



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

19. december 2019\*

»Ansatte i en privat virksomhed, som leverer IT-ydelser til institutionen – nægtelse af at give adgang til Kommissionens lokaler – kompetence hos retsaktens ophavsmand«

I sag T-504/18,

XG ved advokaterne S. Kaisergruber og A. Burghelle-Vernet,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved C. Ehrbar og T. Bohr, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 3. juli 2018 om at stadfæste nægtelsen af at give sagsøgeren adgang til Kommissionens lokaler,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af dommerne P. Nihoul (refererende dommer), som fungerende formand, J. Svenningsen og U. Öberg,

justitssekretær: fuldmægtig M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. oktober 2019,

afsagt følgende

## Dom

### Tvistens baggrund

- 1 Sagsøgeren, XG, havde siden [fortroligt]<sup>1</sup> været ansat i virksomheden [fortroligt], som er en del af koncernen [fortroligt] (herefter »arbejdsgiveren«).

\* Processprog: fransk.

1 – Fortrolige oplysninger udeladt.

- 2 Efter et offentligt udbud indgik et konsortium bestående af [fortroligt] (herefter »kontrahenten«) den [fortroligt] en rammeaftale med Den Europæiske Union, hvis formål var at levere ydelser [fortroligt] til Europa-Kommissionen (herefter »rammeaftalen«).
- 3 Sagsøgeren fik af sin arbejdsgiver tildelt en stilling som [fortroligt] i Kommissionens generaldirektorat (GD) [fortroligt], som var beliggende i Kommissionens bygning [fortroligt]. Han modtog i denne forbindelse et dokument, som gav adgang til Kommissionens bygninger.
- 4 Rammeaftalen blev ændret ved en tillægskontrakt af 14. september 2017 (herefter »tillægskontrakten til rammeaftalen«), som i rammeaftalen indsatte artikel 1.14 i de særlige betingelser, som bl.a. bestemmer følgende:

»2. I henhold til artikel 3, artikel 7 og artikel 8 i Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2015/443 [af 13. marts 2015] om sikkerhedsbeskyttelse i Kommissionen [(EUT 2015, L 72, s. 41)] er det muligt at udføre baggrundskontrol af ansatte, som gør tjeneste i institutionen, med henblik på at forebygge og kontrollere risici for Kommissionens ansatte, aktiver og informationer. I henhold til den belgiske lov af 11. december 1998 om klassifikation og bemyndigelser, attester og sikkerhedsudtalelser [...] kan adgangsrettigheder for ansatte, der gør tjeneste i institutionen i den kontraherende myndigheds lokaler, endvidere betinges af, at de belgiske myndigheder udsteder en positiv sikkerhedsudtalelse. Eksisterende adgangsrettigheder forbliver gyldige, så længe der ikke er udstedt en negativ sikkerhedsudtalelse.

3. Med henblik på at gøre det muligt for de belgiske myndigheder at udstede en sikkerhedsudtalelse udsender kontrahenten vedlagte formular (oplysningsdokument) til de pågældende ansatte, der gør tjeneste i institutionen. Oplysningsdokumenterne returneres, når de er udfyldt og underskrevet (med benævnelsen »oplysningsdokument«) til Kommissionens direktorat for Sikkerhed (Europa-Kommissionen, HR.DS – BERL 3/190), og en ajourført elektronisk liste over relevante personoplysninger således som oplyst i vedlagte formular fremsendes til adressen »EC-SECURITY-SCREENING@ec.europa.eu« senest 30 dage efter underskrivelsen af denne tillægskontrakt.

4. I tilfælde af undladelse eller afvisning af at udfylde oplysningsdokumentet kan de ansatte nægtes adgangsrettigheder til Kommissionens bygninger.

[...]

6. [...] Kontrahenten forpligter sig til kun at anvende ansatte til tjeneste i institutionen, som har modtaget en positiv sikkerhedsudtalelse, i følgende af Kommissionens bygninger: [fortroligt] [...].«

