Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

30. maj 2024*

»Appel – instrument til førtiltrædelsesbistand – tilskud – undersøgelser foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) – administrative bøder – udelukkelse fra procedurerne for tildeling af udbudskontrakter og tilskud, der finansieres over Den Europæiske Unions almindelige budget – offentliggørelse af meddelelsen om udelukkelsen på Kommissionens websted – sanktionernes forholdsmæssighed – manglende angivelse af en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse«

I sag C-130/23 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 2. marts 2023,

Vialto Consulting Kft., Budapest (Ungarn), ved dikigoroi S. Paliou og A. Skoulikis,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved T. Adamopoulos, F. Behre og R. Pethke, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne J. Passer (refererende dommer) og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: græsk.

afsagt følgende

Dom

1 Vialto Consulting Kft. (herefter »Vialto«) har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 21. december 2022, Vialto Consulting mod Kommissionen (T-537/18, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2022:852), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen i Vialtos søgsmål med påstand dels om annullation af Kommissionens endelige afgørelse af 29. juni 2018, hvormed Kommissionen for en toårig periode udelukkede sagsøgeren fra deltagelse i offentlige udbudsprocedurer, procedurer for tildeling af tilskud, procedurer for finansieringsinstrumenter (for dedikerede investeringsinstrumenter og finansielle formidlere), de prisprocedurer, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1), og de procedurer for tildeling, der er omfattet af Rådets forordning (EU) 2015/323 af 2. marts 2015 om finansforordningen for 11. Europæiske Udviklingsfond (EUT 2015, L 58, s. 17), samt anordnede, at meddelelsen om udelukkelsen blev offentliggjort på Kommissionens websted (herefter »den omtvistede afgørelse«), dels om erstatning for den skade, som Vialto angiveligt har lidt som følge af denne afgørelse.

Retsforskrifter

2 Følgende fremgik af artikel 105a, stk. 1, i forordning nr. 966/2012, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/1929 af 28. oktober 2015 (EUT 2015, L 286, s. 1) (herefter »forordning nr. 966/2012«), med overskriften »Beskyttelse af Unionens finansielle interesser ved hjælp af opdagelse af risici og pålæggelse af administrative sanktioner«.

»Med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser opretter og driver Kommissionen et system for tidlig opdagelse og udelukkelse.

Formålet med sådan et system skal være at lette:

[...]

b) udelukkelse af en økonomisk aktør, der befinder sig i en af de udelukkelsessituationer, der er opregnet i artikel 106, stk. 1

[...]«

3 Følgende fremgår af artikel 106 i forordning nr. 966/2012:

»1. Den ordregivende myndighed udelukker en økonomisk aktør fra at deltage i udbudsprocedurer omfattet af denne forordning, hvis:

[...]

e) den økonomiske aktør har udvist betydelige misligholdelse[r] ved opfyldelsen af væsentlige forpligtelser i forbindelse med gennemførelsen af en kontrakt, som finansieres over budgettet, og som har medført kontraktens ophør før aftalt tid, anvendelse af konventionalbod eller andre kontraktmæssige sanktioner, eller som er blevet opdaget efter inspektioner, revisioner eller undersøgelser ved en anvisningsberettiget, [Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)] eller Revisionsretten

[...]

2. I mangel af en endelig dom eller, hvor dette er relevant, en endelig administrativ afgørelse i de tilfælde, som er omhandlet i stk. 1, litra c), d) og f), eller i det tilfælde, som er omhandlet i stk. 1, litra e), udelukker den ordregivende myndighed en økonomisk aktør på grundlag af en foreløbig juridisk vurdering af adfærd som omhandlet i de nævnte bestemmelser, med henvisning til konstaterede faktiske omstændigheder eller andre forhold i henstillingen fra det i artikel 108 omhandlede panel.

[...]

De i første afsnit nævnte faktiske omstændigheder og forhold omfatter navnlig følgende:

a) [De] faktiske omstændigheder, der konstateres i forbindelse med revisioner eller undersøgelser, som foretages af Revisionsretten, OLAF eller den interne revisionstjeneste eller andre inspektioner, revisioner eller kontroller, som er foretaget under den anvisningsberettigedes ansvar

[...]

