Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

28. oktober 2021 *

»Appel – erstatningssøgsmål – ansvar uden for kontraktforhold – instrument til førtiltrædelsesbistand – decentraliseret forvaltning – undersøgelse foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) – kontrol på stedet – forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 – artikel 7 – adgang til edb-oplysninger – digital kriminalteknisk undersøgelse – princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – ret til at blive hørt – ikke-økonomisk skade«

I sag C-650/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 3. september 2019,

Vialto Consulting Kft., Budapest (Ungarn), ved dikigoroi D. Sigalas og S. Paliou,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz og A. Katsimerou, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende formand for Første Afdeling, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommer J.-C. Bonichot,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. februar 2021,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. april 2021,

* 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 26. juni 2019, Vialto Consulting mod Kommissionen (T-617/17, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2019:446), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen for Vialtos påstand om erstatning for det tab, som selskabet hævdede at have lidt som følge af den angiveligt ulovlige adfærd udvist af Kommissionen og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i forbindelse med Vialtos udelukkelse fra tjenesteydelseskontrakten med referencen TR2010/0311 01-02/001 (herefter »den omhandlede kontrakt«).

Retsforskrifter

Forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96

2 Artikel 4 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) har følgende ordlyd:

»Kommissionen forbereder og gennemfører kontrol og inspektion på stedet i nært samarbejde med den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, som underrettes i god tid om kontrollens og inspektionens indhold, formål og retsgrundlag, således at de kan yde den fornødne bistand. Med henblik herpå kan embedsmænd fra den pågældende medlemsstat deltage i kontrol og inspektion på stedet.

Hvis den pågældende medlemsstat ønsker det, kan kontrol og inspektion på stedet desuden foretages af Kommissionen og medlemsstatens kompetente myndigheder i fællesskab.«

3 Denne forordnings artikel 7 bestemmer:

»1. Kommissionens inspektører har på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret adgang til alle oplysninger og dokumentation om de pågældende transaktioner, som er nødvendige for, at kontrollen og inspektionen på stedet kan forløbe bedst muligt. Kommissionens inspektører kan anvende de samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører og er [bl.a.] beføjede til at tage kopi af relevante dokumenter.

Kontrol og inspektion på stedet kan [bl.a.] vedrøre:

[…]

– edb-oplysninger

[…]

2. Om nødvendigt iværksætter medlemsstaterne på anmodning af Kommissionen de fornødne sikrende retsmidler som fastsat i den nationale lovgivning for navnlig at bevare bevismateriale.«

4 Den nævnte forordnings artikel 9 har følgende ordlyd:

»Hvis de i artikel 5 omhandlede økonomiske beslutningstagere modsætter sig kontrol eller inspektion på stedet, yder den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med nationale bestemmelser Kommissionens inspektører den bistand, der er nødvendig for, at de kan udføre den kontrol og inspektion på stedet, som de er blevet pålagt.

Medlemsstaterne træffer om nødvendigt de nødvendige foranstaltninger under iagttagelse af den nationale lovgivning.«

Afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom

5 Artikel 2, stk. 1, i Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 om oprettelse af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT 1999, L 136, s. 20) fastsætter i første afsnit:

»Kontoret udøver Kommissionens beføjelser angående eksterne administrative undersøgelser med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, korruption og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, og med henblik på at bekæmpe svig i forbindelse med andre forhold eller andre former for virksomhed udført i strid med fællesskabsretten.«

Forordning (EF) nr. 718/2007

6 Første betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 718/2007 af 12. juni 2007 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 1085/2006 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (Ipa) (EUT 2007, L 170, s. 1) har følgende ordlyd:

»Formålet med forordning (EF) nr. 1085/2006 (i det følgende benævnt »Ipa-forordningen«) er at yde førtiltrædelsesbistand til modtagerlande og støtte dem i deres omstilling fra bilag II til bilag I i nævnte forordning og videre til medlemskab af Den Europæiske Union.«

7 Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 718/2007 bestemmer:

»Medmindre andet er bestemt i stk. 2, 3 og 4, gælder den decentraliserede forvaltning for gennemførelsen af bistanden i henhold til Ipa-forordningen i de tilfælde, hvor Kommissionen overdrager forvaltningen af visse aktioner til modtagerlandet, samtidig med at den bevarer det overordnede endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget i overensstemmelse med artikel 53c i [Rådets] forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 [af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1)] og de relevante bestemmelser i EF-traktaten.

For så vidt angår bistand i henhold til Ipa-forordningen[…] skal den decentraliserede forvaltning mindst dække udbud, kontaktindgåelse og udbetalinger.

[…]«

8 Denne forordnings artikel 21, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Modtagerlandet udpeger følgende forskellige organer og myndigheder:

[…]

f) en operationel struktur for hver Ipa-komponent eller -program

[…]«

9 Den nævnte forordnings artikel 28 fastsætter:

»1. For hver Ipa-komponent eller hvert Ipa-program etableres der en operationel struktur, der tager sig af forvaltning og gennemførelse af bistanden i henhold til Ipa-forordningen.

Den operationelle struktur udgøres af et organ eller en samling af organer inden for modtagerlandets administration.

2. Den operationelle struktur er ansvarlig for forvaltning og administration af det eller de pågældende programmer i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Til dette formål varetager den en række funktioner, der omfatter:

[…]

f) tilrettelæggelse af udbudsprocedurer, procedurer vedrørende tildeling af tilskud, den efterfølgende kontraktindgåelse og udbetalinger til og inddrivelse af beløb fra slutmodtageren

[…]«

Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013

10 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) har følgende ordlyd:

»1. Kontoret udøver den beføjelse, der er tillagt Kommissionen ved forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 til at foretage kontrol og inspektion på stedet i medlemsstaterne og i medfør af gældende aftaler om samarbejde og gensidig bistand og enhver anden gældende retsakt i tredjelande og internationale organisationers lokaler.

[…]

2. For at fastslå, om der foreligger svig, korruption eller anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser i forbindelse med en støtteaftale, en støtteafgørelse eller en kontrakt om EU-finansiering, kan kontoret efter bestemmelserne og procedurerne i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 foretage kontrol og inspektion på stedet hos økonomiske beslutningstagere.

[…]«

11 Denne forordnings artikel 11 lyder således:

»1. Når kontoret afslutter en undersøgelse, udarbejder det under generaldirektørens myndighed en rapport. I denne rapport redegøres der for retsgrundlaget for undersøgelsen, de procedurer, der er fulgt, de konstaterede faktiske forhold og den foreløbige juridiske vurdering heraf, den anslåede finansielle virkning af de konstaterede faktiske forhold, overholdelsen af de processuelle garantier, jf. artikel 9, og konklusionerne af undersøgelsen.

Rapporten ledsages af henstillinger fra generaldirektøren om, hvorvidt der bør træffes foranstaltninger. Disse henstillinger skal i relevant omfang angive eventuelle disciplinære, administrative, finansielle og/eller juridiske foranstaltninger, som den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur eller de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder [skal træffe], og de skal navnlig specificere de anslåede beløb, der skal opkræves, og angive den foreløbige juridiske vurdering af de konstaterede faktiske forhold.

[…]

3. De rapporter og henstillinger, der udarbejdes efter en ekstern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder i overensstemmelse med reglerne for eksterne undersøgelser og, hvis det er nødvendigt, til de kompetente tjenestegrene i Kommissionen.