- 5 Efterfølgende kontaktede Kommissionen arbejdsgiveren med henblik på, at denne anmodede virksomhedens ansatte, som arbejdede i Kommissionens bygninger, om at give deres samtykke til den procedure, som havde til formål at opnå en sikkerhedsudtalelse.
- 6 Den 26. oktober 2017 gav sagsøgeren samtykke til, at hans personlige akter var genstand for en sikkerhedskontrol, med udfyldelsen af det oplysningsdokument, der var vedlagt tillægskontrakten til rammeaftalen.
- 7 Ved skrivelse af 30. marts 2018 meddelte det interministerielle udvalg for hjemstedspolitik (comité interministérielle pour la politique de siège, herefter »CIPS«, Belgien) sagsøgeren, at den nationale sikkerhedsmyndighed (Autorité nationale de sécurité, herefter »ANS«, Belgien) havde foretaget en sikkerhedskontrol af ham og havde besluttet at udstede en negativ sikkerhedsudtalelse for hans vedkommende (herefter »den negative sikkerhedsudtalelse«). Denne udtalelse, som var vedlagt

skrivelsen, var begrundet med, at sagsøgeren var kendt af politiet for forhold om, for det første, forsættlig vold og, for det andet, voldtægt af en myndig, idet disse forhold var begået [*fortroligt*] mod hans ekskæreste.

- 8 Den 12. april 2018 indbragte sagsøgeren en klage over den negative sikkerhedsudtalelse for den kompetente belgiske klageinstans på området for bemyndigelser, attestationer og sikkerhedsudtalelser (herefter »klageinstansen«).
- 9 Den 24. april 2018 fik Kommissionen oplysning fra Europa-Parlamentet om, at sagsøgeren var blevet tildelt en negativ sikkerhedsudtalelse.
- 10 Den 25. april 2018 afhørte Kommissionen efter modtagelsen af en bekræftelse på den negative sikkerhedsudtalelse sagsøgeren i tilstedeværelse af dennes arbejdsgiver. Denne afhøring fandt sted for A og B, som var tjenestemænd i afdelingen »Réquisitions administratives« (administrative andragender) i Kommissionens direktorat for Sikkerhed. Sagsøgeren, som blev opfordret til at fremkomme med sine bemærkninger til den manglende positive sikkerhedsudtalelse, oplyste bl.a., hvad angik hans dom for vold, at han havde appelleret den afsagte dom, og, hvad angik voldtægten, at sagen var afsluttet med en kendelse om tiltalefrafald.
- 11 Efter denne afhøring, som sagsøgeren modtog en kopi af referatet af, blev hans adgangsret til Kommissionens lokaler trukket tilbage (herefter »afgørelsen af 25. april 2018«). Sagsøgeren omtaler dette således i referatet af hans afhøring:

»De har meddelt mig, at De vil fratage mig mine adgangskort efter denne manglende positive sikkerhedsudtalelse. Med henblik herpå afleverer jeg mine to adgangskort [...]. De har oplyst mig om, at jeg har ret til efterfølgende ved en begrundet skrivelse at ansøge om igen at få adgang til Kommissionens bygninger.«
- 12 Ved afgørelse af 20. juni 2018 fastslog klageinstansen, at den negative sikkerhedsudtalelse ikke havde noget retsgrundlag, og at det følgelig ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om rigtigheden af denne udtalelse (herefter »afgørelsen fra klageinstansen«).
- 13 Ved e-mail af 28. juni 2018 fremsendte arbejdsgiveren afgørelsen fra klageinstansen til Kommissionen og oplyste, at klageinstansen havde besluttet, at den negative sikkerhedsudtalelse fra ANS »[ikke havde] noget retsgrundlag og derfor [skulle] anses for en nullitet«.
- 14 Ved skrivelse af 3. juli 2018 (herefter »den anfægtede afgørelse«) meddelte Kommissionen arbejdsgiveren, at »forbuddet mod adgang til Kommissionens lokaler [blev] opretholdt for [sagsøgeren] på grundlag af artikel 3 i Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2015/443 af 13. marts 2015 om sikkerhedsbeskyttelse i Kommissionen«, med den begrundelse, at »den negative udtalelse fra ANS ikke [var] blevet annulleret af klageinstansen«. Denne skrivelse var underskrevet af C, kontorchefen i »Information security« i direktoratet for Sikkerhed i Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed.
- 15 Ved skrivelse af 24. juli 2018 anmodede sagsøgerens advokater bl.a. om at få tilsendt den retsakt, hvorved GD for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed havde delegeret kompetencen til at vedtage afgørelser på området for adgang til bygninger til C.
- 16 Den 3. august 2018 anlagde sagsøgeren en sag om foreløbige forholdsregler ved den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles (Belgien) med påstand om annullation af den negative sikkerhedsudtalelse.
- 17 Ved skrivelse af 10. august 2018 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den var af den opfattelse, at »anmodningerne i [hans] skrivelse [af 24. juli 2018] [ikke længere var] aktuelle«, bl.a. eftersom der var anlagt sag ved den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles.

