Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 20 juli 2016*

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar — Skada som orsakats av kommissionen och Olaf i samband med en utredning som utförts av Olaf — Skadeståndstalan — Yrkande om fastställande av att handlingar som antagits av Olaf är nulliteter och inte kan tillåtas som bevisning vid de nationella myndigheterna — Upptagande till sakprövning — Maktmissbruk — Behandling av personuppgifter — Rätten till försvar”

I mål T-483/13,

Athanassios Oikonomopoulos, bosatt i Aten (Grekland), inledningsvis företrädd av advokaterna N. Korogiannakis och I. Zarzoura, därefter av advokaten G. Georgios,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och A. Sauka, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om dels ersättning för skada som orsakats av kommissionen och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), dels fastställande av att handlingar som antagits av Olaf är nulliteter och inte kan tillåtas som bevisning vid de nationella myndigheterna,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Prek (referent) samt domarna I. Labucka och V. Kreuschitz,

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 10 juni 2015,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom [1]

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Athanassios Oikonomopoulos, är elektroingenjör och verksam som affärsman på marknaden för robotteknik inom databehandlingsområdet. Han grundade, och ledde därefter från år 1987 till år 2006, det i Grekland etablerade bolaget Zenon Automation Technologies SA (nedan kallat Zenon).

2 Mellan åren 2004 och 2006 ingick Zenon flera kontrakt med generaldirektoratet (GD) ”Informationssamhället och medier” (nedan kallat GD Informationssamhället) vid Europeiska kommissionen, inom ramen för sjätte ramprogrammet för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration med syfte att främja inrättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet samt innovation (2002–2006) (nedan kallat sjätte ramprogrammet).

3 I november 2008 utförde en extern revisionsbyrå, på kommissionens begäran, en revision hos Zenon med avseende på projekten Alladin och Gnosys, vilka omfattades av sjätte ramprogrammet. Revisionen ledde bland annat till att en rapport om revision 08-BA59-028 av den 13 maj 2009 (nedan kallad den ursprungliga revisionsrapporten) upprättades.

4 Det framgår av den ursprungliga revisionsrapporten att det förekom oegentligheter i fråga om personalkostnaderna. Zenon hade begärt att kommissionen skulle finansiera kostnader, uppgående till ett högt belopp, vilka bolaget faktiskt hade fakturerats av det cypriotiska bolaget Comeng Computerised Engineering (nedan kallat Comeng). Dessa kostnader hade felaktigt redovisats i kategorin direkta personalkostnader såsom utgörande kostnader för ”interna konsulter”, trots att de borde ha redovisats som kostnader för underentreprenader. Denna praxis hade tillämpats systematiskt. Kommissionen drog slutsatsen att dessa kostnader inte kunde anses tillåtliga, vare sig som personalkostnader eller som kostnader för underentreprenader.

5 Mot denna bakgrund inledde Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) den 10 december 2009 en utredning om projektet GR/RESEARCH-INFSO-FP6-Robotics and informatics, ett projekt som var en del i genomförandet av sjätte ramprogrammet. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Olaf (EGT L 136, 1999, s. 1) har nämnda organ till uppgift att utföra externa utredningar, det vill säga utanför Europeiska unionens institutioner, och interna utredningar, det vill säga inom dessa institutioner.

6 Den 25 och den 26 februari 2010 företog Olaf en kontroll i Comengs lokaler.

7 Den 6 augusti 2010 utarbetade GD Informationssamhället ett utkast till slutlig revisionsrapport.

8 Den 18 februari 2011 antog kommissionen den slutliga revisionsrapporten.

9 I juli 2011 underrättade Olaf sökanden om att han ansågs som en person som berördes av den utredning som anges i punkt 5 ovan. Den 7 september 2011 hörde företrädare för Olaf sökanden i hans bostad, som då var belägen på Patmos (Grekland).

10 I skrivelse av den 19 september 2012 underrättade Olaf sökanden om att utredningen hade avslutats. Det angavs däri att det på grundval av utredningens slutsatser fanns anledning att anse att det hade begåtts brott som riktade sig mot unionens ekonomiska intressen. I skrivelsen meddelades även att Olaf hade rekommenderat de rättsliga myndigheterna i Grekland att inleda ett domstolsförfarande

1 — Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

angående detta ärende. Olaf begärde dessutom att GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik, som ersatt GD Informationssamhället, skulle vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att 1,5 miljoner euro återkrävdes av Zenon.

Förfarandet och parternas yrkanden *[utelämnas]*

19 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— fastställa att de handlingar och åtgärder som beslutats av Olaf är nulliteter,

— fastställa att den information och de uppgifter om sökanden samt relevanta bevis som översänts till de nationella myndigheterna utgör otillåten bevisning,

— förplikta kommissionen att betala två miljoner euro till sökanden såsom erkännande av sitt rättsstridiga handlande och av den skada som institutionen har orsakat sökanden med avseende på hans näringsverksamhet och anseende,

— besluta om åtgärder för bevisupptagning och processledning enligt artiklarna 64 och 65 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 i form av företeende av handlingar och hörande av vittnen, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, eftersom det är uppenbart att den delvis inte kan tas upp till prövning och delvis är ogrundad, eller eftersom den i vart fall är helt ogrundad, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive dem som uppkommit under det interimistiska förfarandet.

Rättslig bedömning

1. *Upptagande till sakprövning av vissa av yrkandena [utelämnas]*

25 Det ska först prövas huruvida yrkandet om fastställande av att de åtgärder som beslutats av Olaf är nulliteter kan tas upp till sakprövning. Det ska i detta sammanhang erinras om den behörighet som unionsdomstolen har när den ska pröva en skadeståndstalan.

26 Enligt fast rättspraxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsorganet till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den åberopade skadan (se dom av den 9 november 2006, Agraz m.fl./kommissionen, C-243/05 P, EU:C:2006:708, punkt 26 och där angiven rättspraxis). Vad angår villkoret om en institutions rättsstridiga handlande, ska det styrkas att det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda personer rättigheter (dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen, C-352/98 P, REG, EU:C:2000:361, punkterna 42 och 43, och dom av den 9 september 2008, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen, C-120/06 P och C-121/06 P, REG, EU:C:2008:476, punkt 173). Det ska dessutom erinras om att en skadeståndstalan, enligt fast rättspraxis, är en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är

underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte (dom av den 28 april 1971, Lütticke/kommissionen, 4/69, REG, EU:C:1971:40, punkt 6, och beslut av den 15 oktober 2013, Andechser Molkerei Scheitz/kommissionen, T-13/12, ej publicerad, EU:C:2013:567, punkt 46).

27 Yrkandet om att det ska fastställas att de åtgärder som beslutats av Olaf är nulliteter innebär i själva verket att tribunalen ska ogiltigförklara Olafs åtgärder och fastställa att de inte har haft någon rättslig verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2011, dm-drogerie markt/harmoniseringsbyrån – Distribuciones Mylar (dm), T-36/09, EU:T:2011:449, punkt 83). Ett sådant avgörande utgör inte endast ett konstaterande av rättsstridighet, som tribunalen kan komma att göra i samband med en skadeståndstalan, utan går längre.

28 Av detta följer att sökandens första yrkande ska avvisas.

29 Fastställandet av att nämnda yrkande ska avvisas utgör varken ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd eller av principerna om god rättskipning eller processekonomi. Domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas säkerställs nämligen av Europeiska unionens domstol och av medlemsstaternas domstolar, vilket framgår av artikel 19.1 FEU. Det har i detta syfte, genom artiklarna 263 och 277 i FEUF respektive genom artikel 267 FEUF, inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden som ska säkerställa prövningen av huruvida unionsakterna är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolen (dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 57). De beslut som de nationella myndigheterna antar på grundval av information från Olaf ska kunna överklagas till de nationella domstolarna. De sistnämnda kan i sin tur hänskjuta en begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av bestämmelser i unionsrätten som de anser vara nödvändig för att döma i saken (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 19 april 2005, Tillack/kommissionen, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punkterna 38 och 39).

30 Sökanden har inte lagt fram någon annan handling för att styrka att den rättighet och de principer som nämnts ovan har åsidosatts.

31 Av detta följer att den omständigheten att det fastställts att ett yrkande ska avvisas i sig inte är tillräcklig för att ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd eller av principerna om god rättskipning eller processekonomi ska anses ha styrkts.

32 Vidare ska även det yrkande avvisas som avser att tribunalen ska fastställa att den information och de uppgifter om sökanden samt relevanta bevis som översänts till de nationella myndigheterna utgör otillåten bevisning.

33 Detta yrkande kan nämligen inte tolkas på annat sätt än att det syftar till att tribunalen ska fastställa att bevisningen inte kan tillåtas vid de nationella domstolarna. Det framgår av fast rättspraxis att det uteslutande ankommer på de nationella myndigheterna att besluta om vilka åtgärder de ska vidta med anledning av den information som Olaf har översänt till dem. Det ankommer enligt denna rättspraxis på dessa myndigheter att själva pröva huruvida sådan information motiverar eller kräver att straffrättsliga förfaranden inleds. Följaktligen ska domstolsskyddet i samband med sådana förfaranden säkerställas på nationell nivå genom alla skyddsregler som föreskrivs i nationell rätt, däribland de skyddsregler som följer av de grundläggande rättigheterna, och möjligheten för den domstol där målet pågår att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till domstolen enligt artikel 267 FEUF (se beslut av den 19 april 2005, Tillack/kommissionen, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis). Det har även preciserats att de nationella myndigheterna, för det fall de beslutar att inleda en utredning, ska bedöma vilka följder Olafs eventuella rättsstridiga handlande får och att denna bedömning kan ifrågasättas vid den nationella domstolen. För det fall ett straffrättsligt förfarande inte inleds eller avslutas genom en frikännande dom är den omständigheten att en skadeståndstalan väcks vid unionsdomstolen tillräcklig för att säkerställa skyddet av den berörda

personens intressen så att vederbörande kan få ersättning för den skada som följer av Olafs rättsstridiga handlande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010, kommissionen/Violetti m.fl., T-261/09 P, EU:T:2010:215, punkt 59).