3. Enhver afgørelse truffet af den ordregivende myndighed i henhold til artikel 106, 107 og 108 eller, hvor dette er relevant, enhver henstilling fra det i artikel 108 omhandlede panel skal overholde proportionalitetsprincippet, navnlig under hensyntagen til hvor alvorlige forholdene er, herunder deres indvirkning på Unionens finansielle interesser og image, hvor lang tid der er gået siden den relevante adfærd, dens varighed og gentagelse, forsætligheden eller graden af uagtsomhed, det begrænsede beløb, der er tale om for så vidt angår stk. 1, litra b), i denne artikel eller eventuelle andre formildende omstændigheder, f.eks. graden af den økonomiske aktørs samarbejde med den relevante kompetente myndighed og vedkommendes bidrag til undersøgelsen, som den kompetente myndighed har anerkendt, eller offentliggørelsen af udelukkelsessituationen gennem den erklæring, der er omhandlet i stk. 10 i denne artikel.

[...]

16. Såfremt det er nødvendigt for at øge den afskrækkende virkning af udelukkelsen og/eller den økonomiske sanktion, offentliggør Kommissionen, med forbehold af en afgørelse fra den ordregivende myndighed, på sit websted følgende oplysninger vedrørende udelukkelsen og, hvis dette er relevant, den økonomiske sanktion for så vidt angår de i stk. 1, litra c), d), e) og f), i denne artikel omhandlede tilfælde:

a) navnet på den berørte økonomiske aktør

b) udelukkelsessituationen med henvisning til stk. 1 i denne artikel

c) udelukkelsens varighed og/eller den økonomiske sanktions størrelse.

Hvis afgørelsen om udelukkelse og/eller den økonomiske sanktion er truffet på grundlag af en foreløbig vurdering som omhandlet i stk. 2 i denne artikel, angives det i forbindelse med offentliggørelsen, at der ikke foreligger nogen endelig dom eller, hvis det er relevant, nogen endelig administrativ afgørelse. I disse tilfælde skal oplysninger om eventuelle ankesager, deres status og resultat samt en eventuel revideret afgørelse fra den ordregivende myndighed straks offentliggøres. Hvis der er blevet pålagt en økonomisk sanktion, skal det i forbindelse med offentliggørelsen også angives, om den pågældende sanktion er blevet betalt.

[...]

17. Oplysningerne i stk. 16 i denne artikel offentliggøres ikke under en af følgende omstændigheder:

[...]

b) når offentliggørelse ville medføre uforholdsmæssig stor skade for den berørte økonomiske aktør eller på anden måde ville være ude af proportioner på grundlag af de proportionalitetskriterier, som er fastsat i stk. 3 i denne artikel, og af den økonomiske sanktions størrelse

[...]«

4 21. betragtning til forordning 2015/1929 havde følgende ordlyd:

»Det er vigtigt at kunne styrke den afskrækkende virkning, der opnås ved udelukkelsen og den økonomiske sanktion. I den forbindelse bør den afskrækkende virkning styrkes ved hjælp af muligheden for at offentliggøre de oplysninger, der vedrører udelukkelsen og/eller den økonomiske sanktion, under fuld overholdelse af databeskyttelseskravene i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 [af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EUT 2001, L 8, s. 1)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF [af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31)]. Dette bør bidrage til at sikre, at den pågældende adfærd ikke gentager sig. Af hensyn til retssikkerheden og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør det præciseres, i hvilke situationer en offentliggørelse ikke bør finde sted. Den ordregivende myndighed bør i sin vurdering tage hensyn til en eventuel henstilling fra panelet. For så vidt angår fysiske personer bør personoplysninger kun offentliggøres i undtagelsestilfælde, der er berettiget på grund af adfærdens alvor eller dens indvirkning på Unionens finansielle interesser.«

Tvistens baggrund

5 Sagens baggrund er beskrevet af Retten i den appellerede doms præmis 2-22 og kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.

