Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

28 октомври 2021 година*

„Обжалване — Иск за обезщетение — Извъндоговорна отговорност — Инструмент за предприсъединителна помощ — Децентрализирано управление — Разследване на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) — Проверки на място — Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 — Член 7 — Достъп до компютърни данни — Цифрова криминалистична експертиза — Принцип на защита на оправданите правни очаквания — Право на изслушване — Неимуществена вреда“

По дело C-650/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 3 септември 2019 г.,

Vialto Consulting Kft., установено в Будапеща (Унгария), представлявано от D. Sigalas и S. Paliou, dikigoroi,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, представлявана от D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz и A. Katsimerou,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, L. Bay Larsen (докладчик), заместник-председател на Съда, и J.-C. Bonichot, съдия,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 февруари 2021 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 април 2021 г.,

* Език на производството: гръцки.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Vialto Consulting Kft. (наричано по-нататък „Vialto“) иска да се отмени решението на Общия съд на Европейския съюз от 26 юни 2019 г., Vialto Consulting/Комисия (T-617/17, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:446), с което се отхвърля искът му за обезщетение за вредите, които то твърди, че е претърпяло поради неправомерното според него поведение на Европейската комисия и на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) във връзка с изключването му от договора за предоставяне на услуги с референтен номер TR2010/0311.01-02/001 (наричан по-нататък „разглежданият договор“).

Правна уредба

Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96

2 Съгласно член 4 от Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 година относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 1996 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 24):

„Контролът и проверките на място се подготвят и провеждат от Комисията в тясно сътрудничество с компетентните органи на съответната държава членка, които биват своевременно информирани за предмета, целта и правната основа на контрола и проверките, така че да могат да окажат необходимата помощ. За тази цел служителите на съответната държава могат да участват в контрола и проверките на място.

Освен това, ако съответната държава членка желае, контролът и проверките на място се извършват съвместно от Комисията и нейните компетентни органи“.

3 Член 7 от този регламент гласи:

„1. Инспекторите на Комисията имат достъп, при същите условия както националните административни инспектори [и при спазване на националното законодателство], до цялата информация и документация, свързани със съответните операции, които се явяват необходими за правилното провеждане на контрола и проверките на място. Те могат да използват същите материални средства за контрол както националните административни инспектори, и по-специално да взимат копия от подходящите документи.

Контролът и проверките на място могат, по-специално, да се отнасят до:

[…]

– компютърни данни,

[…].

2. В случай на необходимост държавите членки са тези, които по искане на Комисията трябва да вземат подходящите предохранителни мерки, предвидени от националното законодателство, по-специално за запазване на доказателствения материал“.

4 Член 9 от посочения регламент предвижда:

„Когато икономическите оператори, посочени в член 5, се противопоставят на контрол или проверка на място, заинтересованата държава членка оказва на инспекторите на Комисията съгласно националните разпоредби съдействието, необходимо за да изпълнят своето задължение по контрола и проверката на място.

В случай на необходимост държавите членки следва да вземат необходимите мерки в съответствие с националното право“.

Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом

5 Съгласно член 2, параграф 1, първа алинея от Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 28 април 1999 година за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 148):

„Службата упражнява правомощията на Комисията да провежда външни административни разследвания с цел засилване борбата с измамите, корупцията и други незаконни действия, засягащи неблагоприятно финансовите интереси на Общността, както и за целите на борбата с измамите относно всеки друг акт или действие на оператори, което представлява нарушение на разпоредбите на общностното право“.

Регламент (ЕО) № 718/2007

6 Съображение 1 от Регламент (ЕО) № 718/2007 на Комисията от 12 юни 2007 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) (ОВ L 170, 2007 г., стр. 1) гласи:

„Целта на Регламент (ЕО) № 1085/2006 (наричан по-долу „Регламент за ИПП“) е предоставяне на предприсъединителна помощ на страните бенефициери и подкрепа при прехода им от приложение II в приложение I към посочения регламент и до момента на членството им в Европейския съюз“.

7 Член 10, параграф 1 от Регламент № 718/2007 предвижда:

„Освен ако в параграфи 2, 3 и 4 не е предвидено друго, за прилагане на подпомагането съгласно Регламента за ИПП се използва децентрализирано управление, при което Комисията поверява управлението на определени дейности на страната бенефициер, като същевременно запазва цялостната крайна отговорност за изпълнението на общия бюджет в съответствие с член 53в от [Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198)] и съответните разпоредби на Договорите за ЕО.

За целите на подпомагането съгласно Регламента за ИПП децентрализираното управление обхваща най-малко провеждането на търгове, сключването на договори и плащанията.

[…]“.

8 Член 21, параграф 1 от този регламент има следния текст:

„Страната бенефициер определя следните отделни инстанции и органи:

[…]

е) оперативна структура по раздели на ИПП или програми;

[…]“.

9 Член 28 от посочения регламент предвижда:

„1. За всеки раздел на ИПП или програма се създава оперативна структура за управление и прилагане на подпомагането съгласно Регламента за ИПП.

Оперативната структура е инстанция или група инстанции в администрацията на страната бенефициер.

2. Оперативната структура отговаря за управлението и изпълнението на съответната програма или програми в съответствие с принципа за добро финансово управление. За тези цели тя изпълнява редица функции, които включват:

[…]

е) организиране на тръжни процедури, процедури за отпускане на субсидии и последващо сключване на договори, извършване и възстановяване на плащания за крайния бенефициер;

[…]“.

Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013

10 Съгласно член 3 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1):

„1. Службата упражнява правомощията, поверени на Комисията с Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 за извършване на проверки и инспекции на място в държавите членки и — в съответствие с действащите споразумения за сътрудничество и взаимопомощ, както и с всички останали действащи правни инструменти — в трети държави и в помещенията на международни организации.

[…]

2. С оглед установяване на наличието на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза във връзка със споразумение или решение за безвъзмездни средства или договор, свързани с финансиране от Съюза, в съответствие с разпоредбите и процедурите, установени с Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96, Службата може да извършва проверки и инспекции на място на икономически оператори.

[…]“.

11 Член 11 от този регламент гласи:

„1. След завършване на дадено разследване от Службата се изготвя доклад под разпореждането на генералния директор. В доклада се представя правното основание за разследването, предприетите процесуални действия, установените факти и първоначалната им правна квалификация, оценка на финансовите последици от установените факти, спазването на процесуалните гаранции в съответствие с член 9 и заключенията от разследването.

Докладът е придружен от препоръки на генералния директор за това дали да се предприемат действия или не. В тези препоръки при необходимост се посочват евентуални дисциплинарни, административни, финансови и/или съдебни действия на засегнатите институции, органи, служби и агенции и на компетентните органи на засегнатите държави членки и се прави по-конкретно оценка на размера на сумите, които следва да бъдат възстановени, и предварителна правна квалификация на установените факти.

[…]

3. Докладите и препоръките, изготвени след провеждането на външно разследване, както и съответните свързани документи се изпращат на компетентните органи на засегнатите държави членки в съответствие с правилата, свързани с външните разследвания[,] и при необходимост на компетентните служби на Комисията.