34 Tribunalen finner, mot bakgrund av den rättspraxis som anges i punkt 33 ovan, att ett beslut genom vilket tribunalen fastställer att bevisning som lagts fram för rättsliga myndigheterna i Grekland är otillåten uppenbarligen skulle falla utanför tribunalens behörighet. Tribunalen är följaktligen inte behörig att besluta att den information och de uppgifter om sökanden samt relevanta bevis som översänts till de nationella myndigheterna utgör otillåten bevisning vid de nationella domstolarna.

35 Det andra yrkandet ska följaktligen avvisas, eftersom det saknas anledning att pröva yrkandet i sak.

2. *Prövning i sak*

36 Det finns anledning att först pröva kommissionens argument att skadeståndstalan har väckts för tidigt. Kommissionen har nämligen gjort gällande att översändandet av Olafs rapport fram till i dag inte har lett till någon åtgärd från de behöriga nationella myndigheternas sida. Det har inte heller uppkommit någon skada, eftersom informationen varken har läckt ut eller spridits till allmänheten.

37 Ett nationellt rättsligt förfarande pågår fortfarande. De resultat som eventuellt följer av det förfarandet kan dock inte påverka förevarande mål. Det är i detta fall nämligen inte fråga om att få klarhet i huruvida sökanden har gjort sig skyldig till en oegentlighet eller bedrägeri, utan att undersöka det sätt på vilket Olaf har lett och avslutat en utredning i vilken sökanden namnges och eventuellt tillskrivs ansvar för oegentligheter samt det sätt på vilket kommissionen har agerat i samband med denna utredning. Den omständigheten att de nationella rättsliga myndigheterna eventuellt anser att sökanden är utan ansvar reparerar inte nödvändigtvis den skada som då kan ha uppkommit för sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, punkterna 90 och 91).

38 Eftersom den påstådda skada som åberopats i förevarande mål skiljer sig från den skada som kan konstateras vid de nationella rättsliga myndigheternas eventuella fastställande av att sökanden är utan ansvar, kan skadeståndsyrkandena följaktligen inte avvisas som för tidigt framställda så att sökanden kan framställa en sådan ansökan först efter det att de nationella rättsliga myndigheternas eventuella lagakraftvunna beslut föreligger.

39 Eftersom talan inte är för tidigt väckt, finns det följaktligen ingen anledning att skjuta upp prövningen av frågorna om skadans art och omfattning till ett eventuellt senare skede.

40 Sökanden har genom sin tredje grund hävdat att unionen har ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.

[utelämnas]

Det rättsstridiga handlandet [utelämnas]

Den andra grunden: Huruvida förordningarna nr 45/2001 och nr 1073/1999, skyldigheten att iaktta konfidentiell behandling och tystnadsplikt, rätten till privatliv och principen om god förvaltning har åsidosatts *[utelämnas]*

51 Det ska inledningsvis understrykas att bestämmelserna i förordning nr 45/2001 är rättsregler som har till syfte att ge rättigheter till personer som berörs av de personuppgifter som innehas av unionens institutioner och organ. Själva syftet med dessa regler är nämligen att skydda sådana personer mot otillåten behandling av personuppgifter (dom av den 12 september 2007, Nikolaou/kommissionen, T-259/03, ej publicerad, EU:T:2007:254, punkterna 210 och 232).

– Den första, den andra och den tredje anmärkningen, vilka avser åsidosättande av artiklarna 4, 5, 7, 8 och 12 i förordning nr 45/2001, skyldigheten att iaktta konfidentiell behandling och tystnadsplikt, rätten till privatliv och principen om god förvaltning, och i synnerhet artikel 8.1 i förordning nr 1073/99 och artikel 8.1 i förordning nr 2185/96

52 Tribunalen erinrar först om att det i artikel 2 a i förordning nr 45/2001 föreskrivs att ”[med] *personuppgifter* [avses]: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person” och att [e]n identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för personens fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet”. I artikel 2 b i förordningen definieras ”*behandling av personuppgifter*” som ”varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring”.

53 Enligt rättspraxis omfattas utlämnande av sådana uppgifter av definitionen ”behandling” i artikel 2 b i förordning nr 45/2001 (dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkterna 68 och 69, och dom av den 7 juli 2011, Valero Jordana/kommissionen, T-161/04, ej publicerad, EU:T:2011:337, punk 91). I förevarande fall utgör informationen om sökanden ”personuppgifter” vilka har varit föremål för ”behandling”, i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse, av såväl kommissionen som Olaf. Detta har för övrigt inte bestritts av parterna.

[utelämnas]

59 Det finns anledning att först pröva anmärkningen att inget av villkoren i artikel 5 i förordning nr 45/2001 var uppfyllt.

60 Såvitt avser Olafs översändande av information till kommissionen och till de grekiska myndigheterna ska det erinras om att Olaf i princip utför arbetsuppgifter av allmänt intresse, i den mening som avses i artikel 5 a i förordning nr 45/2001. I detta fall var behandlingen av sökandens personuppgifter ett led i den utredning som Olaf utförde för att fastställa om det eventuellt förekom bedrägeri som riktade sig mot unionens ekonomiska intressen. Det var följaktligen nödvändigt att Olaf behandlade uppgifterna på detta sätt för att den skulle kunna utföra sitt uppdrag. Olafs översändande av information till kommissionen och till de grekiska myndigheterna ska därför anses ha skett för att tillgodose ett allmänt intresse. Olaf har följaktligen inte överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 5 a i förordning nr 45/2001.

61 När det gäller kommissionens översändande av information till Zenon finner tribunalen att ett sådant översändande i princip är förenligt med artikel 5 i förordning nr 45/2001.

62 Det var nämligen på ett rättsenligt sätt som kommissionen sände en slutlig revisionsrapport till Zenon i vilken slutsatserna grundades på utdrag ur Olafs rapport. Utdragen innehöll information från rapporten om Olafs uppdrag, Olafs rapport om de kontroller på plats av Comeng som utfördes den 25 och den 26 februari 2010, det skriftliga protokollet över hörandet av Comengs direktör och de handlingar som scannades i samband med de kontroller på plats som utfördes av Olafs utredare, med tillstånd av Comengs direktör. Olaf lämnade utdragen till GD Informationssamhället den 4 maj 2010.

63 Mot bakgrund av denna information kunde kommissionen dels konstatera att Zenon inte hade iakttagit villkoren i de FP6-kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet, dels underkänna samtliga kostnader som Zenon hade gjort gällande i detta sammanhang.

64 Kommissionen skulle inte ha kunnat motivera sin justering i förhållande till Zenon om den inte hade hänvisat till Olafs slutsatser i sin slutliga revisionsrapport. GD Informationssamhället kan följaktligen i princip inte kritiseras för att ha översänt en slutlig kontrollrapport till Zenon som innehöll information som bolaget med nödvändighet måste känna till för att förstå varför det krävdes finansiella justeringar. Det kan av detta skäl inte heller hävdas att översändandet till Zenon av en sådan rapport som innehöll information om en utredning ledd av Olaf i princip inte var förenligt med artikel 5 i förordning nr 45/2001.

65 Det ska preciseras att av den information som insamlats av Olaf och som återgetts i den slutliga revisionsrapporten från GD Informationssamhället var den information där sökanden namngavs i samband med banktransaktioner, vilka på order av sökanden genomfördes i Comengs namn mellan åren 2002 och 2006, nödvändig för att visa att dessa transaktioner inte hade något samband med fullgörandet av de FP6-kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet. I revisionsrapporten namngavs sökanden även i samband med ekonomiska transaktioner som genomfördes samma period till förmån för andra bolag som ägdes eller kontrollerades av sökanden. Det preciseras i rapporten att sökanden inte har visat att dessa transaktioner ägde rum i samband med Zenons fullgörande av de FP6-kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet. Sådan information visade sig också vara nödvändig för att styrka att det inte fanns något samband mellan dessa transaktioner och Zenons genomförande av FP6-kontrakten. Det framgår dessutom av revisionsrapporten att det var sökanden som beslutade att anlita Comeng för att ställa ut fakturor till Zenon och att genomföra banktransaktionerna mellan Zenon och Comeng. Det kan konstateras att man kan sluta sig till denna information av e-posten av den 29 september 2010, som sökanden själv sänt till Zenons nya direktör och som de nya aktieägarna i detta bolag överlämnat till kommissionen. Sökanden påpekade däri att han hade anlitat Comeng för att få till stånd en kraftig vinstökning med 10 procent utan att bolaget led förlust. Det var dessa uppgifter som kommissionen kunde grunda sig på för att konstatera att anlitandet av Comeng i samband med fullgörandet av de kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet inte var ett ”misstag”, utan en avsiktlig handling, för att underkänna påståendet om ett enkelt räknefel, för att därmed avvisa förslaget om att endast rätta den beräkning av personalkostnaden som Zenon framställde i sin e-post av den 18 oktober 2010 och, följaktligen, för att motivera omfattningen av den finansiella justering som vidtogs mot Zenon. Det har följaktligen inte framkommit att översändandet av denna information till Zenon via revisionsrapporten strider mot artikel 5 i förordning nr 45/2001.

[utelämnas]

67 Vad beträffar de argument som anförts av sökanden har denne hävdat att artikel 5 a och 5 b i förordning nr 45/2001 inte har iakttagits, med motiveringen att han är tredje man i förhållande till de kontrakt som Zenon ingått med unionen och att det inte finns någon unionsbestämmelse som ger kommissionen rätt att behandla personuppgifter om tredje man. Det ska understrykas att sökanden vid tidpunkten för de aktuella omständigheterna var direktör för Zenon samt dess legala ställföreträdare för flera FP6-kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet och att han var Comengs verkställande direktör till år 2006 samt dess senaste ägare, såsom kommissionen riktigt har påpekat.

68 Sökanden har dessutom gjort gällande att kommissionen med avseende på FP6-kontrakten handlade i egenskap av kontraktsslutande part och inte i egenskap av myndighet när den sände den slutliga revisionsrapporten till Zenon. Av detta följer nödvändigtvis, enligt sökanden, att inget av villkoren i artikel 5 i förordning nr 45/2001 var uppfyllt. Det förefaller som om sökandens argument ska förstås så, att den slutliga revisionsrapporten endast var hänförlig till kontraktsförhållandet och inte kunde avse något annat och att GD Informationssamhället i detta sammanhang följaktligen inte fick översända personuppgifter om sökanden till Zenon.

