangler og drage konsekvenserne heraf. De rapporter, der blev udarbejdet af SAI i denne forbindelse, er derfor følsomme dokumenter både med hensyn til deres genstand og deres indhold. Kommissionen har bestridt, at disse dokumenter er blevet vidt udbredt. De har tværtimod været genstand for en særligt begrænset udbredelse. Offentligheden har aldrig fået aktindsigt i disse dokumenter.

- 79 Kommissionen har anført, at hvis sagsøgerne fik medhold, ville dokumenterne blive tilgængelige for alle.
- 80 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at der henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag ikke foreligger nogen mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde, at dokumenterne vedrørende OLAF's undersøgelser offentliggøres. Kommissionen har understreget, at forordning nr. 1049/2001 ikke har til formål at regulere adgangen til aktindsigt for personer, som eventuelt er berørt af en undersøgelse foretaget af OLAF, med henblik på at give dem mulighed for at tilrettelægge deres forsvar.

Rettens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

- 81 Indledningsvis bemærkes, at nærværende sager skal behandles i forhold til forordning nr. 1049/2001. Det er således ubestridt, at de anfægtede afgørelser blev vedtaget på grundlag af denne forordning.

- 82 Det skal bemærkes, at den, der har fremsat begæringen om aktindsigt, ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, ikke er forpligtet til at begrunde sin begæring og derfor heller ikke skal godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter (jf. for så vidt angår anvendelsen af afgørelse 94/90 Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 48, og Interporc II-dommen, præmis 44). Det følger heraf, at sagsøgernes begæring skal behandles på samme måde som en begæring fra en hvilken som helst anden person.
- 83 Det skal ligeledes bemærkes, at det er hovedreglen, at der skal gives aktindsigt i institutionernes dokumenter, og at et afslag på aktindsigt kun er gyldigt, såfremt det har hjemmel i en af de undtagelser, der er anført i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 84 Efter fast retspraksis skal disse undtagelser fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det i denne forordning fastsatte generelle princip ikke bringes i fare (jf. van der Wal-dommen, præmis 27, og Rettens dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 I forbindelse med sag T-391/03 har Kommissionen anført, at udleveringen af de omtvistede dokumenter ikke kunne finde sted af to grunde, nemlig dels fordi der var tale om dokumenter, der havde forbindelse med undersøgelser, inspektioner og revision, dels fordi der på samme tid var tale om dokumenter, der var udarbejdet med henblik på en retslig procedure. I den første anfægtede afgørelse påberåbte Kommissionen sig således de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, med henblik på at give sagsøgerne afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter.
- 86 I forbindelse med sag T-70/04 begærede sagsøgerne aktindsigt i SAI's endelige rapport og i bilagene til SAI's foreløbige rapport af 7. juli 2003. Kommissionen påberåbte sig i denne henseende alene undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser, inspektioner og revision, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

87 Det er i lyset af den retspraksis, der er nævnt i præmis 84, at den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt undtagelserne i artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal bedømmes.

— Undtagelsen om beskyttelsen af retslige procedurer

88 Udtrykket »retslige procedurer« er inden for rammerne af afgørelse 94/90 blevet fortolket af Retten således, at hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser er til hinder for en offentliggørelse af indholdet af dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure (Interporc II-dommen, præmis 40).

89 Da begrebet »retslige procedurer« således allerede er blevet fortolket i forbindelse med retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, må det antages, at denne afgrænsning også er relevant inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001.

90 Retten har ligeledes fastslået, at udtrykket »dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure«, omfatter indgivne indlæg eller processkrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor. Formålet med denne begrænsning af undtagelsens anvendelsesområde er at sikre dels beskyttelsen af det interne arbejde i Kommissionen, dels hensynet til fortrolighed og overholdelsen af princippet om, at advokater har tavshedspligt (Interporc II-dommen, præmis 41).

