



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

G. HOGAN

fremSAT den 17. december 2020¹

Sag C-130/19

**Den Europæiske Revisionsret
mod**

Karel Pinxten

»Artikel 286, stk. 6, TEUF – et tidligere medlem af Den Europæiske Revisionsrets tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger med hvervet – fortabelse af retten til pension eller til andre fordele, der træder i stedet herfor«

I. Indledning

1. Hvilke retlige bestemmelser og etiske normer findes der med hensyn til den adfærd, som et medlem af Den Europæiske Revisionsret (herefter »Revisionsretten«) skal udvise, og hvilke sanktioner finder anvendelse, hvis disse normer overtrædes? Det er disse grundlæggende spørgsmål, som denne sag giver anledning til, og som Revisionsretten nu har anlagt ved Domstolen.

2. Revisionsretten har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Karel Pinxten ikke har opfyldt de forpligtelser, der følger af hans hverv som medlem af Revisionsretten. Revisionsretten har gjort gældende, at Karel Pinxten har handlet i strid med sine forpligtelser i henhold til artikel 285 TEUF og 286 TEUF. Den har derfor anmodet Domstolen om at pålægge en passende sanktion som omhandlet i artikel 286, stk. 6, TEUF.

3. Den foreliggende sag er den første vedrørende et (tidligere) medlem af Revisionsretten, der er blevet anlagt med henvisning til artikel 286, stk. 6, TEUF. Denne sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at »Revisionsrettens medlemmer [hverken kan] afskediges eller frakendes retten til pension eller til andre fordele, der træder i stedet herfor, medmindre Domstolen på Revisionsrettens begæring fastslår, at de ikke længere opfylder de nødvendige betingelser eller ikke længere iagttager de forpligtelser, der følger med hvervet«. Det kan mere generelt anføres, at Domstolen indtil nu kun har truffet afgørelse på grundlag af en lignende bestemmelse i traktaten, som finder anvendelse på kommissærerne, nemlig dom af 11. juli 2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455).

¹ Originalsprog: engelsk.

4. Nærværende sag giver derfor Domstolen en ny lejlighed til dels at afklare visse processuelle særegenheder vedrørende denne form for sager, dels at angive de adfærdsnormer, som gælder for personer, der har høje stillinger i Den Europæiske Unions institutioner. På et tidspunkt, hvor Den Europæiske Unions legitimitet, dets institutioner og de personer, der tjener dem, i det mindste drages i tvivl, vil Domstolens afgørelse vedrørende dette spørgsmål uden tvivl blive betragtet som en afgørelse af stor betydning.

II. Retsforskrifter

A. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

5. Revisionsretten er en af Den Europæiske Unions syv institutioner. Den er som sådan genstand for tre artikler i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, nemlig artikel 285, 286 og 287.

6. Artikel 285, stk. 2, TEUF bestemmer for det første, at Revisionsrettens medlemmer »udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Unionens almene interesse«. Artikel 286, stk. 3, TEUF bestemmer for det andet, at »[Revisionsrettens medlemmer] [v]ed udførelsen af deres pligter [ikke må] søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ[, og at de] afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med karakteren af deres hverv«. Det er i artikel 286, stk. 4, TEUF tilføjet, at »Revisionsrettens medlemmer, så længe deres tjeneste varer, [ikke må] udøve nogen anden – lønnet eller ulønnet – erhvervsmæssig virksomhed. Ved indsættelsen i hvervet afgiver de en højtidelig forsikring om, at de, såvel i deres tjenesteperiode som efter, at denne er afsluttet, vil overholde de forpligtelser, der følger af deres hverv, i særdeleshed pligten til efter tjenesteperiodens ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele«.

B. Forordning nr. 2290/77 om lønningsregulativ for Revisionsrettens medlemmer

7. Artikel 7 i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2290/77 af 18. oktober 1977 om lønningsregulativ for Revisionsrettens medlemmer,² som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1293/2004 af 30. april 2004³ fastsatte:

»Et medlem af Revisionsretten, som ved udøvelsen af sit hverv må rejse til et sted uden for rettens midlertidige tjenestested, har krav på:

- a) godtgørelse af rejseudgifter;
- b) godtgørelse af hoteludgifter (værelse, betjening og afgifter, men ikke af andre udgifter);
- c) en godtgørelse for hver fulde dag under tjenesterejsen svarende til 105% af den daglige godtgørelse under tjenesterejser, der [er fastsat] i Vedtægten for Tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber [...].«

² EFT 1977, L 268, s. 1.

³ EUT 2004, L 243, s. 26.

C. Forordning nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

8. Artikel 4, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Eurotom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999⁴ bestemmer:

»1. På de områder, der er omhandlet i artikel 1, foretager kontoret administrative undersøgelser (»interne undersøgelser«), inden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne.

Disse interne undersøgelser foretages i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning og i afgørelser vedtaget af de respektive institutioner, organer, kontorer eller agenturer.

2. Foruden de i stk. 1 nævnte bestemmelser skal følgende overholdes:

a) kontoret skal uden varsel og omgående have adgang til alle relevante oplysninger, herunder oplysninger i databaser, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses lokaler. Kontoret skal have beføjelse til at kontrollere institutionernes, organernes, kontorerne og agenturerne regnskaber. Kontoret skal kunne tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og om fornødent sikre sig disse dokumenter eller oplysninger for at undgå enhver risiko for, at de forsvinder

[...]«

D. Etiske retningslinjer for Den Europæiske Revisionsret

9. Med Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 66-2011 af 26. oktober 2011 om etiske retningslinjer for Den Europæiske Revisionsret besluttede Revisionsretten, at de ved afgørelsen vedlagte etiske retningslinjer finder anvendelse i Revisionsretten.

10. Disse etiske retningslinjer fastsætter bl.a.:

»[...]

2.2. Vi skal forvalte Rettens ressourcer lovligt, formelt rigtigt og økonomisk forsvarligt. Retten bør være en rollemodel inden for finansiell forvaltning: Rettens ressourcer skal forvaltes i fuld overensstemmelse med finansforordningen og med alle andre gældende bestemmelser, og dens mål skal nås i overensstemmelse med principperne for sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

[...]

3.2. Vi skal udføre vores opgaver uafhængigt af enhver form for politisk, national eller anden ekstern påvirkning.

⁴ EUT 2013, L 248, s. 1.

3.3. Vi skal undgå enhver reel eller tilsyneladende interessekonflikt. Det kunne f.eks. være tilfældet i forbindelse med medlemskab af politiske organisationer, politiske hverv, medlemskab af bestyrelser og finansielle interesser i reviderede enheder. Vi skal være særligt opmærksomme på sådanne forhold og på, hvordan de kan opfattes af tredjepart.

[...]«

III. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten

11. Karel Pinxten var medlem af Revisionsretten fra den 1. marts 2006 til den 30. april 2018, hvor hans mandat udløb. Han var tilknyttet institutionens afdeling III, der har ansvaret for at revidere Den Europæiske Unions udgifter til eksterne forbindelse, udvidelse og humanitær bistand. Fra den 4. april 2011 til den 30. april 2018 varetog Karel Pinxten hvervet som afdelingsformand for afdeling III.

12. Under sin tjeneste fik Karel Pinxten stillet en bil og et benzinkort til rådighed, hvorved Revisionsretten kunne faktureres for den benzin, som blev anvendt til hans tjenstekøretøj. Han fik endvidere udleveret to yderligere benzinkort, som han kunne anvende til at købe benzin fritaget for merværdiafgift (moms) og punktafgifter med.

13. Mellem 2006 og 2014 stillede Revisionsretten en chauffør til rådighed for Karel Pinxten. Fra april 2014 kunne Karel Pinxten anmode om at anvende en af chaufførerne fra »chaufførreserven« henhørende under Revisionsrettens økonomidirektør. Indtil den 6. oktober 2016 var Karel Pinxten ansvarlig for at underskrive en tjensterejseordre for den chauffør, der havde til opgave at køre ham, med henblik på at sikre, at chaufføren fik godtgjort sine tjensterejseudgifter og fik udbetalt dagpenge. Denne beføjelse blev efterfølgende udøvet af Revisionsrettens generalsekretær.

14. I løbet af sin tjenesteperiode modtog Karel Pinxten efter anmodning godtgørelse fra Revisionsrettens formand for udgifter til receptioner og repræsentation og for diverse udgifter til godkendte tjensterejser samt betaling af dagpenge for disse tjensterejser.

IV. Undersøgelser og procedurer

A. Revisionsrettens foreløbige foranstaltninger

15. I 2016 modtog Revisionsretten oplysninger, hvori det blev påstået, at der havde fundet adskillige alvorlige uregelmæssigheder sted i tilknytning til Karel Pinxtens forskellige tjensterejser.