69 Den slutliga revisionsrapporten var visserligen hänförlig till kontraktsförhållandet. Slutsatserna i rapporten grundades emellertid på information från den rapport som upprättats av Olaf, vilken utövade sina befogenheter för att tillgodose ett allmänt intresse i den mening som avses i artikel 5 a i förordning nr 45/2001.

70 Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med den anmärkning som avser att inget av villkoren i artikel 5 i förordning nr 45/2001 var uppfyllt.

71 Sökanden har vidare fel när han gör gällande att Olaf, även om detta organ hade rätt att samla in personuppgifter om honom, i vart fall åsidosatte artiklarna 7 och 8 genom att lämna ut uppgifterna till olika GD vid kommissionen, till grekiska myndigheter, till Zenon och dess anställda samt till Comeng och dess anställda.

72 Olafs överföring av uppgifter till GD Informationssamhället var nödvändig för att den uppgift för vilken GD Informationssamhället har behörighet lagenligt skulle kunna utföras. Slutsatserna från den slutliga revisionen kunde nämligen utarbetas på grundval av den information som hade lämnats av Olaf. Det var på grundval av dessa uppgifter som nämnda GD kunde konstatera att ökningen av personalkostnaderna motsvarade de personalkostnader som hade fakturerats av Comeng och att villkoren i artikel II.6 i standardkontrakten enligt sjätte ramprogrammet inte hade iakttagits, eftersom kostnader som hade redovisats som kostnader för ”interna konsulter” i själva verket var kostnader för underentreprenader. Det var också den informationen som kommissionen lade till grund för beslutet att därefter justera kostnaderna. Artikel 7 i förordning nr 45/2001 har följaktligen inte åsidosatts.

73 Sökanden har även kritiserat GD Informationssamhället för att ha lämnat ut den slutliga revisionsrapporten till GD ”Energi och transport” och till GD ”Näringsliv”, och för att därmed ha lämnat ut personuppgifter till dem.

74 Det ska påpekas att kommissionen som svar på en fråga som ställts till den i detta avseende har förklarat att GD ”Näringsliv” och GD ”Energi och transport” hörde till de allmänna direktoraten inom ”familjen ’forskning’”, som förvaltar ramprogrammen för forskning. Kommissionen har preciserat att det var gängse praxis att utbyta information om revisionsrapporterna mellan de allmänna direktoraten inom ”familjen ’forskning’”. Denna praxis syftade till att skydda unionens ekonomiska intressen och att säkerställa att ramprogrammen genomfördes konsekvent, eftersom stödmottagarna mycket ofta omfattas av flera avtal om stöd som administreras av olika generaldirektorat.

75 I förevarande fall har överföringen av den slutliga revisionsrapport som innehöll personuppgifter om sökanden till GD ”Näringsliv” och till GD ”Energi och transport” inte inneburit något åsidosättande av artikel 7 i förordning nr 45/2001. Med beaktande av den roll som dessa GD, vilka hörde till de allmänna direktoraten inom ”familjen ’forskning’”, hade i genomförandet av sjätte ramprogrammet, ska det nämligen anses, såsom har understrukits i punkt 65 ovan, att överföringarna av personuppgifter var nödvändiga för att de uppgifter för vilka generaldirektoraten har behörighet lagenligt skulle kunna utföras.

76 Sökanden har dessutom gjort gällande att artikel 8 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts. Sökanden har hävdat att Olaf, i samband med en sådan överföring till de behöriga myndigheterna i medlemsstaten som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den

24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31), borde ha fastställt att uppgifterna var nödvändiga för att utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse. Sökanden kan inte vinna framgång med detta argument. Det är nämligen uppenbart att de uppgifter som hade samlats in av Olaf – däribland uppgifterna i kommissionens slutliga revisionsrapport – och som översänts till de grekiska myndigheterna till sin natur var nödvändiga för att sistnämnda myndigheter skulle kunna utföra de arbetsuppgifter av allmänt intresse som avsåg beivrande av de brott som sökanden eventuellt hade begått vid fullgörandet av de kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet.

77 Vidare kan sökanden inte vinna framgång med den anmärkning som avser att artikel 8.1 i förordning nr 1073/99 och artikel 8 i förordning nr 2185/96 har åsidosatts. Det föreskrivs i dessa bestämmelser, jämförda med varandra, att den information som erhållits i samband med externa utredningar omfattas av tystnadsplikt och åtnjuter det skydd som gäller för personuppgifter. Kommissionen hade genom att översända de uppgifter som nämns i punkterna 62 och 65 ovan endast bekräftat det som sökanden redan hade meddelat Zenons nya generaldirektör i sin e-post av den 29 september 2010, nämligen att sökanden hade anlitat Comeng i avsikt att få till stånd en vinstökning. Därigenom har sökanden således medgett att han avsiktligt hade valt en lösning med underentreprenad och att situationen följaktligen inte hade uppkommit genom ett räknefel. Såsom nämnts i punkterna 62 och 65 ovan var det för övrigt nödvändigt att översända denna information till Zenon för att underkänna påståendet om ett enkelt räknefel och för att samtidigt avvisa förslaget om att endast rätta den beräkning av personalkostnaden som Zenon framställde till kommissionen i sin e-post av den 18 oktober 2010.

78 Sökanden har härefter, utan att vinna någon framgång därmed, hävdat att även artikel 12.1 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts, med motiveringen att han aldrig informerades om överföringen av sina personuppgifter. Det kan konstateras att Olaf beslutade att tidpunkten för att informera sökanden skulle senareläggas till den 31 mars 2010. Det föreskrivs nämligen i artikel 20 i förordning nr 45/2001 att ”[g]emenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen får begränsa tillämpningen av … artikel 12.1 … i den mån som en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd för att a) förebygga, utreda, avslöja eller beivra brott”. Såsom kommissionen har understrukit kunde beslutet att informera sökanden senare enkelt motiveras med att det var nödvändigt för att utreda, avslöja eller beivra brott eller för att undvika en allvarlig risk för att bevis skulle förstöras om sökanden fick kännedom om Olafs utredning. Sökanden informerades därefter på vederbörligt sätt om Olafs behandling av hans personuppgifter vid flera tillfällen, nämligen vid inbjudan att delta i samtal, vid själva samtalet och vid avslutandet av utredningen.

79 Av det ovan anförda följer att sökanden inte kan vinna framgång med den första och den andra anmärkningen, genom vilka han har gjort gällande att artiklarna 4, 5, 7, 8 och 12 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts. Sökanden kan inte heller vinna framgång med den tredje anmärkningen, som avser åsidosättande av skyldigheten att iaktta tystnadsplikt och konfidentiell behandling av personuppgifter enligt artikel 8.1 i förordning nr 1073/99 och artikel 8.1 i förordning nr 2185/96, jämförda med varandra.

– Den fjärde anmärkningen, som avser att GD Informationssamhället har gjort sig skyldigt till rättsstridig behandling av sökandens personuppgifter vid revisioner som utförts inom ramen för kontrakt

80 Sökanden anser att de revisioner som Olafs utredning baseras på är rättsstridiga, eftersom det inte finns någon lagbestämmelse som ger kommissionen rätt att behandla personuppgifter vid revisioner som utförs inom ramen för kontrakt. Inget av kriterierna i artikel 5 a–5 c och e i förordning nr 45/2001 är uppfyllt. Dessutom har artikel 5 d i förordningen åsidosatts, eftersom sökandens

samtycke till behandlingen av personuppgifterna inte ens hade inhämtats. Vidare åsidosattes artikel 12.1 i förordning nr 45/2001 genom att sökanden aldrig informerades om överföringen av nämnda uppgifter.

81 GD Informationssamhället har således kritiserats för att dels ha behandlat personuppgifter vid revisionen i strid med artikel 5 i förordning nr 45/2001, dels ha översänt uppgifterna till Olaf.

82 Vad först gäller anmärkningen att GD Informationssamhället har behandlat personuppgifter i strid med artikel 5 i förordning nr 45/2001, ska det understrykas att revisionen utfördes för att fastställa huruvida kontraktet hade fullgjorts på ett korrekt sätt. Kommissionen har inte bestritt att den behandlade personuppgifter vid kontrollen. Den har emellertid riktigt påpekat att sjätte ramprogrammets stödmottagare enligt kontraktet skulle ange de faktiska personalkostnaderna, det vill säga det faktiska antalet arbetade timmar för de personer som direkt skulle utföra arbetena och konsultkostnaderna per timme. Det var följaktligen legitimt för kommissionen att få tillgång till vissa personuppgifter för att kunna utföra en revision på ett effektivt sätt.

83 Det påpekades i den slutliga revisionsrapporten att de personer som utförde kontrollen hade konstaterat att konsulter som beskrevs som Zenons anställda i själva verket föreföll vara konsulter som hörde till ett annat bolag, nämligen Comeng, att det i detta avseende fanns ett avtal mellan de båda bolagen och att anlitandet av dessa konsulter hade påverkat personalkostnaderna, eftersom det framgick att konsulternas timtaxa var betydligt högre än timkostnaden för Zenons anställda. Zenon har bemött detta konstaterande genom att påpeka att det krävdes en hög vetenskaplig kunskap för att fullgöra kontraktet och att Zenon följaktligen var tvunget att anlita Comengs konsulter, vilka hade specialistkompetens och sakkunskap i detta avseende. Såsom kommissionen har understrukit behövde de personer som utförde revisionen få tillgång till alla uppgifter för att kunna bedöma de individuella kostnaderna för dem som arbetade med projektet, i syfte att fastställa att personalkostnaderna inte väsentligt avvek från de faktiska kostnaderna. Av detta följer att behandlingen av personuppgifter var nödvändig i detta fall och att anonyma uppgifter inte skulle ha gjort det möjligt för de personer som utförde revisionen att utöva sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

84 Det är dessutom först i bilaga 2 till den ursprungliga revisionsrapporten som sökandens namn förekommer i en tabell över de anställda och deras arbetade timmar inom ramen för de europeiska projekt i vilka Zenon är inblandat. Det hänvisas däremot inte någonstans till andra personuppgifter om sökanden som låter förstå att han är upphovsman eller medskyldig till en oegentlighet eller bedrägeri.

85 Tribunalen anser, med beaktande av personuppgifternas art och omständigheterna i fallet, att behandlingen av dessa uppgifter var nödvändig för att kommissionen skulle kunna utföra sitt uppdrag att skydda unionens ekonomiska intressen. Behandlingen uppfyllde således villkoret i artikel 5 a i förordning nr 45/2001.