[…]«

OLAF's retningslinjer til ansatte vedrørende digitale kriminaltekniske procedurer

12 Artikel 4, stk. 3 og 4, i OLAF's retningslinjer til ansatte vedrørende digitale kriminaltekniske procedurer af 15. februar 2016 (herefter »OLAF's retningslinjer«) bestemmer:

»3. Ved indledningen af den digitale kriminaltekniske undersøgelse skal DES [(ekspert i digitalt bevismateriale ved OLAF)]: 1) dokumentere og fotografere alle de digitale medier, der skal være genstand for den kriminaltekniske undersøgelse, og de fysiske omgivelser og den fysiske indretning; 2) udarbejde en fortegnelse over de digitale medier. Fortegnelsen skal indgå i den udarbejdede »Rapport om den digitale kriminaltekniske undersøgelse« sammen med fotografierne, der vedlægges rapporten.

4. DES skal grundlæggende foretage en fuld digital indsamling af kriminaltekniske oplysninger vedrørende de anordninger, der henvises til i stk. 3. Hvis det er muligt, skal DES og efterforskeren sammen først foretage en besigtigelse af disse anordninger med henblik på at vurdere, hvorvidt de må antages at indeholde data, der potentielt er relevante for undersøgelsen, og hvorvidt en delvis indsamling af kriminaltekniske oplysninger ville være relevant. Hvis dette er tilfældet, kan DES i stedet foretage en delvis indsamling af kriminaltekniske oplysninger. En kort beskrivelse af indholdet og en angivelse af det referencenummer, som DES har tildelt sagen, skal registreres under indhentningen af det digitale kriminaltekniske billede.«

13 Artikel 8, stk. 2 og 4, i OLAF's retningslinjer fastsætter:

»2. DES skal overføre det digitale kriminaltekniske billede til den kriminaltekniske filserver i det kriminaltekniske laboratorium. Den fil, der dermed overføres, udgør den kriminaltekniske arbejdsfil. DES bør informere efterforskeren, så snart den kriminaltekniske arbejdsfil er klar.

[…]

4. Når den kriminaltekniske arbejdsfil er tilgængelig, skal efterforskeren fremsende skriftlige anmodninger gennem CMS-modulet til anmodning om oplysninger med henblik på at indeksere denne fil og efter behov opnå assistance fra DES eller operationsanalytikeren til at identificere de oplysninger, der er relevante for undersøgelsen. I sidstnævnte anmodning skal formålet med efterforskerens søgning og bevismaterialets og/eller bevisets karakter angives. DES skal som svar på efterforskerens skriftlige anmodning sammen med efterforskeren udtrække oplysninger fra den digitale kriminaltekniske arbejdsfil, der modsvarer søgekriterierne, med »kun læseadgang« for efterforskeren.«

Sagens baggrund

14 Sagens baggrund, der er gennemgået i den appellerede doms præmis 1-23, kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.

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

16 Den 22. april 2011 indgik Kommissionen en finansieringsaftale med Republikken Tyrkiet under ordningen med decentraliseret forvaltning med forudgående kontrol som led i det nationale program for Republikken Tyrkiet under komponenten »omstillingsstøtte og [støtte til] institutionsopbygning« i instrumentet til førtiltrædelsesbistand (Ipa). Den udpegede operationelle struktur som omhandlet i artikel 21 i forordning nr. 718/2007 var Central Finance and Contracts Unit (CFCU), der er et organ under den tyrkiske forvaltning.

17 Den 17. december 2013 blev et begrænset udbud offentliggjort i *Supplement til Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2013/S 244-423607) med referencenummer EuropeAid/132338/D/SER/TR vedrørende ydelse af ekstern kvalitetskontrol i forbindelse med projektet TR2010/0311 01 »Digitization of Land Parcel Identification System« (digitalisering af systemet til identifikation af landbrugsparceller) (herefter »det omhandlede projekt«). Den ordregivende myndighed, som var angivet i udbuddet, var CFCU.

18 Den 19. september 2014 blev kontrakten vedrørende dette udbud tildelt et konsortium koordineret af Agrotec SpA (herefter »konsortiet«), der bestod af fem deltagere, herunder Vialto. Konsortiet indgik den omhandlede kontrakt med CFCU.

19 Efter indledningen af en undersøgelse på grund af mistanke om udøvelse af korruption eller svig i forbindelse med det omhandlede projekt besluttede OLAF at udføre kontroller og inspektioner i Vialtos lokaler (herefter »kontrollen på stedet«).

20 Den 7. april 2016 udstedte OLAF to mandater med angivelse af de embedsmænd, der skulle udføre en kontrol på stedet og en digital kriminalteknisk undersøgelse. I henhold til disse mandater var formålet med kontrollen på stedet at indsamle bevismateriale hos Vialto vedrørende dette selskabs mulige deltagelse i korruption og svig, der angiveligt var begået i forbindelse med det omhandlede projekt. Formålet med den digitale kriminaltekniske undersøgelse var navnlig at erhverve digitale kriminaltekniske billeder af alle Vialtos digitale enheder, der var anvendt til forvaltningen af det omhandlede projekt, Vialtos ledelses og ansattes elektroniske korrespondance, fælles e-mailbokse, der var anvendt til det omhandlede projekts gennemførelse, samt filer eller sagsakter i Vialtos netværk, der kunne være relevante for undersøgelsen.

21 Kontrollen på stedet og den digitale kriminaltekniske undersøgelse blev udført fra den 12. til den 14. april 2016. OLAF udarbejdede en rapport for hver undersøgelsesdag. I rapporten vedrørende den 14. april 2016 blev det fremhævet, at Vialto havde afvist at stille visse oplysninger til rådighed for OLAF. En repræsentant for Vialto underskrev hver enkelt rapport og tilføjede bemærkninger, hvor det var fornødent.

22 Ved skrivelse af 6. maj 2016 indgav Vialto en klage til OLAF med indsigelser mod eller bemærkninger til nogle af oplysningerne i rapporterne. OLAF besvarede selskabets klage ved skrivelse af 8. juli 2016.

23 Ved skrivelse af 14. september 2016 meddelte OLAF Vialto, at selskabet blev betragtet som en berørt person i relation til undersøgelsen, der vedrørte mistanke om korruption eller svig i forbindelse med det omhandlede projekt, og opfordrede det til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på ti dage.

24 Ved skrivelse af 23. september 2016 fremsatte Vialto sine bemærkninger og anførte, at selskabet havde handlet i overensstemmelse med gældende regler og overholdt alle betingelser for så vidt angik retmæssig adgang for OLAF til dets oplysninger.

25 Ved skrivelse af 29. september 2016 oplyste CFCU Agrotec om forløbet af kontrollen på stedet i Vialtos lokaler og om, at selskabet ikke havde givet samtykke til, at OLAF fik adgang til visse oplysninger, som kontoret havde anmodet om med henblik på at udføre sin undersøgelse. CFCU tilføjede, at det var OLAF's opfattelse, at Vialto med sin adfærd havde tilsidesat artikel 25 i de almindelige betingelser for den omhandlede kontrakt (herefter »de almindelige betingelser«) vedrørende inspektioner, kontroller og revisioner foretaget af Den Europæiske Unions instanser. CFCU præciserede ligeledes, at forholdene blev undersøgt af OLAF i samarbejde med de kompetente tjenestegrene i Kommissionen. Da CFCU fandt, at Agrotec i henhold til de almindelige betingelser var dens eneste kontakt i relation til alle kontraktmæssige og finansielle forhold, meddelte den dette selskab, at CFCU præventivt ville suspendere betalingen af de fakturaer, som selskabet havde fremsendt, i hvert fald indtil OLAF's undersøgelse var afsluttet.