16. Den 18. juli 2016 meddelte Revisionsrettens generalsekretær mundtligt Karel Pinxten om beskyldningerne mod ham. Revisionsrettens tjenester foretog endvidere en analyse af Karel Pinxtens og hans chaufførers tjensterejser med henblik på at identificere eventuelle uregelmæssigheder. Efter flere udvekslinger mellem disse tjenester og Karel Pinxten anfægtede sidstnævnte i et notat af 30. september 2016 enhver forpligtelse til at godtgøre udgifterne forbundet med sine tjensterejser eller sine chaufførers udgifter. Efterfølgende fortsatte udvekslingerne mellem Revisionsrettens administration og Karel Pinxten.

17. Den 26. juli 2016 fik Revisionsretten endvidere oplyst, at Karel Pinxten muligvis havde begået forsikringssvig efter et sammenstød mellem hans tjenestekøretøj og hans privatbil i 2011.

18. Den 1. september 2016 oplyste Revisionsrettens formand mundtligt Karel Pinxten om disse beskyldninger. Karel Pinxten fastholdt i et notat af samme dag, at den omhandlede ulykke skyldtes et sammenstød mellem hans tjenestekøretøj, der blev ført af hans chauffør, og hans privatbil, der blev ført af hans søn.

B. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs undersøgelse

19. Den 14. oktober 2016 videresendte Revisionsrettens generalsekretær efter bemyndigelse fra denne institutions formand en sag til OLAF vedrørende Karel Pinxtens aktiviteter, hvilke muligvis havde ført til uretmæssigt afholdte udgifter over Unionens budget.

20. Efter et indledende møde den 31. januar 2017 meddelte OLAF's generaldirektør den 31. marts 2017 formelt Revisionsrettens formand om indledningen af en undersøgelse om mulige uregelmæssigheder til skade for Unionens finansielle interesser vedrørende Karel Pinxten og dennes brug af Revisionsrettens midler og de tjenesterejser, som han foretog eller godkendte, i strid med gældende regler.

21. Den 22. september 2017 meddelte OLAF Karel Pinxten om indledningen af denne undersøgelse og om hans status som en »berørt person« som led heri.

22. Den 20. november 2017 foretog OLAF en inspektion af Karel Pinxtens kontor og indsamlede forskellige dokumenter. Den 15. december 2017 meddelte OLAF Karel Pinxten efter en foreløbig analyse af disse forhold, at omfanget af undersøgelsen var blevet udvidet til bl.a. muligt misbrug af rettigheder og privilegier forbundet med hans stilling som medlem af Revisionsretten, mulige interessekonflikter eller andre tilsidesættelser i henhold til artikel 285 TEUF og 286 TEUF samt tilsidesættelser af Revisionsrettens adfærdskodeks for Rettens medlemmer (herefter »adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer«).

23. Karel Pinxten blev hørt mundtligt af OLAF's inspektører den 22. december 2017. Den 15. maj 2018 fremsatte Karel Pinxten skriftlige bemærkninger til OLAF, efter at dette kontor den 6. april 2018 havde fremlagt en beskrivelse af de faktiske forhold, som blev lagt til grund ved undersøgelsens afslutning.

24. Den 2. juli 2018 modtog Revisionsretten OLAF's endelig rapport efter afslutningen af kontorets undersøgelse. I rapporten konkluderedes det, at Karel Pinxten havde misbrugt Revisionsrettens ressourcer i forbindelse med aktiviteter, der ikke var relateret til hans arbejdsopgaver, misbrugt benzinkort og misbrugt hans tjenestekøretøjs motorkøretøjsforsikring. I rapporten konkluderedes det endvidere, at han havde ubeføjede udeblivelser, at han havde forsømt at anmelde visse eksterne aktiviteter, at han havde videresendt fortrolige oplysninger på en uautoriseret måde, og at det var fastlagt, at der forelå interessekonflikter.

25. Navnlig anføres det i denne rapport, at 332 tjenesterejser, som Karel Pinxten havde godkendt eller valideret, ikke havde forbindelse til varetagelsen af hans hverv, og at han anvendte Revisionsrettens midler til at dække repræsentationsudgifter forbundet med private arrangementer, der ikke var i institutionens interesse.

26. Henset til de forhold, som blev fastslået i rapporten, anbefalede OLAF Revisionsretten at indlede en disciplinærsag mod Karel Pinxten. Kontoret anbefalede endvidere Revisionsretten at træffe passende foranstaltninger til at sikre inddrivelsen af 472 869,09 EUR svarende til de omkostninger, som Revisionsretten uberettiget har afholdt, og at overveje inddrivelsen af 97 954,52 EUR svarende til den lønsum, som er udbetalt i de perioder, hvor Karel Pinxtens havde ubegrundet fravær.

27. Henset til, at nogle af de faktiske forhold, som blev afsløret af undersøgelsen, endvidere kan udgøre strafbare handlinger, videresendte OLAF sine oplysninger og anbefalinger til de luxembourgske judicielle myndigheder.

C. Straffesagen i Luxembourg

28. På grundlag af oplysningerne fra OLAF anmodede den offentlige anklager ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg (kredsdomstolen i Luxembourg, Luxembourg) ved brev af 1. oktober 2018 Revisionsretten om at ophæve Karel Pinxtens retlige immunitet. Den 15. november 2018 imødekom institutionen denne anmodning.

D. Revisionsrettens sagsbehandling

29. Den 12. juli 2018 pålagde Revisionsretten sin formand at udarbejde en foreløbig rapport med hensyn til beskyldningerne om uregelmæssigheder mod Karel Pinxten som beskrevet i OLAF's rapport.

30. Den 5. oktober 2018 sendte Revisionsrettens formand en foreløbig rapport til denne institutions medlemmer. I rapporten anbefaledes det, at Revisionsretten skal anmode Domstolen om »at undersøge de fastlagte faktiske omstændigheder og afgøre, om Karel Pinxten har forsømt de forpligtelser, der følger af hans hverv«. Denne rapport og OLAF's rapport blev samme dag fremsendt til Karel Pinxten.

31. Den 19. november 2018 fremsendte Karel Pinxten skriftlige bemærkninger til Revisionsretten. Den 26. november 2018 blev han hørt mundtligt af denne institutions medlemmer i et lukket møde.

32. I et lukket møde den 29. november 2018 besluttede Revisionsretten på grundlag af OLAF's rapport, dens formands foreløbige rapport, afgørelsen om at ophæve Karel Pinxtens retlige immunitet og hans skriftlige og mundtlige bemærkninger at henvise sagen vedrørende Karel Pinxten til Domstolen i medfør af artikel 286, stk. 6, TEUF.

E. Sagen for Retten

33. Den 24. juni 2019 anlagde Karel Pinxten et annulationssøgsmål ved Retten vedrørende en afgørelse truffet af Revisionsrettens generalsekretær den 11. april 2019 om kvalificeringen af et beløb på 153 407,58 EUR som en fejlagtig udbetaling og om at iværksætte inddrivelse af dette beløb⁵.

⁵ Sag T-386/19.

34. Denne sag har fællestræk med nærværende søgsmål, for så vidt som det omtvistede beløb vedrører de faktiske omstændigheder, der er nævnt inden for rammerne af det første klagepunkt, som er rejst i nærværende sag. Førstnævnte er blevet udsat af Retten, indtil Domstolen har truffet afgørelse i nærværende sag.

V. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

35. Revisionsrettens stævning blev indleveret den 15. februar 2019. Denne stævning og svarskriftet blev suppleret med en replik og en duplik. Begge parter afgav mundtlige indlæg ved Domstolen i retsmødet den 29. september 2020.

36. Revisionsretten har nedlagt følgende påstande:

- Karel Pinxtens begæring om udsættelse af sagen, indtil straffesagen i Luxembourg er afsluttet, forkastes.
- Det fastslås, at Karel Pinxten ikke længere iagttager de forpligtelser, der følger af hans hverv i henhold til artikel 285 TEUF og 286 TEUF og de regler, der er vedtaget i henhold hertil.
- Det fastslås følgelig, at den sanktion, der er fastsat i artikel 286, stk. 6, TEUF, bringes i anvendelse, idet Revisionsretten overlader det til Domstolen at fastslå rækkevidden heraf.
- Karel Pinxtens erstatningspåstand afvises.
- Karel Pinxten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

37. Karel Pinxten har nedlagt følgende påstande:

- Sagen udsættes, indtil straffesagen er afsluttet.
- Revisionsretten tilpligtes at udarbejde en intern revisionsrapport for perioden 2012-2018 vedrørende tjenesterejseudgifterne for Revisionsrettens medlemmer og alle disse medlemmers benyttelse af tjenestekøretøj, at angive hvilke foranstaltninger der er truffet som følge af denne rapport, og at fremlægge eventuelle bemærkninger vedrørende det pres, den interne revisor udsættes for.
- Frifindelse.
- Revisionsretten tilpligtes at betale ham et beløb på 50 000 EUR som erstatning for den ikke-økonomiske skade, han har lidt.
- Revisionsretten tilpligtes at betale de samlede sagsomkostninger.