86 Vad härefter avser kritiken mot att GD Informationssamhället översände personuppgifter till Olaf, ska det understrykas att det i den ursprungliga revisionsrapporten angavs att konstaterandena om anlitande av konsulter från ett utomstående bolag avslöjade en praxis som eventuellt tillämpades systematiskt. Det var mot bakgrund av dessa omständigheter legitimt för kommissionen att ställa sig frågan huruvida det kunde ha förekommit bedrägerier eller oegentligheter.

87 Såsom kommissionen korrekt har understrukit påverkas frågan om eventuella bedrägerier eller oegentligheter inte av kontraktsförhållandet. I detta sammanhang kunde kommissionen nämligen lagligen informera Olaf om den omtvistade situationen och översända den information som erhållits vid revisionen till detta organ. Det var nödvändigt att översända personuppgifterna till Olaf för att detta organ skulle kunna utföra sitt uppdrag att skydda unionens ekonomiska intressen. Översändandet uppfyllde således villkoret i artikel 7 i förordning nr 45/2001. Om sökandens ståndpunkt godtogs skulle det vara detsamma som att anse att kommissionen inte fick underrätta

Olaf, trots att den hade misstankar om bedrägeri, med motiveringen att det fanns ett kontraktsförhållande mellan kommissionen och det företag som var föremål misstankarna. Det är uppenbart att en sådan tolkning strider mot nödvändigheten av att garantera skyddet av unionens ekonomiska intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter. Det är för övrigt endast i egenskap av konsult som sökanden namnges i den ursprungliga revisionsrapporten, i vilken inga misstankar om bedrägeri riktas mot sökanden.

88 Sökanden kan inte heller vinna framgång med argumentet att artikel 4.1 b och e och artikel 6 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts med motiveringen att uppgifterna om Zenon och de aktuella projekten inte längre innehades för det ursprungliga ändamålet (nämligen för att undersöka om företaget hade iakttagit de ekonomiska villkoren i kontraktet) när de översändes av GD Informationssamhället till Olaf.

89 Det ska nämligen erinras om att enligt artikel 4 i förordning nr 45/2001 ska ”[p]ersonuppgifter … a) behandlas på ett korrekt och lagligt sätt, b) … samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål … e) … lagras på ett sätt som förhindrar att de registrerade kan identifieras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller för vilka de senare behandlas”. I artikel 6.1 i förordningen föreskrivs att ”[p]ersonuppgifter får behandlas för andra ändamål än de för vilka de har samlats in endast om ändringen av ändamålet uttryckligen tillåts enligt gemenskapsinstitutionens eller gemenskapsorganets interna bestämmelser”.

90 I förevarande fall är skyddet av unionens ekonomiska intressen det ändamål för vilket kommissionen samlade in uppgifterna hos Zenon och för vilket den översände uppgifterna till Olaf.

91 Sökanden har slutligen gjort gällande att artikel 4 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts med motiveringen att unionens ekonomiska intressen helt skulle ha skyddats om Olaf och GD Informationssamhället inte hade namngett sökanden i den slutliga kontrollrapporten och i de revisionsrapporter som översändes till de grekiska myndigheterna. Enligt sökanden var det inte nödvändigt att namnge honom, eftersom de grekiska myndigheterna var behöriga att själva avgöra huruvida Zenons styrelseledamöter var ansvariga och hade ådragit sig ansvar.

92 Sökanden kan inte vinna framgång med denna anmärkning. För det första innebar omnämnandet av sökanden och av relationerna mellan Comeng och Zenon vid tidpunkten då sökanden var styrelseledamot i Zenon att kommissionens skäl för att ålägga sistnämnda bolag en justering i samband med fullgörandet av kontrakten enligt sjätte ramprogrammet kunde motiveras på detta stadium. För det andra föregriper inte omnämnandet av sökanden i något avseende de behöriga grekiska myndigheternas befogenheter att själva fastställa Zenons styrelseledamöters eventuella ansvar. Insamlingen och behandlingen av personuppgifterna om sökanden var följaktligen nödvändiga och strider inte mot artikel 4 i förordning nr 45/2001.

93 Av detta följer att sökanden inte kan vinna framgång med den fjärde anmärkningen, som avser att behandlingen av personuppgifter under de revisioner som utfördes inom ramen för kontrakt var rättsstridig.

– Den femte anmärkningen, som avser åsidosättanden av artiklarna 25, 27 och 28 i förordning nr 45/2001

94 Enligt sökanden har artiklarna 25, 27 och 28 i förordning nr 45/2001 åsidosatts genom att uppgiftsskyddsombudet inte underrättades om behandlingen av personuppgifter och att Olaf inte begärde att Europeiska datatillsynsmannen skulle genomföra en förhandskontroll.

[utelämnas]

98 Vad först avser artikel 25.1 i förordning nr 45/2001 har sökanden understrukit, utan att detta har bestritts av kommissionen, att GD Informationssamhället från och med år 2011 började skicka anmälningar om behandling av personuppgifter till uppgiftsskyddsombudet.

99 Kommissionen har hänvisat till den förklaring om konfidentiell behandling som gäller för externa utredningar för att visa att den uppfyllt skyldigheten om förhandsanmälan enligt artikel 25.1 i förordning nr 45/2001. Sökanden har emellertid framhållit att den handling som kommissionen har åberopat i själva verket gavs in den 18 juni 2013 och följaktligen saknar relevans för att bedöma huruvida ovannämnda bestämmelse iakttagits. Kommissionen har försökt motivera förseningen med att det tillvägagångssätt som ska iakttas enligt artikel 25.1 i förordning nr 45/2001 endast kunde genomföras successivt och att Europeiska datatillsynsmannen, i ett beslut om en för sen anmälan, har ansett att det inte fanns någon anledning att slå fast att nämnda förordning hade åsidosatts, eftersom överträdelsen hade avhjälpts.

100 Det kan emellertid inte anses att den omständigheten att situationen har rättats till gör det möjligt att dra slutsatsen att det inte föreligger en överträdelse. Artikel 25.1 i förordning nr 45/2001 har således åsidosatts, eftersom anmälan om uppgifterna gjordes efter det att de hade behandlats. Tribunalen anser således att kommissionen har åsidosatt en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter till personer som berörs av de personuppgifter som innehas av unionens institutioner och organ (se den rättspraxis som anges i punkt 51 ovan). Frågan uppkommer emellertid huruvida detta kan anses vara en tillräckligt klar överträdelse i den mening som avses i den rättspraxis som det erinras om i punkt 42 ovan. Det ska understrykas att uppgiftsskyddsombudets roll enligt förordning nr 45/2001 är att se till att behandlingen av personuppgifter inte kränker fri- och rättigheterna för de personer som berörs av behandlingen. Uppgiftsskyddsombudet har särskilt till uppgift att underrätta den europeiska datatillsynsmannen om en behandling av uppgifter som kan utgöra en risk i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 45/2001. Av detta följer att om uppgiftsskyddsombudet inte har underrättats om en behandling av uppgifter kan det inte själv underrätta den europeiska datatillsynsmannen därom. Uppgiftsskyddsombudet kan då följaktligen inte effektivt utöva den väsentliga övervakningsroll som det har tilldelats av den europeiska lagstiftaren.

101 Det ska vidare erinras om att, såsom anges i skäl 14 i förordning nr 45/2001, bestämmelserna i förordningen ska vara tillämpliga på all den behandling av personuppgifter som utförs av alla institutioner. Unionsinstitutionerna och unionsorganen har följaktligen inget utrymme för skönsmässig bedömning såvitt avser tillämpningen av förordning nr 45/2001.

102 Mot bakgrund av dessa omständigheter – uppgiftsskyddsombudets väsentliga övervakningsroll och unionsinstitutionernas och unionsorganens avsaknad av utrymme för skönsmässig bedömning – anser tribunalen att en överträdelse av artikel 25.1 i förordning nr 45/2001 i sig är tillräcklig för att styrka att det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda personer rättigheter.

103 Kommissionen har, utan att vinna någon framgång därmed, gjort gällande att Europeiska datatillsynsmannen, i ett beslut av den 17 maj 2014, har ansett att förseningen genom det successiva genomförandet av förordning nr 45/2001 berodde på de olika etapper som skulle iakttas enligt själva förordningen och som var en naturlig följd av dess bestämmelser. En sådan förklaring påverkar inte slutsatsen att kommissionen i detta fall har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel.

104 Frågan i vilken omfattning denna överträdelse har orsakat sökanden skada kommer att prövas i punkt 247 nedan.

105 Sökanden har därefter gjort gällande att artikel 27 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts, med motiveringen att de behandlingar som skulle utföras i samband med revisionen inte har omfattats av Europeiska datatillsynsmannens förhandskontroll. Det ska emellertid påpekas att sökanden inte har

anfört något argument för att visa att revisionen skulle anses innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter på grund av sin beskaffenhet, sin räckvidd eller sina ändamål. Vidare ska den tolkning av ovannämnda bestämmelse som förespråkats av kommissionen godtas. Kommissionen har nämligen mycket riktigt påpekat att en förhandskontroll av Europeiska datatillsynsmannen inte erfordras när det rör sig om en sådan revision som utförts i förevarande fall, i den mån behandlingen inte kan innebära särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter på grund av sin beskaffenhet, sin räckvidd eller sina ändamål. Det ska understrykas att huvudändamålet med kommissionens revision var att fastställa huruvida kontraktet och de ekonomiska transaktioner som genomfördes enligt det finansierade projektet hade fullgjorts på ett korrekt sätt och inte att avslöja eventuella bedrägerier som kunde leda till att Olaf inledde en utredning.

106 Det är riktigt att det kan vara nödvändigt att personuppgifter samlas in och analyseras för att en revision ska kunna utföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och för att lämpliga slutsatser ska kunna dras därav. Detta innebär likväl inte att en förhandskontroll enligt artikel 27 i förordning nr 45/2001 erfordras, med beaktande av revisionens syfte. I förevarande fall behandlade den person som utförde revisionen personuppgifter om sökanden och andra konsulter, nämligen uppgifter om deras roll, antalet timmar under vilka de arbetat samt direkta personalkostnader med hänsyn till personalens timkostnad. Ändamålet med behandlingen bestod emellertid varken i att specifikt bedöma de arbeten som utförts av sökanden och andra konsulter eller i att konstatera eventuellt bedrägeri. Av detta följer att en förhandskontroll enligt artikel 27 i förordning nr 45/2001 inte erfordrades i detta fall och att något åsidosättande av denna bestämmelse följaktligen inte kan ha ägt rum.