- 18 Den 6. september 2018 meddelte arbejdsgiveren sagsøgeren, at hans ansættelseskontrakt ville blive opsagt, og at hans opsigelsesvarsel på ni uger ville begynde at løbe fra den 10. september 2018.
- 19 Ved kendelse af 26. oktober 2018 suspendede afdelingen for sager om foreløbige forholdsregler ved den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles retsvirkningerne af de udtalelser, der var fremsat af ANS vedrørende sagsøgeren, og pålagde den belgiske stat at anmode denne myndighed om at fremkomme med en ny sikkerhedsudtalelse.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. august 2018 anlagde sagsøgeren nærværende søgsmål.
- 21 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag indgav sagsøgeren en anmodning om foreløbige forholdsregler med påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.
- 22 Den 24. august 2018 anmodede sagsøgeren i medfør af artikel 66 i Rettens procesreglement om anonymitet. Dette blev indrømmet ham ved afgørelse af 2. oktober 2018.
- 23 Ved kendelse af 11. september 2018, XG mod Kommissionen (T-504/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:526), afslog Rettens præsident sagsøgerens begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.
- 24 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, opfordret parterne til at indlevere visse dokumenter og har stillet dem visse skriftlige spørgsmål. Parterne har opfyldt disse anmodninger inden for den fastsatte frist.
- 25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, eller under alle omstændigheder fastslås det, at sagen er blevet uden genstand.
  - Subsidiært frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### **Retlige bemærkninger**

#### ***Formaliteten***

- 27 Kommissionen er af den opfattelse, at søgsmålet bør afvises fra realitetsbehandling af to grunde: Dels har sagsøgeren, som er blevet opsagt af sin arbejdsgiver, ikke længere retlig interesse i at kræve den anfægtede afgørelse annulleret, dels er søgsmålet rettet mod en retsakt, som bekræfter en afgørelse, som er blevet endelig.

28 Selv om Kommissionen ikke har påberåbt sig en afvisningspåstand i denne henseende, må det desuden undersøges, om den anfægtede afgørelse, selv om den indgår i en kontraktmæssig sammenhæng, kan anses for at være en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.

#### *Sagsøgerens søgsmålsinteresse*

29 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren har mistet sin søgsmålsinteresse med den begrundelse, at han, da han er blevet opsagt af sin arbejdsgiver, ikke vil kunne få nogen fordel af en annullation af den anfægtede afgørelse. Det ville nemlig udelukkende være i hans egenskab af ansat hos Kommissionens kontrahent, at han ville have haft et adgangskort til denne institutions lokaler.

30 I denne henseende bemærkes, at i henhold til fast retspraksis kan et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kun admitteres, såfremt sagsøgeren har en interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. dom af 18.3.2010, Centre de Coordination Carrefour mod Kommissionen, T-94/08, EU:T:2010:98, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

31 Det skal godtgøres, at den pågældende har en eksisterende og faktisk søgsmålsinteresse, og interessen skal bedømmes på det tidspunkt, hvor søgsmålet er anlagt. Søgsmålsinteressen skal bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes uforment at træffe afgørelse (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 42, og af 18.3.2010, Centre de Coordination Carrefour mod Kommissionen, T-94/08, EU:T:2010:98, præmis 49).

32 I det foreliggende tilfælde meddelte arbejdsgiveren den 6. september 2018, dvs. efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, sagsøgeren, at hans ansættelseskontrakt ville blive opsagt, og at hans opsigelsesvarsel på ni uger ville begynde at løbe fra den 10. september 2018 i overensstemmelse med den gældende belgiske lovgivning om ansættelseskontrakter.

33 Kontrakten ophørte derfor i løbet af november 2018.

34 Det kan imidlertid ikke antages, at sagsøgeren har mistet sin søgsmålsinteresse, eftersom arbejdsgiveren den 24. september 2018 skrev følgende til ham:

»Så snart du har modtaget en positiv meddelelse fra sikkerhedskontoret, og GD [fortroligt] får en henvendelse vedrørende dig, indgår vi igen en ansættelseskontrakt mellem dig og vores virksomhed.«

35 Det følger af denne skrivelse, at der fortsat består et tillidsforhold mellem sagsøgeren og hans arbejdsgiver til trods for den anfægtede afgørelse, således at sagsøgeren, hvis den anfægtede afgørelse blev annulleret, ville have store chancer for igen at blive ansat af denne.