26 Ved skrivelse af 13. oktober 2016 informerede Kommissionens »Generaldirektorat for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger« (herefter »Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger«) CFCU om, at Vialto i strid med artikel 25 i de almindelige betingelser nægtede at samarbejde i forbindelse med OLAF's undersøgelse, og anmodede CFCU om at træffe de nødvendige foranstaltninger i henhold til de almindelige betingelser, og herunder at overveje at suspendere udførelsen af den omhandlede kontrakt eller den del heraf, der skulle udføres af Vialto, som en af de mulige foranstaltninger i henhold til artikel 25 og 35 i de almindelige betingelser.

Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger tilføjede, at de beløb, der var udbetalt til Vialto i henhold til den omhandlede kontrakt, ikke var berettigede til finansiering over EU-budgettet, og anmodede CFCU om at fastsætte disse beløb nøjagtigt.

27 Ved skrivelse af 9. november 2016 meddelte OLAF Vialto, at undersøgelsen var afsluttet, og at den endelige undersøgelsesrapport var blevet fremsendt til Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger, samt oplyste selskabet om de henstillinger, som kontoret havde rettet til dette generaldirektorat om at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre anvendelsen af de procedurer og sanktioner, der måtte følge af Vialtos grove tilsidesættelse af de almindelige betingelser.

28 Ved skrivelse af 11. november 2016 oplyste CFCU Agrotec om afslutningen af OLAF's undersøgelse og om sidstnævntes konklusion, hvorefter Vialto havde tilsidesat artikel 25 i de almindelige betingelser. CFCU underrettede tillige Agrotec om sin afgørelse om i alle henseender at udelukke Vialto fra den omhandlede kontrakt og at fortsætte udførelsen af kontrakten frem for at følge henstillingen fra Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger om at suspendere udførelsen heraf. CFCU anmodede følgelig Agrotec om straks at indstille Vialtos aktiviteter og iværksætte de nødvendige tiltag med henblik på at ekskludere Vialto fra konsortiet ved at udarbejde et addendum til den omhandlede kontrakt.

29 Ved skrivelse af 5. december 2016 rettet til CFCU anfægtede Vialto sin udelukkelse fra den omhandlede kontrakt. CFCU afviste Vialtos argumenter ved skrivelse af 10. januar 2017.

30 Den 13. december 2016 underskrev CFCU og Agrotec et addendum til den omhandlede kontrakt med det formål at fjerne Vialto fra listen over konsortiets medlemmer og drage de fornødne konsekvenser heraf, navnlig i finansiel henseende.

Søgsmålet for Retten og den appellerede dom

31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. september 2017 anlagde Vialto sag med påstand om, at Kommissionen blev tilpligtet at betale det en erstatning på 320 944,56 EUR og 150 000 EUR, med tillæg af renter, for henholdsvis det økonomiske tab og den ikke-økonomiske skade, som selskabet hævdede at have lidt som følge af Kommissionens og OLAF's angiveligt ulovlige adfærd i forbindelse med dets udelukkelse fra den omhandlede kontrakt.

32 Til støtte for stævningen gjorde Vialto to klagepunkter gældende vedrørende den ulovlige adfærd, som selskabet foreholdt OLAF, nemlig for det første om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 og for det andet om en tilsidesættelse af retten til god forvaltning, af princippet om forbud mod forskelsbehandling, af proportionalitetsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Desuden fremførte Vialto et klagepunkt om Kommissionens ulovlige adfærd vedrørende en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

33 I retsmødet for Retten frafaldt Vialto sin påstand om erstatning for det hævdede økonomiske tab og nedsatte det fremsatte krav om erstatning for den ikke-økonomiske skade, som selskabet angiveligt havde lidt, til 25 000 EUR, med tillæg af renter.

34 Ved den appellerede dom fastslog Retten, at det var med urette, at Kommissionen havde gjort indsigelse mod dens kompetence og følgelig påstået sagen afvist, hvorefter den forkastede samtlige de klagepunkter, som Vialto havde fremført mod OLAF og Kommissionen.

35 Retten fandt indledningsvis i den appellerede doms præmis 69-73, at de oplysninger, som OLAF's ansatte havde anmodet om adgang til i den foreliggende sag, kunne anses for at være relevante for OLAF's undersøgelse, og at fremstilling af et digitalt kriminalteknisk billede er omfattet af de beføjelser, som Kommissionen er tildelt ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96. Heraf udledte Retten i den appellerede doms præmis 74 og 80, at OLAF's ansatte ikke havde tilsidesat denne bestemmelse ved at anmode Vialto om adgang til disse oplysninger med henblik på deres undersøgelse.

36 Herefter forkastede Retten Vialtos argumenter om, at OLAF havde tilsidesat retten til god forvaltning, princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Hvad angår sidstnævnte princip fastslog Retten – efter at den i den appellerede doms præmis 114 havde erindret om betingelserne for, at en borger kan påberåbe sig dette princip – i dommens præmis 116 og 117, at det i den foreliggende sag var efter Vialtos nægtelse af at imødekomme OLAF's ansattes retmæssige anmodninger om adgang til indsamling af oplysninger, at disse indvilligede i at afvige fra den procedure, der er foreskrevet i OLAF's retningslinjer, for så vidt angår stedet for oplysningernes indsamling og behandling og det til dette formål anvendte medium. Heraf udledte Retten i dommens præmis 118, at Vialto ikke til sin fordel kunne påberåbe sig en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning begrundet i anvendelsen af en afvigende praksis til gavn for selskabet, som endda havde fundet sted, selv om det nægtede at imødekomme de anmodninger, som OLAF's ansatte havde fremsat i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96.

37 Endelig forkastede Retten Vialtos klagepunkt om, at Kommissionen havde tilsidesat selskabets ret til at blive hørt, idet den for det første i den appellerede doms præmis 121 fastslog, at Vialto havde fremsat sine bemærkninger vedrørende kontrollen på stedet gennem skrivelser, der var rettet til OLAF, og for det andet i dommens præmis 122 fastslog, at afgørelsen om at udelukke Vialto fra den omhandlede kontrakt var blevet truffet af CFCU, uden at denne havde været bundet af nogen stillingtagen hertil fra Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger.

38 Følgelig frifandt Retten Kommissionen i det hele i det søgsmål, som Vialto havde anlagt, uden at undersøge betingelserne for, at der kunne foreligge en tilstrækkeligt direkte årsagsforbindelse mellem den anfægtede adfærd og den hævdede skade, og for, at et sådant tab kunne foreligge.

Parternes påstande

39 Vialto har nedlagt følgende påstande i appelskriftet:

– Den appellerede dom ophæves.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

40 Vialto har præciseret, at såfremt Domstolen måtte ophæve den appellerede dom, overlader selskabet det til Domstolen at vurdere, om sagen skal hjemvises til Retten med henblik på behandling af sagens realitet.

41 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes som ugrundet.

– Vialto tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

42 Vialto har fremsat tre anbringender til støtte for appellen. De to første af disse anbringender vedrører fejl, som Retten begik, idet den forkastede de to klagepunkter vedrørende for det første en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 og for det andet en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det tredje anbringende vedrører fejl, som Retten begik, idet den forkastede klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96

Det første anbringendes første og andet led

– Parternes argumentation

43 Med det første anbringendes første og andet led har Vialto gjort gældende, at Retten begik flere fejl vedrørende OLAF's ret til adgang til og indsamling af oplysninger i forbindelse med en kontrol på stedet.

44 For det første gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt på to punkter, før den med urette i den appellerede doms præmis 80 konkluderede, at OLAF ikke havde tilsidesat artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, da det anmodede Vialto om adgang til de oplysninger, der er nævnt i dommens præmis 71.