107 Det ska i detta sammanhang understrykas att en förhandskontroll enligt artikel 27.2 a i förordning nr 45/2001 ska ske i ett fall som rör behandling av information som finns i Olafs utredningsrapport, i den mån behandlingen kan leda till att Olaf fattar misstankar om att enskilda har begått brott.

108 Såvitt avser sökandens påstående att Olaf inte begärde att Europeiska datatillsynsmannen skulle göra en förhandsprövning av Olafs kontroller och inspektioner på plats och därmed åsidosatte artikel 27 i förordning nr 45/2001, har kommissionen påpekat att Olafs utredningar genomfördes i enlighet med de råd som Europeiska datatillsynsmannen hade meddelat i flera yttranden (av den 4 oktober 2007 och av den 3 februari 2012) och att Olafs externa utredningar omfattades av ett yttrande som Europeiska datatillsynsmannen hade meddelat den 4 oktober 2007, det vill säga långt före den externa utredningen om det projekt som avses i det aktuella fallet. Sökanden anser emellertid att den rättsliga grunden för yttrandet av den 4 oktober 2007, nämligen artiklarna 18 och 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2321/2002 av den 16 december 2002 om regler för företags, forskningscentras och universitets deltagande i, samt om regler för spridning av forskningsresultat för, genomförandet av Europeiska gemenskapens sjätte ramprogram (2002–2006) (EGT L 255, 2002, s. 23), inte är korrekt rättslig grund för att motivera Olafs externa utredningar om projekten enligt sjätte ramprogrammet. Sökanden anser vidare att yttrandet av den 3 februari 2012, som kommissionen också har hänvisat till, saknar relevans för den kontroll som gjordes hos Comeng i februari 2010.

109 Det kan konstateras att Europeiska datatillsynsmannen avgav ett yttrande den 4 oktober 2007 och att yttrandet avsåg Olafs externa utredningar om bland annat sjätte ramprogrammet. Sökandens argument stöds således inte av de faktiska omständigheterna.

110 Argumentet saknar för övrigt rättsligt stöd. I artikel 20 i förordning nr 2321/2002 anges följande:

”Skydd av gemenskapens finansiella intressen

Kommissionen skall se till att gemenskapens finansiella intressen skyddas vid genomförandet av de indirekta åtgärderna genom effektiva kontroller och avskräckande åtgärder samt, om oegentligheter konstateras, sanktioner som är effektiva, proportionella och avskräckande, i enlighet med rådets förordningar (EG, Euratom) nr 2988/95 och (Euratom, EG) nr 2185/96 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999.”

111 Det är uppenbart att denna bestämmelse hänför sig till förordning nr 1073/1999 och utgör en korrekt rättslig grund för att Olaf ska kunna utföra kontroller och inspektioner på plats. Sökanden har inte angett på vilket sätt denna tolkning skulle vara felaktig, utan har endast anfört att artikel 20 i ovannämnda förordning inte ger Olaf rätt att utföra externa utredningar om dem som ingått kontrakt avseende projekt enligt sjätte ramprogrammet.

112 Sökanden har vidare hävdat att de externa revisionerna utgjorde en administrativ åtgärd i förhållande till de berörda konsulterna och att det följaktligen krävdes en anmälan till Europeiska datatillsynsmannen, enligt artikel 28 i förordning nr 45/2001. Sökanden har emellertid inte angett i vilket avseende ovannämnda bestämmelse skulle vara tillämplig i detta fall. Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med detta argument.

113 Sökanden har slutligen gjort gällande att den anmälan av en handling som gjordes den 2 februari 2011 hos uppgiftsskyddsombudet stred mot artikel 25 i förordning nr 45/2001 eftersom handlingen innehöll två osanna uppgifter. Av dessa uppgifter avser den ena det yttrande från Europeiska datatillsynsmannen i vilket det bedömdes att artikel 27 i förordning nr 45/2001 inte var tillämplig, medan den andra avser det förhållandet att ”underleverantören” inte namngetts (se punkterna 152–155 nedan).

114 Vad beträffar påståendet om den första osanna uppgiften, följer det av punkterna 105 och 106 ovan att artikel 27 i förordning nr 45/2001 i vart fall inte var tillämplig i detta fall. Anmälan innehåller följaktligen inget fel i detta avseende.

115 Såvitt avser påståendet om den andra osanna uppgiften, angående punkt 3 i anmälan, som rör ”underleverantörer”, kan avsaknaden av en uttrycklig hänvisning till underleverantören endast leda till slutsatsen att anmälan är oklar, däremot inte att den är osann. Det kan följaktligen inte anses att artikel 25 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts endast på grund av denna oklarhet.

116 Av punkterna 98–102 ovan följer att grunden endast har styrkts i den del den avser åsidosättandet av artikel 25 i förordning nr 45/2001.

Den första grunden: Huruvida Olaf gjort sig skyldig till maktmissbruk *[utelämnas]*

– Olafs behörighet att utföra en utredning om fullgörandet av ett kontrakt

128 Sökanden har hävdat att Olaf saknade behörighet att utföra en utredning om fullgörandet av ett kontrakt som ingåtts för att genomföra ett ramprogram.

129 Tribunalen erinrar om att det i artikel 310.6 FEUF föreskrivs att ”[u]nionen och medlemsstaterna … i enlighet med artikel 325 [ska] bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen”. Det föreskrivs vidare i artikel 325 FEUF, som handlar om bekämpning av bedrägeri, att ”[u]nionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder … som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer”.

130 Det kan nämligen konstateras att en betydande del av unionens medel varje år går förlorade till följd av bedrägerier och andra oegentligheter som begås av fysiska och juridiska personer, och att unionsinstitutionerna och medlemsstaterna har gett gemenskapen en särskild rättslig grund för att vidta åtgärder inom området för bedrägeribekämpning, fastställt administrativa ordningar och antagit rättsakter om bekämpning av bedrägerier begångna av enskilda mottagare av unionsmedel i medlemsstaterna eller av anställda vid gemenskapens institutioner och organ (se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål kommissionen/EIB, C-15/00, EU:C:2002:557, punkt 4).

131 Det är med hänsyn till detta mål som Olaf har inrättats genom beslut 1999/352. I artikel 2.1 första stycket i beslutet föreskrivs följande:

”[Olaf] skall utöva de befogenheter som tilldelats kommissionen i fråga om externa administrativa undersökningar i syfte att förstärka kampen mot bedrägeri, mot korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen samt i fråga om bekämpning av bedrägeri med avseende på varje annan handling eller verksamhet som utförs eller bedrivs av aktörer i strid med gemenskapsbestämmelserna.”

132 Såvitt avser Olafs utredningar föreskrivs, i artikel 1 i förordning nr 1073/1999, följande:

”1. [Olaf] … skall för att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, utöva den behörighet att utföra utredningar som kommissionen har enligt gemenskapens gällande bestämmelser och avtal på området.

2. [Olaf] skall förmedla kommissionens hjälp till medlemsstaterna för att organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter så att de kan samordna sina åtgärder för att skydda Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. [Olaf] skall bidra till att skapa och utveckla metoder för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen.”

133 I artikel 2 i förordning nr 1073/1999 definieras begreppet administrativa utredningar på följande sätt:

”I denna förordning avses med administrativa utredningar (nedan kallade utredningar) alla kontroller, inspektioner och åtgärder som [Olafs] anställda, i enlighet med artiklarna 3 och 4 nedan, vidtar i tjänsten för att nå de mål som anges i artikel 1 och konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras. Dessa utredningar skall inte påverka medlemsstaternas behörighet i fråga om lagföring.”

134 I artikel 3 i förordning nr 1073/1999, med rubriken ”Externa utredningar”, föreskrivs följande:

”[Olaf] skall utöva de befogenheter som kommissionen enligt förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 har att utföra kontroller och inspektioner på platsen i medlemsstaterna och, i enlighet med gällande samarbetsavtal, i tredje land.

Inom ramen för sina utredande uppgifter skall [Olaf] utföra kontroller och inspektioner i enlighet med artikel 9.1 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 och de sektorsvisa bestämmelser som avses i artikel 9.2 i samma förordning i medlemsstaterna och, i enlighet med gällande samarbetsavtal, i tredje land.”

135 Såvitt avser beslutet att inleda en utredning föreskrivs i artikel 5 första stycket i förordning nr 1073/1999 att ”[e]xterna utredningar skall inledas genom ett beslut av [Olafs] direktör, som denne fattar antingen på eget initiativ eller på begäran av en berörd medlemsstat”.

136 I fråga om utredningsarbetet fastställs villkoren för detta i artikel 6 i förordning nr 1073/1999 på följande sätt:

”1. [Olafs] direktör skall leda utredningsarbetet.

2. De anställda vid [Olaf] skall fullgöra sina uppgifter mot uppvisande av ett skriftligt bemyndigande med uppgifter om deras identitet och befattning.

3. De anställda vid [Olaf] som utses att göra en utredning skall för varje uppdrag kunna uppvisa en skriftlig handling utfärdad av direktören, där syftet med utredningen anges.

4. De anställda vid [Olaf] skall vid de kontroller och inspektioner som de utför på platsen följa de regler och den praxis som gäller för nationella tjänstemän i den berörda medlemsstaten, tjänsteföreskrifterna samt de beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket.

5. Utredningarna skall pågå kontinuerligt under en tidsperiod som skall vara avpassad efter omständigheterna och ärendets komplexitet.

6. Medlemsstaterna skall se till att deras behöriga myndigheter i enlighet med nationella bestämmelser ger [Olafs] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag. Institutionerna och organen skall se till att deras ledamöter och personal, och byråerna att deras chefer och personal, ger [Olafs] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag.”

137 I artikel 7 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs dessutom en skyldighet för institutioner, organ och byråer att utan dröjsmål till byrån överlämna alla uppgifter som kan ha samband med eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet.

