

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 juli 2006 *

I de förenade målen T-391/03 och T-70/04,

Yves Franchet och **Daniel Byk**, tjänstemän vid Europeiska gemenskapernas kommission, Luxemburg (Luxemburg), företrädda av advokaterna G. Vandersanden och L. Levi,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Maidani, J.-F. Pasquier och P. Aalto, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av beslut som antagits av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) och kommissionen om att neka sökandena tillgång till vissa handlingar som rör en utredning avseende Eurostat,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger samt domarna V. Tiili och O. Czúcz,
justitiesekreterare: handläggaren I. Natsinas,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 september 2005,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

¹ Artikel 255 EG har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

...”

2 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastslås principerna, villkoren och gränserna för den rätt till tillgång till dessa institutioners handlingar som föreskrivs i artikel 255 EG. Denna förordning trädde i kraft den 3 december 2001.

3 Artikel 2.1 och 2.3 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.”

4 Artikel 4 i förordning nr 1049/2001, angående undantag från rätten till tillgång till handlingar, har följande lydelse:

”...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett överordnat allmänintresse av utlämnandet.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

...”

5 I artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att "[s]ökanden ... inte [är] skyldig att ange några skäl för sin ansökan".

6 Artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

"En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 respektive 195 i EG-fördraget."

7 Genom kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94) upphävdes kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66), genom vilket genomförandet av uppförandekodexen om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar säkerställdes beträffande kommissionen, vilken hade godkänts av rådet och kommissionen den 6 december 1993 (EGT L 340, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) (nedan kallad uppförandekodexen).

8 I artikel 3 i bilagan till beslut 2001/937 föreskrivs följande:

"Behandling av ursprungliga ansökningar

...

Sökanden skall informeras om svaret på ansökan av generaldirektören eller chefen för den berörda avdelningen, av en direktör med denna uppgift vid generalsekretariatet, av en särskilt utnämnd direktör vid OLAF [Europeiska byrån för bedrägeribekämpning], om ansökan gäller handlingar som berör sådan verksamhet vid OLAF som avses i artik[el] 2.1 och 2.2 i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom om inrättande av ... (OLAF), eller av en tjänsteman med denna uppgift.

I alla helt eller delvis negativa beslut skall sökanden underrättas om sin rätt att inom femton arbetsdagar efter mottagande av beslutet lämna in en bekräftande ansökan till kommissionens generalsekreterare eller till OLAF:s direktör, om den bekräftande ansökningen gäller handlingar som berör sådan verksamhet vid OLAF som avses i artik[el] 2.1 och 2.2 i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom.”

- 9 Dessutom föreskrivs i artikel 4 i bilagan till beslut 2001/937 följande vad gäller behandling av bekräftande ansökningar:

”I enlighet med artikel 14 i kommissionens arbetsordning delegeras befogenheten att fatta beslut om en bekräftande ansökan till generalsekreteraren. Om en bekräftande ansökan gäller handlingar som berör sådan verksamhet vid OLAF som avses i artik[el] 2.1 och 2.2 i beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom, delegeras befogenheten att fatta beslut till direktören för OLAF.

Generaldirektoratet eller avdelningen skall bistå generalsekretariatet med beredningen av beslutet.

Beslutet skall fattas av generalsekreteraren eller direktören för OLAF efter att rättstjänsten har lämnat sitt medgivande.

Sökanden skall skriftligen underrättas om beslutet, eventuellt via e-post; i beslutet skall sökanden upplysas om rätten att väcka talan vid förstainstansrätten eller att lämna in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen.”

- ¹⁰ Artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 1) har följande lydelse:

”Sekretess och skydd av uppgifter

...

2. Alla uppgifter som överlämnas eller inhämtas i samband med interna utredningar skall, oavsett form, omfattas av tystnadsplikt och åtnjuta samma skydd som det som ges enligt de bestämmelser som gäller för gemenskapens institutioner.

Uppgifterna får endast överlämnas till sådana personer inom Europeiska gemenskapernas eller medlemsstaternas institutioner som på grund av sin befattning skall känna till dem, och de får inte användas i andra syften än att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet.”

11 Artikel 9 i förordning nr 1073/1999 har följande lydelse:

”Rapport om och uppföljning av utredningarna

1. När byrån har avslutat en utredning, skall den under direktörens överinseende upprätta en rapport som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från byråns direktör om lämplig uppföljning.

2. Dessa rapporter skall upprättas med beaktande av de formella kraven i den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Dessa rapporter skall utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem, på samma sätt och på samma villkor som administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer. De skall bedömas enligt samma regler som de som gäller för administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer och ha samma värde som dessa rapporter.

3. En rapport som upprättas efter en extern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna om externa utredningar.

4. En rapport som upprättas efter en intern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till den berörda institutionen, det berörda organet eller den berörda byrån. Institutionerna, organen eller byråerna skall vidta de åtgärder, i synnerhet disciplinära och rättsliga åtgärder, som resultaten av de interna utredningarna påkallar och, inom den tidsfrist som byråns direktör fastställer i slutsatserna till sin rapport, informera denne om uppföljningen av utredningen.”

12 Artikel 10 i förordning nr 1073/1999 har följande lydelse:

”Överlämnande av uppgifter från byrån

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8, 9 och 11 i denna förordning eller i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 får byrån när som helst till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna överlämna uppgifter som har inhämtats i samband med externa utredningar.

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

3. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 8 och 9 i denna förordning får byrån när som helst till den berörda institutionen, det berörda organet, kontoret eller byrån överlämna information som inhämtats i samband med interna utredningar.”

Bakgrund till tvisten

13 Sökandena Yves Franchet och Daniel Byk arbetade tidigare som generaldirektör respektive direktör vid Eurostat (Europeiska gemenskapernas statistikbyrå).

- 14 Vid ett flertal interna revisioner av Eurostat framkom att oegentligheter eventuellt hade förekommit i den ekonomiska förvaltningen. Till följd härav inledde OLAF ett antal utredningar, bland annat avseende de kontrakt som Eurostat slutit med bolagen Eurocost, Eurogramme och Datashop-Planistat samt de subventioner som dessa hade beviljats.
- 15 Den 4 juli 2002 överlämnade OLAF till de luxemburgska rättsliga myndigheterna i enlighet med artikel 10 i förordning nr 1073/1999 en akt som rörde den interna utredningen beträffande Eurocost, vari Y. Franchet misstänktes, och en akt som rörde den externa utredningen beträffande Eurogramme. Den 19 mars 2003 överlämnade OLAF även till de franska rättsliga myndigheterna en akt som rörde ärendet Datashop-Planistat vari båda sökandena misstänktes.
- 16 Den 21 maj 2003 omplacerades sökandena på egen begäran.
- 17 Den 11 juni 2003 gav kommissionen tjänsten för internrevision (nedan kallad TIR) i uppdrag att i samband med uppföljningen av förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet granska kontrakt som slutits och subventioner som beviljats av Eurostat. TIR upprättade tre rapporter, den första av den 7 juli, den andra av den 24 september och den tredje (nedan kallad TIR:s slutrapport) av den 22 oktober 2003.
- 18 Den 9 juli 2003 beslöt kommissionen att inleda ett disciplinärt förfarande mot sökandena. Detta förfarande vilandeförklarades omedelbart på grund av att OLAF:s utredning ännu pågick. Kommissionen tillsatte även en arbetsgrupp bestående av personer med kompetens inom olika sakområden.