[…]“.

Насоки на OLAF за нейния персонал относно процедурите в областта на цифровата криминалистика

12 Съгласно член 4, параграфи 3 и 4 от Насоките от 15 февруари 2016 г. на OLAF за нейния персонал относно процедурите в областта на цифровата криминалистика (наричани по-нататък „Насоките на OLAF“):

„3. В началото на цифровата криминалистична експертиза СЦД (специалист по цифрови доказателства от персонала на OLAF) извършва следното: 1) документира и заснема всички цифрови носители, които са обект на цифровата експертиза, както и физическата среда и оформление; 2) съставя опис на цифровите носители. Описът следва да бъде включен в „Доклада от цифровата криминалистична експертиза“, а снимките — приложени към него.

4. По правило СЦД следва да осъществи пълно цифрово изземване на посочените в параграф 3 устройства за целите на криминалистичната експертиза. Ако е възможно, СЦД и разследващият служител заедно преглеждат устройствата, за да определят дали е

вероятно да съдържат данни, които потенциално да са от значение за разследването, и дали би било целесъобразно да се осъществи частично изземване. Ако това е така, СЦД може вместо това да осъществи частично изземване на данните. При изземването на цифровото копие се прави кратко описание на съдържанието и се посочва референтният номер, определен от СЦД“.

13 Член 8, параграфи 2 и 4 от Насоките на OLAF предвижда:

„2. СЦД прехвърля цифровото копие на сървъра с файлове в лабораторията по криминалистика. Така предаденият файл се превръща в работен файл за експертизата. СЦД информира разследващия служител непосредствено след като работният файл за експертизата стане готов.

[…]

4. Когато е наличен съответният работен файл, разследващият служител иска писмено информация чрез модула за подаване на искания (CMS), за да индексира работния файл, и евентуално, за да получи съдействие от СЦД или оперативен анализатор с цел идентифициране на релевантните за разследването данни. В последното искане се описват целта на търсенето и видът факти и/или доказателства, които разследващият служител издирва. В отговор на писменото искане на разследващия служител и съвместно с него СЦД извлича данните, съответстващи на критериите за търсене, от съответния работен файл, като разследващият служител има достъп единствено за четене“.

Обстоятелствата по спора

14 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—23 от обжалваното съдебно решение и за нуждите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.

15 Vialto е учредено по унгарското право дружество, което предоставя консултантски услуги на предприятия и образувания от публичния и частния сектор.

16 На 22 април 2011 г. Комисията сключва споразумение за финансиране с Република Турция в рамките на системата за децентрализирано управление с предварителен контрол, като част от националната програма за Република Турция по раздел „Подпомагане на прехода и [на] институционално[то] изграждане“ на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). Определената оперативна структура по смисъла на член 21 от Регламент № 718/2007 е Central Finance and Contracts Unit (Централното звено за финансиране и договаряне, наричано по-нататък „CFCU“), структура в турската администрация.

17 На 17 декември 2013 г. в притурката към *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ 2013/S 244-423607) под референтен номер EuropeAid/132338/D/SER/TR е публикувано обявление за ограничена процедура за възлагане на поръчка за доставката на услуги за външен контрол на качеството в контекста на проект TR2010/0311.01 „Digitization of Land Parcel Identification System“ (Цифровизация на системата за идентификация на земеделските парцели) (наричан по-нататък „разглежданият проект“). Определеният в обявлението възлагащ орган е CFCU.

18 На 19 септември 2014 г. въпросната поръчка е възложена на координиран от Agrotec SpA. консорциум (наричан по-нататък „консорциумът“), състоящ се от петима участници, сред които и Vialto. Консорциумът сключва разглеждания договор с CFCU.

19 След започването на разследване поради съмнения за корупция или измами, извършени в рамките на разглеждания проект, OLAF решава да извърши проверки и инспекции в помещенията на Vialto (по-нататък „проверката на място“).

20 На 7 април 2016 г. OLAF издава две пълномощни, с които определя служителите, отговорни за извършването на проверката на място и на една цифрова криминалистична експертиза. Съгласно условията на тези пълномощни целта на проверката на място е да се съберат съхраняваните от Vialto доказателства за евентуалното му участие в корупционните действия и измамите, за които се твърди, че са извършени във връзка с разглеждания проект. Целта на цифровата криминалистична експертиза е да се получи по-специално цифрово копие на всички цифрови съоръжения на Vialto, използвани за управлението на разглеждания проект, на електронната кореспонденция на Vialto и неговите служители, на функционалните електронни пощенски кутии, използвани за изпълнението на разглеждания проект, както и на файловете и папките в мрежата на Vialto, които биха могли да послужат на разследването.

21 Проверката на място и цифровата криминалистична експертиза са проведени в периода от 12 до 14 април 2016 г. OLAF изготвя протокол за всеки ден от проверката. В протокола от 14 април 2016 г. е посочено, че Vialto е отказал да предостави определена информация на OLAF. Представител на Vialto подписва всеки от протоколите и при необходимост отправя коментари.

22 С писмо от 6 май 2016 г. Vialto подава оплакване пред OLAF, в което оспорва или коментира някои обстоятелства, съдържащи се в тези протоколи. OLAF отговаря на оплакването с писмо от 8 юли 2016 г.

23 С писмо от 14 септември 2016 г. OLAF уведомява Vialto, че то се счита за лице, заинтересовано от разследването на съмненията за корупция или измама във връзка с разглеждания проект, и го приканва да представи становището си в десетдневен срок.

24 С писмо от 23 септември 2016 г. Vialto представя становището си на OLAF и посочва, че е действало в съответствие с приложимата правна уредба и е спазило всички условия за законен достъп на OLAF до неговите данни.

25 С писмо от 29 септември 2016 г. CFCU уведомява Agrotec за протичането на проверката на място в помещенията на Vialto и за факта, че последното не се е съгласило да даде на OLAF достъп до определена информация, поискана от нея, за да проведе разследването си. CFCU добавя, че според OLAF с поведението си Vialto е нарушило член 25 от общите условия, приложими към разглеждания договор (наричани по-нататък „общите условия“), който се отнася до инспекциите, проверките и одита от страна на структурите на Европейския съюз. CFCU уточнява също, че OLAF проучва положението със съответните служби на Комисията. Като изтъква, че съгласно общите условия Agrotec е неговият единствен партньор по всички договорни и финансови въпроси, CFCU уведомява това дружество, че спира превантивно плащането на представяните от него фактури поне докато OLAF приключи разследването.

26 С писмо от 13 октомври 2016 г. генерална дирекция (ГД) „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Комисията (наричана по-нататък „ГД „Разширяване“) уведомява CFCU за отказа на Vialto, в нарушение на член 25 от общите условия, да сътрудничи при провежданото от OLAF разследване, приканва го да предприеме необходимите мерки съгласно общите условия и в тази връзка да обмисли спирането на изпълнението на разглеждания договор или на изпълняваната от Vialto част като една от възможните мерки на основание на членове 25 и 35 от общите условия. Тя добавя, че според нея сумите, изплатени на Vialto по разглеждания договор, не отговарят на условията за финансиране от бюджета на Съюза, и иска от CFCU да определи точния размер на тези суми.