138 I artikel 9 i förordning nr 1073/1999 behandlas rapporten om och uppföljning av utredningarna på följande sätt:

”1. När [Olaf] 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. …”

139 Det ska även understrykas att skyddet av unionens ekonomiska intressen behandlas i artikel 20 i förordning nr 2321/2002. I denna bestämmelse hänvisas uttryckligen till förordning nr 1073/1999 och bekräftas följaktligen att Olaf är behörig att skydda nämnda intressen på följande sätt:

”Kommissionen skall se till att gemenskapens finansiella intressen skyddas vid genomförandet av de indirekta åtgärderna genom effektiva kontroller och avskräckande åtgärder samt, om oegentligheter konstateras, sanktioner som är effektiva, proportionella och avskräckande, i enlighet med rådets förordningar (EG, Euratom) nr 2988/95 och (Euratom, EG) nr 2185/96 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999.”

140 Det ska slutligen framhållas att det av fast rättspraxis framgår att en sekundärrättsakt, i den mån det är möjligt, ska tolkas på ett sådant sätt att den överensstämmer med bestämmelserna i fördraget (dom av den 24 juni 1993, Dr Tretter, C-90/92, EU:C:1993:264, punkt 11, och dom av den 10 september 1996, kommissionen/Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 52).

141 Tribunalen erinrar om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 7 juni 2005 i mål VEMW m.fl.,C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

142 När det inte är möjligt att genom en bokstavstolkning och en historisk tolkning av en av unionens sekundärrättsakter, och i synnerhet av en av dess bestämmelser, fastställa dess exakta räckvidd, finns det dessutom anledning att tolka den aktuella rättsakten utifrån dess ändamål och systematik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1998, Frankrike m.fl./kommissionen, C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 168, och dom av den 25 mars 1999, Gencor/kommissionen, T-102/96, EU:T:1999:65, punkt 148).

143 Det är mot bakgrund av dessa bestämmelser och ovannämnda rättspraxis som det ska göras en undersökning av lagstiftningen om Olafs behörighet att utföra en utredning om fullgörandet av ett kontrakt som ingåtts för att genomföra ett ramprogram.

144 Det framgår av de bestämmelser som det erinrats om i punkterna 129–139 ovan att Olaf har tilldelats omfattande befogenheter i fråga om kampen mot bedrägeri, mot korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

145 En förutsättning för att skyddet av unionens ekonomiska intressen, vilket behandlas i artikel 325 FEUF, ska bli effektivt är att åtgärder med avskräckande effekt vidtas och att kampen mot bedrägeri och andra oegentligheter förs på alla nivåer och med avseende på alla verksamheter där nämnda intressen kan påverkas av sådana fenomen. Det är för att detta mål ska kunna uppfyllas på bästa sätt som kommissionen har föreskrivit att Olaf ska utöva de befogenheter som kommissionen har tilldelats i fråga om externa administrativa utredningar.

146 Det är också med denna innebörd som det på ett konkret sätt föreskrivs, i artikel 20 i förordning nr 2321/2002, en artikel som citeras i punkt 139 ovan – som avser reglerna om företagens deltagande i genomförandet av sjätte ramprogrammet – att kommissionen ska se till att unionens ekonomiska intressen skyddas genom effektiva kontroller, i enlighet med förordning nr 1073/1999. Det är nämligen i sistnämnda förordning som det föreskrivs att Olaf ska utöva de befogenheter som kommissionen tilldelats enligt förordning nr 2185/96 för att utföra kontroller och inspektioner på plats i medlemsstaterna.

147 Det framgår således att den omständigheten att det föreligger ett kontraktsförhållande mellan unionen och juridiska eller fysiska personer som misstänks för att bedriva olaglig verksamhet saknar betydelse för Olafs utredningsbefogenheter. Olaf kan utföra utredningar om dessa personer misstänks för bedrägeri eller olaglig verksamhet, oavsett om ett kontrakt har ingåtts mellan ovannämnda parter.

148 Sökanden kan följaktligen inte nå framgång med sitt påstående att ovannämnda bestämmelser ska tolkas på så sätt att Olaf inte kan utöva sina befogenheter om det finns kontrakt som har ingåtts i unionens namn. En sådan tolkning – som följaktligen innebär en begränsning av institutionernas befogenheter i kampen mot bedrägeri och all annan olaglig verksamhet – är varken förenlig med fördragets bestämmelser eller med dessa bestämmelsers ändamål eller systematik.

149 Sökanden har i detta sammanhang felaktigt ifrågasatt Olafs oberoende med anledning av att sökanden förmodade att kommissionen har motstridiga intressen när det föreligger ett kontrakt som kommissionen har ingått i unionens namn. I skäl 12 i förordning nr 1073/1999 framhålls nämligen att det är nödvändigt att säkerställa Olafs oberoende när den utför sina uppgifter enligt förordningen, genom att dess direktör ges möjlighet att inleda utredningar på eget initiativ. Nämnda skäl genomförs i artikel 12.3 i förordningen i vilken det föreskrivs att ”[v]id fullgörandet av sin uppgift att inleda och utföra externa och interna utredningar och att upprätta rapporter över sådana utredningar, skall

direktören varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå” och ”att [o]m direktören anser att en åtgärd som vidtas av kommissionen gör att hans oberoende ifrågasätts har han rätt att väcka talan mot sin institution vid EG-domstolen”.

150 Olafs oberoende bekräftas på nytt i artikel 3 i beslut 1999/352, i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2013/478/EU av den 27 september 2013 (EUT L 257, 2013, s. 19), i vilken följande föreskrivs:

”Oberoende vid genomförandet av utredningar

”[Olaf] skall vara helt oberoende när den utövar de utredningsbefogenheter som avses i artikel 2.1. Vid utövandet av dessa befogenheter skall [Olafs] generaldirektör vare sig begära eller ta emot instruktioner från kommissionen, någon regering eller några andra institutioner, organ eller byråer.” *[utelämnas]*

– Huruvida kontraktsvillkoret om kontroller och revisioner är lagenligt

157 Sökanden har utan framgång gjort gällande att kontraktsvillkoret om att Olaf ska delta i de kontroller och revisioner som utförs inom ramen för kontrakt enligt sjätte ramprogrammet är oskäligt och rättsstridigt. I punkterna 144 och 145 ovan har det nämligen understrukits att Olaf var behörig att utföra externa utredningar hos de juridiska eller fysiska personer som misstänktes för bedrägeri eller olaglig verksamhet som riktade sig mot unionens ekonomiska intressen, oavsett om det fanns ett kontraktsförhållande mellan institutionen och dessa personer. Olaf agerar i detta sammanhang inte med stöd av artikel II.29 i FP6-standardkontraktet – i vilken det, med hänvisning till förordningarna nr 2185/96 och nr 1073/1999, anges att kommissionen får utföra inspektioner och kontroller på plats – utan med stöd av de befogenheter som den har tilldelats genom ovannämnda förordningar och beslut 1999/352.

158 Kontraktsvillkoret utgör endast en påminnelse om de befogenheter som kommissionen och Olaf redan har. Det har följaktligen inte framkommit att deras tillämpning av villkoret utgör ett fel som kan orsaka skada för sökanden. *[utelämnas]*

– Huruvida det inte förelåg tillräckligt allvarliga misstankar om bedrägeri eller korruption *[utelämnas]*

175 Det framgår av rättspraxis att Olafs direktör inte kan besluta att inleda en utredning, liksom, för övrigt, att en institution, ett organ eller en byrå som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa inte kan begära att en utredning ska inledas, om det inte föreligger tillräckligt allvarliga misstankar om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som kan riktas mot unionens ekonomiska intressen (dom av den 10 juli 2003, kommissionen/EIB, C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 141, och dom kommissionen/EIB, C-15/00, EU:C:2003:396, punkt 164).

176 Det ska följaktligen prövas huruvida Olafs misstankar var tillräckligt allvarliga.

177 Den slutliga revisionsrapporten innehåller ett visst antal uppgifter av vilka det framgår att Zenon inte hade översänt det erforderliga formuläret om personalkostnader för vissa perioder, att en stor del av de personalkostnader som uppgetts av Zenon avsåg personer som bolaget Comeng hade ställt till Zenons förfogande, att timtaxan för en arbetstagare som ställts till förfogande av Comeng var betydligt högre än timkostnaden för en av Zenons anställda och att kostnaderna för Comengs personal inte kunde anses utgöra kostnader för ”interna konsulter”. Av dessa uppgifter framgår även att denna praxis, som bestod i att kostnaderna för Comengs personal betraktades som kostnader för interna konsulter, eventuellt tillämpades systematiskt. Det påtalades även att relationerna mellan de båda bolagen inte var kända och att det var genom revisionen som det kunde konstateras att Comeng och Zenon hade ingått ett avtal den 1 april 2005.

178 Det ska understrykas att dessa uppgifter utgör en del av informationen i den konfidentiella handlingen med Olafs utvärdering av den ursprungliga informationen.

179 Tribunalen finner mot bakgrund av dessa uppgifter – som särskilt avser avsaknaden av information om förhållandena mellan Zenon och Comeng, uppenbart överdrivna personalkostnader, uppgifter om personalen som inte överensstämmer med verkligheten, en praxis i fråga om hur personalkostnaderna betecknades som uppenbarligen tillämpades systematiskt – att Olaf gjorde en riktig bedömning när den ansåg att det förelåg tillräckligt allvarliga misstankar om bedrägeri eller annan olaglig verksamhet som kunde skada unionens budget för att inleda en utredning.

[utelämnas]

– Huruvida Olaf saknar behörighet att organisera samtal vid externa utredningar *[utelämnas]*

187 Det ska erinras om att i detta fall hörde två av Olafs tjänstemän sökanden på Patmos den 6 september 2011.

188 Såvitt avser lagstiftningen ur rent ordagrann synvinkel, kan det konstateras att till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1073/1999 för interna utredningar finns det inte någon bestämmelse som uttryckligen föreskriver att Olaf kan begära muntliga uppgifter vid externa utredningar.

189 Den omständigheten att det inte finns någon särskild bestämmelse i detta avseende kan emellertid inte förstås så, att det råder ett förbud för Olaf att organisera samtal vid externa utredningar. Befogenheten att utföra kontroller och inspektioner på plats innefattar obestridligen befogenheten att organisera samtal med de personer som berörs av dessa kontroller och inspektioner. De samtal som leds av Olaf är inte heller tvingande, utan de berörda personerna har rätt att vägra delta i samtalen eller att inte besvara vissa frågor.