19 Genom ansökan av den 25 juli 2003 ansökte sökandena med åberopande av den allmänna principen om insyn och den grundläggande rätt att ta del av handlingar som föreskrivs i artikel 42 i Utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, s. 1) samt bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 och beslut 2001/937, om tillgång till följande handlingar:

”— den eller de skrivelser som OLAF sänt till de luxemburgska rättsliga myndigheterna avseende ärendena beträffande Eurocost och Eurogramme jämte bilagor samt förteckningen över dessa bilagor,

— de skrivelser som OLAF sänt till de franska rättsliga myndigheterna i ärendet Datashop-Planistat jämte bilagor samt förteckningen över dessa bilagor; särskilt avses här en skrivelse som troligen är daterad den 19 mars 2003 (nr 003441) med ... referens CMS nr IO/2002/510 - Eurostat/Datashop/Planistat,

— det meddelande från OLAF till kommissionen som nämns i ett pressmeddelande av den 19 maj 2003 (IP/03/[709]);

— samtliga övriga meddelanden från OLAF till kommissionen”.

20 Genom skrivelse av den 18 augusti 2003 (nedan kallad beslutet av den 18 augusti 2003) nekade OLAF sökandena tillgång till handlingarna. Skrivelsen har följande lydelse:

”...

De undantag som är tillämpliga på de handlingar som ni har begärt i er första och andra ansökan avser skyddet för rättsliga förfaranden och syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. De skrivelser som begärts i de två ansökningarna utgör en väsentlig del av den akt som OLAF överlämnat till de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna för nationella rättsliga förfaranden, och berör frågor som alltjämt står under utredning. De är således skyddade av de ovannämnda undantagen.

Det meddelande till vilket tillgång begärts genom den tredje ansökan har översänts av OLAF till kommissionen i enlighet med artikel 10.3 i förordning [nr] 1073/1999 av den 25 maj 1999, vilken artikel ger OLAF möjlighet att informera institutionen inom ramen för sitt utredningsuppdrag. Då det rör sig om en handling som OLAF upprättat i samband med sin utredning omfattas den av undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.

Vad gäller den fjärde ansökan krävs förtydliganden. Vi har tyvärr inte kunnat identifiera de handlingar som avses. Vänligen inlämna kompletterande uppgifter för att förtydliga er ursprungliga ansökan.

...”

21 Den 8 september 2003 inkom sökandena med en bekräftande ansökan.

22 Genom skrivelse av den 1 oktober 2003 avslog OLAF sökandenas bekräftande ansökan (nedan kallad det första omtvistade beslutet). Därav framgår följande:

”...

Efter en ingående granskning av er ansökan och av det ursprungliga svar som OLAF delgav er, bekräftas härmed att OLAF i detta skede inte kan överlämna de begärda handlingarna till er.

1. Ni har gjort gällande att de handlingar som avses i den första och den andra ansökan har offentliggjorts i strid med bestämmelserna. Dessa handlingar har faktiskt aldrig lagenligt offentliggjorts.

Ni har gjort gällande att "Y. Franchet och D. Byk är direkt misstänkta i dessa ärenden och därför de som i första hand har ett intresse av att få tillgång till dessa handlingar". Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar på grundval av förordning [nr] 1049/2001 skall skiljas från den berördes rätt till tillgång till akten. Den första är en rätt som tillkommer varje fysisk eller juridisk person och gäller alla de handlingar som en institution innehar. Enligt denna bestämmelse krävs inte att sökanden uppvisar något intresse för att denne skall ges tillgång till handlingarna. Tillgång till handlingarna skall ges om de inte omfattas av undantagen i [artikel] 4 i förordningen. I det förevarande fallet är OLAF, av de skäl som anges nedan, av den uppfattningen att inte någon av de handlingar som avses i er ansökan om tillgång kan lämnas ut med stöd av förordning [nr] 1049/2001.

Däremot har en person som berörs av nationella rättsliga förfaranden och/eller gemenskapsrättsliga disciplinära förfaranden rätt till tillgång till akten som gäller denna person i enlighet med tillämplig lagstiftning.

Så länge rättsliga utredningar pågår i Frankrike och i Luxemburg regleras tillgången till akten av de handläggningsregler som är tillämpliga i dessa två länder. Ni kan vända er till de behöriga franska och/eller luxemburgska myndigheterna för att fråga dem om rätten till tillgång till den akt som överlämnats till dem. Det ankommer på dem att besluta i ärendet och OLAF kommer inte att motsätta sig deras beslut.

Ni har gjort gällande att det föreligger ett överordnat allmänintresse av att de handlingar som avses med den första och den andra ansökan lämnas ut till D. Byk och Y. Franchet. Vi uppfattar emellertid Y. Franchets och D. Byks rätt till försvar som ett enskilt intresse, snarare än som ett överordnat allmänintresse. Såsom anges ovan har Y. Franchet och D. Byk rätt att få tillgång till hela akten i rimlig tid, i samband med de eventuella disciplinära eller rättsliga förfarandena.

2. Ni har gjort gällande att det är fel att hävda att alla handlingar som OLAF skickar i samband med en utredning i kraft av själva sakförhållandet omfattas av undantaget för skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i enlighet med [artikel] 4 i förordningen. Detta har emellertid OLAF inte påstått.

Däremot har vi åberopat detta undantag avseende de specifika handlingar som ni har begärt, närmare bestämt de skrivelser som sänts till de franska och de luxemburgska myndigheterna och till kommissionen. Dessa skrivelser till de nationella rättsliga myndigheterna innehåller en sammanfattning av OLAF:s utredningsresultat. Om OLAF gjorde dessa skrivelser tillgängliga skulle detta vara till skada för de nationella rättsliga förfarandena eftersom de ingår i utredningsakterna och kan därför inte utlämnas innan detta är tillåtet enligt de nationella processrättsliga bestämmelserna.

Även det till kommissionen översända meddelandet innehåller en sammanfattning av de utredningsresultat som OLAF fann av vikt för att kommissionen skulle kunna vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda sina intressen. Skälen till att OLAF vägrat tillgång till handlingarna är således specifika för de begärda handlingarna och utgör inte någon generell argumentering, så som ni har antytt.

3. Vad gäller den fjärde ansökan har vi identifierat 35 meddelanden från OLAF till kommissionens generalsekreterare avseende den utredning som rör Eurostat, och som översändes den 23 september 1999 och den 25 september 2003. Samtliga

meddelanden innehåller utredningsresultat vars utlämnande skulle undergräva de pågående rättsliga förfarandena i Frankrike och i Luxemburg. De omfattas således av det undantag som avser inspektioner, utredningar och revisioner, liksom av det undantag som avser rättsliga förfaranden.

...”

- 23 Slutrapporten beträffande Eurogramme upprättades i juli 2002.
- 24 Den 25 september 2003 upprättade OLAF de slutliga utredningsrapporterna i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 1073/1999, i ärendena Eurocost och Datashop-Planistat. Den 10 oktober 2003 erhöll sökandena en kopia på dessa rapporter. Samma dag erhöll de dessutom en kopia på TIR:s preliminära rapport av den 7 juli 2003, dock utan bilagor.
- 25 Genom skrivelse av den 21 oktober 2003 inkom sökandena med en ny ansökan om tillgång till olika handlingar, bland annat TIR:s slutrapport. Den 29 oktober 2003 inkom de med en kompletterande ansökan avseende bilagorna till TIR:s rapport av den 7 juli 2003, vilken rapport överlämnades till dem genom skrivelse av den 10 oktober 2003.
- 26 Då dessa ansökningar ej besvarades inkom sökandena med en bekräftande ansökan den 2 december 2003.