27 С писмо от 9 ноември 2016 г. OLAF уведомява Vialto, че разследването е приключило, че окончателният ѝ доклад от него е изпратен на ГД „Разширяване“ и че е препоръчала на тази генерална дирекция да предприеме съответните мерки, за да гарантира прилагането на процедурите и санкциите, произтичащи от сериозното нарушение на общите условия от страна на Vialto.

28 С писмо от 11 ноември 2016 г. CFCU уведомява Agrotec, че OLAF е приключила разследването си и е стигнала до извода, че Vialto е нарушило член 25 от общите условия. Освен това CFCU уведомява Agrotec за решението си да изключи Vialto от разглеждания договор във всяко отношение и да продължи да го изпълнява, вместо да последва препоръката на ГД „Разширяване“ да спре изпълнението на този договор. В съответствие с това CFCU иска от Agrotec незабавно да прекрати дейността на Vialto и да вземе необходимите мерки, за да го изключи от консорциума, а именно като изготви допълнение към разглеждания договор.

29 С писмо от 5 декември 2016 г., адресирано до CFCU, Vialto оспорва изключването му от разглеждания договор. CFCU отхвърля доводите му с писмо от 10 януари 2017 г.

30 На 13 декември 2016 г. CFCU и Agrotec подписват допълнение към разглеждания договор, за да заличат Vialto от списъка с членове на консорциума и да изведат съответните последици, по-специално във финансово отношение.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

31 На 7 септември 2017 г. Vialto предявява в секретариата на Общия съд иск Комисията да бъде осъдена да му плати, заедно с лихвите, обезщетение в размер на 320 944,56 EUR за имуществени вреди и 150 000 EUR за неимуществени вреди, за които твърди, че са му причинени от неправомерното според него поведение на Комисията и на OLAF във връзка с изключването му от разглеждания договор.

32 В подкрепа на този иск Vialto изтъква две оплаквания, свързани с неправомерното поведение на OLAF, първото от които е за нарушение на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, а второто — за нарушение на правото на добра администрация, на принципа за недопускане на дискриминация, на принципа на пропорционалност и на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Освен това Vialto твърди неправомерно поведение на Комисията, тъй като нарушила правото му на изслушване.

33 В съдебното заседание пред Общия съд Vialto се отказва от искането си за обезщетение за твърдените имуществени вреди и намалява искания размер на обезщетението за твърдените неимуществени вреди на 25 000 EUR заедно с лихвите.

34 След като приема, че Комисията неправилно е оспорила компетентността му, а на това основание и допустимостта на иска, с обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля всички оплаквания на Vialto срещу OLAF и Комисията.

35 Най-напред, в точки 69—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че данните, до които служителите на OLAF са поискали достъп в настоящия случай, биха могли да се считат за релевантни в контекста на разследването на OLAF и че създаването на цифрово копие за криминалистична експертиза попада в рамките на правомощията, предоставени на Комисията съгласно член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96. От това той заключава в точки 74 и 80 от обжалваното съдебно решение, че служителите на OLAF не са нарушили тази разпоредба, като са поискали от Vialto да им осигури достъп до тези данни за анализ.

36 По-нататък, Общият съд отхвърля доводите на Vialto, че OLAF е нарушила правото на добра администрация, принципа за недопускане на дискриминация, принципа на пропорционалност и принципа на защита на оправданите правни очаквания. Що се отнася до последния принцип, след като в точка 114 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня условията, които трябва да са изпълнени, за да може дадено лице да се позове на него, в точки 116 и 117 от това решение той приема, че в настоящия случай служителите на OLAF са приели да се отклонят от предвидената в Насоките на OLAF процедура, що се отнася до мястото на получаване и обработване на данните и до използвания за тази цел носител, именно вследствие на отказа на Vialto да изпълни отправените от служителите на OLAF законни искания за събиране на данни. От това Общият съд заключава в точка 118 от посоченото решение, че Vialto не може да се позове на достатъчно съществено нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания при прилагането на дерогираща в негова полза практика, въпреки отказа му да уважи исканията, отправени от служителите на OLAF в съответствие с член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96.

37 Накрая, Общият съд отхвърля оплакването на Vialto, че Комисията е нарушила правото му да бъде изслушано, като приема, от една страна, че Vialto е представило становището си относно проверката на място с писма, адресирани до OLAF (т. 121 от обжалваното съдебно решение), и от друга страна, че CFCU е взело решението да изключи Vialto от разглеждания договор, без да е било обвързано от позицията на ГД „Разширяване“ в този смисъл (т. 122 от обжалваното съдебно решение).

38 Поради това Общият съд отхвърля изцяло иска на Vialto, без да разгледа условията за наличие на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и твърдяната вреда, както и за наличие на такава вреда.

Искания на страните

39 С жалбата си Vialto иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

40 Vialto уточнява, че ако Съдът отмени обжалваното съдебно решение, то оставя на него да прецени дали да върне делото на Общия съд, за да се произнесе по същество.

41 Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди Vialto да заплати съдебните разноски.

По жалбата

42 В подкрепа на жалбата си до Съда Vialto излага три основания. Първите две основания са свързани с грешки, допуснати от Общия съд, доколкото е отхвърлил двете оплаквания, първо, за нарушение на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 и второ, за нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Третото основание е свързано с грешки, допуснати от Общия съд, доколкото той е отхвърлил оплакването за нарушение на правото на изслушване.

По първото основание: нарушение на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96

По първата и втората част от първото основание

– *Доводи на страните*

43 С първата и втората част от първото основание Vialto твърди, че Общият съд е допуснал редица грешки, свързани с правомощията на OLAF за достъп до данни и за събиране на данни в рамките на проверка на място.

44 На първо място, Общият съд изопачил фактите по два начина, преди да заключи неправилно в точка 80 от обжалваното съдебно решение, че OLAF не е нарушила член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, когато е поискала от Vialto достъп до данните, посочени в точка 71 от същото решение.

45 От една страна, делото, по което е постановено обжалваното съдебно решение, се отнасяло до нарушение на тази разпоредба поради искането на OLAF за събиране на тези данни, а не поради искането ѝ за достъп до посочените данни.

46 Това изопачаване довело до неправилно прилагане на правото от Общия съд, който трябвало да тълкува правото на достъп, предвидено в член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, в смисъл, че включва, от една страна, много широко право на разследване, което се прилага за всички категории данни, посочени в тази разпоредба, и от друга страна, право на събиране, ограничено до данните, имащи връзка с операциите, до които се отнася проверката.