36 I denne henseende kan Kommissionen ikke gøre gældende, at skrivelsen af 24. september 2018 ikke henviser til en annullation af den anfægtede afgørelse, men til udstedelsen af en positiv sikkerhedsudtalelse. I tilfælde af en annullation af den anfægtede afgørelse vil det nemlig påhvile Kommissionen at drage konsekvenserne af denne annullation, og det kan ikke udelukkes, at Kommissionen selv i mangel af en positiv sikkerhedsudtalelse vil være af den opfattelse, at sagsøgeren igen skulle have adgang til dens bygninger.

37 Desuden bemærkes, at det følger af artikel 266 TEUF, at en sagsøger bevarer en interesse i at påstå annullation af en retsakt fra institution for at gøre det muligt at forhindre, at den ulovlighed, som denne retsakt angiveligt er behæftet med, gentager sig fremover, for så vidt som en sådan ulovlighed

kan formodes at ville gentage sig fremover uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har dannet grundlag for sagsøgerens søgsmål (jf. i denne retning dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 50-52).

- 38 Hvis sagsøgeren igen blev ansat af arbejdsgiveren, ville han i dette tilfælde have en interesse i, at Kommissionen ikke træffer en afgørelse, der er behæftet med de samme ulovligheder som de afgørelser, som påberåbes i forbindelse med nærværende søgsmål.
- 39 Af disse grunde bør Kommissionens afvisningspåstand om, at sagsøgeren savner søgsmålsinteresse, forkastes.

*Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse har bekræftende karakter*

- 40 Ifølge Kommissionen er den anfægtede afgørelse ikke en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, da den blot bekræfter afgørelsen af 25. april 2018, hvorved den tilbagetrak sagsøgerens adgangskort. For så vidt som denne sidstnævnte afgørelse ikke var genstand for et søgsmål inden for den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, sidste afsnit, TEUF, er den blevet endelig. Det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af den anfægtede afgørelse, som ikke har andet formål end at opretholde dette adgangsforbud, kan herefter ikke antages til realitetsbehandling.
- 41 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der blot bekræfter en tidligere afgørelse, som er blevet endelig, skal afvises. En retsakt betragtes som rent bekræftende i forhold til en tidligere afgørelse, såfremt den ikke indeholder noget nyt i forhold til den tidligere afgørelse og ikke er truffet på grundlag af en fornyet undersøgelse af forholdene for adressaten for den tidligere afgørelse (jf. dom af 7.2.2001, Inpesca mod Kommissionen, T-186/98, EU:T:2001:42, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt er bekræftende, kan imidlertid ikke afgøres udelukkende på grundlag af dens indhold i forhold til indholdet af den tidligere afgørelse, den måtte bekræfte. Karakteren af den anfægtede retsakt skal således også bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (jf. dom af 7.2.2001, Inpesca mod Kommissionen, T-186/98, EU:T:2001:42, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Navnlig bemærkes, at såfremt retsakten er svar på en henvendelse, hvori der påberåbes nye væsentlige omstændigheder, og hvorved myndighederne anmodes om at tage en tidligere beslutning op til fornyet vurdering, kan retsakten ikke antages at være rent bekræftende, for så vidt som der herved træffes afgørelse vedrørende de nævnte omstændigheder, og den således indeholder en ny omstændighed i forhold til den tidligere beslutning (jf. dom af 7.2.2001, Inpesca mod Kommissionen, T-186/98, EU:T:2001:42, præmis 46).
- 44 For at en omstændighed er ny, er det nødvendigt, at hverken sagsøgeren eller administrationen har haft eller har kunnet få kendskab til den pågældende omstændighed på det tidspunkt, hvor den tidligere afgørelse blev truffet. Denne betingelse vil så meget desto mere være opfyldt, såfremt den pågældende omstændighed er kommet frem efter vedtagelsen af den tidligere afgørelse (jf. dom af 7.2.2001, Inpesca mod Kommissionen, T-186/98, EU:T:2001:42, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 For at være væsentlig skal den pågældende faktiske omstændighed i væsentlig grad kunne ændre sagsøgerens retsstilling, som var grundlaget for den oprindelige ansøgning, der har givet anledning til den tidligere afgørelse, som er blevet endelig (jf. dom af 7.2.2001, Inpesca mod Kommissionen, T-186/98, EU:T:2001:42, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 I det foreliggende tilfælde konstateres, at Kommissionen i afgørelsen af 25. april 2018 navnlig tog hensyn til den negative sikkerhedsudtalelse, som blev tildelt sagsøgeren af ANS, med henblik på tilbagetrækningen af sagsøgerens ret til adgang til Kommissionens lokaler.
- 47 Efterfølgende anfægtede sagsøgeren lovligheden af denne sikkerhedsudtalelse ved klageinstansen, som den 20. juni 2018 traf afgørelse om, at »udtalelsen som fremsat af [ANS] ikke [havde] noget retsgrundlag«, og at klageudvalget følgelig »[ikke havde] kompetence til at træffe afgørelse om rigtigheden af [denne] udtalelse«.
- 48 Ved e-mail af 28. juni 2018 fremsendte arbejdsgiveren herefter afgørelsen fra klageudvalget til Kommissionen med den begrundelse, at den negative sikkerhedsudtalelse, henset til denne afgørelse, ifølge arbejdsgiveren skulle anses for en nullitet.
- 49 Anmodningen om ændring af afgørelsen af 25. april 2018 var derfor baseret på afgørelsen fra klageinstansen.
- 50 Afgørelsen fra klageinstansen er imidlertid en ny omstændighed som omhandlet i den retspraksis, der er anført i præmis 44 ovenfor, eftersom den blev fremsat den 20. juni 2018, altså efter den oprindelige afgørelse, som er dateret den 25. april 2018.
- 51 Afgørelsen fra klageinstansen er ligeledes væsentlig. Eftersom det heri anføres, at den negative sikkerhedsudtalelse ikke har noget retsgrundlag, kan den rejse tvivl om et vigtigt element, som Kommissionen tog hensyn til med henblik på vedtagelsen af afgørelsen af 25. april 2018, og give grund til at tro, at den vil kunne føre til en ændring af denne afgørelse.
- 52 Da Kommissionen fik kendskab til dette nye element gennem sagsøgerens arbejdsgiver, foretog den en fornyet undersøgelse af førstnævntes situation, eftersom den fandt, at det adgangsforbud, som han havde været genstand for den 25. april 2018, skulle opretholdes, idet klageinstansen ikke havde annulleret den negative udtalelse.
- 53 Det må herefter antages, at den anfægtede afgørelse ikke er bekræftende, således at søgsmålet ikke kan afvises fra realitetsbehandling af denne grund.

*Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse kan adskilles fra den kontraktmæssige sammenhæng, som den indgår i*

- 54 I denne forbindelse bemærkes, at Unionens retsinstanser i henhold til artikel 263 TEUF prøver lovligheden af de retsakter, som vedtages af institutionerne, og som skal have retsvirkning over for tredjemand.
- 55 Ifølge fast retspraksis omfatter denne kompetence kun de retsakter, der er omhandlet i artikel 288 TEUF, og som institutionerne kan træffe på de i EUF-traktaten fastsatte betingelser (jf. kendelse af 10.5.2004, Musée Grévin mod Kommissionen, T-314/03 og T-378/03, EU:T:2004:139, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Derimod hører retsakter, som er vedtaget af institutionerne, og som er en uadskillelig del af et rent kontraktforhold, som følge af deres karakter ikke til de retsakter, som er omhandlet i artikel 288 TEUF, og som kan påstås annulleret af Retten i henhold til artikel 263 TEUF (dom af 17.6.2010, CEVA mod Kommissionen, T-428/07 og T-455/07, EU:T:2010:240, præmis 52, og af 24.10.2014, Technische Universität Dresden mod Kommissionen, T-29/11, EU:T:2014:912, præmis 29, samt kendelse af 6.1.2015, St'art m.fl. mod Kommissionen, T-36/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:13, præmis 30).