6 Appellanten er et ungarsk selskab, der udbyder rådgivningsydelser til virksomheder og andre enheder i den private og offentlige sektor.

7 I henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 af 17. juli 2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (Ipa) (EUT 2006, L 210, s. 82) bistår Unionen de lande, der er anført i bilag I og II, herunder Republikken Tyrkiet, med deres gradvise tilpasning til standarder og politikker i Den Europæiske Union, herunder eventuelt også til fællesskabsretten, med henblik på medlemskab. Artikel 10 i Kommissionens forordning (EF) nr. 718/2007 af 12. juni 2007 om gennemførelse af forordning nr. 1085/2006 (EUT 2007, L 170, s. 1) fastsætter under de generelle principper for gennemførelsen af bistanden, at Kommissionen overdrager den decentraliserede forvaltning af visse aktioner til modtagerlandet, samtidig med at den bevarer det overordnede endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget. Den decentraliserede forvaltning skal mindst dække udbud, kontaktindgåelse og udbetalinger.

8 Kommissionen indgik en rammeaftale med Republikken Tyrkiet, som generelt fastsætter reglerne for samarbejde om støtte under Ipa, og en finansieringsaftale. Den udpegede operationelle struktur som omhandlet i artikel 21 i forordning nr. 718/2007 var Central Finance and Contracts Unit (CFCU). Et af de finansierede projekter inden for rammerne af denne aftale var projektet TR2010/0311 01 »Digitization of Land Parcel Identification System« (digitalisering af systemet til identifikation af landbrugsparceller). Dette projekt blev finansieret med ca. 37 mio. EUR og bestod af tre komponenter. Den tredje komponent blev gennemført inden for rammerne af en tjenesteydelseskontrakt, som blev indgået den 19. september 2014 mellem CFCU og et konsortium, der bestod af fem deltagere, herunder appellanten, og koordineret af Agrotec SpA ved tjenesteydelseskontrakten med referencen TR2010/0311.01-02/001.

9 Efter indledningen af en undersøgelse på grund af mistanke om udøvelse af korruption eller svig i forbindelse med dette projekt besluttede OLAF på grundlag af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)[,] og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1) at udføre kontroller og inspektioner i appellantens lokaler.

10 Ved en kontrol udført fra den 12. til den 14. april 2016 blev det fremhævet, at appellanten havde afvist at stille visse oplysninger til rådighed for OLAF.

11 Som følge af afslutningen af OLAF's undersøgelse underrettede CFCU Agrotec herom samt om, at appellanten havde tilsidesat artikel 25 i de almindelige betingelser for den tjenesteydelseskontrakt, der er omhandlet i nærværende doms præmis 8. CFCU underrettede tillige Agrotec om sin afgørelse om i alle henseender at udelukke appellanten fra denne kontrakt og at fortsætte udførelsen af den nævnte kontrakt. CFCU bad følgelig Agrotec om straks fra den 11. november 2016 at bringe appellantens aktiviteter til ophør og at iværksætte de nødvendige tiltag med henblik på at ekskludere appellanten fra konsortiet ved at udarbejde et addendum til den samme kontrakt.

12 Ved den omtvistede afgørelse, som blev meddelt appellanten den 4. juli 2018, besluttede Kommissionen for en toårig periode at udelukke Vialto Consulting fra deltagelse i offentlige udbudsprocedurer, procedurer for tildeling af tilskud og procedurer for finansieringsinstrumenter finansieret over Unionens almindelige budget og 11. Europæiske Udviklingsfond i henhold til forordning 2015/323 og at registrere appellanten i systemet for tidlig opdagelse og udelukkelse (EDES), der blev oprettet i overensstemmelse med artikel 108, stk. 1, i forordning nr. 966/2012.