47 От друга страна, Общият съд изопачил фактите, като в точка 80 от обжалваното съдебно решение не приел, че Vialto е предоставило на OLAF достъп до разглежданите данни. По-специално според Vialto Общият съд е трябвало да вземе предвид приложението към протокола на OLAF относно третия ден от проверката, приложено от Vialto към исковата му молба. От този документ било видно, че Vialto е предоставило на OLAF пълен достъп до счетоводната си система и до своите сделки.

48 На второ място, в точка 74 от обжалваното съдебно решение било прието, без да се изложат мотиви, че данните, които OLAF е поискала да събере, се отнасят до съответните операции и са необходими за правилното провеждане на проверката на място по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96. Следователно подобен извод бил произволен.

49 На трето място, този извод, повторен и в точка 83 от обжалваното съдебно решение, бил опорочен от грешка при прилагане на правото, тъй като не можело да се приеме, преди да се извърши търсене по ключови думи, че всички поискани от OLAF данни, по-специално цялата кореспонденция и цялото съдържание от компютрите на двама служители на Vialto, както и всички данни от сървъра му и информация за всичките му сделки, считано от 2012 г., имат връзка с разследваните операции и са необходими за разследването, така че OLAF да има право да ги събере.

50 На четвърто място, Общият съд изопачил фактите, като приел в точка 75 от обжалваното съдебно решение, че Vialto се е противопоставило само на събирането на тези данни на носители, които да бъдат отнесени в помещенията на OLAF, докато всъщност Vialto се е противопоставило от самото начало и по принцип на събирането на данни, които нямат връзка с разглеждания проект.

51 Комисията иска първата и втората част от първото основание да бъдат отхвърлени по същество.

– *Съображения на Съда*

52 Първо, не може да бъде възприет доводът на Vialto, че Общият съд е изопачил обхвата на изложеното в исковата му молба в първоинстанционното производство оплакване за неправомерност на поведението на OLAF поради нарушение на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96.

53 Всъщност следва да се отбележи, че в точка 62 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че Vialto се оплаква от искането на OLAF да може да събере данни без връзка с разглеждания проект в нарушение на тази разпоредба. Освен това в точка 75 от обжалваното съдебно решение Общият съд е уточнил, че съгласно твърденията на Vialto то е позволило на служителите на OLAF да осъществят достъп до всички поискани данни и е възразило единствено срещу събирането на тези данни.

54 Следователно не може да се приеме, че Общият съд е тълкувал исковата молба в първоинстанционното производство в смисъл, че това оплакване се отнася до нарушение на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 поради искането за достъп на OLAF до тези данни, а не поради тяхното събиране.

55 Второ, що се отнася до твърдението на Vialto, че Общият съд е изопачил фактите, като в точка 80 от обжалваното съдебно решение не е приел, че Vialto е предоставило на OLAF достъп до всички поискани данни, следва да се отбележи, че тази точка представлява заключение на съображенията на Общия съд, свързани с тълкуването на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, и не съдържа никаква преценка относно поведението на Vialto. Следователно това твърдение почива на неправилен прочит на тази точка.

56 Освен това, дори да се предположи, че с това твърдение Vialto е искало да оспори съображенията, довели Общия съд до такова заключение, следва да се отбележи, че в точки 63—78 от обжалваното съдебно решение не се приема, че Vialto е отказало да предостави на OLAF достъп до данните, посочени в точка 71 от обжалваното съдебно решение.

57 За сметка на това в точка 79 от обжалваното съдебно решение Общият съд е посочил, че служителите на OLAF са прекратили проверката на място и цифровата криминалистична експертиза, без Vialto да им е съобщило данните, които според него представляват професионална тайна или попадат в обхвата на договорните клаузи, на които се позовава.

58 В това отношение е важно да се припомни, че съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси. Поради това единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява относимите факти, както и да преценява доказателствата. Следователно преценката на тези факти и на тези доказателства, освен в случай на тяхното изопачаване, не представлява правен въпрос, който в това си качество да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване (решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия, C-615/19 P, EU:C:2021:133, т. 73 и цитираната съдебна практика).

59 Изопачаването трябва ясно да личи от материалите по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на фактите и доказателствата. В тежест на жалбоподателя е да посочи точно фактите и доказателствата, които според него са изопачени от Общия съд, и да докаже грешките в анализа, които при извършената от последния преценка са довели до това изопачаване (решение от 4 март 2020 г., Tulliallan Burlington/EUIPO, C-155/18 P—C-158/18 P, EU:C:2020:151, т. 102 и цитираната съдебна практика).

60 Vialto изтъква по същество, че ако Общият съд беше взел предвид приложението към протокола на OLAF относно третия ден от проверката на място, в който е изложено становището му относно протичането на този ден от проверката, той е трябвало да установи, че Vialto е предоставило на OLAF пълен достъп до поисканите данни.

61 Следва обаче да се отбележи, че този документ възпроизвежда становището на Vialto относно провеждането на проверката, поради което той позволява само да се установи неговата гледна точка относно това провеждане. В точка 75 от обжалваното съдебно решение Общият съд е уточнил, че съгласно твърденията на Vialto то е позволило на служителите на OLAF да осъществят достъп до всички поискани данни.

62 Следователно доводът на Vialto не позволява да се установи, че Общият съд е изопачил релевантните факти или доказателства, поради което този довод трябва да се отхвърли като неоснователен.

63 Трето, що се отнася до твърдяната липса на мотиви относно извода, присъстващ в точка 74 от обжалваното съдебно решение, достатъчно е да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда задължението за излагане на мотиви не налага на Общия съд да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички разсъждения на страните по спора, като по този начин мотивите на Общия съд могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е приел доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол (решение от 25 юни 2020 г., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, т. 96 и цитираната съдебна практика).

64 В случая в точки 66—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изложил мотивите, позволили му да приеме, че данните, които OLAF е поискала да събере, се отнасят до съответните операции и са необходими за правилното провеждане на проверката на място по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96.

65 От тези точки е видно, че въпросният извод се основава, най-напред, на текста на тази разпоредба, от който според Общия съд следва, от една страна, че OLAF има право да получи достъп до цялата информация и документация, свързани с фактите, предмет на нейното разследване, и да взема копия от документите, необходими за извършване на проверката ѝ на място, и от друга страна, че тя разполага с известна свобода на преценка при определянето на релевантните за този цел данни. По-нататък, Общият съд се е позовавал на предмета на разследването, проведено в случая от OLAF, и на поисканите данни, които според Общия съд са от вида на предвидените в посочената разпоредба. Накрая, Общият съд е посочил особеностите на цифровата криминалистична експертиза, и по-специално необходимостта да се извърши индексиране на данните, като се създаде на цифрово копие на разглежданите данни, за да може да се идентифицират релевантните за разследването документи.

66 Тези мотиви са достатъчни, за да позволят, от една страна, на Vialto да разбере причините, поради които доводите му са били отхвърлени, и от друга страна, на Съда да упражни своя контрол. Ето защо твърдението на Vialto за непълнота на мотивите трябва да се отхвърли като неоснователно.