VI. Parternes argumenter

38. Det skal indledningsvis nævnes, at parterne har fremsat omfattende skriftlige bemærkninger og i vidt omfang argumenteret med henvisning til mere end 25 000 sider bilag. Det ville være ganske formålsløst at forsøge kortfattet at sammendrage alle deres argumenter. Dette er årsagen til, at jeg her vil begrænse mig til at gengive de klagepunkter, som Revisionsretten har påberåbt

sig til støtte for sit søgsmål, og de processuelle argumenter, som Karel Pinxten har gjort gældende. For nærværende er det i øvrigt tilstrækkeligt at fremhæve, at Karel Pinxten har fastholdt, at alle klagepunkterne er ugrundede, og at de faktiske omstændigheder i meget stor udstrækning ikke kan anses for fastlagt.

A. Klagepunkter til støtte for Revisionsrettens stævning

39. Revisionsretten har til støtte for sagen rejst fem klagepunkter.

Det første klagepunkt om misbrug af Revisionsrettens ressourcer til at finansiere aktiviteter, som ikke har sammenhæng med eller er uforenelige med hvervet som medlem af Revisionsretten

40. Med sit første klagepunkt har Revisionsretten gjort gældende, at Karel Pinxten misbrugte Revisionsrettens ressourcer til at finansiere aktiviteter, som ikke har sammenhæng med hans hverv som medlem, såsom rekreative aktiviteter – nemlig en rejse til Crans Montana bjergresort (Schweiz) fra den 21. til den 26. august 2013 for at deltage i Crana Montana Forums sommersamling – fritidsaktiviteter – som f.eks. adskillige jagtrejser, herunder tre jagter ved Chambord (Frankrig) – turistrejser (navnlig et ophold i Cuba fra den 30. marts til den 14. april 2015) og deltagelse i venners receptioner eller bryllupper.

41. Karel Pinxten er endvidere beskyldt for at have anmodet om tilbagebetalinger og betalinger for aktiviteter vedrørende hans personlige interesser, navnlig i forbindelse med købet af en vingård. Revisionsretten har gjort gældende, at han endvidere foretog tjenesterejser i forbindelse med aktiviteter, der var uforenelige med hans pligter som f.eks. politiske aktiviteter inden for rammerne af hans engagement i partiet Open VLD. Endelig skulle Karel Pinxten dels have indført »tjenesterejser uden dagpenge« for aktiviteter, som ikke havde sammenhæng med hans pligter – for at sikre, at han ikke blev opkrævet kilometerpenge for det tjenestekøretøj, som blev anvendt på hans tjenesterejser – dels have anvendt hans tjenestekøretøj og benyttet Revisionsrettens chauffører til aktiviteter, som ikke havde sammenhæng med eller var uforenelige med hans pligter, herunder i tilfælde, hvor han ikke selv var på tjenesterejse.

42. Det er anført, at Karel Pinxten herved har undladt at iagttage sine forpligtelser vedrørende uegennyttighed, uafhængighed, upartiskhed, engagement, hæderlighed, ansvarlighed, forbilledlighed og gennemsigtighed. Revisionsretten har gjort gældende, at denne adfærd udgør en tilsidesættelse af artikel 285 TEUF og 286 TEUF og flere andre afledte regelsæt⁶.

⁶ Artikel 2 og 7 i forordning nr. 2290/77, artikel 33 og 74 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18.7.2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT 2018, L 193, s. 1), artikel 5 i Revisionsrettens afgørelse nr. 38/2016 om gennemførelsesbestemmelser til Revisionsrettens forretningsorden, artikel 1, 2, 4 og 7 i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer, punkt 1.2, 2.2, 3.2, 3.3 og 3.7 i Revisionsrettens etiske retningslinjer, artikel 20, 21 og 25 i INTOSAI's adfærdskodeks, artikel 2 i Revisionsrettens afgørelse nr. 7-2004 om dens medlemmers repræsentations- og receptionsudgifter og artikel 4 og 6 i Revisionsrettens afgørelse nr. 33-2004 om forvaltningen og anvendelsen af Revisionsrettens bilpark.

Det andet klagepunkt om misbrug og ulovlig anvendelse af skattemæssige privilegier

43. I det andet klagepunkt har Revisionsretten gjort gældende, at Karel Pinxten har misbrugt skattemæssige privilegier og anvendt disse ulovligt. Med dette andet klagepunkt har Revisionsretten anført, at Karel Pinxten ved at gøre uretmæssigt og ulovligt brug af de benzinkort, som han fik stillet til rådighed, har forsømt sine forpligtelser til at udvise hæderlighed, eksemplarisk adfærd og uegennyttighed. Det er nærmere anført, at dette udgør en tilsidesættelse af artikel 285 TEUF og 286 TEUF og en række afledte regelsæt⁷.

Det tredje klagepunkt om falske skadesanmeldelser til forsikringen

44. Ifølge det tredje klagepunkt skulle Karel Pinxten have udarbejdet falske skadesanmeldelser til forsikringen i forbindelse med angivelige ulykker, som involverede det tjenestekøretøj, som var stillet til hans rådighed, og med hensyn til hvilke han modtog to uretmæssige kompensationer. En af dem vedrørte en rapporteret ulykke mellem hans privatbil, der blev ført af hans søn, og tjenestekøretøjet, der blev ført af hans chauffør. Den anden ulykke vedrørte en hændelse, hvor hans chauffør kørte over en kuffert indeholdende en vinflaske og adskillige beklædningsgenstande. Det fremgår imidlertid af chaufførens vidneudsagn, der blev afgivet i forbindelse med undersøgelsen, at chaufføren ikke var involveret i den første ulykke, og at den anden hændelse ikke havde de konsekvenser, som blev anmeldt til forsikringsselskabet.

45. Hvis dette specifikke klagepunkt er korrekt, vil det være vanskeligt at bestride, at Karel Pinxten har forsømt sine forpligtelser til at udvise hæderlighed, eksemplarisk adfærd og uegennyttighed og dermed har tilsidesat artikel 285 TEUF og 286 TEUF og en række afledte regelsæt⁸.

Det fjerde klagepunkt om den uanmeldte og ulovlige funktion som direktør i et erhvervsdrivende selskab og om intens politisk aktivitet

46. For så vidt angår det fjerde klagepunkt har Revisionsretten kritiseret Karel Pinxten for at have fungeret som direktør for et erhvervsdrivende selskab og for aktivt at have udøvet politisk aktivitet i et politisk parti, mens han bestred sit hverv i Revisionsretten. Det er igen gjort gældende, at Karel Pinxten herved forsømte sine forpligtelser til at udvise uegennyttighed, uafhængighed, upartiskhed, engagement, hæderlighed, ansvarlighed, eksemplarisk adfærd og gennemsigtighed. Under disse omstændigheder har han tilsidesat artikel 285 TEUF og 286 TEUF og en række afledte regelsæt⁹.

⁷ Artikel 33 i forordning 2018/1046, artikel 5 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden, artikel 7 i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer, punkt 1.2 og 2.2 i Revisionsrettens etiske retningslinjer og artikel 5 i afgørelse nr. 7-2004.

⁸ Artikel 3 i Revisionsrettens forretningsorden (EUT 2010, L 103, s. 1), artikel 7 i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer og punkt 1.2 og 2.2 i Revisionsrettens etiske retningslinjer.

⁹ Artikel 3 i Revisionsrettens forretningsorden, artikel 5 og 6 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden, artikel 1-4 og 7 i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer og punkt 1.2, 2.2, 3.3 og 3.7 i Revisionsrettens etiske retningslinjer.

Det femte klagepunkt om den interessekonflikt, der blev skabt ved at tilbyde den ansvarlige for en revideret enhed at leje en privat lejlighed

47. Med det femte klagepunkt har Revisionsretten gjort gældende, at Karel Pinxten skabte en interessekonflikt ved at tilbyde en tjenesteydelse til den ansvarlige for en revideret enhed. Han er nærmere bestemt beskyldt for at have tilbudt den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik at leje en privat lejlighed, da denne enhed blev omfattet af den kompetence, som er tillagt afdeling III, for hvilken han var afdelingsformand. Dette ville have haft indvirkning på hans uafhængighed og upartiskhed eller kunne i det mindste have givet et sådant indtryk.

48. Det er gjort gældende, at Karel Pinxten derfor har skabt en situation med interessekonflikt og forsømt sine forpligtelser til at udvise uegennyttighed, uafhængighed, upartiskhed, hæderlighed og eksemplarisk adfærd. Det er gjort gældende, at denne adfærd under disse omstændigheder udgjorde en tilsidesættelse af artikel 285 TEUF og 286 TEUF og en række afledte regelsæt¹⁰.

B. Karel Pinxten

49. Som anført ovenfor har Karel Pinxten gjort gældende, at alle klagepunkterne er ugrundede, og at de faktiske omstændigheder i meget stor udstrækning ikke kan anses for fastlagt. Han har endvidere fremført adskillige argumenter i forhold til nærværende søgsmåls processuelle aspekter og hans ret til forsvar.