13 Det fremgår af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at udelukkelsen ifølge 77. betragtning til den omtvistede afgørelse var berettiget, henset til den alvorlige situation som følge af, at Vialto havde forhindret OLAF i at udføre sin undersøgelse og i at undersøge, om påstandene om svig og/eller korruption var underbyggede, og til, at det var bevist, at Vialto i henhold til artikel 106, stk. 3, i forordning nr. 966/2012 havde tilsidesat en af sine vigtigste forpligtelser ved opfyldelsen af den nævnte kontrakt, eftersom Vialto i dets bemærkninger til den instans, der er omhandlet i artikel 108 i forordning nr. 966/2012, udtrykkeligt havde anerkendt, at det nægtede at give OLAF adgang til de anmodede oplysninger.

14 Derudover besluttede Kommissionen at offentliggøre sanktionen om udelukkelse på sit websted i henhold til artikel 106, stk. 16, i forordning nr. 966/2012. Det fremgår af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at foranstaltningen vedrørende offentliggørelse ifølge 80. betragtning til den omtvistede afgørelse var begrundet i den omstændighed, at Vialto havde forhindret OLAF i at udføre sin undersøgelse, og at denne betydelige misligholdelse ved opfyldelsen af de væsentlige kontraktlige forpligtelser ikke havde gjort det muligt at beskytte Unionens finansielle interesser.

Sagsbehandlingen for Retten og den appellerede dom

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. september 2018 anlagde Vialto sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og om erstatning for det økonomiske tab og det ikkeøkonomiske tab. Til støtte for søgsmålet havde Vialto fremsat fem anbringender.

16 Det første anbringende vedrørte en tilsidesættelse af Kommissionens begrundelsespligt. Det andet anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11. november 1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder (EFT 1996, L 292, s. 2). Det tredje anbringende vedrørte tilsidesættelse af retten til god forvaltning. Det fjerde anbringende vedrørte en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Endelig vedrørte det femte anbringende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

17 Retten forkastede alle disse anbringender som ugrundede. Den frifandt derfor ligeledes Kommissionen for så vidt angår de af Vialto nedlagte erstatningspåstande, da disse var støttet på de samme ulovligheder som dem, der blev fremført til støtte for de af Vialto nedlagte annullationspåstande, vedrørende hvilke Retten havde frifundet Kommissionen.

18 Ved den appellerede dom frifandt Retten således Kommissionen i det hele.

Parternes påstande

19 Vialto har nedlagt følgende påstande i appelskriftet:

– Den appellerede dom ophæves.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes i sin helhed som åbenbart ugrundet.

– Vialto tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

21 Til støtte for appellen har appellanten fremsat tre anbringender, hvoraf de to første vedrører retlige fejl og en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder i Rettens vurdering af, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, og det tredje en retlig fejl med hensyn til frifindelsen for erstatningspåstandene.

Det første anbringende

Parternes argumentation

22 Vialto har med det første anbringende foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 160, 164, 175, 177 og 182 begik en retlig fejl ved at fastslå, at foranstaltningen om offentliggørelse af udelukkelsen fra EU-finansiering på Kommissionens websted var hensigtsmæssig med henblik på at opfylde målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

23 For det første har Vialto navnlig gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at denne foranstaltning var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet på trods af, at der ikke forelå en specifik og særskilt begrundelse i forhold til begrundelsen for sanktionen med udelukkelse, dvs. alvoren af den begåede overtrædelse. Selv om Retten anerkendte, at foranstaltningen om offentliggørelse skulle gøres til genstand for en proportionalitetsanalyse, der var uafhængig af den, der blev foretaget af sanktionen om udelukkelse, tog den ikke hensyn til den omstændighed, at Kommissionens begrundelse, som ledsagede afgørelsen om foranstaltningen om offentliggørelse af udelukkelsen, ikke var forskellig fra begrundelsen vedrørende sanktionen om udelukkelse, og at begrundelsen ikke var særlig.

24 Vialto har endvidere bestridt, at foranstaltningen om offentliggørelse er egnet til at opnå målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. En sådan offentliggørelse på Kommissionens websted er på ingen måde til fordel for Unionens finansielle interesser, men har alene til formål at afholde tredjemænd, som indgår kontrakter med Kommissionen, fra eventuelt at overtræde reglerne.