91 Retten har fastslået, at den undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), der er indeholdt i adfærdskodeksen, derimod ikke

kan medføre, at Kommissionen kan unddrage sig forpligtelsen til at udlevere dokumenter, der er udfærdiget som led i en rent administrativ sagsbehandling. Dette princip må overholdes, selv om fremlæggelse af sådanne dokumenter i en sag for Fællesskabets retsinstanser kan være til skade for Kommissionen. Den omstændighed, at der er anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af den afgørelse, der træffes som afslutning på den administrative sagsbehandling, er i den forbindelse uden betydning (Interporc II-dommen, præmis 42).

⁹² I lyset af denne retspraksis skal det undersøges, om de dokumenter, som OLAF fremsendte til de luxembourgske og franske myndigheder, og de dokumenter, som OLAF fremsendte til Kommissionen, udgør dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure.

⁹³ Det følger af første betragtning til forordning nr. 1073/1999, at OLAF's undersøgelser har til formål at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser og at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser. Ifølge femte betragtning til forordningen vedrører det ansvar, som tillægges OLAF, foruden beskyttelse af de finansielle interesser samtlige aktiviteter til sikring af Fællesskabernes interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser. Det er derfor for at nå disse mål, at OLAF foretager interne og eksterne undersøgelser, hvis resultater fremlægges i en undersøgelsesrapport i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999, og fremsender oplysninger til de nationale myndigheder og til institutionerne i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 1073/1999.

⁹⁴ I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 kan OLAF's rapporter på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet.

- 95 De kompetente nationale myndigheders eller institutionernes opfølgning af de rapporter og de oplysninger, som OLAF har fremsendt, henhører imidlertid under disse myndigheders eget og fulde ansvar (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.4.2005, sag C-521/04 P(R), Tillack mod Kommissionen, Sml. I, s. 3103, præmis 32).
- 96 Det er således muligt, at en meddelelse fra OLAF til de nationale myndigheder i henhold til artikel 10, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1073/1999 eller til en institution i henhold til samme forordnings artikel 10, stk. 3, ikke fører til, at der indledes en retslig procedure på nationalt plan eller en disciplinærsag eller en administrativ procedure på fællesskabsplan.
- 97 Det vil under disse omstændigheder ikke være i overensstemmelse med den fortolkning af undtagelsen, som er anlagt i retspraksis, og vil være i strid med forpligtelsen til at fortolke og anvende undtagelserne indskrænkende (jf. præmis 84 ovenfor) at fastholde, at de forskellige dokumenter, som OLAF fremsender, alene er blevet udfærdiget med henblik på en retslig procedure.
- 98 Overholdelsen af nationale processuelle regler er desuden garanteret i tilstrækkeligt omfang, såfremt institutionen sikrer sig, at en udlevering af dokumenterne ikke udgør en overtrædelse af nationale bestemmelser. I tilfælde af tvivl skulle OLAF således have rådført sig med den nationale domstol og måtte kun have nægtet aktindsigt, såfremt den nationale domstol modsatte sig, at de pågældende dokumenter blev udleveret (van der Wal-dommen, præmis 28).
- 99 Det fremgår imidlertid klart af sagsakterne, at en sådan henvendelse ikke fandt sted, hvilket Kommissionen desuden medgav under retsmødet som svar på et spørgsmål stillet af Retten.

100 Således fremgår det i denne henseende blot af den første anfægtede afgørelse, at:

»Da de retslige undersøgelser er i gang i Frankrig og Luxembourg, er spørgsmålet om aktindsigt reguleret ved de processuelle regler, der er gældende i disse lande. De har mulighed for at kontakte de franske og/eller luxembourgiske kompetente myndigheder med henblik på at begære aktindsigt i de sager, som er blevet overført til dem. Det tilkommer disse myndigheder at træffe afgørelse herom, og OLAF vil ikke anfægte deres afgørelse.«

101 En sådan tilgangsvinkel er ikke i overensstemmelse med, hvad Domstolen fastslog i van der Wal-dommen (præmis 29). Ifølge Domstolen kan det med en fremgangsmåde, hvorefter institutionen i tvivlstilfælde rådfører sig med den nationale domstol, undgås, at en sagsøger først skal rette henvendelse til den kompetente nationale domstol og derefter til Kommissionen, såfremt den nationale domstol er af den opfattelse, at nationale processuelle regler ikke er til hinder for, at de ønskede dokumenter udleveres, men finder, at en anvendelse af de fællesskabsretlige bestemmelser kan føre til et andet resultat. Fremgangsmåden er derfor også i overensstemmelse med hensynet til god forvaltningsskik.