Om sammenhængen mellem nærværende søgsmål og den verserende straffesag i Luxembourg

50. Karel Pinxten har indledningsvis anført, at princippet om, at disciplinærsager skal afvente udfaldet af en straffesag, finder anvendelse på nærværende sag. Han har under disse omstændigheder gjort gældende, at Domstolen ikke skal træffe afgørelse, førend straffesagen er afsluttet.

Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

51. Karel Pinxten har for det første gjort gældende, at han i forbindelse med søgsmålet i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF ikke nyder godt af retten til domstolsprøvelse (»droit au juge«) eller af retten til adgang til prøvelse i to instanser, hvilket er i strid med henholdsvis artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 2 i protokol nr. 7 til konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Strasbourg den 22. november 1984 (herefter »EMRK«).

52. Ifølge Karel Pinxten fungerer Domstolen i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF som en disciplinærmyndighed og ikke som en »domstol«. Karel Pinxten har derfor gjort gældende, at han er frataget enhver form for domstolsbeskyttelse. Det følger deraf, at den i artikel 286 TEUF fastsatte procedure ikke kan danne grundlag for Revisionsrettens søgsmål.

¹⁰ Artikel 61 i forordning 2018/1046, artikel 3 i Revisionsrettens forretningsorden, artikel 5 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden, artikel 1, 2 og 7 i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer, punkt 1.2, 2.2, 3.1, 3.3, 3.4 og 3.7 i Revisionsrettens etiske retningslinjer og artikel 25 i INTOSAI's adfærdskodeks.

Uregelmæssigheden af de retsakter, som Revisionsretten har vedtaget med henblik på at indbringe sagen for Domstolen

53. Karel Pinxten har for det andet påberåbt sig to processuelle argumenter vedrørende den beslutning, som Revisionsretten traf med henblik på at indbringe sagen for Domstolen.

54. For det første er det hans opfattelse, at antallet af de af Revisionsrettens medlemmer, som stemte for at henvise sagen til Domstolen, var utilstrækkeligt. Selv om artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden kræver et flertal på fire femtedele af dens medlemmer – dvs. 23 medlemmer – stemte kun 22 af dem faktisk for denne beslutning.

55. For det andet blev høringen af Karel Pinxten, selv om artikel 8 og artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden kræver, at høringen af et medlem, som der er indgivet en klage over, afholdes uden tolke og Revisionsrettens ansatte, afholdt i overværelse af denne institutions generalsekretær og kontorchef for juridiske anliggender.

Overtrædelse af kravet om en rimelig frist

56. Karel Pinxten har for det tredje gjort gældende, at Revisionsretten har tilsidesat hans ret til en rettergang inden for en rimelig frist ved at skabe tvivl om lovligheden af de anmodninger, som han har indgivet siden 2006, selv om Revisionsretten fra begyndelsen af hans mandat rådede over alle de relevante oplysninger for at kunne afgøre, om disse anmodninger var legitime, og under alle omstændigheder om nødvendigt kunne bede om afklaring.

57. På grundlag af de finansielle regler for Unionens budget har Karel Pinxten anmodet om, at Revisionsretten som følge af forældelse udelukkes fra at anlægge sager, der vedrører faktiske omstændigheder, der går mere end tre år eller højst fem år tilbage i tid siden den 5. oktober 2018, dvs. datoen for Revisionsrettens foreløbige rapport.

OLAF's ulovlige undersøgelse og dets rapport

58. Hvad angår OLAF's undersøgelse har Karel Pinxten påberåbt sig tre uregelmæssigheder, der har indvirkning på rapporten, som er grundlaget for Revisionsrettens søgsmål.

59. For det første har Karel Pinxten i det væsentlige anført, at OLAF uregelmæssigt udvidede omfanget af sin undersøgelse på grundlag af analysen af de oplysninger, der blev fundet under den inspektion, som blev foretaget af hans kontor. For det andet krænkede OLAF hans ret til privatlivets fred ved at fjerne private filer, der indeholdt korrespondance med hans advokat. For det tredje tilsidesatte OLAF angiveligt hans ret til forsvar på fire forskellige måder. For det første var sagsfremstillingen ekstremt kort, de til sagsfremstillingen vedlagte tabeller var uforståelige og ikke alle bilag blev fremsendt. For det andet blev Karel Pinxten angiveligt ikke hørt vedrørende alle de faktiske omstændigheder og andre relevante forhold, der resulterede i rapporten. For det tredje blev hans argumenter ikke behandlet, men blot gengivet i slutningen af rapporten. For det fjerde modtog hans tidligere assistent ikke en kopi af referatet fra hendes mundtlige høring.

VII. Bedømmelse

60. Den af Revisionsretten anlagte sag rejser en række processuelle og indholdsmæssige spørgsmål. Det er imidlertid min opfattelse, at svaret på flere af dem afhænger af denne procedures iboende karakter og omfanget af Revisionsrettens opgave og dens medlemmers pligter. Jeg foreslår derfor at opdele min bedømmelse i fire dele. Jeg vil først forsøge at bestemme karakteren af det i artikel 286, stk. 6, TEUF omhandlede søgsmål og de pligter, som påhviler Revisionsrettens medlemmer i lyset af denne institutions rolle. Jeg vil dernæst se på de processuelle spørgsmål. Endelig vil jeg undersøge sagens realitet og de mulige sanktioner, der skal iværksættes.

A. Revisionsrettens rolle

1. Karakteren af proceduren i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF

61. Ifølge artikel 286, stk. 5, TEUF ophører tjenesten for et medlem af Revisionsretten, bortset fra ordinære nybesættelser og dødsfald, ved frivillig fratræden eller ved afskedigelse, der fastslås af Domstolen i overensstemmelse med artikel 286, stk. 6, TEUF.

62. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at Revisionsrettens medlemmer hverken kan afskediges eller frakendes retten til pension eller til andre fordele, der træder i stedet herfor, medmindre Domstolen på Revisionsrettens begæring fastslår, at de ikke længere opfylder de nødvendige betingelser eller ikke længere iagttager de forpligtelser, der følger med hvervet. Traktaten indeholder en lignende regel for medlemmerne af Europa-Kommissionen i artikel 245, stk. 2, TEUF. Med hensyn til den i denne bestemmelse fastsatte procedure har Domstolen fastslået, at det er en »selvstændig procedure«, der ikke kan sammenlignes med disciplinærsager, der rejses over for en tjenestemand eller en af de øvrige ansatte i Unionen¹¹. Nærmere bestemt anførte generaladvokat Geelhoed i sagen Kommissionen mod Cresson¹², som er den eneste sammenlignelige sag, at »[d]a der er en direkte forbindelse mellem en kommissærs adfærd og det offentlige omdømme for og funktionen af den institution, hvor hvervet udøves, er sager i henhold til [artikel 245, stk. 2, TEUF] af forfatningsmæssig karakter«¹³. Dette er tillige min opfattelse, da det er klart, at disse bestemmelser bidrager til at sikre Den Europæiske Unions demokratiske karakter som en retsorden, der som fremhævet af artikel 2 TEU bygger på retsstatsprincippet.

63. På den ene side er den opgave, som Revisionsretten, der med Maastrichttraktaten fik status som en institution, har, oprindeligt udtrykt i meget generelle vendinger i artikel 285 TEUF. Denne bestemmer, at Revisionsretten varetager revisionen af Unionens regnskaber. Artikel 287 TEUF, der nærmere beskriver denne opgave og forklarer, hvorledes Revisionsretten er forpligtet til at gennemføre den, fastsætter navnlig i stk. 1, at Revisionsretten reviderer regnskaberne vedrørende samtlige indtægter og udgifter for ethvert af Unionen oprettet organ, kontor eller agentur, og at den afgiver en erklæring til Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, der kan suppleres med specifikke vurderinger for hvert enkelt af Unionens større aktivitetsområder.

¹¹ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 118).

¹² Dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455).

¹³ Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 93 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 94 i de andre sprogudgaver). Min fremhævelse.

64. Revisionsretten har således til opgave at forbedre EU's økonomiske forvaltning, fremme ansvarlighed og gennemsigtighed og fungere som den uafhængige beskytter af unionsborgernes finansielle interesser¹⁴. Med andre ord er Revisionsretten, idet jeg anerkender de ord, som Domstolens præsident anvendte ved den højtidelige edsafleggelse foretaget af Revisionsrettens første medlemmer i oktober 1977, Den Europæiske Unions »økonomiske samvittighed«¹⁵.

65. Det skal på den anden side endvidere erindres, at der ved traktaterne er tilvejebragt en kompetencefordeling mellem Unionens institutioner, hvorved hver enkelt institution er tillagt opgaver som led i Unionens institutionelle opbygning og gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget Unionen¹⁶. Revisionsrettens oprettelse blev i denne forbindelse fremlagt som en garanti for balance og upartiskhed i den institutionelle arkitektur¹⁷.