190 Det ska dessutom erinras om att det i artikel 7 i förordning nr 2185/96 och artikel 2 i förordning nr 1073/1999, jämförda med varandra, anges att Olaf ”[p]å samma villkor som de nationella administrativa kontrollanterna och i överensstämmelse med nationell lagstiftning” ska få tillgång till alla de uppgifter och all den dokumentation om berörda transaktioner som behövs för att kontrollerna och inspektionerna på platsen ska förlöpa på bästa sätt.

191 Sökanden har inte anfört något argument för att påvisa att Olaf har begått ett fel i detta avseende. Sökanden har nämligen inte angett på vilket sätt Olafs beslut att inbjuda sökanden till samtal, i egenskap av en person som berörs av dessa kontroller och inspektioner, stred mot artikel 7 i förordning nr 2185/96 och artikel 2 i förordning nr 1073/1999, jämförda med varandra.

192 Sökanden kan av samma skäl inte heller vinna framgång med det argument som avser yttrande 2/2012 från Olafs övervakningskommitté, vilket enligt sökanden bekräftar att det är omöjligt för Olaf att begära muntliga uppgifter vid externa utredningar.

193 Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med anmärkningen att Olaf saknar behörighet att organisera samtal vid externa utredningar.

– Huruvida Olaf saknar behörighet att utföra utredningar hos tredje man *[utelämnas]*

196 Det ska påpekas att det i artikel 5 tredje stycket i förordning nr 2185/96 föreskrivs att ”[i] den mån det är strikt nödvändigt för att fastställa att en oegentlighet har förekommit kan kommissionen utföra kontroller och inspektioner på plats hos andra berörda ekonomiska aktörer för att få tillträde till relevanta uppgifter som innehas av dessa aktörer vad beträffar de omständigheter som är föremål för kontroller och inspektioner på plats”.

197 Det finns inte heller någon bestämmelse i förordning nr 2185/96 eller, för övrigt, i någon annan förordning som hindrar vare sig kommissionen eller, i detta fall, Olaf från att utföra en kontroll och en inspektion på plats hos en underleverantör utan att först ha utfört en kontroll och en inspektion på plats hos den ekonomiska aktör som misstänks för bedrägeri. Olaf får nämligen utföra en kontroll och en inspektion på plats hos andra ekonomiska aktörer, under förutsättning att det är strikt nödvändigt för att fastställa en oegentlighet.

198 Det ska erinras om att Comeng har agerat just i egenskap av underleverantör till Zenon vid fullgörandet av de omtvistade FP6-kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet. Det var följaktligen nödvändigt att utföra en sådan kontroll hos Comeng för att samla in relevant information som denna aktör hade och som avsåg omständigheter som var föremål för utredningen.

199 Vad beträffar valet att utföra kontrollen hos denna aktör innan en kontroll utfördes hos Zenon, kunde detta motiveras av nödvändigheten av att få till stånd en överraskningseffekt. Förutsatt att de kontroller som utförts är förenliga med förordning nr 2185/96 – vilket är fallet för den kontroll som utförts hos Comeng – är det i vart fall så, att valet av i vilken ordningsföljd kontrollerna ska ske enbart ankommer på kommissionen och Olaf.

200 Med beaktande av omständigheterna i fallet och förekomsten av tillräckligt allvarliga misstankar, vilket det har erinrats om i punkterna 177–181 ovan, anser tribunalen att kontrollen hos Comeng var absolut nödvändig och att den omfattades av Olafs utrymme för skönsmässig bedömning.

201 Kommissionen kan följaktligen inte kritiseras för att ha åsidosatt artikel 5 i förordning nr 2185/96.

– Huruvida det var rättsstridigt att låta utredningen omfatta även de ekonomiska transaktioner som genomfördes under åren 2002–2006 *[utelämnas]*

210 Det finns härefter anledning att tillsammans pröva de argument som avser preskription och de argument som grundas på att principerna om skälig tid och rättssäkerhet har åsidosatts.

[utelämnas]

213 Det ska erinras om att enligt rättspraxis är preskriptionsregeln i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 tillämplig på både oegentligheter som leder till att en administrativ sanktion påförs enligt artikel 5 i förordningen och oegentligheter som är föremål för en administrativ åtgärd enligt artikel 4 i förordningen, en åtgärd som syftar till att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in, utan att för den skull utgöra en sanktion (dom av den 29 januari 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 22, dom av den 15 april 2011, IPK International/kommissionen, T-297/05, EU:T:2011:185, punkt 147, och dom av den 19 april 2013, Aecops/kommissionen, T-53/11, ej publicerad, EU:T:2013:205, punkt 41).

214 Domstolen har även slagit fast att unionslagstiftaren, genom att anta förordning nr 2988/95, och i synnerhet dess artikel 3.1 första stycket, har avsett att införa en allmän preskriptionsregel som är tillämplig på området och genom vilken unionslagstiftaren har avsett att dels fastställa en minsta

preskriptionstid som är tillämplig i alla medlemsstater, dels fastställa att det inte ska vara möjligt att driva in belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt från unionens budget efter det att en tidsperiod om fyra år löpt ut från det att den oegentlighet som avser de omtvistade betalningarna begicks. Av detta följer att från och med den tidpunkt då förordning nr 2988/95 trädde i kraft kan i princip alla förmåner som uppburits på ett otillbörligt sätt från unionens budget drivas in av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inom en frist på fyra år, med undantag av sektorer för vilka unionslagstiftaren har föreskrivit en kortare frist (dom av den 29 januari 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkterna 27 och 28).

215 Med hänsyn till räckvidden av artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, såsom denna har angetts i rättspraxis, och till att Olafs utredning, i den del den avsåg sökanden, endast kunde leda till administrativa eller straffrättsliga åtgärder eller sanktioner enligt nationell rätt och inte enligt unionsrätten, kan sökanden inte göra gällande att preskription inträtt enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

216 Även om det skulle anses att preskriptionsreglerna i förordning nr 2988/95 gällde för grekiska domstolar i eventuella straffrättsliga förfaranden, ska det understrykas att, såsom kommissionen mycket riktigt har påpekat, oegentligheten vid fullgörandet av kontrakten enligt sjätte ramprogrammet var kontinuerlig. Det ska även konstateras att oegentligheten hade upphört den 30 september 2007, det vill säga dagen då det sista projektet enligt sjätte ramprogrammet i vilket Zenon deltog upphörde (i detta fall Gnosys). Det är från och med den tidpunkten som den oegentlighet som har påtalats ska anses ha upphört. Av detta följer att preskriptionstiden började löpa först från och med den 1 oktober 2007.

217 Enligt artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 kan preskriptionstiden för att vidta rättsliga åtgärder mot sökanden endast avbrytas av en åtgärd som sökanden underrättas om. Sökanden medgav vid förhandlingen att han hade underrättats om utredningen genom en skrivelse från juli år 2011. Det ska dessutom understrykas att det i skrivelsen angavs att sökanden ansågs som en ”person” som berördes av den aktuella utredningen och att det hade förekommit kontakter mellan honom och Olafs företrädare, eftersom sökanden hänvisade härtill i en e-post som han sände till Olaf den 6 juli 2011 och i vilken han förklarade att han var överens om dagen då han skulle höras i sin bostad i Grekland. Tribunalen finner under dessa omständigheter att den skrivelse som sändes till sökanden i juli 2011 innebar att preskriptionstiden avbröts och att en ny frist på fyra år började löpa från och med dagen för nämnda skrivelse (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 mars 2003, José Martí Peix/kommissionen, T-125/01, EU:T:2003:72, punkt 94).

218 Av detta följer att sökanden inte kan vinna framgång med sitt argument att möjligheten att vidta rättsliga åtgärder var preskriberad.

219 Vad beträffar argumentet att skyldigheten att iaktta en skälig tid vid handläggningen av administrativa förfaranden har åsidosatts, ska det påpekas att denna skyldighet utgör en allmän unionsrättslig princip som säkerställs av unionsdomstolen och som för övrigt återges som en del av rätten till god förvaltning i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2014, Catinis/kommissionen, T-447/11, EU:T:2014:267, punkt 34). Det ska även erinras om att frågan huruvida ett administrativt förfarande har pågått under skälig tid ska bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och särskilt det sammanhang i vilket detta ärende förekommer, de olika steg i förfarandet som har vidtagits, ärendets komplexitet samt dess betydelse för de olika berörda parterna (dom av den 22 oktober 1997, SCK och FNK/kommissionen, T-213/95 och T-18/96, EU:T:1997:157, punkt 57, dom av den 16 september 1999, Partex/kommissionen, T-182/96, EU:T:1999:171, punkt 177, och dom av den 19 april 2013, Aecops/kommissionen, T-53/11, ej publicerad, EU:T:2013:205, punkt 57). I förevarande fall avsåg de kontrakt som hade ingåtts för att genomföra sjätte ramprogrammet åren 2002–2006 och de sträckte sig följaktligen över flera år. Vidare var den oegentlighet som konstaterats av kommissionen kontinuerlig och sträckte sig över samma period. Sökanden kan således inte med fog kritisera Olaf för

att ha utfört en utredning som gick tillbaka flera år i tiden. Olaf har dessutom iakttagit artikel 6.5 i förordning nr 1073/1999, eftersom utredningen pågick kontinuerligt under en tidsperiod som var avpassad efter omständigheterna och ärendets komplexitet. Olaf inledde nämligen sin utredning i december 2009. I februari 2010 genomförde den en kontroll i Comengs lokaler. I augusti 2010 upprättade kommissionen utkastet till slutlig revisionsrapport och skickade detta utkast till Zenon som yttrade sig däröver i oktober och november 2010. Kommissionen antog den slutliga revisionsrapporten i februari 2011. På grundval av uppgifterna i den slutliga revisionsrapporten underrättade Olaf sökanden, i juli 2011, om att han ansågs som en berörd person. Kommissionen hörde sökanden i september 2012 och översände sin slutliga utredningsrapport till de grekiska myndigheterna i oktober 2012. Av detta följer att Olaf varken har åsidosatt skyldigheten att iaktta en skälig tid vid handläggningen av administrativa förfaranden eller rätten till god förvaltning som nämnda skyldighet utgör en del av. Det framgår på samma sätt, med hänsyn till det föregående, att Olaf inte heller i något avseende har åsidosatt omsorgsprincipen.