102 Det skal følgelig fastslås, at den første anfægtede afgørelse er behæftet med en fejl, for så vidt som det heri konstateres, at de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt inden for rammerne af sag T-391/03, er omfattet af undtagelsen om beskyttelsen af retslige procedurer i henhold til forordning nr. 1049/2001.

103 Da OLAF ligeledes har gjort en anden undtagelse gældende med henblik på at afslå aktindsigt i disse dokumenter, skal det ikke desto mindre undersøges, om der kunne gives afslag på aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

— Undtagelsen om beskyttelsen af formålet med aktiviteter i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revision

- 104 Det bemærkes indledningsvis, at det er ubestridt af parterne, at alle de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt, faktisk omhandler sådanne aktiviteter.
- 105 Det forhold, at et dokument vedrører inspektioner eller undersøgelser, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde, at den påberåbte undtagelse bringes i anvendelse. I henhold til retspraksis skal undtagelser fra retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter fortolkes og anvendes indskrænkende (Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45).
- 106 I denne henseende bemærkes, at hvad angår de dokumenter, som er omhandlet i sag T-391/03, var OLAF's undersøgelser allerede afsluttet på det tidspunkt, hvor den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, dvs. den 1. oktober 2003. Den endelige rapport i Eurogramme-sagen forelå således i juli 2002. Desuden fremlagde OLAF den 25. september 2003 de afsluttende undersøgelsesrapporter i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999 i Eurocost-sagen og Datashop-Planistat-sagen. Sagsøgerne modtog i egenskab af anklagede i disse rapporter en kopi af dem ved skrivelse af 10. oktober 2003.
- 107 Hvad angår sag T-70/04 blev SAI's undersøgelse desuden afsluttet ved den endelige rapport af 22. oktober 2003.
- 108 I det foreliggende tilfælde skal det således efterprøves, om de dokumenter, der vedrører inspektioner, undersøgelser eller revision, var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, når de konkrete inspektioner,

undersøgelser eller revisioner var afsluttet, idet der var udarbejdet endelige rapporter, men disse rapporter endnu ikke var blevet opfulgt.

- 109 Ifølge Retten skal artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 undergives en fortolkning, hvorefter bestemmelsen, der har til formål at beskytte »formålet med inspektioner, undersøgelser og revision«, kun finder anvendelse, hvis udleveringen af de pågældende dokumenter risikerer at bringe afslutningen af inspektionerne, undersøgelserne eller revisionen i fare.
- 110 Det følger ganske vist af retspraksis, at de forskellige undersøgelses- eller inspektionsdokumenter fortsat kan være omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af inspektioner, undersøgelser og revision, så længe der fortsat udføres undersøgelser og inspektioner, selv om den konkrete undersøgelse eller inspektion, der var baggrunden for den rapport, hvori der er begæret aktindsigt, er afsluttet (jf. i denne retning dommen i sagen Denkavit Nederland mod Kommissionen, præmis 48).
- 111 Ikke desto mindre ville det, hvis det anerkendes, at de forskellige dokumenter vedrørende inspektioner, undersøgelser eller revision er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, så længe disse procedurer ikke er opfulgt, indebære, at aktindsigt i disse dokumenter ville blive afhængig af en usikker, fremtidig og eventuelt fjern begivenhed, som ville afhænge af de forskellige myndigheders hurtighed og agtpågivenhed.
- 112 En sådan løsning ville være i strid med formålet om at sikre offentlighedens adgang til aktindsigt i dokumenter, der vedrører en eventuel uregelmæssig adfærd i forbindelse med forvaltningen af finansielle interesser, med henblik på at give borgerne mulighed for mere effektivt at kontrollere lovligheden af den offentlige myndighedsudøvelse (jf. i denne retning Rettens dom af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 50).