- 57 I det foreliggende tilfælde indgår søgsmålet utvivlsomt i en kontraktmæssig sammenhæng.
- 58 I den adfærdskodeks, der er vedlagt den kontrakt, som blev indgået den 8. februar 2017 mellem sagsøgeren og dennes arbejdsgiver, bestemmes nemlig, at den eksterne konsulent, som arbejder for Kommissionen, forpligter sig til at overholde betingelserne fra Kommissionens sikkerhedstjenester.
- 59 Endvidere fremgår det, således som det følger af præmis 4 ovenfor, af tillægskontrakten til rammeaftalen, at Kommissionen i henhold til artikel 3, artikel 7 og artikel 8 i afgørelse 2015/443 kan udføre baggrundskontrol af ansatte, som gør tjeneste i institutionen, med henblik på at forebygge og kontrollere risici for Kommissionens ansatte, aktiver og informationer, at adgangsrettigheder for ansatte, der gør tjeneste i institutionen i den kontraherende myndigheds lokaler, kan betinges af, at de belgiske myndigheder udsteder en positiv sikkerhedsudtalelse, at eksisterende adgangsrettigheder forbliver gyldige, så længe der ikke er udstedt en negativ sikkerhedsudtalelse, og at kontrahenten forpligter sig til kun at anvende ansatte til tjeneste i institutionen, som har modtaget en positiv sikkerhedsudtalelse, i de af Kommissionens bygninger, der er opregnet heri.
- 60 En retsakt, som er vedtaget af en institution inden for rammerne af et kontraktforhold, bør imidlertid, ifølge retspraksis, anses for at kunne frigøres herfra, når den dels er vedtaget af institutionen under udøvelsen af dennes selvstændige kompetence, dels i sig selv skaber bindende retsvirkninger, som kan berøre dens adressat, og således kan anfægtes under et annulationssøgsmål. Under disse omstændigheder bør et annulationssøgsmål, der er anlagt af retsaktens adressat, kunne antages til realitetsbehandling (jf. kendelse af 21.10.2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril mod Kommissionen, T-335/09, EU:T:2011:614, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 På den baggrund skal »en institutions selvstændige kompetence« forstås som de kompetencer på basis af traktaterne eller den afledte ret, der henhører under institutionens offentligtretlige beføjelser og muliggør, at institutionen ensidigt kan skabe eller ændre rettigheder og forpligtelser over for tredjemand (kendelse af 21.10.2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril mod Kommissionen, T-335/09, EU:T:2011:614, præmis 33).
- 62 Disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 63 Dels blev den anfægtede afgørelse vedtaget af Kommissionen på grundlag af afgørelse 2015/443, som tildeler denne institution selvstændige kompetencer, bl.a. med henblik på at sørge for sikkerhedsbeskyttelse i dens lokaler.
- 64 Dels fremkalder den anfægtede afgørelse, som Kommissionen har fremhævet som svar på et spørgsmål fra Retten, ved at opretholde sagsøgerens adgangsforbud til Kommissionens lokaler, ensidigt og uafhængigt af de kontrakter, der er anført i præmis 58 og 59 ovenfor, bindende retsvirkninger for en tredjemands situation, således at den udgør en udøvelse af offentlig myndighed.
- 65 I øvrigt går retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse ud over det kontraktlige område, da den bevirker, at sagsøgeren fratages enhver ret til adgang til lokalerne, selv i egenskab af besøgende.
- 66 Den anfægtede afgørelse udgør således en retsakt, som kan frigøres fra kontrakten, og som kan være genstand for et søgsmål i medfør af artikel 263 TEUF.

### *Realiteten*

- 67 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål fremført fire anbringender. Det første anbringende er, at ophavsmanden til den anfægtede afgørelse savner kompetence. Det andet anbringende er, at der er sket tilsidesættelse af artikel 3 i afgørelse 2015/443, og at den anfægtede afgørelse savner retsgrundlag. Det tredje anbringende er, at der er sket tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder. Det fjerde



anbringende, som gøres gældende subsidiært, vedrører tilsidesættelse af artikel 296 TEUF, af artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og af principperne om formel og materiel begrundelse af ensidige retsakter.

- 68 Retten er af den opfattelse, at det andet anbringende skal undersøges først, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af artikel 3 i afgørelse 2015/443.

*Det andet anbringende, for så vidt som det vedrører tilsidesættelse af artikel 3 i afgørelse 2015/443*