45 Som det første punkt vedrører den sag, der gav anledning til den appellerede dom, spørgsmålet om en tilsidesættelse af denne bestemmelse som følge af OLAF's anmodning om indsamling af disse oplysninger og ikke som følge af dets anmodning om adgang til dem.

46 Denne urigtige gengivelse førte til en urigtig retsanvendelse fra Rettens side, idet den burde have fortolket retten til adgang til oplysninger som fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 således, at den omfatter dels en meget vidtrækkende ret til undersøgelse, som gælder alle kategorier af oplysninger, der er omhandlet i denne bestemmelse, dels en ret til indsamling, som er begrænset til de oplysninger, der har forbindelse til de transaktioner, som kontrollen vedrører.

47 Som det andet punkt gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt, idet den ikke i den appellerede doms præmis 80 fastslog, at Vialto havde givet OLAF adgang til de omhandlede oplysninger. Retten burde navnlig have taget hensyn til bilaget til OLAF's rapport vedrørende den tredje undersøgelsesdag, som Vialto havde vedlagt stævningen. Det fremgår af dette dokument, at Vialto havde givet OLAF fuld adgang til sit regnskabssystem og sine transaktioner.

48 For det andet kan den appellerede dom ikke begrunde konstateringen i dommens præmis 74, hvorefter de oplysninger, som OLAF havde anmodet om adgang til at indsamle i den foreliggende sag, vedrørte de pågældende transaktioner og var nødvendige for, at kontrollen på stedet kunne forløbe bedst muligt, som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96. Denne konstatering er derfor vilkårlig.

49 For det tredje er denne konstatering, som også er anført i den appellerede doms præmis 83, behæftet med en retlig fejl, eftersom det ikke forud for en søgning på nøgleord kunne antages, at alle de oplysninger, som OLAF anmodede om – bl.a. det fulde indhold af to af Vialtos ansattes korrespondance og computere samt alt indhold på Vialtos server og en kopi af alle selskabets transaktioner siden 2012 – havde forbindelse til de transaktioner, som undersøgelsen vedrørte, og var nødvendige for denne, således at OLAF var berettiget til at indsamle dem.

50 For det fjerde gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt, da den i den appellerede doms præmis 75 fastslog, at Vialto alene modsatte sig indsamling af disse oplysninger på medier, der skulle tages med til OLAF's lokaler, selv om Vialto fra starten og generelt havde modsat sig indsamling af oplysninger, der var uden forbindelse til det kontrollerede projekt.

51 Kommissionen har gjort gældende, at det første anbringendes første og andet led skal forkastes som ugrundede.

– *Domstolens bemærkninger*

52 For det første kan Vialtos argument om, at Retten fordrejede betydningen af det klagepunkt, som selskabet havde fremført i stævningen i første instans om ulovligheden af den adfærd, som blev foreholdt OLAF, og som vedrørte en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, ikke tages til følge.

53 Det bemærkes nemlig, at Retten i den appellerede doms præmis 62 konstaterede, at Vialto foreholdt OLAF at have krævet adgang til at indsamle oplysninger, som ikke havde forbindelse til det omhandlede projekt, i strid med denne bestemmelse. Desuden præciserede Retten i den appellerede doms præmis 75, at Vialto havde anført, at selskabet havde tilladt OLAF's ansatte at få adgang til alle de ønskede oplysninger og kun havde modsat sig indsamling af disse oplysninger.

54 Det kan derfor ikke lægges til grund, at Retten fortolkede stævningen i første instans således, at dette klagepunkt vedrørte spørgsmålet om en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 på grund af OLAF's anmodning om adgang til disse oplysninger snarere end på grund af indsamlingen af disse.

55 For det andet skal det hvad angår Vialtos argument om, at Retten gengav de faktiske omstændigheder urigtigt, idet den ikke i den appellerede doms præmis 80 konstaterede, at Vialto havde givet OLAF adgang til alle de ønskede oplysninger, bemærkes, at denne præmis udgør konklusionen på Rettens ræsonnement vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, og at den ikke indeholder nogen vurdering af Vialtos adfærd. Det følger heraf, at dette argument hviler på en fejlagtig læsning af denne præmis.

56 Selv hvis det antages, at Vialto med dette argument ønskede at anfægte de grunde, som ledte Retten til en sådan konklusion, skal det bemærkes, at den appellerede doms præmis 63-78 ikke indeholder en konstatering af, at Vialto havde nægtet at give OLAF adgang til de oplysninger, der er nævnt i dommens præmis 71.

57 Derimod konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 79, at OLAF's ansatte havde afsluttet kontrollen på stedet og den digitale kriminaltekniske undersøgelse, uden at Vialto havde meddelt dem de oplysninger, som selskabet fandt var omfattet af tavshedspligten eller de kontraktvilkår, som selskabet påberåber sig.

58 I denne henseende skal det bemærkes, at ifølge artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol er en appel begrænset til retsspørgsmål. Det er derfor alene Retten, der har kompetence såvel til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder som til at vurdere beviserne. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet (dom af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

59 En sådan urigtig gengivelse skal fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne. Det påhviler appellanten præcist at angive, hvilke beviser Retten har gengivet urigtigt, og at påvise de fejl i Rettens analyse, som efter appellantens opfattelse har forledt den til denne urigtige gengivelse (dom af 4.3.2020, Tulliallan Burlington mod EUIPO, C-155/18 P – C-158/18 P, EU:C:2020:151, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

60 Vialto har i det væsentlige gjort gældende, at såfremt Retten havde taget hensyn til bilaget til OLAF's rapport vedrørende den tredje dag af kontrollen på stedet, som indeholder selskabets bemærkninger vedrørende forløbet af denne kontroldag, havde Retten måttet konstatere, at Vialto havde givet OLAF fuld adgang til de ønskede oplysninger.

61 Det bemærkes imidlertid, at dette dokument gengiver Vialtos bemærkninger til forløbet af kontrollen, således at det kun kan fastlægge dette selskabs synspunkt med hensyn hertil. Retten præciserede imidlertid i den appellerede doms præmis 75, at Vialto havde anført, at selskabet havde tilladt OLAF's ansatte at få adgang til alle de ønskede oplysninger.

62 Det følger heraf, at Vialtos argument ikke kan godtgøre, at Retten gengav de relevante faktiske omstændigheder eller beviser urigtigt, således at dette argument skal forkastes som ugrundet.

63 For det tredje skal det hvad angår den hævdede manglende begrundelse for konstateringen i den appellerede doms præmis 74 bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis indebærer begrundelsespligten ikke, at Retten skal fremkomme med en udtømmende fremstilling og et for et behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, idet Rettens begrundelse således kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (dom af 25.6.2020, SatCen mod KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

64 I den foreliggende sag angav Retten i den appellerede doms præmis 66-73 de grunde, der fik den til at fastslå, at de oplysninger, som OLAF havde anmodet om adgang til at indsamle, vedrørte de omhandlede transaktioner og var nødvendige for, at kontrollen på stedet kunne forløbe bedst muligt, som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96.

65 Det fremgår af disse præmisser, at denne konstatering først og fremmest er baseret på ordlyden af denne bestemmelse, hvoraf det ifølge Retten fremgår dels, at OLAF er berettiget til at få adgang til alle oplysninger og dokumentation om de forhold, som er genstand for dets undersøgelse, og til at tage kopi af dokumenter, som er nødvendige for at gennemføre kontrollen på stedet, dels at OLAF råder over et vist skøn ved afgørelsen af, hvilke dokumenter der er relevante med henblik herpå. Herefter baserede Retten sig på genstanden for den undersøgelse, som OLAF gennemførte i sagen, og på de ønskede oplysninger, der ifølge Retten var af samme type som dem, der er nævnt i denne bestemmelse. Endelig henviste Retten til de særlige træk ved den digitale kriminaltekniske undersøgelse, herunder navnlig behovet for at foretage en indeksering af oplysningerne ved at fremstille digitale billeder af de omhandlede oplysninger for at kunne identificere de dokumenter, der var relevante for undersøgelsen.