[utelämnas]

Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till försvar

225 Sökanden har genom sin tredje grund gjort gällande att han, vid tidpunkten för hörandet och fram till dess att talan väcktes, endast har haft tillgång till ett fåtal uppgifter om utredningarnas syfte och de påståenden som Olaf gjorde gällande mot honom. Sökanden anser att han, i egenskap av berörd person, klart och tydligt borde ha underrättats om alla omständigheter som avsåg honom. Han underrättades emellertid inte på ett definitivt och detaljerat sätt om de påståenden och omständigheter som gjordes gällande mot honom. Sökanden underrättades inte heller om de anklagelser och den information som hade översänts till GD Informationssamhället och till de grekiska myndigheterna, och han hade inte möjlighet att försvara sig och att höras om dessa omständigheter eller att bestrida eventuella felaktiga påståenden.

226 Kommissionen har bestritt sökandens påståenden.

227 Det ska understrykas att sökanden genom sin tredje grund har gjort gällande att hans rätt till försvar har åsidosatts, i samband med vilket han har framställt två anmärkningar. För det första underrättades han inte klart och tydligt om alla omständigheter som gjordes gällande mot honom. Sökanden kunde följaktligen inte höras om dessa omständigheter. För det andra hade han varken tillgång till Olafs ärendeakt före det att Olaf hade upprättat sin rapport och där namngett sökanden eller till den slutliga rapporten i sig.

228 Det ska först erinras om att det av fast rättspraxis framgår att principen att rätten till försvar ska iakttas i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denne emot, är en grundläggande princip i unionsrätten som ska säkerställas även när det saknas regler för det aktuella förfarandet. Denna princip innebär att varje person mot vilken det kan meddelas ett beslut som går vederbörande emot ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sin ståndpunkt angående de omständigheter som kommissionen anfört mot personen för att grunda sitt beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 1996, kommissionen/Lisrestal m.fl., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punkt 21).

229 Vad först avser anmärkningen att sökanden inte klart och tydligt underrättades om alla omständigheter som gjordes gällande mot honom och att han följaktligen inte kunde höras om dessa omständigheter, ska det först och främst konstateras att det inte i några bestämmelser har införts en skyldighet att underrätta de berörda personerna vid Olafs externa utredningar. Såvitt avser interna utredningar föreskrivs däremot, i artikel 4 i kommissionens beslut 1999/396/EG/EKGS, Euratom av den

2 juni 1999 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen, följande:

”Om det finns en möjlighet att en ledamot, tjänsteman eller anställd vid kommissionen är personligt involverad skall den berörde snabbt informeras, om detta inte riskerar att skada utredningen ….

Om det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och om utredningsåtgärder som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter används, får denna skyldighet att ge ledamoten, tjänstemannen eller den anställde vid kommissionen möjlighet att yttra sig skjutas upp, efter överenskommelse med kommissionens ordförande respektive generalsekreterare.”

230 Tribunalen har tidigare bedömt att iakttagandet av rätten till försvar vid en av Olafs interna utredningar var tillräckligt säkerställt om Olaf rättade sig efter artikel 4 i beslut 1999/396 (dom av den 12 september 2007, Nikolaou/kommissionen, T-259/03, ej publicerad, EU:T:2007:254, punkt 245).

231 Detsamma gäller Olafs förfarande för extern utredning. Iakttagandet av rätten till försvar är vid en sådan utredning således tillräckligt säkerställt, om den berörda personen, i likhet med vad som föreskrivs i artikel 4 i beslut 1999/396, snabbt informeras om att personen kan vara personligt involverad i bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som kan skada unionens intressen, om detta inte riskerar att skada utredningen.

232 Det ska erinras om att Olaf i förevarande fall redan i juli 2011 sände en skrivelse till sökanden, som i denna underrättades om att han ansågs som en person som berördes av utredningen om projektet GR/RESEARCH-INFSO-FP6-Robotics and informatics. Olaf angav klart i skrivelsen att den av sökanden begärde förklaringar och information om Zenons och Comengs inblandning i forskningsprojekten enligt sjätte ramprogrammet. Olaf tillade att sökanden skulle ges tillfälle att höras så att han ”kunde framföra [sin] ståndpunkt och yttra sig över alla de omständigheter som berörde [honom] i hans egenskap av berörd person”. Olaf påpekade att sökanden, för att underlätta hörandet, uppmanades att samla alla nödvändiga handlingar angående Zenons och Comengs inblandning i unionens forskningsprojekt, nämligen kopior av de fakturor Comeng upprättat för Zenon, bevis på betalningar, kopior av de tjänsteavtal som ingåtts mellan Zenon och Comeng, kopior av handlingar som avsåg de arbeten som konsulterna utfört för Comengs räkning, kopior av sammandrag av de arbetstimmar som konsulterna fullgjort samt kopior av de tjänsteavtal som ingåtts mellan Comeng och andra bolag, såsom [*konfidentiellt*] [2].

233 Olaf angav dessutom att sökanden hade rätt att biträdas av ett juridiskt ombud eller av en annan företrädare, som, efter hörandet, skulle ombes att läsa protokollet och underteckna det om vederbörande var överens om dess innehåll, att vad som framkom vid hörandet kunde användas i administrativa, disciplinära eller straffrättsliga förfaranden och att utredningen kunde leda till indrivning eller till att ärendet hänsköts till unionens disciplinära myndigheter eller de nationella rättsliga myndigheter som var behöriga.

234 Den 7 september 2011 hörde företrädare för Olaf sökanden i hans bostad. Det framgår av det protokoll som parterna undertecknade att sökanden från första början informerades om att Olaf avsåg att fastställa de väsentliga omständigheterna och att samla information om relationerna mellan Zenon och Comeng vid fullgörandet av kontrakten enligt sjätte ramprogrammet. Av protokollet framgår för det första [*konfidentiellt*].

2 — Konfidentiella uppgifter har utelämnats.

235 Sökanden underrättades i skrivelse av den 19 september 2012 om att Olaf hade avslutat utredningen och om att det fanns anledning att anse att det hade begåtts brott som riktade sig mot unionens ekonomiska intressen. I skrivelsen angavs att Olaf, på grundval av utredningens slutsatser, hade rekommenderat de behöriga rättsliga myndigheterna i Grekland att inleda ett domstolsförfarande.

236 Tribunalen anser mot bakgrund av dessa uppgifter att sökanden, under omständigheterna i fallet, var fullt informerad om anledningen till att Olaf utförde den externa utredningen och om varför han ansågs som en person som berördes av utredningen och att han i tillräcklig mån har kunnat höras. I synnerhet framgår det av samtalsrapporten att han var fullt medveten [*konfidentiellt*].

237 Av detta följer att sökanden inte kan vinna framgång med anmärkningen att han inte klart hade informerats om de omständigheter som gjordes gällande mot honom och att han följaktligen inte hade kunnat höras om dessa omständigheter.

238 Sökanden kan inte heller vinna framgång med anmärkningen att han varken hade haft tillgång till Olafs ärendeakt eller till den slutliga rapporten i sig.

239 Vad för det första beträffar tillgången till Olafs ärendeakt anser tribunalen att Olaf inte är skyldig att ge en person som berörs av en extern utredning tillgång till handlingar som omfattas av en sådan utredning eller som Olaf upprättar i samband med utredningen. Det skulle nämligen kunna äventyra effektiviteten av och den konfidentiella karaktären hos det uppdrag som Olaf anförtrotts samt Olafs oberoende. Iakttagandet av sökandens rätt till försvar har nämligen tillfredsställande säkerställts genom den information som sökanden erhöll (se, analogt, beslut av den 18 december 2003, Gómez-Reino/kommissionen, T-215/02, EU:T:2003:352, punkt 65, och dom av den 12 september 2007, Nikolaou/kommissionen, T-259/03, ej publicerad, EU:T:2007:254, punkt 241, och dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 255) och genom att han hördes.

240 Vad för det andra avser tillgången till den slutliga rapporten i en extern utredning, finns det ingen bestämmelse som föreskriver en sådan skyldighet för Olaf. Vad beträffar den kontradiktoriska principen, kan det endast fastställas att det föreligger en rättsstridighet hänförlig till Olaf om den slutliga rapporten publiceras eller om det som en uppföljning av denna antas en rättsakt som går någon emot (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 september 2007, Nikolaou/kommissionen, T-259/03, ej publicerad, EU:T:2007:254, punkterna 267 och 268, och dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 259).

241 Om kommissionen och de rättsliga myndigheterna i Grekland, till vilka de slutliga rapporterna riktar sig, har för avsikt att anta en sådan rättsakt med avseende på sökanden genom att grunda sig på den slutliga rapporten, är det på dessa myndigheter, och inte på Olaf, som det i förekommande fall ankommer att ge sökanden tillgång till dessa rapporter i enlighet med dessa myndigheters egna förfaranderegler.

[utelämnas]

243 Av detta följer att kommissionen inte i något avseende har åsidosatt sökandens rätt till försvar. Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

Skadan och orsakssambandet [utelämnas]

247 Tribunalen konstaterar att sökanden har styrkt att artikel 25.1 i förordning nr 45/2001 har åsidosatts (se punkterna 98–102 och 172 ovan). Sökanden har emellertid inte visat att det finns ett orsakssamband mellan detta åsidosättande och den skada som har åberopats. Han har nämligen inte anfört något argument som gör det möjligt att förstå hur den för sent gjorda anmälan genom vilken

uppgiftsskyddsombudet underrättades om behandlingen av sökandens personuppgifter skulle ha skadat sökandens anseende och lett till att han upphört med sin näringsverksamhet och till att han avbrutit sin akademiska verksamhet. Sökanden har inte heller förklarat på vilket sätt den för sent gjorda anmälan skulle ha orsakat honom en ideell skada. Skadeståndsyrkandet ska följaktligen ogillas i den del det grundas på ovannämnda åsidosättande.

248 Av det ovan anförda följer att skadeståndsyrkandet ska ogillas.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Athanassios Oikonomopoulos ska ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna i det interimistiska förfarandet.

Prek Labucka Kreuschitz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 juli 2016.

Underskrifter