66. Desuden hersker der bred enighed om behovet for ekstern revision af offentlige midler, hvilket anses for en af demokratiets grundpiller¹⁸. Det er kun rimeligt, at unionsborgere og skatteydere kan være sikre på den måde, hvorpå offentlige indtægter fordeles og anvendes. Som en vogtende institution, der ikke er flertalsbaseret, spiller den en stor rolle i demokratisk regeringsførelse, selv om denne form for institution, som det er tilfældet med Unionens retsinstanser, ikke direkte er underkastet politisk tilsyn eller folkeafstemning¹⁹. Nøglen til Revisionsrettens legitimitet lægger derfor i dens uafhængighed og vigtigheden af dens rolle med hensyn til fremme af god regeringsførelse og styrkelse af offentlighedens tillid til den måde, hvorpå Unionens skatter og andre indtægter anvendes korrekt og omkostningseffektivt²⁰.

67. Som imidlertid Montesquieu fremsatte teorier om så tidligt som i 1748, er det klart, at alle personer, der beklæder embeder, er tilbøjelige til at misbruge deres beføjelser og vil fortsætte hermed, indtil de støder på begrænsninger. »For at man ikke skal kunne misbruge magten, må tingene indrettes så magt sætter en stopper for magt«²¹. Magtadskillelsesprincippet er i overensstemmelse hermed gradvist blevet udbygget, således at alle institutioner – både de valgte og ikke mindst de ikke-valgte – er underlagt kontrol og overvågning. Det accepteres nu, at i et demokrati kræver enhver magt en modvægt til at kontrollere den med henblik på at moderere den²².

68. Den i artikel 286, stk. 6, TEUF fastsatte procedure bidrager således til at sikre Den Europæiske Unions demokratiske karakter som en retsorden, der som fremhævet i artikel 2 TEU er baseret på retsstatsprincippet. Den fastsætter navnlig det, der udgør en anklage om embedsmisbrug for Domstolen mod et medlem (eller som i det foreliggende tilfælde et tidligere medlem) af en

¹⁴ Jf. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionAndRole.aspx>

¹⁵ Jf. Revisionsretten (1995), *Auditing the Finances of the European Union*, Luxembourg, Revisionsrettens hæfte, navnlig s. 7 og 13.

¹⁶ Jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Kommissionen mod Tyskland (C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 56), og af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen (C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 31).

¹⁷ Jf. i denne retning V. Vardabasso, »La cendrillon de l'histoire: la cour des comptes européenne et la démocratisation des institutions européennes«, *Journal of European Integration History*, bind 17(2), 2011, s. 285-302, navnlig s. 286.

¹⁸ Jf. i denne retning V. Vardabasso, op.cit., navnlig s. 300.

¹⁹ Jf. i denne retning B. Laffan, »Auditing and accountability in the European Union«, *Journal of European Public Policy*, bind 10, Taylor and Francis, 2003, s. 762-777, navnlig s. 762.

²⁰ Jf. i denne retning B. Laffan, op.cit., navnlig s. 762 og 763.

²¹ Montesquieu, *The Spirit of Law*, bog XI, kapitel 4 (oversat af P. Stewart, Société Montesquieu, Unité Mixte de Recherche 5037, CNRS, 2018, tilgængelig på: <http://montesquieu.ens-lyon.fr/spip.php?article2728>). I den franske oprindelige udgave: »Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir« (*De l'Esprit des lois*, Garnier Frères, Paris, 1961, s. 162 og 163). [O.a.: Her citeret fra Montesquieu, Om Lovenes Ånd, oversat af Merete Klenow With, Gads Forlag, København, 1998.]

²² Jf. i denne retning F. Hourquebie, »De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs: »l'esprit« de la théorie de Montesquieu«, i G. Vrabie (red.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel*, Institutul European, 2008, Iasi, Romania, s. 59-67, navnlig s. 60.

EU-institution i tilfælde, hvor denne persons adfærd ligger under passende demokratiske normer. Der findes lignende bestemmelser i de nationale forfatninger og grundlæggende love i mange medlemsstater i forhold til personer, der beklæder forfatningsmæssige embeder²³. Denne procedure er derfor af forfatningsmæssig karakter.

69. Endelig viser den omstændighed, at den i artikel 286, stk. 6, TEUF omtalte procedure er den eneste, hvor statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver, at sagen behandles af Domstolen i plenum – sammen med artikel 228, stk. 2, TEUF, der vedrører sager om Den Europæiske Ombudsmand, og artikel 245 TEUF og 247 TEUF, der vedrører sager om Kommissionens medlemmer – om nødvendigt vigtigheden og den ekstraordinære karakter af denne procedure²⁴. Dette krav er i sig selv tilstrækkeligt til at illustrere den kendsgerning, at denne procedure ikke er af disciplinær karakter, da det, som i høj grad kendetegner den »disciplinære retfærdighed«, netop er, at den generelt er en form for privatretlig sanktion baseret på en kontrakt i stedet for offentlig retfærdighed, der varetages af personer, der beklæder juridiske embeder²⁵. I disciplinærsager er den institution, der pålægger sanktionen, derimod ikke en domstol som omhandlet i chartrets artikel 47, men snarere en administrativ myndighed²⁶.

2. Pligterne som medlem af Revisionsretten

70. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455) skal, selv om der kræves en tilsidesættelse af en vis grovhed, inden artikel 245 TEUF's lignende bestemmelser behørigt kan finde anvendelse, »medlemmerne af Kommissionen [...] drage omsorg for at udvise en ulastelig adfærd«²⁷. Dette krav gælder ligeledes for Revisionsrettens medlemmer.

71. Som generaladvokat Geelhoed forklarede i denne sag, »er [det] afgørende for [EU-]institutionernes rette funktion, at personer i høje stillinger ikke blot anses for fagligt kompetente, men at deres adfærd også anses for uangribelig. Disse personers personlige kvaliteter er en direkte afspejling af den tillid, som offentligheden har til [EU-]institutionerne, deres troværdighed og dermed deres effektivitet«²⁸.

72. Det er med dette mål for øje, at artikel 285 TEUF og 286 TEUF, der angiver nogle af de pligter, der er indeholdt i den højtidelige forsikring, som medlemmerne af Revisionsretten afgiver ved begyndelsen af deres mandat, skal fortolkes.

73. Det første af dem er at være fuldstændig uafhængig og handle i Unionens generelle interesse. Revisionsrettens medlemmer må hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. De skal endvidere afholde sig fra enhver handling, som er uforenelig med deres pligter både i og efter deres tjenesteperiode. De skal derfor overholde de forpligtelser, der

²³ Jf. f.eks. artikel 61 i den tyske grundlov (som fastsætter, at der ved forfatningsdomstolen i Tyskland rejses rigsretssag mod forbundspræsidenten »for forsætlig overtrædelse af denne grundlov eller andre forbundslove«) og artikel 12.3.1 i Irlands forfatning (afsættelse af Irlands præsident for varig uarbejdsdygtighed, »idet en sådan uarbejdsdygtighed på tilfredsstillende måde skal godtgøres for højesteret i en sammensætning af mindst fem dommere«).

²⁴ Jf. artikel 16, stk. 4, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

²⁵ Jf. i denne retning C. De Bernardinis, »Vers un modèle européen de régime disciplinaire des fonctionnaires«, i L. Potvin-Solis (red.), *Vers un modèle européen de la fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 2011, s. 349-372, navnlig s. 352.

²⁶ Jf. i denne retning J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2017, s. 364.

²⁷ Dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 72).

²⁸ Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 67 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 68 i de andre sprogudgaver.

følger af deres hverv. Som anført i artikel 286, stk. 4, TEUF omfatter dette »i særdeleshed pligten til efter tjenesteperiodens ophør at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed med hensyn til overtagelse af visse hverv eller opnåelse af visse fordele«²⁹.

74. Opmærksomheden henledes på, at disse forpligtelser er affattet med samme ordlyd som dem, Domstolen fortolkede for så vidt angår de pligter, der påhviler Kommissionens medlemmer, i sagen Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455). Da artikel 286, stk. 4, TEUF ligeledes ikke indeholder nogen indskrænkning af begrebet »forpligtelser, der følger [af tjenesten for et medlem af Revisionsretten]«, skal dette begreb under disse omstændigheder fortolkes lige så bredt, som det blev fortolket hvad angår Kommissionens medlemmer³⁰.

75. Det er således vigtigt, at Revisionsrettens medlemmer, »henset til det betydelige ansvar, de er betroet[,] [...] opfylder de højeste adfærdsnormer. Det nævnte begreb skal derfor forstås således, at det ud over pligten til at udvise hæderlighed og tilbageholdenhed, der udtrykkeligt er nævnt i [artikel 286, stk. 4, TEUF], omfatter samtlige de pligter, der følger med deres hverv som medlemmer af [Revisionsretten] [...]». Det påhviler således medlemmerne af [Revisionsretten] til enhver tid at sætte [Unionens] almene interesse *over ikke blot nationale interesser, men også personlige interesser*«³¹.