66 Denne begrundelse er tilstrækkelig til, at Vialto for det første kan forstå grundene til, at selskabets argumentation blev forkastet, og Domstolen for det andet kan udøve sin prøvelsesret. Argumentet om den begrundelsesmangel, som Vialto har gjort gældende, skal følgelig forkastes som ugrundet.

67 For det fjerde bemærkes hvad angår den hævdede retlige fejl vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, at Retten i den appellerede doms præmis 74 fastslog, at de oplysninger, som OLAF havde anmodet om adgang til at indsamle i den foreliggende sag, vedrørte de omhandlede transaktioner og var nødvendige for, at kontrollen på stedet kunne forløbe bedst muligt, som omhandlet i denne bestemmelse. Retten fandt desuden i den appellerede doms præmis 80, at OLAF ikke havde tilsidesat denne bestemmelse ved at anmode Vialto om adgang til disse oplysninger med henblik på en analyse heraf.

68 I denne forbindelse fastsætter artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, at Kommissionens inspektører på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret har adgang til alle oplysninger og dokumentation om de pågældende transaktioner, som er nødvendige for, at kontrollen og inspektionen på stedet kan forløbe bedst muligt. Denne bestemmelse præciserer, at Kommissionens inspektører kan anvende de samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører og navnlig er beføjede til at tage kopi af relevante dokumenter. I den nævnte bestemmelse er det ligeledes angivet, at kontrol og inspektion på stedet navnlig kan vedrøre edb-oplysninger.

69 Desuden følger det af artikel 2, stk. 1, i afgørelse 1999/352 og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2013, at den beføjelse, der er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 2185/96 til at foretage kontrol og inspektion på stedet, udøves af OLAF.

70 Det fremgår samlet set af disse bestemmelser, at OLAF's ansatte i forbindelse med en kontrol på stedet på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret har adgang til alle oplysninger, herunder edb-oplysninger, som er nødvendige for, at kontrollen på stedet kan forløbe bedst muligt, og at de kan anvende de samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører og navnlig er beføjede til at tage kopi af relevante dokumenter.

71 Selv om denne bestemmelse hvad angår betingelserne for OLAF's ansattes adgang til oplysninger henviser til den berørte medlemsstats ret, bemærkes, at Vialto på ingen måde har gjort gældende, at OLAF tilsidesatte de gældende regler i ungarsk ret under den omhandlede kontrol på stedet, og at selskabet ikke har fremført noget argument herom.

72 Det bemærkes endvidere, at Vialto ikke har bestridt Rettens konstateringer vedrørende fremstillingen af et digitalt kriminalteknisk billede i den appellerede doms præmis 73, hvori der henvises til forklaringerne i denne doms præmis 44. Retten konstaterede imidlertid i disse præmisser, idet den navnlig støttede sig på artikel 4 og 8 i OLAF's retningslinjer, at fremstilling af et digitalt kriminalteknisk billede af de oplysninger, der ligger på et digitalt lagringsmedium, i forbindelse med en sådan procedure skal gøre det muligt at indeksere oplysningerne, hvilket igen har til formål at muliggøre søgninger på nøgleord ved hjælp af et særligt kriminalteknisk program med henblik på at identificere de dokumenter, der er relevante for OLAF's undersøgelse.

73 For så vidt som Vialto med sin argumentation søger at sidestille fremstilling af et sådant digitalt kriminalteknisk billede af alle de oplysninger, som er lagret på visse digitale medier, med det at tage kopi som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 af samtlige de dokumenter, som er gemt på disse medier, bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 78 i forslaget til afgørelse, at denne operation blot udgør et mellemliggende trin som led i undersøgelsen af sådanne oplysninger (jf. analogt dom af 16.7.2020, Nexans France og Nexans mod Kommissionen, C-606/18 P, EU:C:2020:571, præmis 63).

74 Selv om fremstilling af et sådant billede nødvendigvis teknisk set indebærer, at alle de omhandlede oplysninger midlertidigt »kopieres« på et stadium, hvor det endnu ikke er blevet undersøgt, om de er relevante, er denne operation omfattet af udøvelsen af retten til adgang til oplysninger som fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, eftersom den udelukkende tjener til at identificere de dokumenter, som er relevante for undersøgelsen. Det kan ikke lægges til grund, at OLAF herved tager kopi af alle de pågældende dokumenter som omhandlet i denne bestemmelse. Det følger nemlig af bestemmelsens ordlyd og opbygning, at den ret, som en inspektør har til at tage kopi af relevante dokumenter, til forskel fra udøvelsen af retten til adgang til oplysninger, skal gøre det muligt for inspektøren blandt de dokumenter, som denne har fået adgang til, varigt at beholde kopier af visse af disse, som den pågældende har identificeret som relevante for sin undersøgelse, idet disse dokumenter efterfølgende kan anvendes i forbindelse med denne.

75 Under disse omstændigheder fremgår det, at Retten med føje kunne fastslå, at fremstillingen af et sådant digitalt kriminalteknisk billede kan henføres til den ret, som OLAF er tildelt i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, til at få adgang til de oplysninger, der er nødvendige for, at en kontrol på stedet kan forløbe bedst muligt, og til at tage kopi af relevante dokumenter.

76 Vialto har således ikke godtgjort, at Retten begik en retlig fejl i forbindelse med konstateringen i den appellerede doms præmis 74 og 80, hvorefter OLAF's anmodning til Vialto om at kunne indsamle de oplysninger, der er omhandlet i den appellerede doms præmis 71, med henblik på gennemførelse af en digital kriminalteknisk undersøgelse, ikke var i strid med artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96.

77 Argumentet om den retlige fejl, som Vialto har gjort gældende vedrørende denne konstatering, skal følgelig forkastes som ugrundet.

78 For det femte hviler Vialtos argument om, at Retten gengav de faktiske omstændigheder urigtigt i den appellerede doms præmis 75, på en fejlagtig læsning af denne præmis, og det skal derfor ligeledes forkastes som ugrundet. Retten konstaterede nemlig blot i denne præmis, at Vialto modsatte sig indsamling af oplysninger på et medium, der skulle tages med fra selskabets lokaler, hvilket Vialto ikke har bestridt.

79 Følgelig skal det første anbringendes første og andet led forkastes som ugrundede.

Det første anbringendes tredje led

– Parternes argumentation

80 Med det første anbringendes tredje led har Vialto for det første gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 77, idet den forkastede selskabets argumenter vedrørende overholdelsen af tavshedspligten og vedrørende de kontraktvilkår, der var aftalt med dets handelspartnere, som værende irrelevante for spørgsmålet om, hvorvidt Unionen kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold. Sådanne argumenter er relevante med henblik på at fastslå en tilsidesættelse begået af OLAF af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, eftersom de kan godtgøre, at Vialtos forbehold med hensyn til indsamlingen af oplysninger, som ikke havde forbindelse til undersøgelsen, var begrundede. I henhold til Domstolens praksis ville Vialto dog have skullet bevise, at fremsættelsen af sådanne forbehold ikke udgjorde et retsmisbrug.