- 113 Det skal derfor efterprøves, om der stadig på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser blev vedtaget, var inspektioner og undersøgelser i gang, som kunne være blevet bragt i fare ved udleveringen af de omhandlede dokumenter, og om disse inspektioner og undersøgelser var blevet udført inden for en rimelig frist.
- 114 I denne henseende skal det påpeges, at lovligheden af en fællesskabsretsakt efter fast retspraksis skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsaken blev vedtaget (Domstolens dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7, og af 17.5.2001, sag C-449/98 P, IECC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3875, præmis 87).
- 115 Det følger desuden af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret. For det første kan alene det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, således ikke begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse (jf. i denne retning dommen i sagen Denkavit Nederland mod Kommissionen, præmis 45). For det andet skal risikoen for, at en beskyttet interesse skades, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk. Den undersøgelse, som institutionen skal foretage for at bringe en undtagelse i anvendelse, skal følgelig udføres konkret og skal fremgå af beslutningens begrundelse (Rettens dom af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 1959, præmis 38, og af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121 herefter »VKI-dommen«, præmis 69 og 72).
- 116 Denne konkrete undersøgelse skal desuden foretages for hvert enkelt af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen. Således følger det af forordning nr. 1049/2001, at alle de undtagelser, der er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse på »et dokument« (VKI-dommen, præmis 70).

- 117 En konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument er ligeledes nødvendig, eftersom det selv i tilfælde, hvor det er åbenbart, at en begæring om aktindsigt omhandler dokumenter, der er omfattet af en undtagelse, alene er en sådan undersøgelse, der gør det muligt for institutionen at bedømme muligheden for at give den, der har indgivet begæring herom, delvis aktindsigt i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Inden for rammerne af adfærdskodeksen har Retten desuden allerede afvist, at en bedømmelse af dokumenter, der er foretaget på grundlag af kategorier snarere end på grundlag af de konkrete oplysninger, som disse dokumenter indeholder, er tilstrækkelig, da den undersøgelse, der kræves af en institution, skal gøre det muligt for den konkret at tage stilling til, om den anførte undtagelse reelt omfatter alle de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder (dommen i sagen *JT's Corporation mod Kommissionen*, præmis 46, og *VKI-dommen*, præmis 73).
- 118 Det påhviler derfor institutionen at bedømme, for det første om det dokument, hvori der er begæret aktindsigt, falder inden for anvendelsesområdet for en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, for det andet — i bekræftende fald — om behovet for beskyttelse i forbindelse med den omhandlede undtagelse er reelt, og for det tredje om dette behov gør sig gældende for hele dokumentet.
- 119 Retten skal derfor efterprøve, om de anfægtede afgørelser er blevet vedtaget i overensstemmelse med ovennævnte regler.
- 120 Hvad angår de dokumenter, der blev fremsendt til de franske og luxembourgiske myndigheder, skal det bemærkes, at OLAF's undersøgelse var afsluttet, og det er ubestridt, at hverken de luxembourgiske eller de franske myndigheder på det tidspunkt, hvor den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, havde besluttet, hvorledes de oplysninger, der var blevet fremsendt af OLAF i overensstemmelse med artikel 10 i forordning nr. 1073/1999, skulle opfølges.