25 Vialto har endelig anfægtet den del af begrundelsen for den appellerede dom, som fremgår af dens præmis 182, hvor Retten for så vidt angår foranstaltningen om offentliggørelse fastslog, at der ikke var holdepunkter for at antage, at denne foranstaltning var i strid med proportionalitetsprincippet, udelukkende på det grundlag, at den havde til formål at beskytte det samme legitime formål. Denne vurdering er ikke begrundet, og den omstændighed, at både sanktionen om udelukkelse og foranstaltningen om offentliggørelse kan omfatte det samme legitime overordnede formål, bringer ikke automatisk foranstaltningen om offentliggørelse i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

26 For det andet har Vialto gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til identificeringen af de forhold, der særskilt begrunder sanktionen om udelukkelse og foranstaltningen om offentliggørelse. Navnlig anerkendte Retten i den appellerede doms præmis 175, at den omtvistede afgørelse ikke havde sondret skarpt mellem

de forhold, der begrundede sanktionen om udelukkelse, og de forhold, der begrundede sanktionen om offentliggørelse, inden den antog, at dette ikke nødvendigvis skabte forvirring mellem de to begrundelser for disse foranstaltninger, hvilket kan udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det fremgår imidlertid af 77. og 80. betragtning til den omtvistede afgørelse, at de to begrundelser var identiske. Domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet og kravet i artikel 106, stk. 16, i forordning nr. 966/2012 gør det nødvendigt at identificere – ud over udelukkelsen fra deltagelse i offentlige udbudsprocedurer – begrundelsen for vedtagelsen af den yderligere foranstaltning om offentliggørelse.

27 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes som åbenbart ugrundet.

Domstolens bemærkninger

28 Det skal for det første bemærkes, at såfremt det er nødvendigt for at øge den afskrækkende virkning af udelukkelsen og/eller den økonomiske sanktion, offentliggør Kommissionen i henhold til artikel 106, stk. 16, i forordning nr. 966/2012, med forbehold af en afgørelse fra den ordregivende myndighed, på sit websted oplysninger vedrørende udelukkelsen og, hvis dette er relevant, den økonomiske sanktion.

29 Det skal konstateres, at det fremgår klart af ordlyden af denne bestemmelse, at sanktionen om udelukkelse og foranstaltningen om offentliggørelse er to særskilte foranstaltninger, og at Kommissionen kan vedtage en foranstaltning om offentliggørelse, hvis den finder det nødvendigt for at øge den afskrækkende virkning af sanktionen om udelukkelse af en økonomisk aktør fra at deltage i offentlige udbudsprocedurer.

30 Denne fortolkning bekræftes af 21. betragtning til forordning 2015/1929, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at EU-lovgivers hensigt har været at styrke den afskrækkende virkning af sanktionen om udelukkelse og den økonomiske sanktion ved at fastsætte muligheden for at offentliggøre de oplysninger, der vedrører udelukkelsen, idet en sådan foranstaltning kan bidrage til at sikre, at den pågældende adfærd ikke gentager sig.

31 Det var således med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 171 i det væsentlige fastslog, at selv om disse to foranstaltninger ikke har de samme virkninger, idet sanktionen om udelukkelse har karakter af en straf, mens foranstaltningen om offentliggørelse mere forfølger et forebyggende og afskrækkende formål, supplerer de ikke desto mindre fortsat hinanden, da de er orienteret mod den samme målsætning om at få alle interesserede personer til at give afkald på en eventuel overtrædelse af reglerne.