81 For det andet gengav Retten stævningen urigtigt ved i den appellerede doms præmis 79 at fastslå, at OLAF ikke kunne anses for at have tvunget Vialto til at bryde sin tavshedspligt eller misligholde de kontraktvilkår, der var aftalt med selskabets handelspartnere, når det på ingen måde havde hævdet at have været tvunget af OLAF til at handle på denne måde.

82 Kommissionen har gjort gældende, at det første anbringendes tredje led skal forkastes, idet det delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er irrelevant, og under alle omstændigheder er ugrundet.

– Domstolens bemærkninger

83 Hvad angår den retlige fejl, som den appellerede doms præmis 77 skulle være behæftet med, bemærkes, at Retten i denne præmis fastslog, at Vialtos argumenter om tavshedspligten og de kontraktlige forpligtelser, der var indgået over for selskabets handelspartnere, var irrelevante for spørgsmålet om, hvorvidt Unionen kunne ifalde ansvar uden for kontraktforhold, idet de tog sigte på at begrunde selskabets nægtelse af at meddele OLAF visse af de oplysninger, som dette havde anmodet om adgang til, og ikke på at foreholde OLAF eller Kommissionen en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

84 I denne sammenhæng kan Vialtos argument om, at selskabet var forpligtet til at bevise, at de forbehold, som det havde udtrykt med hensyn til OLAF's indsamling af visse oplysninger, ikke udgjorde et retsmisbrug, ikke godtgøre, at de argumenter, der blev fremført i første instans vedrørende tavshedspligten og de kontraktlige forpligtelser, der var indgået over for selskabets handelspartnere, kunne godtgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Dette argument er derfor irrelevant.

85 Det samme gælder med hensyn til den urigtige gengivelse af stævningen, som Vialto har gjort gældende. Selv hvis det antages, at Retten – således som Vialto har gjort gældende – gengav stævningen i første instans urigtigt ved i den appellerede doms præmis 79 at have fundet det nødvendigt at behandle et argument, som selskabet ikke havde fremført, vedrørende et pres på det fra OLAF's side, som tvang det til at bryde tavshedspligten og misligholde kontraktlige forpligtelser indgået i forhold til selskabets handelspartnere, ville en sådan fejl nemlig ikke kunne rejse tvivl om, at det første klagepunkt, som Vialto fremsatte i første instans, skulle forkastes.

86 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at klagepunkter, der er rettet mod præmisser, som er anført for fuldstændighedens skyld, i en dom afsagt af Retten, ikke kan føre til dens ophævelse og derfor er uvirksomme (dom af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

87 Følgelig skal det første anbringendes tredje led forkastes som irrelevant, og dette anbringende skal forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumentation

88 Med det andet anbringende har Vialto fremført en række argumenter med henblik på at godtgøre, at Retten i den appellerede doms præmis 118 fejlagtigt fastslog, at OLAF's ansatte ikke havde tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i den foreliggende sag.

89 For det første er den appellerede dom utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som den ikke forklarer, hvorfor den ene af de tre nødvendige betingelser for, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes, ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

90 For det andet er den appellerede doms præmis 118 behæftet med en retlig fejl, idet den er i strid med retspraksis vedrørende forbuddet mod at tilbagekalde en lovlig forvaltningsakt, som giver individuelle rettigheder eller lignende fordele, med tilbagevirkende kraft. De forsikringer, som OLAF's ansatte afgav på den første kontroldag, med hensyn til proceduren for gennemførelsen af kontrollen, var nemlig lovlige. Vialto har i denne henseende præciseret, at en fravigelse af OLAF's retningslinjer ikke udgør en tilsidesættelse af forordning nr. 2185/96. OLAF's ansatte kunne derfor ikke efterfølgende tilbagekalde disse forsikringer og kræve, at kontrollen blev udført, som om disse forsikringer aldrig var blevet givet.

91 I øvrigt er tilbagekaldelse af en forvaltningsakt med tilbagevirkende kraft forbudt, selv om akten måtte anses for at være ulovlig.

92 For det tredje begik Retten en retlig fejl, da den i appellerede doms præmis 118 fastslog, at Vialto ikke kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning begrundet i anvendelsen af en afvigende praksis, som var til gavn for selskabet, og som endda havde fundet sted, selv om det nægtede at imødekomme de anmodninger, som OLAF's ansatte havde fremsat i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96. Formuleringen af denne præmis giver navnlig det indtryk, at Vialto havde handlet i ond tro. Da anmodningerne fra OLAF's ansatte desuden ikke var i overensstemmelse med denne bestemmelse, var selskabets afslag på at imødekomme dem fuldt ud lovligt. Såfremt OLAF's ansatte var af den opfattelse, at Vialto ved sin adfærd havde handlet ulovligt eller hindret undersøgelsen, skulle de i overensstemmelse med artikel 4 og 9 i forordning nr. 2185/96 have anmodet de nationale myndigheder om bistand. OLAF's ansatte besluttede imidlertid at afslutte kontrollen uden at følge denne procedure.

93 Kommissionen har anført, at det andet anbringende delvis er irrelevant og under alle omstændigheder ugrundet.

Domstolens bemærkninger

94 For det første skal det hvad angår den angivelige begrundelsesmangel i den appellerede dom bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis som citeret i nærværende doms præmis 63, at begrundelsespligten ikke indebærer, at Retten skal fremkomme med en udtømmende fremstilling og et for et behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, idet Rettens begrundelse således kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret.

95 I den foreliggende sag fastslog Retten – efter at den i den appellerede doms præmis 114 havde erindret om betingelserne for, at en borger kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – i dommens præmis 116, at det i det foreliggende tilfælde var efter Vialtos nægtelse af at imødekomme OLAF's ansattes anmodninger om adgang til indsamling af oplysninger, at disse indvilligede i at afvige fra den procedure, der er foreskrevet i OLAF's retningslinjer, for så vidt angår stedet for oplysningernes indsamling og behandling og det til dette formål anvendte medium. Desuden anførte Retten i dommens præmis 117, at OLAF i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96 havde ret til adgang til de dokumenter, som Vialto havde nægtet det adgang til. Heraf udledte Retten i dommens præmis 118, at Vialto ikke til sin fordel kunne påberåbe sig en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning begrundet i anvendelsen af en afvigende praksis, som var til gavn for selskabet, og som endda havde fundet sted, selv om det nægtede at imødekomme de anmodninger, som OLAF's ansatte havde fremsat i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96.

96 Det fremgår således af den appellerede doms præmis 113-118, at Retten fandt, at Vialto ikke med rette kunne påberåbe sig en berettiget forventning om anvendelse af en aftale, som selskabet havde besluttet ikke at overholde.

97 Denne begrundelse er tilstrækkelig til, at Vialto kan forstå grundene til, at selskabets argumentation blev forkastet, og til, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Argumentet om den begrundelsesmangel, som Vialto har gjort gældende, skal følgelig forkastes som ugrundet.

98 For det andet er det med hensyn til Vialtos argument om Domstolens praksis vedrørende betingelserne for tilbagekaldelse af en akt, der skaber rettigheder, tilstrækkeligt at konstatere, at Vialto ikke fremførte dette argument i første instans.

99 Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at et anbringende, der fremsættes for første gang i forbindelse med en appelsag ved sidstnævnte, skal afvises. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de anbringender, der er blevet fremført for den. En parts adgang til at fremføre et anbringende, der ikke er blevet fremført for Retten, er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen, der har en begrænset kompetence i appelsager, en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten (dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

100 Dette argument skal derfor afvises fra realitetsbehandling.

101 For det tredje bemærkes hvad angår Vialtos argument om, at Retten begik en retlig fejl, da den i appellerede doms præmis 118 fastslog, at Vialto ikke kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning begrundet i anvendelsen af en afvigende praksis, som var til gavn for selskabet, og som endda havde fundet sted, selv om det nægtede at imødekomme de anmodninger, som OLAF's ansatte havde fremsat i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, at Retten ved således at henvise til Vialtos nægtelse af at fremlægge visse oplysninger, selv om det havde forpligtet sig hertil, forudsætningsvis, men også nødvendigvis fastslog, at Vialto ikke kunne påberåbe sig en berettiget forventning om anvendelse af en aftale, som det havde besluttet ikke at overholde.