- 121 De oplysninger, der blev fremsendt til de nationale myndigheder, havde til formål at oplyse disse myndigheder om de omstændigheder, som OLAF anså for at påvise forskellige uregelmæssigheder, og som i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 kunne udgøre gyldige bevismidler ved disse myndigheder.
- 122 Selv en delvis adgang til aktindsigt i disse dokumenter kunne være til skade for de nationale myndigheders effektive anvendelse af disse oplysninger, da de personer, der var impliceret i de formodede uregelmæssigheder, ville kunne handle på en sådan måde, at de lagde hindringer i vejen for det rette forløb af de forskellige procedurer eller undersøgelser, som disse myndigheder måtte beslutte at indlede. De fremsendte dokumenter omfattede således bl.a. virksomhedsrevisionsrapporter, referater af afhøringerne af Eurostats tjenestemænd, rapporter om omkostningskontrol samt inspektionsrapporter, hvis udlevering kunne oplyse de berørte personer om de foranstaltninger, som de nationale myndigheder ville træffe.
- 123 Desuden var der på det tidspunkt, hvor den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, dvs. den 1. oktober 2003, endnu ikke forløbet en rimelig frist til at beslutte, hvilke konsekvenser der skulle drages af de oplysninger, der var fremsendt af OLAF, da fremsendelsen til de luxembourgske myndigheder først fandt sted den 4. juli 2002 og fremsendelsen til de franske myndigheder først den 19. marts 2003.
- 124 Det følger heraf, at Kommissionen hverken har begået retlige fejl eller skønsfejl ved på det tidspunkt, hvor den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, at fastslå, at aktindsigt i de dokumenter, der var blevet fremsendt til de franske og luxembourgske myndigheder, skulle afslås med den begrundelse, at udleveringen af disse dokumenter ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision.
- 125 Det samme gør sig gældende med hensyn til SAI's endelige rapport. På det tidspunkt, hvor den anden anfægtede afgørelse blev vedtaget, dvs. den 19. december

2003, var undersøgelsen vedrørende Eurostat stadig ikke afsluttet, og Kommissionen havde endnu ikke draget konsekvenser af SAI's endelige rapport. Udleveringen af denne rapport selv i en anonymiseret udgave ville således have kunnet give de berørte personer mulighed for at forsøge at påvirke resultaterne af de efterfølgende undersøgelser, inspektioner eller revisioner.

- 126 Med hensyn til den meddelelse fra OLAF til Kommissionen, som er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003, har Retten kunnet konstatere, at denne meddelelse ligeledes indeholder så præcise oplysninger om udviklingen af de forskellige undersøgelser vedrørende Eurostat, at afslaget på udlevering heraf med den begrundelse, at det ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision af de samme grunde som dem, der er nævnt ovenfor, var berettiget på det tidspunkt, hvor den første anfægtede afgørelse blev vedtaget.
- 127 For så vidt angår de andre meddelelser fra OLAF til Kommissionen anføres det i den første anfægtede afgørelse, at »[a]lle disse meddelelser indeholder undersøgelsesresultater, hvis udlevering ville være til skade for de verserende retslige procedurer i Frankrig og Luxembourg«.
- 128 Det fremgår af disse vage og generelle betragtninger, at OLAF in abstracto udtalte sig om risikoen for, at udleveringen af de omhandlede dokumenter kunne være til skade for de foranstaltninger, som Kommissionen anså for nødvendige med henblik på at beskytte sine interesser, eller for de verserende procedurer i Frankrig og Luxembourg, uden i tilstrækkelig grad at godtgøre, at udleveringen af disse dokumenter konkret ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, eller at den påberåbte undtagelse reelt gjorde sig gældende for alle de oplysninger, der var indeholdt i nævnte dokumenter.
- 129 Følgelig bemærkes, at det ikke i det foreliggende tilfælde er godtgjort, at undersøgelser eller inspektioner konkret ville være blevet bragt i fare ved udleveringen af meddelelserne fra OLAF til Kommissionen bortset fra den, der er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003.