32 Hvad for det andet angår klagepunktet om, at der ikke forelå en specifik og særskilt begrundelse for foranstaltningen om offentliggørelse i forhold til begrundelsen for sanktionen med udelukkelse, skal det bemærkes, at den begrundelsespligt, der påhviler institutionerne, ifølge fast retspraksis indebærer, at den pågældende institution i overensstemmelse med artikel 296, stk. 2, TEUF klart og utvetydigt angiver de betragtninger, som ligger til grund for den retsakt, som denne institution vedtager, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels således at retsinstanserne kan udøve deres prøvelsesret (jf. i denne retning dom af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

33 Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 64, skal begrundelsen ikke nødvendigvis være udtømmende, såfremt den er tilstrækkelig, hvilket er tilfældet, når den pågældende institution redegør for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende for afgørelsen (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Chronopost og La Poste mod UFEX m.fl., C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 96, og af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 169).

34 I det foreliggende tilfælde fremgår det af 80. betragtning til den omtvistede afgørelse, at offentliggørelsen var begrundet i den omstændighed, at Vialto havde forhindret OLAF i at udføre sin undersøgelse, og at denne betydelige misligholdelse ved opfyldelsen af de væsentlige kontraktlige forpligtelser havde været til skade for beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

35 Således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 175, beskriver denne betragtning klart, på hvilken måde foranstaltningen om offentliggørelse forekommer at være begrundet. Retten kunne følgelig med føje fastslå, at den omstændighed, at den omtvistede afgørelse ikke havde sondret skarpt mellem de forhold, der begrundede sanktionen om udelukkelse, og de forhold, der begrundede sanktionen om offentliggørelse, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at antage, at dette havde skabt forvirring mellem de to begrundelser for disse foranstaltninger, hvilket kan udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

36 Vialto har for det tredje ligeledes gjort gældende, at der foreligger en modsigelse mellem den appellerede doms præmis 175 og 173, idet Retten i denne sidstnævnte præmis havde præciseret, at foranstaltningen om offentliggørelse skulle gøres til genstand for en proportionalitetsanalyse, der var uafhængig af den, der blev foretaget af sanktionen om udelukkelse, selv om de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for disse to foranstaltninger, kunne være ens og undersøges samtidigt.

37 Det skal i denne henseende bemærkes, således som Retten gjorde det i den appellerede doms præmis 172, at artikel 106, stk. 17, litra b), i forordning nr. 966/2012 fastsætter, at »[o]plysningerne i stk. 16 i denne artikel offentliggøres ikke [...] når offentliggørelse ville medføre uforholdsmæssig stor skade for den berørte økonomiske aktør eller på anden måde ville være ude af proportioner på grundlag af de proportionalitetskriterier, som er fastsat i stk. 3 i denne artikel«.

38 De proportionalitetskriterier, som er fastsat i denne forordnings artikel 106, stk. 3, vedrører imidlertid afgørelser om udelukkelse og/eller en økonomisk sanktion.

39 Det fremgår derfor ikke af artikel 106, stk. 17, litra b), i forordning nr. 966/2012, at proportionalitetsanalysen af foranstaltningen om offentliggørelse nødvendigvis skal omfatte andre forhold end dem, som indgik i analysen af proportionaliteten af sanktionen om udelukkelse. Med henblik på vurderingen af proportionalitetsanalysen af foranstaltningen om offentliggørelse henviser denne bestemmelse tværtimod bl.a. til proportionalitetskriterierne vedrørende sanktionen om udelukkelse. Den blotte omstændighed, at det i det væsentlige er de samme grunde, som er blevet påberåbt som begrundelse for begge typer foranstaltninger, udgør således ikke i sig selv en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, såfremt hver af disse foranstaltninger som i det foreliggende tilfælde har været genstand for en begrundelse.

40 Hvad for det fjerde angår spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen om offentliggørelse er egnet til at opnå målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, skal det bemærkes, at denne forordnings artikel 105a, stk. 1, fastsætter, at med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser opretter og driver Kommissionen et system for tidlig opdagelse og

udelukkelse. Formålet med dette system er bl.a. at lette udelukkelse af en økonomisk aktør, der befinder sig i en af de udelukkelsessituationer, der er opregnet i den nævnte forordnings artikel 106, stk. 1.

41 Det følger ganske vist af ordlyden af artikel 105a i forordning nr. 966/2012, at sanktionen om udelukkelse har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser, uden at denne bestemmelse henviser til foranstaltningen om offentliggørelse som en foranstaltning, der forfølger det samme formål.