102 Det må imidlertid fastslås, at Vialto ved at nægte at overholde de forpligtelser, der var indgået i forhold til OLAF's ansatte i forbindelse med denne aftale, udviste en adfærd, som gjorde det umuligt at anvende aftalen, således at Vialto ikke herefter kunne påberåbe sig en berettiget forventning om anvendelse af denne.

103 Det følger heraf, at Retten ikke begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 118 at fastslå, at Vialto ikke med rette kunne påberåbe sig en berettiget forventning om anvendelse af en aftale, som selskabet havde besluttet ikke at overholde.

104 Vialtos argument om, at den appellerede doms præmis 118 er behæftet med en retlig fejl, skal derfor forkastes som ugrundet.

105 For det fjerde bemærkes med hensyn til Vialtos argument om, at formuleringen af den appellerede doms præmis 118 giver indtryk af, at selskabet handlede i ond tro, at dette argument er baseret på en forkert læsning af den appellerede dom, eftersom den nævnte præmis ikke indeholder nogen vurdering heraf, og det skal derfor forkastes som ugrundet.

106 Hvad angår Vialtos argument om, at OLAF's ansattes anmodning om indsamling af oplysninger ikke var i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, fremgår det for det femte af undersøgelsen af det første anbringende, som Vialto har fremsat, at dette argument ligeledes skal forkastes som ugrundet.

107 For det sjette må det med hensyn til Vialtos argument vedrørende artikel 4 og 9 i forordning nr. 2185/96 konstateres, at Vialto ikke fremførte dette argument i første instans, således at det i overensstemmelse med Domstolens faste praksis som citeret i denne doms præmis 99 skal afvises.

108 Henset til det ovenstående skal det andet anbringende forkastes, idet det delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er ugrundet.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt

Parternes argumentation

109 Med det tredje anbringende har Vialto gjort gældende, at Retten begik flere fejl i forbindelse med, at den i den appellerede doms præmis 121-123 forkastede selskabets argumenter vedrørende tilsidesættelsen af dets ret til at blive hørt.

110 For det første var konstateringerne i den appellerede doms præmis 121 vedrørende det forhold, at Vialto var blevet hørt af OLAF, på ingen måde relevante i forbindelse med undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt selskabets ret til at blive hørt var blevet tilsidesat af Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger.

111 For det andet gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt, da den i den appellerede doms præmis 94 og 122 fastslog, at dette generaldirektorats holdning vedrørende de foranstaltninger, der skulle træffes over for Vialto, ikke var bindende for CFCU. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at en anmodning om sådanne foranstaltninger ville have været bindende for CFCU. Anderledes kan det ikke være, eftersom det selvsamme generaldirektoratet finansierede projektet og derfor havde underskrevet den omhandlede kontrakt.

112 Denne urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder medførte, at Retten foretog en urigtig retsanvendelse. Retten burde nemlig have konkluderet, at Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger havde pligt til at høre Vialto, inden det rettede henvendelse til CFCU med anmodningen om at vedtage de nødvendige foranstaltninger i henhold til den omhandlede kontrakt, i betragtning af Vialtos tilsidesættelse af sine kontraktlige forpligtelser.

113 For det tredje burde Vialtos ret til at blive hørt ligeledes have været overholdt af dette generaldirektorat i forbindelse med dets henstilling, vedlagt som bilag til anmodningen, om at suspendere udførelsen af den omhandlede kontrakt eller den del af kontrakten, som Vialto skulle gennemføre. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, og navnlig af dom af 4. april 2019, OZ mod EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), at retten til at blive hørt også skal overholdes i tilfælde, hvor en EU-institution fremsætter ikke-bindende henstillinger.

114 Kommissionen er enig i Rettens analyse vedrørende retten til at blive hørt og har gjort gældende, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet.

115 Selv hvis det antages, at Kommissionen burde have hørt Vialto, inden den rettede sin henstilling til CFCU, blev denne formalitet for det første overholdt i det foreliggende tilfælde af OLAF som den tjenestegren under Kommissionen, der havde udarbejdet henstillingen.

116 For det andet konstaterede Retten, uden at gengive de faktiske omstændigheder urigtigt, at Kommissionen blot havde opfordret CFCU til at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger ved at formulere henstillinger, i form af eksempler, i denne henseende. Den holdning, som Kommissionen indtog i forhold til Vialto, var således ikke bindende for CFCU. Det forhold, at Kommissionen finansierede projektet, gør ikke en sådan holdning bindende.

117 For det tredje viser dom af 4. april 2019, OZ mod EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), at høringen for det organ, der udsteder henstillingen, har en subsidiær karakter, idet vægten lægges på det besluttende organ. Desuden adskiller den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, sig fra situationen i den foreliggende sag, idet det organ, der afgav henstillingen, og det besluttende organ i den første sag tilhørte den samme administrative struktur.

Domstolens bemærkninger

118 Med hensyn til den retlige fejl, som Retten skulle have begået i den appellerede doms præmis 122, bemærkes, at Retten i denne præmis fastslog, at Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger ikke var forpligtet til at høre Vialto, før CFCU vedtog sin afgørelse om at udelukke selskabet fra den omhandlede kontrakt, eftersom CFCU traf denne afgørelse uden at være bundet af nogen stillingtagen hertil fra Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger.

119 Vialto har bestridt denne konklusion, idet selskabet har gjort gældende, at selv hvis det antages, at CFCU traf den nævnte afgørelse uden at være bundet af en stillingtagen hertil fra Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger, burde sidstnævnte have hørt Vialto, inden det vedtog en sådan stillingtagen.

120 I denne henseende bemærkes, at artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bestemmer, at retten til god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.

121 Retten til at blive hørt garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (dom af 4.6.2020, EU-Udenrigstjenesten mod De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

122 Det skal ligeledes bemærkes, at retten til at blive hørt er en del af retten til forsvar, der er et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat specifikke bestemmelser herom. Dette princip indebærer, at adressater for en afgørelse, der i væsentlig grad påvirker deres interesser, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende vedrørende de omstændigheder, der er lagt dem til last som grundlag for disse afgørelser (jf. i denne retning dom 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet, C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

123 Som generaladvokaten har anført i punkt 121 i forslaget til afgørelse, må en tilsidesættelse af retten til forsvar, som retten til at blive hørt udgør en del af, undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde (jf. i denne retning dom af 25.10.2011, Solvay mod Kommissionen, C-110/10 P, EU:C:2011:687, præmis 63).

124 Hvad angår den omhandlede stillingtagen fra Generaldirektoratet for Udvidelsesforhandlinger bemærkes, at artikel 10 i forordning nr. 718/2007 ganske rigtigt under de generelle principper for gennemførelsen af førtiltrædelsesbistanden fastsætter, at Kommissionen overdrager den decentraliserede forvaltning af visse aktioner til modtagerlandet, hvilken forvaltning mindst skal dække udbud, kontaktindgåelse og udbetalinger. Desuden fremgår det af denne forordnings artikel 21, stk. 1, litra f), at modtagerlandet udpeger en operationel struktur for hver Ipa-komponent eller -program. Endvidere følger det af denne forordnings artikel 28, at den operationelle struktur udgøres af et organ eller en samling af organer inden for modtagerlandets administration, som har ansvaret for at forvalte og administrere denne bistand i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og herunder bl.a. varetager udbudsprocedurer, procedurer vedrørende tildeling af tilskud og den efterfølgende kontraktindgåelse (jf. i denne retning kendelse af 4.7.2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon mod Kommissionen m.fl., C-520/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:457, præmis 32).