- 130 I øvrigt anførte OLAF ikke i den første anfægtede afgørelse, om de risici, kontoret beskrev, reelt gjorde sig gældende for samtlige oplysninger i de nævnte dokumenter. Det fremgår af den første anfægtede afgørelse, at OLAF støttede sine vurderinger på arten af de dokumenter, hvori der var begæret aktindsigt, snarere end på de oplysninger, der faktisk fandtes i de omhandlede dokumenter. Der er imidlertid tale om en retlig fejl, der gør det påkrævet at annullere den anfægtede afgørelse (Domstolens dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 31).
- 131 Det er følgelig ikke i tilstrækkelig grad blevet godtgjort, at undtagelsen om beskyttelsen af formålet med inspektioner og undersøgelser — i det omfang den antages at finde anvendelse i det konkrete tilfælde — gjorde sig gældende for alle meddelelserne fra OLAF til Kommissionen bortset fra den, der er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003.
- 132 Retten har kunnet konstatere, at i det mindste en del af disse dokumenter på ingen måde synes at være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 133 Det tilkommer imidlertid ikke Retten at træde i Kommissionens sted og udpege de dokumenter, hvori der skulle være givet fuldstændig eller delvis aktindsigt, idet institutionen ved opfyldelsen af nærværende dom skal tage hensyn til de grunde, som er nævnt i dommen i denne henseende.
- 134 De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til bilagene til SAI's rapport af 7. juli 2003, hvori Kommissionen afslog at give aktindsigt alene med den begrundelse, at dens undersøgelse og analyse af, hvilke konsekvenser der skulle drages heraf, stadig verserede, og at disse rapporter stadig kunne blive benyttet af OLAF i forbindelse med kontorets egne undersøgelser.

— Tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse

- 135 Det skal yderligere undersøges, om der er en mere tungtvejende offentlig interesse, der skulle have begrundet udleveringen af de dokumenter, der blev fremsendt til de franske og luxembourgske myndigheder, af den meddelelse fra OLAF til Kommissionen, der er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003, samt af SAI's endelige rapport.
- 136 Det bemærkes i denne henseende, at personer, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«. Heraf følger, at denne forordning har til formål at sikre alle aktindsigt i dokumenter og ikke kun aktindsigt i dokumenter vedrørende den, der fremsætter begæringen.
- 137 Den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan der således ikke tages hensyn til.
- 138 Det hensyn af almen interesse, som sagsøgerne har gjort gældende, er retten til kontradiktion. Det er ganske vist rigtigt, at retten til kontradiktion i sig selv er en almen interesse. Den omstændighed, at denne ret i det foreliggende tilfælde manifesterer sig ved sagsøgernes subjektive interesse i at forsvare sig, indebærer imidlertid, at den interesse, som sagsøgerne har støttet sig på, ikke er en almen interesse, men en privat interesse.
- 139 Kommissionen har følgelig ikke begået en retlig fejl ved at fastslå, at den ret til kontradiktion, som sagsøgerne har påberåbt sig som en mere tungtvejende interesse, ikke udgør en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udleveringen af de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt.

- 140 Det følger i det hele af ovenstående, at den første anfægtede afgørelse skal annulleres, for så vidt der herved blev nægtet aktindsigt i samtlige meddelelser fra OLAF til Kommissionen bortset fra den, der er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003, og den anden anfægtede afgørelse skal annulleres, for så vidt der herved blev nægtet aktindsigt i bilagene til SAI's rapport af 7. juli 2003.

Sagens omkostninger

- 141 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Henset til omstændighederne i denne sag finder Retten grundlag for at fastslå, at Kommissionen bør betale en tredjedel af sagsøgernes omkostninger. Parterne bærer resten af deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

- 1) Påstandene om annullation af afgørelsen af 18. august 2003 samt af det stiltiende afslag på sagsøgernes begæring af 21. og 29. oktober 2003 afvises.**

- 2) **Afgørelsen vedtaget den 1. oktober 2003 af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) annulleres, for så vidt der herved blev nægtet aktindsigt i meddelelserne fra OLAF til Kommissionen bortset fra den, der er omhandlet i pressemeddelelsen af 19. maj 2003, og Kommissionens afgørelse af 19. december 2003 annulleres, for så vidt der herved blev nægtet aktindsigt i bilagene til den interne revisionstjenestes rapport af 7. juli 2003.**

- 3) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

- 4) **Kommissionen betaler en tredjedel af sagsøgernes omkostninger. Parterne bærer resten af deres egne omkostninger.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juli 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

M. Jaeger

Afdelingsformand