27 Denna bekräftande ansökan avslogs genom kommissionens beslut av den 19 december 2003 (nedan kallat det andra omtvistade beslutet). Avslagsbeslutets motivering har följande lydelse:

” ...

Tyvärr måste jag bekräfta att dessa handlingar inte kan överlämnas till er. Om dessa handlingar lämnades ut skulle syftet med utredningen undergrävas eftersom genomförandet av de åtgärder som krävs för att utredningen skall ge ändamålsenligt resultat skulle störas. I enlighet med bestämmelserna i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning ... nr 1049/2001 skall ansökan om tillgång till dessa handlingar därför avslås. Med beaktande av ärendets känslighet och handlingarnas sammansättning är det inte möjligt att lämna ut delar av handlingarna såsom föreskrivs i artikel 4.6 i ovannämnda förordning. Jag har i övrigt inte kännedom om någon omständighet som talar för att i detta särskilda fall allmänintresset av att uppgifter som förekommer i de begärda handlingarna lämnas ut bör ges företräde framför behovet av att skydda syftet med utredningen.

...”

Förfarandet

28 Sökandena har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 november 2003, väckt talan i mål T-391/03 mot beslutet av den 18 augusti 2003 samt mot det första omtvistade beslutet.

- 29 Genom särskild handling som inkom samma dag begärde sökandena att målet skulle handläggas enligt förfarandet för skyndsam handläggning, i enlighet med artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler.
- 30 Målet tilldelades förstainstansrättens fjärde avdelning, som avslag begäran om skyndsam handläggning genom beslut av den 17 december 2003, vilket delgavs sökanden den 22 december 2003.
- 31 Sökandena väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 februari 2004, talan i mål T-70/04 mot kommissionens tysta avslag på deras ansökningar om tillgång till olika handlingar, vilka hade inkommit den 21 och den 29 oktober 2003, samt mot det andra omtvistade beslutet.
- 32 Sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrades från och med det nya rättegångsåret. Referenten i målet förordnades i samband härmed att tjänstgöra på tredje avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 33 Genom beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning av den 13 juli 2005, förenades de båda målen T-391/03 och T-70/04 vad gäller det muntliga förfarandet och domen, i enlighet med artikel 50 i förstainstansrättens rättegångsregler.
- 34 Efter det att referenten hade avgett sin rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i rättegångsreglerna ställde den skriftliga frågor till sökandena och till kommissionen. Parterna efterkom denna begäran inom föreskriven tidsfrist.

- 35 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid det muntliga förfarandet den 15 september 2005.
- 36 Den 26 september 2005 förelade förstainstansrätten svaranden, med stöd av artiklarna 65 b, 66.1 och 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna, att ge in de handlingar som talan avser. Förstainstansrätten beslutade därvid att inte någon av dessa handlingar skulle tillställas sökanden under förfarandet i detta mål. Svaranden efterkom föreläggandet.
- 37 Det muntliga förfarandet avslutades genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning den 8 november 2005.

Parternas yrkanden

- 38 Sökandena har i mål T-391/03 yrkat att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara beslutet av den 18 augusti 2003 och det första omtvistade beslutet, samt
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 18 augusti 2003,
- ogilla yrkandet om ogiltigförklaring av det första omtvistade beslutet, och
- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Sökandena har i mål T-70/04 yrkat att förstainstansrätten skall

- ogiltigförklara kommissionens tysta avslag på sökandenas ansökningar om tillgång till olika handlingar som inkom den 21 och den 29 oktober 2003 samt ogiltigförklara det andra omtvistade beslutet, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

- avvisa yrkandet om ogiltigförklaring av det tysta avslaget,

- ogilla yrkandet om ogiltigförklaring av det andra omtvistade beslutet, och

- förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan tas upp till prövning

Parternas argument

- ⁴² Kommissionen har i mål T-391/03 gjort gällande att beslutet av den 18 augusti 2003 inte är en slutlig rättsakt varför det inte heller kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- ⁴³ Kommissionen har i mål T-70/04 hävdad att talan mot det tysta avslaget på ansökningarna av den 21 och den 29 oktober 2003 inte kan tas upp till prövning eftersom den inte avser en slutlig rättsakt.
- ⁴⁴ Sökandena har gjort gällande att i likhet med vad som gäller i det administrativa förfarandet i personalärenden skulle det kunna anses att motiveringen till det första omtvistade beslutet kompletterar motiveringen till beslutet av den 18 augusti 2003 och att det är detta sista beslut som utgör den rättsakt mot vilken talan kan väckas. Samma argument kan anföras mot det tysta avslaget på ansökningarna av den 21 och den 29 oktober 2003.

- 45 Efter det att förstainstansrätten under förhandlingen ställde en fråga till sökandena härom har sökandena överlåtit avgörandet på denna punkt till förstainstansrätten.

Förstainstansrättens bedömning

- 46 Enligt fast rättspraxis är det endast åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka en sökandes intressen genom att väsentligt förändra vederbörandes rättsliga ställning, som utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG. Då det gäller rättsakter eller beslut som utarbetas i olika etapper, i synnerhet efter ett internt förfarande, utgör i princip endast de åtgärder vid förfarandets slut genom vilka en institutions ståndpunkt slutgiltigt fastställs rättsakter som kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring medan preliminära åtgärder vars syfte är att förbereda det slutliga beslutet inte utgör sådana rättsakter (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 51).
- 47 Av artiklarna 3 och 4 i bilagan till beslut 2001/937 och artikel 8 i förordning nr 1049/2001 framgår tydligt att svaret på den ursprungliga ansökan endast utgjorde ett första ställningstagande, som gav sökanden en möjlighet att ge kommissionens generalsekreterare eller OLAF:s direktör tillfälle att ompröva ställningstagandet i fråga.
- 48 Följaktligen kan endast ställningstagandet av kommissionens generalsekreterare eller av OLAF:s direktör, vilket har karaktär av ett beslut och i sin helhet ersätter det tidigare ställningstagandet, ge upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG (förstainstansrättens dom av den 16 oktober 2003 i mål T-47/01, Co-Frutta mot kommissionen, REG 2003, s. II-4441, punkt 31).

- 49 Talan i mål T-391/03 avseende beslutet av den 18 augusti 2003 och i mål T-70/04 avseende det tysta avslaget på sökandenas ansökningar av den 21 och den 29 oktober 2003 kan således inte tas upp till prövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 50 Till stöd för sin talan har sökandena gjort gällande en enda grund avseende åsidosättande av artiklarna 2 och 4 i förordning nr 1049/2001, åsidosättande av "den grundläggande rätten att ta del av handlingar", en uppenbart oriktig bedömning, åsidosättande av proportionalitetsprincipen samt felaktiga och motstridiga motiveringar i de omtvistade besluten.
- 51 Sökandena har gjort gällande att OLAF har gjort en extensiv tolkning av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som avser skydd för rättsliga förfaranden och syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Sökandena har erinrat om att undantagen från rätten till tillgång till handlingar skall tolkas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen om att allmänheten skall ges största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av institutionerna inte undergrävs.
- 52 Sökandena har gjort gällande att kommissionens tolkning innebär att de handlingar som sorterar under OLAF:s verksamhet på grund av sin beskaffenhet skulle vara undantagna från rätten till tillgång till handlingar. Med en sådan inställning beaktas dock inte att undantagen skall tolkas restriktivt, särskilt då det är fråga om undantag från en grundläggande rättighet.