125 Det følger heraf, at offentlige kontrakter, der indgås af tredjelande, og som er berettigede til støtte under Ipa, under anvendelse af princippet om decentraliseret forvaltning, er nationale kontrakter, og at de virksomheder, der afgiver tilbud eller tildeles de pågældende kontrakter, alene indgår i et retsforhold med det for kontrakten ansvarlige tredjeland (jf. i denne retning kendelse af 4.7.2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon mod Kommissionen m.fl., C-520/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:457, præmis 34).

126 Når dette er sagt, bevarer Kommissionen, således som det fremgår af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 718/2007, det overordnede endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget og har derfor kompetence til at afgøre, hvilke beløb der eventuelt ikke er berettigede til EU-finansiering.

127 Henset til Kommissionens overordnede endelige ansvar for gennemførelsen af det almindelige budget må det imidlertid fastslås, at en skrivelse, hvori denne institution henstiller til CFCU ikke at arbejde sammen med Vialto, idet det anføres, at beløb udbetalt til dette selskab i forbindelse med det omhandlede projekt under alle omstændigheder ikke er berettigede til finansiering over Unionens budget, med rimelighed kan anses for i praksis at have en betydelig indvirkning på CFCU's afgørelse med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal træffes over for Vialto for så vidt angår den omhandlede kontrakt, som kan berøre dette selskab negativt, og som i ikke uvæsentligt omfang går videre end den indvirkning, som en simpel henstilling må forventes at have.

128 En sådan stillingtagen fra Kommissionens side kan således have sådanne følger for den pågældende erhvervsdrivende, at denne skal have mulighed for at fremsætte bemærkninger vedrørende den adfærd, som vedkommende foreholdes, og de foranstaltninger, der skal træffes over for vedkommende i forbindelse med den omhandlede kontrakt, før Kommissionen træffer sin afgørelse vedrørende disse spørgsmål (jf. analogt dom af 10.7.2001, Ismeri Europa mod Revisionsretten, C-315/99 P, EU:C:2001:391, præmis 29).

129 Denne stillingtagen fra Kommissionens side skal derfor anses for at være en individuel foranstaltning, som berører Vialto negativt som omhandlet i artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder.

130 Det må derfor fastslås, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 122 fastslog, at Kommissionen ikke var forpligtet til at høre Vialto, før CFCU vedtog sin afgørelse om at udelukke selskabet fra den omhandlede kontrakt.

131 Når dette er sagt, fremgår det af den appellerede doms præmis 121 og 123, at Retten, da den forkastede Vialtos argument om Kommissionens tilsidesættelse af retten til at blive hørt, ligeledes baserede sig på den omstændighed, at Vialto i den foreliggende sag var blevet hørt af OLAF.

132 Det skal i denne henseende fastslås, at Kommissionen ikke på grundlag af en sådan omstændighed kan lægge til grund, at dens pligt til at høre den berørte person er blevet opfyldt.

133 I overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 883/2013 skal OLAF nemlig, når den afslutter sin undersøgelse, udarbejde en undersøgelsesrapport ledsaget af henstillinger fra generaldirektøren om, hvorvidt der bør træffes foranstaltninger. I denne forordnings artikel 11, stk. 3, er det præciseret, at de rapporter og henstillinger, der udarbejdes efter en ekstern

undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder i overensstemmelse med reglerne for eksterne undersøgelser og, hvis det er nødvendigt, til de kompetente tjenestegrene i Kommissionen.

134 Det følger af ordlyden og opbygningen af disse bestemmelser, at det påhviler den myndighed, hvortil disse henstillinger er rettet, at foretage sin egen undersøgelse og høre den berørte person, før den træffer en afgørelse, der kan være bebyrdende for den pågældende.

135 I denne sammenhæng kan de strukturelle forbindelser mellem OLAF og Kommissionen heller ikke fritage sidstnævnte for en sådan forpligtelse ved at gøre det muligt at lægge til grund, at Vialto allerede var blevet hørt af denne institution i forbindelse med OLAF's ansattes høring af selskabet.

136 Følgelig skal det tredje appelanbringende tages til følge, og den appellerede dom ophæves, for så vidt som Vialtos klagepunkt vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af retten til at blive hørt herved blev forkastet som ugrundet.

Søgsmålet for Retten

137 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

138 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som EU-institutionerne lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det hævdede tab (dom af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

139 I det foreliggende tilfælde er sagen moden til påkendelse for så vidt angår den første af disse betingelser vedrørende Kommissionens adfærd.

140 Det fremgår nemlig af de grunde, der er anført i forbindelse med analysen af det tredje anbringende, som Vialto har fremsat til støtte for appellen, at selskabet har godtgjort, at Kommissionen tilsidesatte retten til at blive hørt, som udgør en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

141 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne tilsidesættelse er tilstrækkeligt kvalificeret, har Vialto gjort gældende, at Kommissionen ikke frit kunne beslutte at kræve, at Vialto blev udelukket fra projektet, uden at give selskabet mulighed for at blive hørt og udøve sin ret til forsvar.

142 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at når en EU-institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, være tilstrækkelig til, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af denne ret, som kan medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold (dom af 20.1.2021, Kommissionen mod Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

143 Som det fremgår af de grunde, der er anført i forbindelse med analysen af det tredje anbringende, var Kommissionen forpligtet til at høre Vialto, inden den meddelte CFCU sin stillingtagen til, hvilke foranstaltninger der skulle træffes over for selskabet i forbindelse med den omhandlede kontrakt, således at denne institution ikke havde noget skøn i denne henseende.

144 I øvrigt er sagen ikke moden til påkendelse.

145 De øvrige betingelser for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, er nemlig ikke blevet undersøgt af Retten.

146 Desuden fremgår det af den appellerede doms præmis 25 og 26, at Vialto i retsmødet for Retten i meget betydeligt omfang ændrede sin holdning med hensyn til størrelsen af den skade, som selskabet hævdede at have lidt.

147 Henset til det ovenstående er Domstolen ikke i stand til med en tilstrækkelig grad af sikkerhed at tage stilling til, om der faktisk foreligger et tab, og om der er en årsagsforbindelse mellem Kommissionens tilsidesættelse af retten til at blive hørt og det påberåbte tab.

148 Følgelig skal sagen hjemvises til Retten, for at denne kan træffe afgørelse herom.

Sagsomkostninger

149 Da sagen hjemvises til Retten, skal afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

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

1) Den Europæiske Unions Rets dom af 26. juni 2019, Vialto Consulting mod Kommissionen (T-617/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:446), ophæves, for så vidt som Vialto Consulting Kft.'s klagepunkt vedrørende Europa-Kommissionens tilsidesættelse af retten til at blive hørt herved blev forkastet som ugrundet.

2) I øvrigt forkastes appellen.

3) Sagen hjemvises til Retten, for at denne kan træffe afgørelse vedrørende betingelserne for Den Europæiske Unions ansvar uden for kontraktforhold med hensyn til spørgsmålet, om der foreligger en årsagsforbindelse mellem Kommissionens tilsidesættelse af retten til at blive hørt og det påberåbte tab, og spørgsmålet, om der faktisk foreligger et tab.

4) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Underskrifter