67 Четвърто, що се отнася до твърдяната грешка при прилагане на правото във връзка с тълкуването на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, следва да се отбележи, че в точка 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че данните, които OLAF е поискала да събере в случая, са свързани със съответните операции и са необходими за правилното провеждане на проверката на място по смисъла на тази разпоредба. Освен това в точка 80 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че OLAF не е нарушила тази разпоредба, като е поискала от Vialto да ѝ осигури достъп до тези данни за анализ.

68 В това отношение член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 предвижда, че инспекторите на Комисията имат достъп, при същите условия както националните административни инспектори и при спазване на националното законодателство, до цялата информация и документация, свързани със съответните операции, които се явяват необходими за правилното провеждане на контрола и проверките на място. В тази разпоредба се уточнява, че те могат да използват същите материални средства за контрол както

националните административни инспектори, и по-специално да взимат копия от подходящите документи. Посочената разпоредба предвижда също, че контролът и проверките на място могат да се отнасят по-специално до компютърни данни.

69 Освен това от член 2, параграф 1 от Решение 1999/352 и от член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2013 следва, че правомощията, поверени на Комисията с Регламент № 2185/96 за извършване на инспекции и проверки на място, се упражняват от OLAF.

70 От съвместния прочит на тези разпоредби е видно, че при проверка на място служителите на OLAF имат достъп, при същите условия като националните административни инспектори и при спазване на националното законодателство, до цялата информация (включително компютърни данни), която се явява необходима за правилното провеждане на проверката на място, като те могат да използват същите материални средства за контрол, както националните административни инспектори, и по-специално да взимат копия от подходящите документи.

71 Макар тази разпоредба да препраща — що се отнася до условията за достъп на служителите на OLAF до информация — към правото на съответната държава членка, следва да се отбележи, че Vialto изобщо не твърди, че OLAF е нарушила правилата на унгарското право, приложими при разглежданата проверка на място, и че то не изтъква никакви доводи в този смисъл.

72 В допълнение, следва да се отбележи, че Vialto не оспорва констатациите на Общия съд относно създаването на цифрово копие за криминалистична експертиза, направени в точка 73 от обжалваното съдебно решение, която препраща към обясненията, съдържащи се в точка 44 от същото решение. В тези точки, основавайки се по-специално на членове 4 и 8 от Насоките на OLAF, Общият съд приема, че в рамките на такава процедура създаването на цифрово копие на данните, съдържащи се на цифров носител за съхранение, служи за осигуряване на възможност за индексиране на данните, което на свой ред има за цел да позволи търсене по ключови думи, като се използва специфичен за криминалистичната експертиза компютърен софтуер, за да се идентифицират релевантните за разследването на OLAF документи.

73 Доколкото с доводите си Vialto се опитва да приравни създаването на такова цифрово копие за криминалистична експертиза на всички данни, съхранявани върху някои цифрови носители, с вземането на копие по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 от всички съхранявани на тези носители документи, следва да се подчертае, както отбелязва генералният адвокат в точка 78 от заключението си, че тази операция представлява само междинен етап от проучването на такива данни (вж. по аналогия решение от 16 юли 2020 г., Nexans France и Nexans/Комисия, C-606/18 P, EU:C:2020:571, т. 63).

74 Така, макар създаването на такова копие по необходимост да предполага в технически план временно да се „копират“ всички разглеждани данни на етап, на който тяхната релевантност още не е разгледана, тази операция спада към упражняването на правото на достъп до информация, предвидено в член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, тъй като служи единствено за идентифициране на релевантните за целите на разследването документи. Не може да се приеме, че по този начин OLAF взема копия от всички съответни документи по смисъла на тази разпоредба. Всъщност от текста и структурата на въпросната разпоредба следва, че за разлика от упражняването на правото на достъп до информация, правото на инспектора да взима копия от подходящите документи, е свързано с това той трайно да

задържи копия от някои документи, до които е имал достъп и които е идентифицирал като релевантни за целите на разследването му, тъй като тези документи биха могли да бъдат използвани впоследствие в рамките на това разследване.

75 При тези обстоятелства Общият съд е имал основание да приеме, че създаването на такова цифрово копие за криминалистична експертиза може да бъде свързано с правомощията на OLAF по член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 да получи достъп до информацията, необходима за правилното провеждане на проверката на място, и да вземе копия от подходящите документи.

76 Следователно Vialto не е доказало, че е опорочен от грешка при прилагане на правото изводът на Общия съд в точки 74 и 80 от обжалваното съдебно решение, че искането, отправено до Vialto от OLAF, да събере посочените в точка 71 от обжалваното съдебно решение данни, за да извърши цифрова криминалистична експертиза, не противоречи на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96.

77 Затова твърдението на Vialto, че този извод е опорочен от грешка при прилагане на правото, трябва да се отхвърли като неоснователно.

78 Пето, доводът на Vialto, че в точка 75 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изопачил фактите, се основава на неправилен прочит на точка 75 от обжалваното съдебно решение и също трябва да се отхвърли като неоснователен. Всъщност в тази точка Общият съд само е констатирал противопоставянето на Vialto на събирането на данни върху носител, който да бъде изнесен извън неговите помещения, което Vialto не оспорва.

79 Ето защо първата и втората част от първото основание трябва да се отхвърлят по същество.

По третата част от първото основание

– *Доводи на страните*

80 С третата част от първото основание Vialto поддържа, на първо място, че в точка 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил като ирелевантни, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, доводите му, изведени от опазването на професионалната тайна и от клаузите на договорите, сключени с неговите търговски партньори. Подобни доводи били релевантни, за да се установи нарушение от страна на OLAF на член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, тъй като те позволявали да се докаже, че изразените от Vialto резерви по отношение на събирането на данни, които нямат връзка с разследването, са оправдани. Съгласно практиката на Съда Vialto било длъжно да докаже, че формулирането на такива резерви не представлява злоупотреба с право.

81 На второ място, Общият съд изопачил исковата молба, като в точка 79 от обжалваното съдебно решение приел, че Vialto не може да се счита за принудено от OLAF да наруши професионалната си тайна или клаузите на договорите, сключени с търговските му партньори, при положение че то по никакъв начин не твърдяло, че е било принудено от OLAF да действа по този начин.

82 Комисията иска третата част от първото основание да се отхвърли като отчасти недопустима и отчасти неотносима, а във всеки случай — като неоснователна.

– *Съображения на Съда*

83 Що се отнася до твърдяната грешка при прилагане на правото в точка 77 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тази точка Общият съд е приел, че доводите на Vialto, свързани с професионалната тайна и с договорните задължения, поети по отношение на търговските му партньори, са ирелевантни за целите на ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза, тъй като с тях се цели да се обоснове отказът на Vialto да предостави на OLAF някои данни, до които последната иска достъп, а не да се упрекне OLAF или Комисията, че е допуснала достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти.