76. Dette betyder konkret, at Revisionsrettens medlemmer skal overholde forpligtelserne til at udvise uafhængighed, hæderlighed og tilbageholdenhed som fastsat i artikel 285 TEUF og 286 TEUF, men også den højeste standard for upartiskhed³² og uegennyttighed. Det indebærer for Revisionsrettens medlemmer, der som allerede nævnt er Unionens »økonomiske samvittighed«, nødvendigvis det fulde ansvar i forhold til den måde, hvorpå de anvender offentlige midler og dermed en vis grad af gennemsigtighed vedrørende måden, hvorpå de gør dette.

B. Overholdelse af procesregler og forskellige rettigheder, som Karel Pinxten har påberåbt sig

1. Om sammenhængen mellem nærværende søgsmål og den verserende straffesag i Luxembourg

77. Karel Pinxten har indledningsvis gjort gældende, at princippet om, at disciplinærsager skal afvente udfaldet af en straffesag, finder anvendelse i nærværende sag.

78. Det er imidlertid min opfattelse, at dette udgør en urigtig kvalifikation af karakteren af den i artikel 286, stk. 6, TEUF fastsatte procedure, der, som jeg tidligere har anført, er af forfatningsmæssig karakter. Det ville undergrave det specifikke mål, som artikel 286, stk. 6, TEUF forfølger som en væsentlig del af den ved traktaten indførte magtfordeling, at acceptere, at Domstolen ikke kan træffe sin afgørelse, førend straffesagen er afsluttet. Som generaladvokat Geelhoed forklarede i sagen Kommissionen mod Cresson, tjener en national straffesag og artikel 286, stk. 6, TEUF forskellige formål i den nationale og den EU-retlige retsorden: »Mens den førstnævnte er rettet mod håndhævelse af de normer, der anses for at være væsentlige for

²⁹ Min fremhævelse.

³⁰ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 70).

³¹ Dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 70 og 71). Min fremhævelse.

³² Jf. i denne retning N. Vogiatzis, »The independence of the European Court of Auditors«, *Common Market Law Review*, bind 56, 2019, s. 667-772, navnlig s. 669.

den nationale samfundsstruktur, er den sidstnævnte indført for at sikre [EU-]institutionernes rette funktion med henblik på at gennemføre traktaternes formål»³³ og, vil jeg tilføje, respekt for den måde, hvorpå demokratiet fungerer i Unionen.

79. Selv om den adfærd, der giver anledning til de to sager, endvidere måske er den samme, er reglerne og pligterne, på grundlag af hvilke rigtigheden af de faktiske omstændigheder skal godtgøres for at dømme en berørt person, ikke de samme. Domstolen er derfor ikke bundet af den juridiske vurdering af de faktiske omstændigheder, der har fundet sted inden for rammerne af straffesagen, og det tilkommer den under udøvelse af sin fulde prøvelsesret at efterprøve, om de forhold, der rejses inden for rammerne af en procedure efter artikel 286, stk. 6, TEUF, udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger med hvervet som medlem af Revisionsretten³⁴. Således er udfaldet af proceduren i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF, uanset udfaldet af den nationale straffesag, uafhængigt af afgørelser i andre sager³⁵. Det modsatte er ligeledes korrekt, idet udfaldet af nærværende sag ikke har nogen indflydelse på verserende straffesager i Luxembourg.

80. På baggrund af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at det derfor ikke er nødvendigt at afvente udfaldet af den nationale straffesag, der verserer for de nationale retter i Luxembourg.

2. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse

81. Karel Pinxten har gjort gældende, at han i forbindelse med det i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF anlagte søgsmål hverken nyder godt af retten til domstolsprøvelse eller af retten til adgang til prøvelse i to instanser, hvilket er i strid chartrets artikel 47 og artikel 2 i protokol nr. 7 til EMRK.

82. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at selv hvis det blev antaget, at denne sidstnævnte bestemmelse finder anvendelse på en procedure efter artikel 245 TEUF, »bemærkes blot, at denne ret i henhold til den nævnte protokols artikel 2, stk. 2, kan fraviges, bl.a. når den pågældende i første instans er blevet stillet for den højeste domstol»³⁶. Henset til lighederne mellem de to procedurer må det samme gælde for proceduren i artikel 286, stk. 6, TEUF.

83. Karel Pinxten har i sit svarskrift gjort gældende, at Domstolen i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF fungerer som en disciplinærmyndighed og ikke som en »domstol«. Karel Pinxten har derfor anført, at han er frataget enhver form for effektiv domstolsbeskyttelse. Det følger heraf, at den i denne bestemmelse omhandlede procedure ikke kan danne grundlag for det søgsmål, som Revisionsretten har anlagt.

³³ Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 97 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 98 i de andre sprogudgaver).

³⁴ Jf. i denne retning for så vidt angår proceduren i artikel 245 TEUF dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 121).

³⁵ Selv hvis det er en frifindelse. Denne situation blev udtrykkeligt undersøgt af Domstolen i dommen i sagen Nikolaou mod Revisionsretten (sag C-220/13 P). Jf. navnlig generaladvokat Bots forslag til afgørelse (C-220/13 P, EU:C:2014:176, punkt 71 og 73) og dom af 10.7.2014 (C-220/13 P, EU:C:2014:2057, præmis 40).

³⁶ Dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 112).

84. Dette argument anfægter i grunden gyldigheden af en traktatbestemmelse, selv om behandlingen af gyldigheden af den primære ret ikke henhører under Domstolens kompetence³⁷. Som jeg allerede har anført, er den omhandlede procedure under alle omstændigheder ikke af disciplinær, men snarere af forfatningsmæssig karakter.

85. Det skal endvidere nævnes, at hele den for Domstolen gennemførte procedure på grundlag af artikel 286, stk. 6, TEUF overholder de gældende regler for direkte søgsmål som fastsat i Domstolens procesreglement. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at sagen skal høres af Domstolen i plenum i overensstemmelse med artikel 16 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Den sagsøgte opnår under disse omstændigheder fordelene af at blive hørt af et fuldtalligt sæt af uafhængige dommere, der selv udgør en del af en EU-institution, som har til opgave at fortolke og anvende traktaterne. Det er klart, at Domstolen i denne sammenhæng fungerer, således som generaladvokat Geelhoed udtrykte det i sagen Kommissionen mod Cresson, som »[Unionens] upartiske dømmende magt«³⁸.

3. Uregelmæssigheden af de retsakter, som Revisionsretten vedtog med henblik på at indbringe sagen for Domstolen

86. Karel Pinxten har påberåbt sig to procedureargumenter i forhold til den beslutning, som Revisionsretten traf med henblik på at indbringe sagen for Domstolen.

87. Han har for det første anført, at antallet af Revisionsrettens medlemmer, som stemte for at forelægge sagen for Domstolen, var utilstrækkeligt for så vidt angår artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden. Han har for det andet gjort gældende, at hans høring fandt sted i overværelse af denne institutions generalsekretær og kontorchef for juridiske anliggender, hvilket er i strid med kravene i artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden³⁹. Jeg vil nu behandle disse argumenter enkeltvis.

a) Om artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden

88. Det følger af artikel 25, stk. 3, i Revisionsrettens forretningsorden, at Revisionsrettens beslutninger vedtages med et flertal af de tilstedeværende medlemmers stemmer. Som en undtagelse fra denne regel er det i artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden fastsat, at Revisionsrettens beslutning om at indbringe sagen for Domstolen på grundlag af artikel 286, stk. 6, TEUF »træffes af [Revisionsretten] ved hemmelig afstemning med fire femtedeles flertal af dens medlemmer«.

89. På dagen for den relevante afstemning var der 28 medlemmer af Revisionsretten. Ud af de 28 medlemmer erklærede to medlemmer sig inhabile: det ene på grund af sit venskab med Karel Pinxten og det andet, fordi hun var det belgiske medlem, som efterfulgte ham. Fire andre medlemmer af Revisionsretten var ikke til stede, og de var af denne grund blevet fritaget.

³⁷ Jf. i denne retning med hensyn til artikel 267 TEUF dom af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 33).

³⁸ Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 93 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 94 i de andre sprogudgaver).

³⁹ Det skal erindres, at de her nævnte bestemmelser er dem, som var gældende på det tidspunkt, hvor de omtvistede beslutninger blev truffet, dvs. Revisionsrettens forretningsorden, der blev vedtaget den 11.3.2010, og bestemmelserne i Revisionsrettens afgørelse nr. 38/2016 om gennemførelsesbestemmelser til Revisionsrettens forretningsorden.