- 53 Sökandena har härvidlag gjort gällande att kommissionen felaktigt ansett att OLAF lyder under en särskild ordning, som till och med utgör en undantagsordning i förhållande till bestämmelserna om tillgång till handlingar. En sådan undantagsordning saknar stöd i såväl förordning nr 1049/2001 som OLAF:s konstituerande bestämmelser. Sökandena har gjort gällande att varken kravet på utredningssekretess eller OLAF:s oberoende ställning kan medföra att alla ansökningar om tillgång till handlingar skall avslås.
- 54 Beträffande undantaget avseende skydd för rättsliga förfaranden har sökandena med hänvisning till förstainstansrättens dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen (REG 1999, s. II-3521) (nedan kallad domen i målet Interporc II), gjort gällande att detta undantag inte är tillämpligt i det förevarande målet. Detta undantag avser nämligen endast de handlingar som upprättats i samband med ett pågående rättsligt förfarande. OLAF:s meddelanden syftar emellertid endast till att underrätta de rättsliga myndigheterna och institutionerna om omständigheter som kan leda till straffrättsliga eller disciplinära åtgärder. Dessa meddelanden översändes alltså inte som en del av ett pågående rättsligt förfarande. Sökandena har erinrat om att OLAF är en kommissionen underställd administrativ byrå som upprättar administrativa rapporter. Det är institutionerna och de nationella myndigheterna som beslutar om lämplig uppföljning, exempelvis disciplinära eller rättsliga åtgärder, på grundval av utredningsresultaten.
- 55 Sökandena har gjort gällande att OLAF inte heller kan undandra sig de skyldigheter som följer av bestämmelserna om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar med beaktande av att tillgången till OLAF:s handlingar skall bedömas enligt nationella bestämmelser eller enligt bestämmelserna avseende det disciplinära förfarandet.
- 56 Vad gäller de handlingar som OLAF överlämnat till de franska och de luxemburgska myndigheterna har sökandena likaså hävdats att OLAF har gjort sig skyldig till uppenbart oriktig bedömning i båda fallen genom att inte iaktta sin skyldighet att förhöra sig hos de nationella myndigheterna i frågan huruvida de motsatte sig ett utlämnande av de ifrågakvarande handlingarna. Med stöd av domen i målet Interporc

II och domstolens dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och van der Wal mot kommissionen (REG 2000, s. I-1) (nedan kallad domen i de förenade målen van der Wal), har sökandena hävdade att kommissionen borde ha förhört sig hos de nationella rättsliga myndigheter där målen anhängiggjorts för att kunna bedöma inte bara huruvida utlämnandet av handlingarna skulle leda till skada utan även om det skulle innebära ett åsidosättande av nationell rätt.

- 57 Vad gäller de handlingar som överlämnats av OLAF till kommissionen har sökandena gjort gällande att det inte längre var motiverat att avslå ansökan om tillgång till dessa handlingar. De har hävdade att det inte ankom på OLAF att bedöma kommissionens intressen och deras grad av eventuellt skydd, utan endast att förhört sig härom hos kommissionen, såsom framgår av domen i de förenade målen van der Wal.
- 58 Vad gäller undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, har sökandena bestritt att detta undantag är tillämpligt på det förevarande fallet, eftersom kommissionen inte har anfört någon omständighet för att rättfärdiga beslutet att inte lämna ut handlingarna.
- 59 Sökandena har gjort gällande att OLAF borde ha angett de specifika skälen till att undantagen var tillämpliga i det förevarande fallet och för varje begärd handling ha prövat om dess innehåll utgjorde hinder för utlämnande. Sökandena har gjort gällande att enligt rättspraxis skall undantag inte tillämpas även om handlingen innehåller uppgifter som rör en utredning, om inte utlämnandet skulle undergräva utredningen. OLAF har emellertid inte prövat om var och en av de begärda handlingarna innehåller uppgifter som medför att det föreligger hinder för utlämnande, utan rättfärdigade beslutet att avslå ansökan generellt. Det är för övrigt inte säkert att det fortfarande finns några pågående utredningar.

- 60 Sökandena har hävdad att OLAF inte har granskat om ett utlämnande av delar av handlingarna var möjligt, vilket strider mot proportionalitetsprincipen. Med hänvisning till domstolens dom av den 22 januari 2004 i mål C-353/01 P, Mattila mot rådet och kommissionen (REG 2004, s. I-1073), har sökandena gjort gällande att beslutet att avslå ansökan om tillgång till handlingarna skall ogiltigförklaras om kommissionen har underlåtit att pröva möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna.
- 61 Sökandena har likaså hävdad att motiveringarna till beslutet av den 18 augusti 2003 och till det första omtvistade beslutet är motstridiga. Vad gäller de handlingar som OLAF överlämnat till de luxemburgska och de franska rättsliga myndigheterna, har OLAF rättfärdigat sitt beslut att inte ge tillgång till handlingarna med att de begärda handlingarna innehöll en sammanfattning av OLAF:s utredningsresultat. Den 3 april 2003, det vill säga en dag efter det att handlingarna överlämnades till de nationella myndigheterna informerade emellertid OLAF generalsekreteraren om att utredningarna fortfarande pågick. Sökandena har härvidlag understrukit att det var först den 25 september 2003 som OLAF överlämnade sina slutliga utredningsrapporter.
- 62 Sökandena har dessutom hävdad att kommissionens hänvisning till förstainstansrättens beslut av den 18 december 2003 i mål T-215/02, Gómez-Reino mot kommissionen (REGP 2003, s. I-A-345 och s. II-1685), inte är relevant i förevarande fall. De har gjort gällande att det av förstainstansrättens resonemang i det beslutet följer att den grundläggande rätten till försvar i realiteten blir ineffektiv och förlorar all ändamålsenlig verkan. Enligt sökandena framgår nämligen av detta beslut att de rättsakter som OLAF antar inom ramen för sina verksamheter inte utgör rättsakter som går någon emot, utan endast förberedande rättsakter. Endast det slutliga beslut som eventuellt antas av institutionen är av sådan beskaffenhet att det kan betraktas som en rättsakt som går någon emot. Hela OLAF:s verksamhet skulle som en följd härav undgå domstolskontroll.
- 63 Vad gäller TIR:s slutrapport och bilagorna till TIR:s rapport av den 7 juli 2003, har sökandena tillagt att motiveringen till det andra omtvistade beslutet är alltför allmänt hållen eftersom den inte innehåller någon uppgift som är specifik för det förevarande fallet och den inte heller förklarar varför utlämnande av de begärda handlingarna skulle vara till skada för utredningen. Motiveringen är likaså

otillfredsställande vad gäller frågan huruvida det var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna. Motiveringen var inte heller rimlig, eftersom TIR:s tre rapporter hade varit föremål för omfattande spridning. Sökandena har påpekat att kommissionen har givit dem tillgång till TIR:s två första rapporter utan att förklara varför TIR:s slutrapport eller bilagorna till rapporten av den 7 juli 2003 skulle behandlas annorlunda.