84 В този контекст доводът на Vialto за негово задължение да докаже, че изразените от него резерви относно събирането на някои данни от OLAF не представляват злоупотреба с право, не би могъл да докаже, че с изложените в първоинстанционното производство доводи относно професионалната тайна и договорните задължения, поети по отношение на търговските му партньори, може да се установи достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти. Следователно този довод е неотносим.

85 Същото се отнася и за изтъкнатото от Vialto изопачаване на исковата молба. Всъщност, дори да се предположи, че както поддържа Vialto, Общият съд е изопачил исковата молба в първоинстанционното производство, приемайки, че трябва да отговори (в т. 79 от обжалваното съдебно решение) на неповдигнат от това дружество довод за принуда от страна на OLAF спрямо Vialto да наруши професионалната тайна и договорните задължения, поети по отношение на търговските му партньори, подобна грешка не би могла да постави под въпрос отхвърлянето на първото оплакване, направено от Vialto в първоинстанционното производство.

86 Съгласно постоянната практика на Съда оплакванията, насочени срещу мотиви от решение на Общия съд, които са изложени по съображения за изчерпателност, не могат да доведат до неговата отмяна и следователно са неотносими (решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия, C-615/19 P, EU:C:2021:133, т. 103 и цитираната съдебна практика).

87 Ето защо третата част от първото основание трябва да се отхвърли като неотносима и това основание трябва да се отхвърли изцяло.

По второто основание: нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания

Доводи на страните

88 С второто си основание Vialto изтъква редица доводи, с които цели да докаже, че в точка 118 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е заключил, че в случая служителите на OLAF не са нарушили принципа на защита на оправданите правни очаквания.

89 На първо място, обжалваното съдебно решение било опорочено от непълнота на мотивите, тъй като в него не се обяснявала причината, поради която в случая не е изпълнено някое от трите необходими условия за позоваване на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

90 На второ място, точка 118 от обжалваното съдебно решение била опорочена от грешка при прилагане на правото, тъй като не била съобразена със съдебната практика, забраняваща оттеглянето с обратно действие на законосъобразен административен акт, с който са предоставени субективни права или сходни предимства. Всъщност уверенията, дадени от служителите на OLAF в първия ден от проверката относно процедурата по извършване на тази проверка, били законосъобразни. В това отношение Vialto уточнява, че отклонение от Насоките на OLAF не съставлява нарушение на Регламент № 2185/96. Следователно според Vialto служителите на OLAF не са можели да оттеглят тези уверения a posteriori и да искат проверката да бъде проведена, все едно изобщо не са били давани такива уверения.

91 Освен това оттеглянето на административен акт с обратно действие било забранено дори ако той трябва да се счита за незаконосъобразен.

92 На трето място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 118 от обжалваното съдебно решение, че Vialto не може да се позове на нарушение на оправданите правни очаквания, които е имало при прилагането на дерогираща в негова полза практика, въпреки отказа му да уважи исканията, отправени от служителите на OLAF в съответствие с член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96. По-специално формулировката на тази точка оставяла впечатлението, че Vialto е действало недобросъвестно. В допълнение, тъй като исканията на служителите на OLAF не били в съответствие с тази разпоредба, отказът на Vialto да уважи тези искания, бил напълно законосъобразен. Според Vialto, ако служителите на OLAF са считали, че с поведението си Vialto е действало неправомерно или е възпрепятствало разследването, те е трябвало да поискат съдействието на националните органи в съответствие с членове 4 и 9 от Регламент № 2185/96. Служителите на OLAF обаче решили да прекратят проверката, без да следват тази процедура.

93 Комисията поддържа, че второто основание е отчасти неотносимо и че във всички случаи следва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

94 Първо, що се отнася до твърдяната липса на мотиви в обжалваното съдебно решение, достатъчно е да се припомни, че съгласно посочената в точка 63 от настоящото решение постоянна практика на Съда задължението за излагане на мотиви не налага на Общия съд да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички разсъждения на страните по спора, като по този начин мотивите на Общия съд могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е приел доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол.

95 В настоящия случай, след като в точка 114 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня условията, които трябва да са изпълнени, за да може дадено лице да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания, в точка 116 от това решение той посочва, че в случая служителите на OLAF са приели да се отклонят от процедурата,

предвидена в Насоките на OLAF, що се отнася до мястото на получаване и обработване на данните и до използвания за тази цел носител, именно вследствие на отказа на Vialto да изпълни отправените от служителите на OLAF искания за събиране на данни. Освен това в точка 117 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че съгласно член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96 OLAF има право да получи достъп до данните, до които Vialto му е отказало такъв достъп. От това Общият съд заключава в точка 118 от същото решение, че Vialto не може да се позове на достатъчно съществено нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания при прилагането на дерогираща в негова полза практика, въпреки отказа му да уважи исканията, отправени от служителите на OLAF в съответствие с член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96.

96 Така, видно от точки 113—118 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е приел, че Vialto няма основание да се позовава на оправдани правни очаквания за прилагането на споразумение, с което е решило да не се съобрази.

97 Тези мотиви са достатъчни, за да позволят на Vialto да разбере причините, поради които доводите му са били отхвърлени, а на Съда — да упражни своя контрол. Ето защо твърдението на Vialto за непълнота на мотивите трябва да се отхвърли като неоснователно.

98 Второ, що се отнася до довода на Vialto, изведен от практиката на Съда относно условията за оттегляне на правопораждащ акт, достатъчно е да се посочи, че Vialto не е изтъкнало този довод в първоинстанционното производство.

99 Съгласно постоянната практика на Съда всяко основание, изложено за първи път в рамките на производството по обжалване пред Съда, трябва да бъде отхвърлено като недопустимо. Всъщност правомощията на Съда в производството по обжалване се свеждат до проверка на изводите на Общия съд въз основа на обсъдените пред последния основания. Всъщност да се позволи на дадена страна да изтъкне на този етап основание, което не е посочвала пред Общия съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда, чиито правомощия в производството по обжалване са ограничени, със спор с по-широк обхват от този, който е бил разгледан от Общия съд (решение от 30 май 2017 г., Safa Nicu Sepahan/Съвет, C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 109 и цитираната съдебна практика).

100 Следователно този довод трябва да се отхвърли като недопустим.

101 Трето, що се отнася до довода на Vialto, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 118 от обжалваното съдебно решение, че Vialto не може да се позовава на нарушение на оправданите правни очаквания, които е имало при прилагането на дерогираща в негова полза практика, въпреки отказа му да уважи исканията, отправени от служителите на OLAF в съответствие с член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, следва да се отбележи, че като е посочил по този начин отказа на Vialto да предостави определена информация въпреки ангажимента си да го направи, Общият съд имплицитно, но по необходимост е приел, че Vialto не може да се позовава на оправдани правни очаквания за прилагането на споразумение, с което то е решило да не се съобрази.

102 Следва да се приеме, че като е отказало да се съобрази с ангажиментите, поети по отношение на служителите на OLAF в рамките на такова споразумение, с поведението си Vialto е направило невъзможно прилагането на това споразумение, поради което то не може впоследствие да се позовава на оправдани правни очаквания за прилагането му.