42 Skønt det forholder sig således, skal det bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 31, at begge disse typer foranstaltninger supplerer hinanden. Desuden og frem for alt forfølger styrkelsen af den afskrækkende virkning af sanktionen om udelukkelse og den økonomiske sanktion ved offentliggørelsen af de oplysninger, der vedrører udelukkelsen, ligeledes i sidste ende målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. En sådan foranstaltning om offentliggørelse, for så vidt som den tilsigter, at økonomiske aktører ikke tilsidesætter deres forpligtelser ved opfyldelsen af de kontrakter, der finansieres over Unionens budget, bidrager nemlig klart til forfølgelsen af målsætningen om beskyttelsen af Unionens interesser.

43 Retten begik derfor ikke en retlig fejl, da den fastslog, at foranstaltningen om offentliggørelse er egnet til at opnå målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

44 Vialto har for det femte gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til identificeringen af de forhold, der særskilt begrunder sanktionen om udelukkelse og foranstaltningen om offentliggørelse, idet Retten i den appellerede doms præmis 175 anerkendte, at den omtvistede afgørelse ikke havde sondret skarpt mellem de forhold, der begrundede sanktionen om udelukkelse på den ene side, og sanktionen om offentliggørelse på den anden side, for at nå frem til den konklusion, at dette ikke nødvendigvis skabte forvirring mellem de to begrundelser for disse foranstaltninger, hvilket kan udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

45 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af nærværende doms præmis 39, at Retten i den appellerede doms præmis 175 med føje fastslog, at den omstændighed, at den omtvistede afgørelse ikke havde sondret skarpt mellem de forhold, der begrundede udelukkelsen, og de forhold, der begrundede offentliggørelsen, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at antage, at dette havde skabt forvirring mellem de to begrundelser for disse foranstaltninger, hvilket kan udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

46 For så vidt som klagepunktet om urigtig gengivelse ikke kan rejse tvivl om, at den appellerede dom er korrekt, skal det fastslås, at dette argument er uvirksomt.

47 Det fremgår af samtlige disse betragtninger, at det første anbringende skal forkastes som delvist ugrundet og delvist uvirksomt.

Det andet anbringende

Parternes argumentation

48 Vialto har med det andet anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 183-186 ved at fastslå, at den omstændighed, at der i offentliggørelsen af udelukkelsen på Kommissionens websted ikke foreligger nogen præcisering med hensyn til den manglende eksistens af en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse, der vedrører appellanten, var i overensstemmelse med kravene i artikel 106, stk. 16, andet afsnit, i forordning nr. 966/2012.

49 Den manglende oplysning i denne offentliggørelse om, at der ikke findes en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse, udgør i første række en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift. Der er nemlig tale om et klart og ubetinget krav, som har til formål at underrette tredjemænd, og som, hvis det ikke iagttages, vildleder dem. Retten fastslog således med urette, at tilsidesættelsen af denne formforskrift ikke havde haft nogen skadelige virkninger for den retlige og faktiske stilling hos Vialto.

50 Vialto har i anden række anfægtet den analoge anvendelse i den appellerede doms præmis 183 af dom af 11. september 2014, Gold East Paper og Gold Huasheng Paper mod Rådet (T-443/11, EU:T:2014:774, præmis 98), om en tilsidesættelse af en regel om høring af et udvalg.

51 I tredje række bør Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 185 om, at den i nærværende doms præmis 49 omhandlede undladelse blev afhjulpet af Kommissionen den 24. oktober 2018, ikke være et afgørende element i Rettens vurdering vedrørende eksistensen af en tilsidesættelse af den pågældende bestemmelse. EU-retsaktens lovlighed bør bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt.

52 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringende skal forkastes som åbenbart ugrundet.