- 64 Sökandena har vidare ifrågasatt att TIR:s slutrapport omfattas av undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner och har gjort gällande att vid tidpunkten för antagandet av det andra omtvistade beslutet var TIR:s revisioner avslutade. Kommissionen skulle därmed kunna neka en sökande tillgång till en handling under obestämd tid genom att avstå från att bestämma lämplig uppföljning av en utredning.
- 65 Slutligen har sökandena gjort gällande att rätten till försvar utgör ett överordnat allmänintresse i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, och de har gjort gällande att även om rätten till försvar i första hand skyddar ett enskilt intresse, handlar det också om överordnade intressen som utgör grunden för en rättsstat och en demokrati. Särskilt är rätten till domstolsprövning och rätten till ett effektivt domstolsskydd i fråga. Vidare har kommissionen underlåtit att väga de ifrågavarande intressena mot varandra.
- 66 Kommissionen har påpekat att talan avser en ogiltigförklaring av beslutet att neka tillgång till handlingar som begärts endast med stöd av bestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar. Följaktligen skall sökandena betraktas som vilka medlemmar i denna allmänhet som helst och deras ansökningar skall behandlas i enlighet härmed.
- 67 Kommissionen har understrukit att den egenart som präglar OLAF:s verksamhet skall beaktas vid prövningen av den ansökan om tillgång till handlingar som är i fråga och erinrat om att OLAF inte som sådant lyder under någon särskild ordning

eller undantagsordning i förhållande till bestämmelserna om tillgång till handlingar. Den har hävdad att det av samtliga bestämmelser i förordning nr 1073/1999 framgår att OLAF:s verksamhet inte kan begränsas till en rent administrativ tjänst genom vilken sådana administrativa akter eller handlingar upprättas som de som prövades i domen i målet Interporc II eller de som upprättas i alla andra generaldirektorat inom ramen för kommissionens vanliga uppgifter. De utredningar som OLAF genomför kan medföra disciplinära eller straffrättsliga åtgärder. Som sådana erfordrar utredningarna en hög grad av sekretess, såsom följer av artikel 8.2 och artikel 12.3 i förordning nr 1073/1999, och de sorterar till sin art under undantaget avseende skyddet för utredningar. Kommissionen har likaså hävdad att i den mån som pågående, eller till och med avslutade, utredningar kan ha samband med rättsliga förfaranden som har inletts eller som skall inledas, är undantaget som avser skyddet för rättsliga förfaranden oundvikligen tillämpligt, utöver det undantag som avser utredningar.

- 68 Kommissionen har erinrat om att de akter som i det förevarande fallet hänskjutits till de luxemburgska myndigheterna för närvarande utgör föremål för en förundersökning, och de som hänskjutits till de franska myndigheterna har föranlett att ett domstolsförfarande inletts.
- 69 Kommissionen har hävdad att inte bara de handlingar som utgör OLAF:s akter eller de som OLAF har överlämnat till rättsliga myndigheter med nödvändighet omfattas av de två ifrågavarande undantagen, utan även de meddelanden som utväxlats i ärendet mellan OLAF och institutionerna.
- 70 Kommissionen har hävdad att kravet på sekretess utgör hinder mot att bevilja allmänheten tillgång till samtliga dokument som omfattar den väsentliga delen av OLAF:s utredning, även när denna är avslutad, åtminstone så länge som ett slutligt beslut inte har antagits av de rättsliga myndigheter vid vilka ärendet anhängiggjorts eller av tillsättningsmyndigheten. Men stöd av en analogisk tolkning av förstainstansrättens dom av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-3677) har kommissionen gjort gällande att kravet på sekretess är än mer berättigat med beaktande av att OLAF:s utredningar

kan leda till att personer blir föremål för straffrättsliga eller disciplinära åtgärder. Om ett rättsligt eller disciplinärt förfarande inleds omfattas dessa personer av en oskyldighetspresumtion.

- 71 Kommissionen har gjort gällande att tillgång till de begärda handlingarna i det förevarande fallet nekats bland annat på grund av att de avsåg en väsentlig del av OLAF:s utredningar och att dessa inte gett upphov till något slutligt beslut vare sig av de rättsliga myndigheterna eller av tillsättningsmyndigheten. Om ett slutligt beslut hade antagits hade kommissionen kunnat göra en annan bedömning. De ifrågavarande handlingarna hade nämligen kunnat överlämnas med stöd av förordning nr 1049/2001, genom att i så fall stryka namnen på de fysiska eller juridiska personer som nämns.
- 72 Kommissionen har tillagt att i beslutet i det ovannämnda målet Gómez-Reino mot kommissionen fastställde förstainstansrätten att OLAF inte var skyldig att ge en tjänsteman i gemenskapen som enligt uppgift berörs av en intern utredning tillgång till handlingar som utgör föremål för utredningen eller som har upprättats av OLAF innan ett slutligt beslut som går tjänstemannen emot har antagits av tillsättningsmyndigheten. Om tillgång till handlingar sålunda kan nekas en berörd tjänsteman kan enligt kommissionen även tillgång till handlingar i en utredning som upprättats med stöd av förordning nr 1049/2001 nekas.
- 73 Kommissionen har hävdats att det inte föreligger någon brist på sammanhang eller någon motstridighet i motiveringarna av besluten och att sökandena har förväxlat OLAF:s externa och interna utredningar. Den omständigheten att de omtvistade besluten har olika lydelse beror på att resultaten från externa utredningar, vilka är oberoende av OLAF:s interna utredningar, överlämnades till de nationella rättsliga myndigheterna i juli 2002 och i mars 2003. Dessutom pågick OLAF:s interna utredningar fortfarande den 18 augusti 2003. Däremot var dessa utredningar avslutade den 1 oktober 2003, vilket förklarar att det första omtvistade beslutet har en annan lydelse.

- 74 Vad gäller frågan huruvida motiveringarna är tillräckliga, har kommissionen gjort gällande att både motiveringen till beslutet av den 18 augusti 2003 och den till det första omtvistade beslutet måste beaktas, liksom övriga uppgifter som sökandena haft till sitt förfogande. Kommissionen har erinrat om att enligt förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313), har kommissionen inte alltid möjlighet att ange skälen till att en handling skall sekretessbeläggas, eftersom innehållet i handlingen då skulle avslöjas och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt motverkas.
- 75 Kommissionen har hävdat att inte heller proportionalitetsprincipen har åsidosatts och gjort gällande att för att säkerställa skyddet av undersökningar och utredningar och av rättsliga förfaranden kan inte ens tillgång till delar av de olika handlingarna i fråga beviljas allmänheten utan att undantagen förlorar sin ändamålsenliga verkan.
- 76 Vad gäller de handlingar som utgör föremålet för talan i mål T-70/04 har kommissionen gjort gällande att den har tillämpat undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 på ett korrekt sätt. Även om TIR:s revisioner var avslutade, pågick nämligen fortfarande kommissionens utredning och analys av densamma, och dessa rapporter kunde alltjämt användas av OLAF i samband med de egna utredningarna.
- 77 Kommissionen har erinrat om att de handlingar som överlämnats till sökandena av kommissionens generalsekretariat som en bilaga till kommissionens svar av den 10 oktober 2003 överlämnades såsom allmän information om ett disciplinärt förfarande som inletts mot dem, men som omedelbart vilandeförklarats, och inte som svar på en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001, samt erinrat om att denna ansökan om tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 avslogs.
- 78 Kommissionen har påpekat att till följd av två resolutioner från Europaparlamentet gav den genom beslut av den 11 juni 2003 TIR i uppdrag att granska lagenligheten

och giltigheten i de kontrakt som slutits och de subventioner som beviljats av Eurostat eller av något annat generaldirektorat på Eurostats begäran. Syftet med detta var att efterkomma parlamentets begäran, men också att upptäcka eventuella oegentligheter eller avvikelser i verksamheten och att dra slutsatserna härav. De rapporter som upprättades av TIR i detta sammanhang är alltså av känslig karaktär såväl med beaktande av deras föremål som av deras innehåll. Kommissionen har bestritt att dessa handlingar skulle ha varit föremål för en omfattande spridning. Tvärtom har de varit föremål för en synnerligen begränsad spridning. Allmänheten har aldrig haft tillgång till dessa handlingar.