103 От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 118 от обжалваното съдебно решение, че Vialto няма основание да се позовава на оправдани правни очаквания за прилагането на споразумение, с което то е решило да не се съобрази.

104 Следователно твърдението на Vialto, че точка 118 от обжалваното съдебно решение е опорочена от грешка при прилагане на правото, трябва да се отхвърли като неоснователно.

105 Четвърто, що се отнася до довода на Vialto, че формулировката на точка 118 от обжалваното съдебно решение създава впечатлението, че то е действало недобросъвестно, следва да се приеме, че този довод се основава на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение, тъй като посочената точка не съдържа никаква преценка в този смисъл, и следователно този довод трябва да се отхвърли като неоснователен.

106 Пето, що се отнася до довода на Vialto, че направеното от служителите на OLAF искане за събиране на данни не е съобразено с член 7, параграф 1 от Регламент № 2185/96, от разглеждането на първото основание на Vialto следва, че този довод също трябва да се отхвърли като неоснователен.

107 Шесто, що се отнася до довода на Vialto, изведен от членове 4 и 9 от Регламент № 2185/96, следва да се приеме, че Vialto не е изложило такъв довод в първоинстанционното производство, така че съгласно постоянната практика на Съда, посочена в точка 99 от настоящото решение, той трябва да се отхвърли като недопустим.

108 По изложените съображения второто основание трябва да се отхвърли като отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

По третото основание: нарушение на правото на изслушване

Доводи на страните

109 С третото си основание Vialto твърди, че Общият съд е допуснал няколко грешки, като в точки 121—123 от обжалваното съдебно решение е отхвърлил доводите му за нарушение на правото му на изслушване.

110 На първо място, констатациите в точка 121 от обжалваното съдебно решение относно обстоятелството, че Vialto е изслушано от OLAF, не били релевантни в контекста на разглеждането на въпроса дали ГД „Разширяване“ е нарушила правото му на изслушване.

111 На второ място, Общият съд изопачил фактите, като приел в точки 94 и 122 от обжалваното съдебно решение, че позицията на тази генерална дирекция относно мерките, които да се вземат по отношение на Vialto, не обвързва CFCU. Всъщност от преписката по делото било видно, че такава позиция била обвързваща за CFCU. Нямало как да е иначе, тъй като същата генерална дирекция финансирала проекта и следователно подписала разглеждания договор.

112 Това изопачаване на фактите довело до неправилно прилагане на правото от страна на Общия съд. Всъщност той трябвало да приеме, че ГД „Разширяване“ е била длъжна да изслуша Vialto, преди да поиска от CFCU да предприеме необходимите мерки, предвидени в разглеждания договор, с оглед на нарушението от Vialto на договорните му задължения.

113 На трето място, правото на изслушване на Vialto трябвало да бъде зачетено от тази генерална дирекция и в контекста на приложената към позицията ѝ препоръка да се спре изпълнението на разглеждания договор или частта от него, изпълнявана от Vialto. Всъщност от практиката на Съда, и по-специално от решение от 4 април 2019 г., OZ/ЕИБ (C-558/17 P, EU:C:2019:289), следвало, че правото на изслушване трябва да бъде зачитано и когато институция на Съюза отправя необвързващи препоръки.

114 Комисията се съгласява с анализа на Общия съд относно правото на изслушване и иска третото основание да бъде отхвърлено по същество.

115 Първо, според Комисията, дори да се предположи, че тя е трябвало да изслуша Vialto, преди да отправи препоръката си до CFCU, в случая тази формалност е била изпълнена от OLAF като служба на Комисията, която е в основата на препоръката.

116 Второ, Общият съд приел, без да изопачава фактите, че Комисията просто е приканила CFCU да вземе подходящите мерки, като е формулирала примерни препоръки в това отношение. Следователно позицията на Комисията по отношение на Vialto не била обвързваща за CFCU. Фактът, че Комисията финансира проекта, не правел такава позиция обвързваща.

117 Трето, решение от 4 април 2019 г., OZ/ЕИБ (C-558/17 P, EU:C:2019:289) показвало субсидиарния характер на изслушването пред органа, отправил препоръката, докато акцентът бил поставен върху органа, който взема решения. Освен това положението по делото, по което е постановено въпросното решение, се различавало от това по настоящото дело, тъй като в първия случай препоръчващият орган и решаващият орган принадлежали към една и съща административна структура.

Съображения на Съда

118 Що се отнася до грешката при прилагане на правото, която Общият съд допуснал в точка 122 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тази точка Общият съд е приел, че ГД „Разширяване“ не е имала задължение да изслуша Vialto, преди CFCU да приеме решението си да изключи Vialto от разглеждания договор, тъй като CFCU е взело това решение, без да е обвързано от позицията в този смисъл на ГД „Разширяване“.

119 Vialto оспорва подобен извод, като изтъква, че дори да се предположи, че CFCU е приело посоченото решение, без да е обвързано от позицията в този смисъл на ГД „Разширяване“, последната е трябвало да изслуша Vialto, преди да заеме такава позиция.

120 В това отношение следва да се припомни, че член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз гласи, че правото на добра администрация включва по-специално правото на всяко лице да бъде изслушано, преди спрямо него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него.

121 Така правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му (решение от 4 юни 2020 г., ЕСВД/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, т. 68 и цитираната съдебна практика).

122 Важно е също така да се припомни, че правото на изслушване е част от правото на защита, а принципът на зачитане на правото на защита е общ принцип на правото на Съюза, който трябва да се прилага дори при липсата на специална правна уредба в тази насока. Споменатият принцип изисква адресатите на решения, които засягат осезаемо интересите им, да имат възможност да представят надлежно становището си по обстоятелствата, сочени срещу тях и лежащи в основата на тези решения (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2016 г., Marchiani/Парламент, C-566/14 P, EU:C:2016:437, т. 51 и цитираната съдебна практика).

123 В допълнение, както генералният адвокат припомня в точка 121 от заключението си, нарушение на правото на защита, част от което е правото на изслушване, трябва да се разглежда в зависимост от специфичните във всеки един случай обстоятелства (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2011 г., Solvay/Комисия, C-110/10 P, EU:C:2011:687, т. 63).

124 Що се отнася до позицията на ГД „Разширяване“, следва да се отбележи, че действително член 10 от Регламент № 718/2007 предвижда във връзка с общите принципи за прилагане на предприсъединителната помощ, че Комисията поверява децентрализираното управление на определени дейности на страната бенефициер, като това децентрализирано управление обхваща най-малко провеждането на търгове, сключването на договори и плащанията. Освен това, видно от член 21, параграф 1, буква е) от този регламент, страната бенефициер определя оперативна структура по раздели на ИПП или програми. В допълнение, от член 28 от посочения регламент е видно, че оперативната структура е инстанция или група инстанции в администрацията на страната бенефициер, която отговаря за управлението и прилагането на подпомагането в съответствие с принципа за добро финансово управление, като по-специално изпълнява функции по организиране на тръжни процедури, процедури за отпускане на субсидии и последващо сключване на договори (вж. в този смисъл определение от 4 юли 2013 г., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Комисия и др., C-520/12 P, непубликувано, EU:C:2013:457, т. 32).