Domstolens bemærkninger

53 Artikel 106, stk. 16, andet afsnit, i forordning nr. 966/2012 kræver i det væsentlige, at offentliggørelsen vedrørende sanktionen om udelukkelse præciserer, at der ikke har foreligget en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse i forhold til den berørte økonomiske aktør. I disse tilfælde skal denne oplysning suppleres af oplysningerne om eventuelle ankesager, deres status og resultat samt en eventuel revideret afgørelse fra den ordregivende myndighed.

54 Vialto har gjort gældende, at denne angivelse udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, hvilket medfører et indgreb i den pågældendes retlige og faktiske stilling.

55 Det følger af Domstolens praksis, at en manglende overholdelse af procedureregler vedrørende vedtagelse af en bebyrdende retsakt udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, og at det, hvis Unionens retsinstanser efter en undersøgelse af den pågældende retsakt fastslår, at den ikke er blevet behørigt vedtaget, tilkommer disse retsinstanser at drage konsekvenserne af en tilsidesættelse af en væsentlig formskrift og derfor annullere den retsakt, der er behæftet med en sådan mangel (dom af 20.9.2017, Tilly-Sabco mod Kommissionen, C-183/16 P, EU:C:2017:704, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis).

56 Det skal i denne forbindelse fastslås, at den manglende angivelse i offentliggørelsen på Kommissionens websted om, at Vialto ikke var omfattet af en endelig dom eller en endelig administrativ afgørelse, ikke har nogen forbindelse med proceduren for Kommissionens vedtagelse af afgørelsen om offentliggørelse af udelukkelsen, men udgør en omstændighed, der tidsmæssigt ligger efter vedtagelsen af denne afgørelse.

57 Det er i den foreliggende sag ikke foranstaltningen om offentliggørelse som sådan, der er genstand for annullationssøgsmålet, men den omtvistede afgørelse. Denne sidstnævnte afgørelse fastsætter udtrykkeligt i artikel 2, at offentliggørelsen skal nævne den manglende angivelse af en endelig dom. Den nævnte afgørelse er derfor ikke behæftet med nogen ulovlighed, og der foreligger ingen fejl i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.

58 Det var derfor med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 184 fastslog, at denne manglende angivelse ikke kan anses for at have skadet Vialtos retlige og faktiske stilling, og at den ikke udgjorde en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift. Denne manglende angivelse kan nemlig ikke have nogen betydning for lovligheden af afgørelsen om offentliggørelse af udelukkelsen.

59 Med hensyn til Kommissionens senere berigtigelse af undladelsen fremgår det af den appellerede dom, at den del af begrundelsen, som fremgår af den appellerede doms præmis 185, som indledes med det adverbielle udtryk »endvidere«, er anført for fuldstændighedens skyld i forhold til den konstatering, der fremgår af den pågældende doms præmis 184.

60 Klagepunktet om, at der foreligger en berigtigelse efter vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, skal derfor forkastes som irrelevant.

61 Det andet anbringende skal derfor forkastes som delvist ugrundet og delvist irrelevant.

Det tredje anbringende

Parternes argumentation

62 Vialto har med det tredje anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, for så vidt som den i den appellerede doms præmis 194-196 fandt, at betingelsen for ulovligheden af den adfærd, der blev foreholdt Kommissionen, ikke var opfyldt. De retlige fejl, som den appellerede dom er behæftet med, således som der er redegjort for i det første og det andet appelanbringende, godtgør, at Kommissionen har udvist en ulovlig adfærd, hvilket bør føre til annullation af den appellerede doms præmis 195 og 196, hvorved Kommissionen blev frifundet for erstatningspåstandene.

63 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det tredje anbringende skal forkastes som åbenbart ugrundet.

Domstolens bemærkninger

64 For så vidt som det tredje anbringende under alle omstændigheder kun kan tages til følge, hvis det første og det andet anbringende selv var blevet taget til følge, hvilket ikke er tilfældet, skal det tredje anbringende forkastes, og dermed skal appellen forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

65 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.

66 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

67 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Vialto tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Vialto har tabt sagen, bør det pålægges Vialto at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, som Kommissionen har afholdt.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Vialto Consulting Kft. bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.

Underskrifter