- 79 Kommissionen har påpekat att om sökandenas talan bifölls skulle handlingarna bli tillgängliga för alla.
- 80 Slutligen har kommissionen gjort gällande att med beaktande av det ifrågavarande ärendets egenart skulle inget överordnat allmänintresse kunna rättfärdiga utlämnandet till allmänheten av de handlingar som rör OLAF:s utredningar. Kommissionen har understrukt att förordning nr 1049/2001 inte avser att reglera tillgång till akter för personer som eventuellt berörs av en av OLAF:s utredningar i syfte att säkerställa deras rätt till försvar.

Förstainstansrättens bedömning

— Inledande anmärkningar

- 81 Förstainstansrätten påpekar inledningsvis att de förevarande målen skall prövas utifrån förordning nr 1049/2001. Det är nämligen fastställt att de omtvistade besluten har antagits med stöd av denna förordning.

- 82 Enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 är sökanden inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan och behöver således inte uppvisa något som helst intresse för att få tillgång till begärda handlingar (se, avseende tillämpningen av beslut 94/90, förstainstansrättens dom av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. II-231, punkt 48, och domen i målet Interporc II, punkt 44). Följaktligen skall sökandenas ansökan prövas på samma sätt som en ansökan från vilken annan person som helst.
- 83 Det skall likaså erinras om att tillgången till institutionernas handlingar utgör huvudregeln, och att ett beslut att neka en sökande sådan tillgång endast är giltigt om det grundar sig på ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.
- 84 Dessa undantag skall tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av huvudregeln i förordningen inte undergrävs (se domen i de förenade målen van der Wal och förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 85 Kommissionen har i mål T-391/03 gjort gällande två skäl till att utlämnande av de omtvistade handlingarna inte bör ske. Dels är det fråga om handlingar som har samband med utredningar, inspektioner och revisioner, dels är det samtidigt fråga om handlingar som upprättats med avseende på ett rättsligt förfarande. Kommissionen har således i det första omtvistade beslutet åberopat undantagen i artikel 4.2 andra och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 för att neka tillgång till de begärda handlingarna.
- 86 Sökandena har i mål T-70/04 ansökt om att få tillgång till TIR:s slutrapport och bilagorna till TIR:s preliminära rapport av den 7 juli 2003. Kommissionen har härvidlag endast åberopat undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar, inspektioner och revisioner i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

87 Kommissionens tillämpning av undantagen i artikel 4.2 andra och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 skall prövas i ljuset av den rättspraxis som nämns i punkt 84.

— Undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden

88 Begreppet rättsliga förfaranden har, med avseende på tillämpningen av beslut 94/90, av förstainstansrätten tolkats så, att skyddet för allmänintresset utgör hinder för att innehållet i de handlingar som upprättats endast med avseende på ett rättsligt förfarande lämnas ut (domen i målet Interporc II, punkt 40).

89 Begreppet rättsliga förfaranden har alltså redan tolkats med avseende på allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar och denna definition måste betraktas som relevant även vad gäller förordning nr 1049/2001.

90 Förstainstansrätten har likaså redan fastställt att med orden "handlingar som har upprättats uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande" skall förstås inlagor eller handlingar som har inlämnats och de interna handlingar som rör handläggningen av det pågående ärendet, meddelanden avseende ärendet mellan det berörda generaldirektoratet och rättstjänsten eller en advokatbyrå. Denna avgränsning av undantagets tillämpningsområde syftar till att säkerställa dels skyddet för kommissionens interna arbete, dels sekretessen och bevarandet av principen om advokaters tystnadsplikt (domen i målet Interporc II, punkt 41).

91 Förstainstansrätten har däremot fastställt att undantaget avseende allmänintresset (rättsliga förfaranden) som ingår i uppförandekodexen inte innebär att kommissio-

nen kan undandra sig skyldigheten att överlämna de handlingar som har upprättats i samband med en rent administrativ akt. Denna princip skall iakttas även om företeendet av dessa handlingar vid gemenskapsdomstolarna skulle kunna vara till skada för kommissionen. Den omständigheten att en talan om ogiltigförklaring har väckts mot det beslut som antagits vid slutet av det administrativa förfarandet är inte relevant i detta hänseende (domen i målet Interporc II, punkt 42).

⁹² I ljuset av denna rättspraxis skall det prövas om de handlingar som OLAF överlämnat till de luxemburgska och de franska myndigheterna och de handlingar som OLAF överlämnat till kommissionen utgör handlingar som upprättats uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande.

⁹³ Av skäl 1 i förordning nr 1073/1999 framgår att OLAF:s utredningar har till syfte att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som är till skada för dessa intressen. Enligt lydelsen i skäl 5 i förordningen omfattar OLAF:s ansvar, förutom skyddet av de ekonomiska intressena, all verksamhet vid byrån som har samband med skyddet av gemenskapens intressen mot oegentligheter som kan leda till administrativa eller straffrättsliga påföljder. Det är alltså för att uppnå dessa mål som OLAF genomför de interna och externa utredningar vars resultat redovisas i en utredningsrapport i enlighet med artikel 9 i förordning nr 1073/1999, och OLAF överlämnar uppgifter till nationella myndigheter och till institutionerna, i enlighet med artikel 10 i förordning nr 1073/1999.

⁹⁴ I enlighet med artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999 skall OLAF:s rapporter utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem, på samma sätt och på samma villkor som de administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer.

- 95 Det ankommer emellertid uteslutande på de behöriga nationella myndigheterna eller institutionerna att besluta om lämplig uppföljning av de rapporter och de uppgifter som har överlämnats av OLAF till dessa myndigheter (beslut meddelat av domstolens ordförande den 19 april 2005 i mål C-521/04 P(R), Tillack mot kommissionen, REG 2005, s. I-3103, punkt 32).
- 96 Det föreligger alltså en möjlighet att ett överlämnande från OLAF till de nationella myndigheterna i enlighet med artikel 10.1 och 10.2 i förordning nr 1073/1999 eller till en institution i enlighet med artikel 10.3 i samma förordning inte leder till att något rättsligt förfarande inleds på nationell nivå eller till att något disciplinärt eller administrativt förfarande inleds på gemenskapsnivå.
- 97 Att de olika handlingar som OLAF överlämnat skulle ha upprättats uteslutande med avseende på ett rättsligt förfarande överensstämmer under dessa omständigheter inte med den tolkning som i rättspraxis getts detta undantag och strider mot skyldigheten att tolka och tillämpa undantag restriktivt (se punkt 84 ovan).
- 98 Iakttagandet av de nationella handläggningsreglerna kan i övrigt på ett tillfredsställande sätt säkerställas genom att institutionen försäkras sig om att ett utlämnande av handlingarna inte strider mot nationell rätt. I tveksamma fall borde OLAF alltså ha samrått med den nationella domstolen och endast vägrat tillgång om den nationella domstolen hade motsatt sig att nämnda handlingar lämnades ut (domen i de förenade målen van der Wal, punkt 28).
- 99 Det framgår emellertid tydligt av akten att något sådant samråd inte har skett, vilket kommissionen för övrigt, som svar på förstainstansrättens fråga, medgett vid förhandlingen.

100 Av det första omtvistade beslutet framgår härvidlag endast följande:

”Så länge rättsliga utredningar pågår i Frankrike och i Luxemburg regleras tillgången till akten av de handläggningsregler som är tillämpliga i dessa två länder. Ni kan vända er till de behöriga franska och/eller luxemburgska myndigheterna för att fråga dem om rätten till tillgång till den akt som överlämnats till dem. Det ankommer på dem att besluta i ärendet och OLAF kommer inte att motsätta sig deras beslut.”