125 От това следва, че при спазване на принципа на децентрализирано управление обществените поръчки, възлагани от държави извън Съюза, които могат да се ползват от помощ по линия на ИПП, остават национални поръчки и че предприятията оференти или тези, на които е възложена съответната поръчка, поддържат правоотношения само с държавата извън Съюза, отговорна за поръчката (в този смисъл определение от 4 юли 2013 г., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Комисия и др., C-520/12 P, непубликувано, EU:C:2013:457, т. 34).

126 Въпреки това, както следва от член 10, параграф 1 от Регламент № 718/2007, Комисията запазва цялостната крайна отговорност за изпълнението на общия бюджет и следователно е компетентна да определя сумите, които евентуално да бъдат изключени от финансиране от страна на Съюза.

127 С оглед на крайната отговорност на Комисията за изпълнението на общия бюджет следва да се приеме, че за писмо, в което тази институция препоръчва на CFCU да не работи с Vialto, посочвайки, че във всички случаи сумите, платени на последното в рамките на разглеждания проект, не отговарят на условията за финансиране от бюджета на Съюза, може основателно да се счита, че на практика то би могло да има значително въздействие върху решението на CFCU относно мерките, които да се приемат спрямо Vialto (с неблагоприятни последици за него), що се отнася до разглеждания договор, като това въздействие надхвърля — в немалка степен — очакваното въздействие на обикновена препоръка.

128 Така подобна позиция на Комисията би могла да има такива последици за съответния икономически оператор, че да е необходимо последният да може да изложи становището си относно поведението, в което е упрекнат, и относно мерките, които да се приемат по отношение на него във връзка с разглеждания договор, преди Комисията да определи позицията си по тези въпроси (вж. по аналогия решение от 10 юли 2001 г., Ismeri Europa/Сметна палата, C-315/99 P, EU:C:2001:391, т. 29).

129 Следователно тази позиция на Комисията трябва да се счита за индивидуална мярка, която има неблагоприятни последици за Vialto, по смисъла на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права.

130 Ето защо следва да се приеме, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е преценил в точка 122 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е била длъжна да изслуша Vialto, преди CFCU да приеме решението си да го изключи от разглеждания договор.

131 Видно от точки 121 и 123 от обжалваното съдебно решение, Общият съд се е основал и на обстоятелството, че в случая Vialto е било изслушано от OLAF, за да отхвърли довода на Vialto относно нарушението на правото на изслушване от страна на Комисията.

132 В това отношение следва да се приеме, че подобно обстоятелство не позволява на Комисията да счита, че задължението ѝ да изслуша съответното лице, е изпълнено.

133 Всъщност съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2013, след завършване на разследването OLAF изготвя доклад от разследването, придружен от препоръки на генералния директор за това дали да се предприемат действия или не. В член 11, параграф 3 от този регламент се уточнява, че докладите и препоръките, изготвени след провеждането на външно разследване, както и съответните свързани документи се изпращат на компетентните органи на засегнатите държави членки в съответствие с правилата, свързани с външните разследвания, и при необходимост на компетентните служби на Комисията.

134 От текста и структурата на тези разпоредби следва, че органът, до който са отправени тези препоръки, трябва да извърши собствена проверка и да изслуша засегнатото лице, преди да приеме решение, което може да има неблагоприятни последици за него.

135 В този контекст структурните връзки между OLAF и Комисията също не могат да освободят последната от подобно задължение, като позволят да се приеме, че Vialto вече е било изслушано от тази институция по повод на изслушването му от служители на OLAF.

136 Ето защо следва да се уважи третото основание за обжалване и да се отмени обжалваното съдебно решение, доколкото с него се отхвърля като неоснователно оплакването на Vialto за нарушение от Комисията на правото на изслушване.

По иска пред Общия съд

137 В съответствие с член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, ако решението на Общия съд бъде отменено, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

138 Съгласно постоянната съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС при наличието на съвкупност от условия, а именно противоправно поведение на институция на Съюза, наличие на вреди и причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдените вреди (решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия, C-615/19 P, EU:C:2021:133, т. 41 и цитираната съдебна практика).

139 В настоящия случай фазата на производството позволява да се постанови окончателно решение по делото, що се отнася до първото от тези условия, свързано с поведението на Комисията.

140 Всъщност, видно от мотивите, изложени при анализа на третото основание, изтъкнато от Vialto в подкрепа на жалбата му, това дружество е доказало, че Комисията е допуснала нарушение на правото на изслушване, представляващо правна норма, която цели да предостави права на частноправните субекти.

141 Що се отнася до достатъчно съществения характер на това нарушение, Vialto изтъква, че Комисията не е можела свободно да реши да изиска изключване на Vialto от проекта, без да му предостави възможност да бъде изслушано и да упражни правото си на защита.

142 В това отношение е важно да се припомни, че според постоянната практика на Съда, когато институция на Съюза разполага само със значително ограничена свобода на преценка или дори не разполага с такава, самото нарушаване на правото на Съюза може да е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение на това право, което може да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза (решение от 20 януари 2021 г., Комисия/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, т. 103 и цитираната съдебна практика).

143 Както е видно от мотивите, изложени в рамките на анализа на третото основание, Комисията е била длъжна да изслуша Vialto, преди да изложи пред CFCU позицията си относно мерките, които да се вземат по отношение на Vialto във връзка с разглеждания договор, така че тази институция не е разполагала с никаква свобода на преценка в това отношение.

144 В останалата част фазата на производството не позволява да се постанови окончателно решение по делото.

145 Всъщност Общият съд не е разгледал останалите условия за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза.

146 Освен това, видно от точки 25 и 26 от обжалваното съдебно решение, в съдебното заседание пред Общия съд Vialto е променило чувствително позицията си относно размера на вредите, които твърди, че е претърпяло.

147 По изложените съображения Съдът не е в състояние да се произнесе с достатъчна степен на сигурност относно наличието на вреди и наличието на причинно-следствена връзка между нарушението от Комисията на правото на изслушване и твърдените вреди.

148 Поради това делото следва да се върне на Общия съд за произнасяне по този въпрос.

По съдебните разноски

149 Тъй като делото се връща на Общия съд за ново разглеждане, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 26 юни 2019 г., Vialto Consulting/Комисия (T-617/17, непубликувано, EU:T:2019:446), доколкото с него се отхвърля като неоснователно оплакването на Vialto Consulting Kft. за нарушение от Европейската комисия на правото на изслушване.

2) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

3) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз, който да се произнесе относно условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Европейския съюз, свързани с наличието на вреди и с наличието на причинно-следствена връзка между нарушението от Европейската комисия на правото на изслушване и твърдените вреди.

4) Не се произнася по съдебните разноски.

Подписи