- 69 Sagsøgeren har i forbindelse med det andet anbringende gjort gældende, at den anfægtede afgørelse savner retsgrundlag, bl.a. med den begrundelse, at artikel 3 i afgørelse 2015/443, som den anfægtede afgørelse henviser til, ikke fastsætter mulighed for at tilbagetrække adgangsretten til Kommissionens bygninger, men udgør en generel bestemmelse, som henviser til chartret om grundlæggende rettigheder, til protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2010, C 83, s. 266) og til national ret.
- 70 I denne henseende må det konstateres, at den anfægtede afgørelse rent faktisk henviser til artikel 3 i afgørelse 2015/443.
- 71 Som sagsøgeren har fremhævet, opregner artikel 3 i afgørelse 2015/443 de bestemmelser og principper, som Kommissionen skal overholde ved gennemførelsen af denne afgørelse, men giver ikke Kommissionen den krævede beføjelse til at vedtage foranstaltninger, som begrænser tredjemænds adgang til dens lokaler.
- 72 Kommissionen har i svarskriftet gjort gældende, at anførelsen af artikel 3 i afgørelse 2015/443 i den anfægtede afgørelse var en skrivefejl, og at det reelt er artikel 12 i samme afgørelse, som burde have været anført heri.
- 73 I denne forbindelse konstateres, at artikel 12, stk. 1, litra b), i afgørelse 2015/443, som bemærket af Kommissionen, tildeler personale bemyndiget i henhold til samme afgørelses artikel 5 beføjelse til at forbyde adgang til Kommissionens lokaler.
- 74 Eftersom anførelsen af artikel 3 i afgørelse 2015/443 klart er en skrivefejl, kan den ikke have indvirkning på afgørelsens grundlag eller gyldighed.
- 75 Det andet anbringende må derfor forkastes, for så vidt som det vedrører henvisningen til afgørelse 2015/443.

*Det første anbringende om, at ophavsmanden til den anfægtede afgørelse savner kompetence*

- 76 Sagsøgeren har i det første anbringende gjort gældende, at C, kontorchefen for »Information security« i direktoratet for Sikkerhed i Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed, ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse.
- 77 I denne henseende bemærkes, at afgørelse 2015/443 i dennes artikel 17 bestemmer, at Kommissionens beføjelser, som er omhandlet i nævnte afgørelse, udøves af Generaldirektoratet for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed under ledelse og ansvar af den kommissær, der er ansvarlig for sikkerhedsanliggender.

78 I denne forbindelse bestemmer artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2015/443:

»Kun personale, som på grundlag af en personlig bemyndigelse er autoriseret af Generaldirektøren for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed, kan, henset til deres aktuelle opgaver, få beføjelse til at træffe en eller flere af de følgende foranstaltninger:

1. bære våben
2. foretage sikkerhedsundersøgelser, jf. artikel 13
3. træffe sikkerhedsforanstaltninger, jf. artikel 12, som anført i bemyndigelsen.«

79 Hvad angår artikel 12 i afgørelse 2015/443 bestemmes i dennes stk. 1:

»Med henblik på at sørge for sikkerhedsbeskyttelse i Kommissionen og for at forebygge og begrænse risici kan personale bemyndiget i henhold til artikel 5, i overensstemmelse med principperne i artikel 3, bl.a. gennemføre en eller flere af følgende sikkerhedsforanstaltninger:

[...]

- b) begrænsede foranstaltninger for så vidt angår personer, som udgør en sikkerhedstrussel, herunder [...] i en periode [...] udelukke personer fra Kommissionens [lokaler], hvorved sidstnævnte fastlægges i overensstemmelse med kriterier, der skal fastsættes i gennemførelsesbestemmelser.

[...]«

80 Det følger af disse bestemmelser, at Kommissionens tjenestemand for at vedtage en afgørelse om adgangsforbud såsom den anfægtede afgørelse skal have en personlig bemyndigelse fra generaldirektøren for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed.

81 Kravet om en personlig bemyndigelse indebærer, at denne gives skriftligt, således som det bekræftes med ordene »som anført i bemyndigelsen« i artikel 5, stk. 1, nr. 3, i afgørelse 2015/443.

82 Retten har i forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse forespurgt Kommissionen, om C, som har underskrevet den anfægtede afgørelse, tilhørte det personale, som har en personlig bemyndigelse som omhandlet i artikel 5 i afgørelse 2015/443.

83 Det fremgår af Kommissionens svar, at C ikke havde nogen personlig bemyndigelse til at vedtage de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, litra b), i afgørelse 2015/443.

84 Det må derfor konstateres, at den person, som har underskrevet den anfægtede afgørelse, ikke havde bemyndigelse til at vedtage denne i overensstemmelse med kravene i afgørelse 2015/443.

85 Kommissionen har i svarskriftet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse kunne træffes af kontorchefen i direktoratet for Sikkerhed, da denne ansatte havde fået delegeret en bemyndigelse til at underskrive fra direktøren for dette direktorat med henblik på at repræsentere Kommissionen over for tredjemænd for så vidt angår sikkerhedspolitik.