101 En sådan inställning överensstämmer inte med domstolens bedömning i domen i de förenade målen van der Wal (punkt 29). Ett förfarande där institutionen i tveksamma fall samråder med den behöriga nationella domstolen gör det enligt domstolen dessutom möjligt att undvika att sökanden först tvingas vända sig till den behöriga nationella domstolen och därefter till kommissionen i de fall denna domstol anser att de nationella handläggningsreglerna inte utgör hinder för att de begärda handlingarna lämnas ut men bedömer att en tillämpning av gemenskapsrättsliga regler kan leda till ett annat resultat. Förfarandet överensstämmer således även med kraven på en god förvaltning.

102 Följaktligen har det första omtvistade beslutet tillkommit genom felaktig rättstillämpning eftersom det därigenom har slagits fast att de begärda handlingarna i mål T-391/03 omfattas av undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden i den mening som avses i förordning nr 1049/2001.

103 Eftersom OLAF dock likaså har åberopat ett annat undantag för att neka tillgång till dessa handlingar skall förstainstansrätten pröva om det var möjligt att neka tillgång på grundval av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

— Undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner

- 104 Inledningsvis skall det påpekas att parterna inte har bestritt att samtliga begärda handlingar verkligen har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner.
- 105 Att handlingen i fråga avser en inspektion eller en utredning är dock inte i sig tillräckligt för att motivera tillämpningen av det åberopade undantaget. Enligt rättspraxis skall varje undantag från rätten till tillgång till kommissionens handlingar tolkas och tillämpas restriktivt (förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 45).
- 106 Det skall härvidlag erinras om att vad gäller de handlingar som avses med talan i mål T-391/03, var OLAF:s utredning redan avslutad vid den tidpunkt då det första omtvistade beslutet antogs den 1 oktober 2003. Utredningens slutrapport i ärendet Eurogramme upprättades nämligen i juli 2002. Dessutom upprättade OLAF den 25 september 2003 de slutliga utredningsrapporterna i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 1073/1999 i ärendena Eurocost och Datashop-Planistat. Sökandena erhöll i egenskap av misstänkta i dessa rapporter en kopia av rapporterna genom skrivelse av den 10 oktober 2003.
- 107 Vad gäller talan i mål T-70/04 avslutades TIR:s utredning med slutrapporten av den 22 oktober 2003.
- 108 Således finner förstainstansrätten det lämpligt att i det förevarande fallet granska huruvida handlingar som har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning

nr 1049/2001 trots att inspektionerna, utredningarna och revisionerna hade avslutats, varvid slutrapporterna hade upprättats, men innan lämplig uppföljning av dessa rapporter hade bestämts.

- 109 Enligt förstainstansrätten skall artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 tolkas så, att denna bestämmelse, som avser att skydda ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner”, endast är tillämplig om utlämnandet av de ifrågakvarande handlingarna riskerar att äventyra att inspektionerna, utredningarna eller revisionerna fullbordas.
- 110 Det är visserligen riktigt att de olika handlingar som upprättas inom ramen för en utredning eller en inspektion kan fortsätta att omfattas av undantaget avseende skyddet för inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utredningen eller inspektionen pågår, även om den utredning eller inspektion som i det särskilda fallet ger upphov till den rapport som begärts utlämnad är avslutad (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Denkvit Nederland mot kommissionen, punkt 48).
- 111 Att medge att de olika handlingar som har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 så länge som uppföljningen av dessa förfaranden inte har bestämts vore dock att låta tillgången till handlingarna vara avhängig av slumpmässiga framtida omständigheter — som eventuellt ligger långt fram i tiden — beroende på de olika myndigheternas skyndsamhet.
- 112 En sådan lösning skulle strida mot syftet att säkerställa allmänhetens tillgång till handlingar som rör eventuella oegentligheter i den ekonomiska förvaltningen, för att ge medborgarna möjlighet att mer effektivt kontrollera att den offentliga makten utövas lagenligt (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, JT's Corporation mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269, punkt 50).

- 113 Förstainstansrätten finner det alltså lämpligt att granska huruvida det fortfarande pågick inspektioner eller utredningar, som skulle ha kunnat äventyras av att de begärda handlingarna lämnades ut, vid den tidpunkt då de omtvistade besluten antogs och huruvida inspektionerna eller utredningarna genomförts inom en rimlig tidsfrist.
- 114 En enskild ifrågasatt rättsakts lagenlighet skall enligt fast rättspraxis bedömas med hänsyn till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg vid den tidpunkt då rättsakten antogs (se domstolens dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 4, s. 287, och av den 17 maj 2001 i mål C-449/98 P, IECC mot kommissionen, REG 2001, s. I-3875, punkt 87).
- 115 Dessutom skall den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar ha en konkret karaktär. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag är inte tillräcklig för att tillämpa det senare (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Denkavit Nederland mot kommissionen, punkt 45). Vidare måste risken för skada för ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Följaktligen måste den prövning som institutionen skall göra för att tillämpa ett undantag utföras på ett konkret sätt och framgå av skälen till beslutet (förstainstansrättens dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 38, och av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, nedan kallad domen i målet VKI, punkterna 69 och 72).
- 116 Denna konkreta prövning måste vidare utföras för varje handling som avses i ansökan. Det följer nämligen av förordning nr 1049/2001 att alla de undantag som anges i artikel 4.1–4.3 i förordningen är formulerade på så sätt att de skall tillämpas på en handling (domen i målet VKI, punkt 70).

- 117 En konkret och individuell prövning av varje handling är likaså nödvändig av den anledningen att, även om det är klart att en ansökan om tillgång till handlingar avser handlingar som omfattas av ett undantag, det endast är en sådan prövning som kan möjliggöra för institutionen att i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ge sökanden tillgång till delar av handlingarna. Inom ramen för tillämpningen av uppförandekodexen har förstainstansrätten för övrigt redan slagit fast att en bedömning som har gjorts i förhållande till en kategori handlingar och inte till de konkreta uppgifter som de ifrågasvarande handlingarna innehåller inte är tillräcklig eftersom institutionen måste kunna göra en konkret bedömning av huruvida det undantag som åberopas verkligen är tillämpligt på samtliga uppgifter som ingår i sagda handlingar (domarna i de ovannämnda målen JT's Corporation mot kommissionen, punkt 46, och VKI, punkt 73).
- 118 Institutionen är alltså skyldig att i första hand pröva huruvida den begärda handlingen omfattas av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, i andra hand, om svaret är jakande, huruvida det faktiskt föreligger ett behov av det skydd som åsyftas av undantaget och i tredje hand huruvida undantaget är tillämpligt på hela handlingen.
- 119 Förstainstansrätten skall alltså pröva huruvida de omtvistade besluten antagits i enlighet med dessa bestämmelser.
- 120 Vad gäller de handlingar som har överlämnats till de franska och de luxemburgska myndigheterna skall det erinras om att OLAF:s utredning var avslutad och att det är otvistigt att varken de luxemburgska eller de franska myndigheterna hade beslutat om lämplig uppföljning av de uppgifter som OLAF överlämnat med tillämpning av artikel 10 i förordning nr 1073/1999 vid den tidpunkt då det första omtvistade beslutet antogs.