90. En sammenligning af ordlyden af undtagelsen i artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden med det i disse reglers artikel 25, stk. 3, fastsatte princip er derfor nyttig. Førstnævnte fastsætter, at det nødvendige antal er fire femtedeles flertal af medlemmerne, mens artikel 25, stk. 3, henviser til et flertal af de medlemmer, som er tilstedeværende på det pågældende møde. Henset til disse to bestemmelsers forskellige ordlyd er det derfor klart, at det fire femtedeles flertal skal beregnes på grundlag af antallet af Revisionsrettens medlemmer og ikke blot på grundlag af de medlemmer, der faktisk var til stede på tidspunktet for afstemningen.

91. Da Revisionsretten havde 28 medlemmer, der var berettiget til at stemme på tidspunktet for den omhandlede beslutning, var det krævede flertal i teoretisk henseende 23 medlemmer. Hvis de inhabile medlemmer imidlertid udelades, nedsættes dette antal imidlertid til 26, således at det krævede flertal var 21.

92. Det er korrekt, at Revisionsrettens forretningsorden ikke indeholder nogen bestemmelse vedrørende det specifikke spørgsmål om pligten til at vige et sæde. Som generaladvokat Wahl konstaterede i forbindelse med Domstolen, er det ikke, fordi procesreglementet ikke indeholder nogen specifik regel om tilfælde, hvor dens medlemmer har pligt til at vige deres sæde, at dette princip ikke kan påberåbes⁴⁰. Faktisk er pligten til at vige et sæde ikke mindre end en del af kravet om upartiskhed, som skal opfyldes af enhver »domstol« som omhandlet i chartrets artikel 47⁴¹.

93. Imidlertid gælder dette krav om upartiskhed naturligvis også for EU-institutionerne i medfør af retten til god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41⁴². Det følger heraf, at den eventuelle pligt til at vige et sæde således nødvendigvis gælder for beslutninger, som Revisionsretten træffer, især i forbindelse med administrative sager, der er blevet indledt mod personer, og som kan føre til beslutninger til skade for dem.

94. Det er under disse omstændigheder også klart, idet målet med pligten til at vige et sæde er at undgå interessekonflikter, at den person, der viger sit sæde, eller som anmodes om at vige sit sæde, ikke på nogen måde må blande sig i sagen. På en måde er den person, der har pligt til at vige sit sæde – i det mindste midlertidigt – ikke længere medlem af den pågældende institution for så vidt angår et givet problem. Derfor kan virkningen af tilfælde, hvor en person har pligt til at vige sit sæde ikke anses for at svare til tilfælde, hvor en person undlader at stemme. Hvis det forholdt anderledes, ville den person, der har pligt til at vige sit sæde, være omfattet af det beslutningsdygtige flertal. Imidlertid ville en sådan inddragelse have indflydelse på den beslutning, der er truffet, og derved give et indtryk af partiskhed.

95. I lyset af ovennævnte betragtninger er det således min opfattelse, at de to medlemmer af Revisionsretten, der veg deres sæde, ikke skal medregnes for så vidt angår artikel 4, stk. 4, i Revisionsrettens forretningsorden. Under disse omstændigheder fremgår det derfor, at denne bestemmelses krav om fire femtedeles flertal er opfyldt.

⁴⁰ Jf. i denne retning generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Den Europæiske Union mod Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, punkt 29).

⁴¹ Jf. i denne retning dom af 19.9.2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, præmis 53), og af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Uafhængigheden af den øverste domstols disciplinærnævn) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

⁴² Jf. i denne retning dom af 11.7.2013, Ziegler mod Kommissionen (C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 154 og 155), og af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 70). Jf. endvidere i forbindelse med en procedure, der var iværksat mod en medlemsstat, dom af 20.12.2017, Spanien mod Rådet (C-521/15, EU:C:2017:982, præmis 88, 90 og 91).

b) Om artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden

96. Artikel 8 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden fastsætter, at de møder, der afholdes inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 4 i Revisionsrettens forretningsorden, er »lukkede møder« som omhandlet i artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden. Konkret indebærer dette, at høringen af et medlem, mod hvem der er rejst en klage, skal finde sted uden tolke og Revisionsrettens ansatte.

97. Det skal imidlertid anføres, at generalsekretæren ifølge artikel 39, stk. 1, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden er ansvarlig for at forberede og tage referat af Revisionsrettens møder. Artikel 50, stk. 1, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsretten bekræfter, at udkastet til Revisionsrettens mødereferater udarbejdes af generalsekretæren eller en anden dertil udpeget person. Selv om samme artikels stk. 5 ikke desto mindre påpeger, at referaterne af de lukkede møder kun er til begrænset videregivelse, er det ikke nærmere beskrevet hvem, der må tage referat under sådanne særlige omstændigheder. Artikel 23 i Revisionsrettens forretningsorden kræver, at der uden undtagelse udarbejdes et referat for hvert af Revisionsrettens møder.

98. Da det under disse betingelser er indlysende, at høringen af et medlem af Revisionsretten, der høres i forbindelse med anvendelsen af artikel 4 i Revisionsrettens forretningsorden, skal transskriberes, må det antages, at hverken artikel 8 eller artikel 49, stk. 3, eller for den sags skyld artikel 50 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden fraviger den regel, som er fastsat i disse bestemmelser artikel 39. Under disse omstændigheder skal artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden derfor fortolkes således, at de ikke henviser til generalsekretæren eller den på grundlag af artikel 50, stk. 1, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden udpegede person.

99. Det kan i denne henseende anføres, at en beslutning af 12. februar 2015⁴³ truffet af Revisionsretten fastsatte, at kontorchefen for juridiske anliggender var udpeget på grundlag af artikel 50, stk. 1, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden til at bistå generalsekretæren med den opgave, der bestod af opfølgende møder med udtrykkelig henvisning til referaterne. Det følger derfor, at hans tilstedeværelse i høringen af Karel Pinxten sammen med generalsekretærens tilstedeværelse af disse grunde således var i overensstemmelse med Revisionsrettens gældende regler.

100. Jeg vil under alle omstændigheder som en sidebemærkning tilføje, at tilstedeværelsen af kontorchefen for juridiske anliggender principielt er en garanti for overholdelse af reglerne til fordel for det pågældende medlem. Artikel 49, stk. 3, i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden skal i denne forbindelse derfor fortolkes således, at den heller ikke tager sigte på kontorchefen for juridiske anliggender.

⁴³ DEC 16/15 FINAL (bilag B.26 i Karel Pinxtens sagsakter).

4. Overtrædelsen af kravet om en rimelig frist

101. Karel Pinxten har for det tredje gjort gældende, at Revisionsretten har tilsidesat hans ret til en rettergang inden for en rimelig frist ved at skabe tvivl om lovligheden af de anmodninger, som han har indgivet siden 2006, selv om Revisionsretten fra begyndelsen af hans mandat rådede over alle de relevante oplysninger for at kunne afgøre, om disse anmodninger var legitime, og under alle omstændigheder om nødvendigt kunne bede om afklaring.

102. På grundlag af de finansielle regler for Unionens budget har Karel Pinxten gjort gældende, at Revisionsretten som følge af forældelse skal udelukkes fra at anlægge sager, der vedrører faktiske omstændigheder, der går mere end tre år eller højst fem år tilbage i tid siden den 5. oktober 2018, dvs. datoen for Revisionsrettens foreløbige rapport.

103. Det skal indledningsvis erindres, at det følger af fast retspraksis, at »når varigheden af proceduren ikke er fastsat ved en EU-retlig bestemmelse, skal den »rimelige« karakter af den frist, som institutionen har behov for til at vedtage den pågældende akt, vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig tvistens betydning for den pågældende, sagens kompleksitet[, de forskellige led i den processuelle procedure, som EU-institutionen har fulgt,] og de involverede parter adfærd«⁴⁴. Det følger således af dette krav om en specifik vurdering, at den rimelige karakter af en frist ikke kan fastlægges under henvisning til en bestemt maksimumsgrænse, der fastsættes på abstrakt vis, men skal vurderes i hvert enkelt tilfælde under hensyn til sagens omstændigheder⁴⁵.

104. Under disse omstændigheder finder den femårsperiode, som Karel Pinxten støtter sig på, alene anvendelse inden for rammerne af Unionens gældsinddrivelse og nærmere bestemt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002⁴⁶, således som Domstolen udtrykkeligt har fastslået. Det skal endvidere erindres, at Domstolen selv har gjort det klart, at femårsfristen endda under disse specifikke omstændigheder alene er en afkræftelig formodning⁴⁷.