86 Med henblik på at godtgøre eksistensen af den angivelige delegering af bemyndigelse til at underskrive har Kommissionen fremlagt et dokument, som indeholder en beskrivelse af den stilling, som bestrides af C. I dette dokument anføres bl.a., at kontorchefen for »Information security« i direktoratet Sikkerhed i Generaldirektoratet for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed repræsenterer

Kommissionen over for repræsentanter fra medlemsstaterne og tredjelande samt offentlige og private organisationer for så vidt angår sikkerhedspolitik og andre områder, som falder ind under dette kontors ressortområde.

- 87 I denne henseende bemærkes, at en delegering af bemyndigelse til at underskrive adskiller sig fra en delegering af bemyndigelse derved, at fuldmagtsgiveren ikke overfører kompetence til fuldmagtshaveren, som blot er bemyndiget til, i sit eget navn og på fuldmagtsgiverens ansvar, at udarbejde og underskrive et beslutningsinstrument, hvis indhold er fastsat af sidstnævnte. I øvrigt skal en delegering af bemyndigelse til at underskrive vedrøre klart definerede ledelsesmæssige og administrative foranstaltninger.
- 88 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at de kompetencer, der er anført i det dokument, der er omhandlet i præmis 86 ovenfor, ikke nødvendigvis indebærer en beføjelse til at udstede adgangsforbud til Kommissionens lokaler.
- 89 For det andet må det konstateres, at den beskrivelse af C's kompetencer, der findes i dette dokument, som følge af dens generelle karakter ikke opfylder det krav om klarhed, som finder anvendelse på definitionen af de kompetencer, som er genstand for en delegering af bemyndigelse til at underskrive, idet beskrivelsen desuden ikke er underskrevet.
- 90 For det tredje er en sådan delegering af bemyndigelse til at underskrive uforenelig med afgørelse 2015/443, som med henblik på vedtagelse af en foranstaltning om adgangsforbud kræver en personlig og udtrykkelig bemyndigelse udstedt af direktøren for Generaldirektoratet for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed.
- 91 Under disse omstændigheder må det antages, at C ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse.
- 92 Ifølge Kommissionen bør den ulovlighed, som er identificeret, kun – såfremt den anerkendes – føre til en annullation af den anfægtede afgørelse i det tilfælde, hvor sagsøgeren godtgør at have lidt et indgreb i en garanti, som han burde have været tildelt, et bevis, som i det foreliggende tilfælde ikke er blevet fremført.
- 93 I denne henseende fremhæves, at i det tilfælde, hvor tvisten omhandler en institution og dens ansatte og vedrører garantier, som disse ansatte er tillagt i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union eller en regel om god forvaltning, medfører manglende kompetence hos ophavsmanden til den anfægtede retsakt ikke nødvendigvis en annullation af sidstnævnte, når sagsøgeren ikke har godtgjort at have lidt et indgreb i en garanti (jf. i denne retning dom af 7.2.2007, Caló mod Kommissionen, T-118/04 og T-134/04, EU:T:2007:37, præmis 67 og 68, og af 13.12.2018, Pipiliagkas mod Kommissionen, T-689/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:925, præmis 62).
- 94 Imidlertid bør denne retspraksis ikke udstrækkes til relationer mellem Kommissionen og tredjemænd, så meget desto mere som disse sidstnævnte, idet de står uden for administrationen, ikke har de garantier, som tildeles EU-tjenestemænd i vedtægten for disse.
- 95 Tværtimod fremhæves det i retspraksis, at de regler, som vedrører kompetencen hos ophavsmanden til retsakten, vedrører grundlæggende retsprincipper, som, henset til deres betydning, indebærer, at anbringender om, at disse er tilsidesat, ikke blot kan, men skal fremføres ex officio af Unionens retsinstanser, når denne kompetence er genstand for en sag, der er indbragt for disse (jf. i denne retning dom af 17.11.2017, Teeäär mod ECB, T-555/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:817, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 96 Under disse omstændigheder bør det argument, som Kommissionen har fremført på dette punkt, forkastes, det første anbringende bør tiltrædes, og den anfægtede afgørelse bør følgelig annulleres, uden at det er fornødent at undersøge resten af det andet anbringende og de øvrige anbringender.

### **Sagsomkostninger**

- 97 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 98 Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionens afgørelse af 3. juli 2018 om stadfæstelse af nægtelsen af at give XG adgang til dens lokaler annulleres.**
- 2) Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. december 2019.

Underskrifter