- 121 Den information som överlämnades till de nationella myndigheterna syftade till att förse dessa med de uppgifter som OLAF betraktade som bevis på olika oegentligheter och som i enlighet med artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999 kunde utgöra tillåten bevisning vid de nationella myndigheterna.
- 122 Att bevilja tillgång till dessa handlingar, om än endast delar av handlingarna, skulle kunna äventyra de nationella myndigheternas ändamålsenliga användning av dessa uppgifter eftersom de personer som är inblandade i de misstänkta oegentligheterna hade kunnat handla på ett sätt som störde de förfaranden eller utredningar som dessa myndigheter kunde besluta att inleda. De överlämnade handlingarna innehöll nämligen revisionsrapporter från företag, redogörelser av förhör med tjänstemän vid Eurostat, rapporter om granskning av utgifter samt inspektionsrapporter, som om de lämnades ut skulle ge de berörda personerna upplysningar om vilka åtgärder de nationella myndigheterna skulle komma att vidta.
- 123 Vid den tidpunkt då det första omtvistade beslutet antogs, det vill säga den 1 oktober 2003, hade en rimlig tidsfrist för att besluta om lämplig uppföljning inte heller förlöpt, eftersom överlämnandet till de luxemburgska myndigheterna skett först den 4 juli 2002, och överlämnandet till de franska myndigheterna hade skett först den 19 mars 2003.
- 124 Härav följer att kommissionen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning eller oriktig bedömning när den, i samband med att det första omtvistade beslutet antogs, bedömde att tillgång inte kunde ges till de handlingar som hade överlämnats till de franska och de luxemburgska myndigheterna, av det skälet att utlämnandet av dessa handlingar skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.
- 125 Detsamma gäller avseende TIR:s slutrapport. Vid den tidpunkt då det andra omtvistade beslutet antogs, det vill säga den 19 december 2003, var utredningen

avseende Eurostat ännu inte avslutad och kommissionen hade ännu inte beslutat om lämplig uppföljning av TIR:s slutrapport. Utlämnandet av rapporten skulle således, även om inga namn förekom i den, ha kunnat ge de berörda personerna möjlighet att försöka påverka resultatet av påföljande utredningar, inspektioner eller revisioner.

- 126 Vad gäller det meddelande från OLAF till kommissionen som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003, har förstainstansrätten funnit att även detta innehåller så precisa uppgifter om handläggningen i de olika utredningarna som rör Eurostat att det vid den tidpunkt då det första omtvistade beslutet antogs var motiverat att vägra att lämna ut meddelandet av det skälet att detta skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner av samma skäl som de som anges ovan.
- 127 Vad gäller övriga meddelanden från OLAF till kommissionen framgår det av det första omtvistade beslutet att "[s]amtliga meddelanden innehåller uppgifter om utredningsresultaten, och om dessa lämnades ut skulle det undergräva de pågående rättsliga förfarandena i Frankrike och i Luxemburg".
- 128 Av dessa vaga och allmänt hållna skäl framgår att OLAF uttalat sig *in abstracto* om de risker som utlämnande av de berörda handlingarna kunde medföra med avseende på de åtgärder som kommissionen skulle finna nödvändiga för att skydda sina intressen eller med avseende på de pågående rättsliga förfarandena i Frankrike och i Luxemburg, utan att på ett tillfredsställande sätt visa att utlämnandet av dessa handlingar verkligen skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner och att det återopade undantaget verkligen var tillämpligt på samtliga uppgifter i dessa handlingar.
- 129 Följaktligen är det inte visat att utredningarna eller inspektionerna i det förevarande fallet verkligen skulle ha äventyrats om andra meddelanden från OLAF till kommissionen än det som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003 hade lämnats ut.

- 130 OLAF har i övrigt inte angett i det första omtvistade beslutet huruvida de risker som beskrevs däri faktiskt avsåg samtliga uppgifter i dessa handlingar. Av det första omtvistade beslutet framgår att OLAF har grundat sin bedömning på de begärda handlingarnas beskaffenhet snarare än på de uppgifter som dessa handlingar faktiskt innehöll. Det är alltså fråga om en felaktig rättstillämpning som medför att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras (domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkt 31).
- 131 Det har följaktligen inte på ett tillfredsställande sätt visats att undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner och utredningar, som förmodats vara tillämpligt i det förevarande fallet, var tillämpligt på andra meddelanden från OLAF till kommissionen än det meddelande som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003.
- 132 Förstainstansrätten har funnit att åtminstone en del av dessa handlingar inte på något sätt tycktes omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 133 Det ankommer emellertid inte på förstainstansrätten att träda i kommissionens ställe och ange vilka handlingar institutionen helt eller delvis borde ha beviljat tillgång till. Kommissionen är emellertid skyldig att beakta de skäl som anges härvidlag i domen när den vidtar åtgärder för att följa denna.
- 134 Samma konstateranden gäller bilagorna till TIR:s rapport av den 7 juli 2003, som kommissionen nekade sökanden tillgång till endast av det skälet att utredningen och kommissionens analys av den fortfarande pågick och att dessa rapporter alltför kunde användas av OLAF i samband med de egna utredningarna.

— Huruvida ett överordnat allmänintresse föreligger

- 135 Det återstår att pröva huruvida det föreligger ett överordnat allmänintresse som skulle ha rättfärdigat ett utlämnande av de handlingar som överlämnats till de franska och de luxemburgska myndigheterna, det meddelande från OLAF till kommissionen som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003 och TIR:s slutrapport.
- 136 Av artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 följer att rätten till tillgång till institutionernas handlingar tillkommer "[v]arje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat". Därav framgår att förordningen har till syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till handlingarna och inte endast att den som ansöker om tillgång till handlingar skall få tillgång till de handlingar som rör honom.
- 137 Det enskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom personligen kan göra gällande skall således inte beaktas.
- 138 Det allmänintresse som sökandena har gjort gällande hänför sig till rätten till försvar. Det är visserligen sant att rätten till försvar i sig utgör ett allmänintresse. Den omständigheten att rätten till försvar i det förevarande fallet tar sig uttryck i sökandenas subjektiva intresse av att försvara sig innebär emellertid att det intresse som görs gällande inte är ett allmänintresse utan ett enskilt intresse.
- 139 Följaktligen har kommissionen inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den fann att den rätt till försvar som sökandena har gjort gällande såsom ett överordnat intresse inte utgjorde ett överordnat allmänintresse som motiverar att de begärda handlingarna lämnas ut.

- 140 Av det ovan sagda följer att det första omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras i den mån sökanden nekas tillgång till andra meddelanden från OLAF till kommissionen än det meddelande som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003. Likaså skall det andra omtvistade beslutet ogiltigförklaras i den mån tillgång vägras till bilagorna till TIR:s rapport av den 7 juli 2003.

Rättegångskostnader

- 141 Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan rätten besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det. Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall skall kommissionen bära en tredjedel av sökandenas kostnader. Parterna skall bära resterande del av sina kostnader.

Mot denna bakgrund beslutar förstainstansrätten (tredje avdelningen) följande:

- 1) Talan om ogiltigförklaring av beslut av den 18 augusti 2003 och det tysta avslaget på sökandenas ansökningar av den 21 och den 29 oktober 2003 avvisas.**

- 2) **Det beslut som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) fattade den 1 oktober 2003 ogiltigförklaras i den mån sökandena därigenom nekas tillgång till andra meddelanden från OLAF till kommissionen än det som avsågs i pressmeddelandet av den 19 maj 2003. Kommissionens beslut av den 19 december 2003 ogiltigförklaras i den mån sökandena därigenom nekas tillgång till bilagorna till rapporten av den 7 juli 2003, som upprättats av tjänsten för internrevision.**

- 3) **Talan ogillas i övriga delar.**

- 4) **Kommissionen skall bära en tredjedel av sökandenas kostnader. Parterna skall bära resterande del av sina kostnader.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 juli 2006.

E. Coulon

M. Jaeger

Justitiesekreterare

Ordförande