105. I den foreliggende sag skal det for det første hvad angår de processuelle skridt, som blev fulgt, anføres, at den interne procedure, der førte til nærværende sag, begyndte den 18. juli 2016 og den 1. september 2016, da Karel Pinxten blev underrettet om flere beskyldninger rettet mod ham i forhold til eventuelle alvorlige uregelmæssigheder. Sagsakterne blev derefter sendt til OLAF den 14. oktober 2016, som indledte sine undersøgelser den 15. november 2016. Revisionsretten modtog efterfølgende OLAF's endelige rapport den 2. juli 2018. Den 12. juli 2018 besluttede Revisionsretten at pålægge sin formand at udarbejde en foreløbig rapport i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2, i Revisionsrettens forretningsorden om oplysningerne i OLAF's endelige rapport. Denne foreløbige rapport blev fremsendt til Revisionsrettens medlemmer og Karel Pinxten sammen med OLAF's endelige rapport den 5. oktober 2018. Karel Pinxten fremsendte skriftlige bemærkninger den 19. november 2018, og hans høring fandt sted den 26. november 2018. På grundlag af disse elementer besluttede Revisionsretten tre dage senere at

⁴⁴ Dom af 28.2.2013, fornyet prøvelse Arango Jaramillo m.fl. mod EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, præmis 28). Jf. endvidere dom af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 99).

⁴⁵ Jf. i denne henseende dom af 28.2.2013, fornyet prøvelse Arango Jaramillo m.fl. mod EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, præmis 29 og 30), og af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 100).

⁴⁶ EUT 2012, L 298, s. 1.

⁴⁷ Jf. i denne retning dom af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 104 og 105).

forelægge sagen for Domstolen i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF. Den omhandlede periode var derfor under alle omstændigheder alene lidt mere end to år fra beskyldningerne mod Karel Pinxten først kom frem og til beslutningen om at forelægge sagen for Domstolen.

106. Henset til antallet af de i denne periode udførte processuelle handlinger – først de interne skridt, der inddrog Karel Pinxten efter beskyldningernes fremsættelse, forelæggelsen for OLAF og den efterfølgende undersøgelse, udarbejdelse af en sagsfremstilling og OLAF's endelige rapport samt Revisionsrettens foreløbig rapport, hvortil der skal medregnes fristen for Karel Pinxtens forsvar (skriftlige bemærkninger til både OLAF og Revisionsretten og OLAF's og Revisionsrettens høringer) – kan man efter min opfattelse ikke sige, at måden, hvorpå Revisionsretten håndterede denne sag, og den tid, den i denne forbindelse anvendte, udgjorde en tilsidesættelse af princippet om en rimelig frist.

107. For det andet er det med hensyn til de faktiske omstændigheder korrekt, at nogle af dem er fra 2006, som er det år, hvor Karel Pinxten indledte sin tjenesteperiode i Revisionsretten. Det kan imidlertid anføres, at en stor del af klagepunkterne vedrører begivenheder, der fandt sted efter oktober 2013⁴⁸, dvs. en periode, som Karel Pinxten selv har accepteret, eller begivenheder, der, såfremt de fandt sted tidligere, blev gentaget efter denne påståede »afgørende dato«⁴⁹. Kravet om en rimelig frist, som nu udtrykkeligt er fastsat i chartrets artikel 41 og 47, kan ikke sidestilles med forældelsesfrister i straffesager, som af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) er defineret som gerningsmandens lovfæstede ret til ikke at blive strafferetligt forfulgt eller dømt efter, at der er forløbet en vis periode, siden lovovertrædelsen blev begået⁵⁰. Førstnævnte er en ret til at få sin sag »behandlet inden for en rimelig frist«, dvs., som det mere udtrykkeligt er affattet i chartrets artikel 47, retten til rettergang for en domstol inden en rimelig frist. Med andre ord er kravet om en rimelig frist i disciplinærsager eller straffesager den frist, inden for hvilken gerningsmanden skal stilles for en domstol, hvilket ikke regnes fra tidspunktet for de faktiske omstændigheder, men i stedet fra det tidspunkt, hvor den omhandlede person blev »tiltalt«⁵¹.

108. Hvis kravet om en rimelig frist i forbindelse med den specifikke procedure i henhold til artikel 286 TEUF skulle fortolkes således, at denne ligeledes omfatter en forældelsesfrist, ville det under alle omstændigheder være nødvendigt at tage hensyn til grovheden af de overtrædelser, der kan forventes at blive bedømt i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF. I de af medlemsstaternes retssystemer, hvor der gælder en forældelsesfrist for straffesager, er det således fastslået, at forsinkelsens varighed står i direkte forhold til overtrædelsens grovhed⁵². I denne forbindelse forekommer en periode på ti år mellem de første påståede overtrædelser og den første retsakt, som institutionen har vedtaget i denne forbindelse – eller endda tolv år i den foreliggende sag, hvis der, som anført af Karel Pinxten, tages hensyn til den foreløbige rapport fra Revisionsrettens formand – ikke uforholdsmæssig.

⁴⁸ F.eks. to af de tre jagter ved Chambord (Frankrig) (det første klagepunkt), opholdet i Cuba (det første klagepunkt), oprettelsen af et privat selskab og Karel Pinxtens rolle som direktør i dette selskab (det fjerde klagepunkt) og tilbuddet til Unionens højstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om leje af en privat lejlighed (det femte klagepunkt).

⁴⁹ I lighed med den uretmæssige og ulovlige brug af de benzinkort, der blev stillet til hans rådighed (det andet klagepunkt) eller deltagelsen i et politisk partis bestyrelse (det første og det fjerde klagepunkt).

⁵⁰ Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 22.6.2000, Coëme m.fl. mod Belgium (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, §146).

⁵¹ Jf. i denne retning M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, Larcier, Coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2012, Bruxelles, s. 123. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at »a »criminal charge« exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him« (Menneskerettighedsdomstolen, 5.10.2017, Kalēja mod Letland, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36).

⁵² Jf. i denne retning for så vidt angår belgisk ret M.-A. Beernaert, H.D. Bosly og D. Vandermeersch, *Droit de la procédure pénale*, La Charte, Brugge, 2014, s. 189.

5. OLAF's ulovlige undersøgelse og dets rapport

109. Karel Pinxten har med hensyn til OLAF's undersøgelse påberåbt sig tre uregelmæssigheder, der ifølge ham belaster OLAF's rapport til Revisionsretten.

a) Undersøgelsens udvidelse

110. For det første har Karel Pinxten i det væsentlige anført, at OLAF på uregelmæssig vis udvidede omfanget af sin undersøgelse på grundlag af analysen af de oplysninger, der blevet fundet under den inspektion, som blev foretaget af hans kontor.

111. Det er korrekt, at det første brev fra OLAF, hvori Karel Pinxten blev underrettet om, at OLAF havde indledt en undersøgelse mod ham, alene omtalte »mulige uregelmæssigheder, der omfattede [ham] som medlem af [Revisionsretten] med hensyn til [hans] brug af Revisionsrettens midler og [vedrørende] tjenesterejser, som [han] foretog og/eller godkendte i strid med de gældende regler til skade for Den Europæiske Unions finansielle interesser«⁵³. Det var først i løbet af den anden fase (dvs. i det brev, som OLAF sendte til Karel Pinxtens advokat den 15.12.2017), at OLAF meddelte Karel Pinxtens advokat, at OLAF's generaldirektør efter en foreløbig vurdering af de oplysninger, der blev indhentet i forbindelse med inspektionen, havde besluttet at udvide undersøgelsen til at omfatte mulige interessekonflikter og andre overtrædelser af artikel 285 TEUF og 286 TEUF samt bestemmelserne i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer⁵⁴.

112. Ifølge Karel Pinxten kan en inspektion ikke have det formål eller den virkning, at der konstateres eventuelle overtrædelser, som man ikke kunne have haft kendskab til forud for denne inspektion, da formålet med og omfanget af inspektionen er fastlagt i det mandat, som inspektørerne har fået⁵⁵.

113. Det er imidlertid min opfattelse, at denne fortolkning af, hvorledes en OLAF-undersøgelse kan foretages, er for restriktiv.

114. Det skal indledningsvis erindres, at det ansvar, som tillægges OLAF, som det udtrykkeligt fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 883/2013, »vedrører foruden beskyttelse af de finansielle interesser samtlige aktiviteter til sikring af Unionens interesser mod uregelmæssig adfærd, der kan have administrative eller strafferetlige konsekvenser«. For at udføre denne opgave fastsætter artikel 4, stk. 2, i denne forordning desuden, at OLAF »skal uden varsel og omgående have adgang til alle relevante oplysninger, herunder oplysninger i databaser, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses lokaler [...] Kontoret skal kunne tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og om fornødent sikre sig disse dokumenter eller oplysninger for at undgå enhver risiko for, at de forsvinder«. Endelig skal det endvidere påpeges, at medlemmer af EU's institutioner har en særlig pligt til at samarbejde med OLAF i henhold til artikel 7, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 883/2013, hvorefter institutionerne »sørger for, at deres [...] medlemmer [...] yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig, for at de kan udføre deres opgaver effektivt«. Denne forpligtelse gælder endvidere for Revisionsrettens medlemmer i henhold til artikel 3, andet

⁵³ OLAF's brev af 22.9.2017 til Karel Pinxten (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.32, s. 252).

⁵⁴ OLAF's brev af 15.12.2017 til advokat Laure Levi (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.34, s. 255).

⁵⁵ Punkt 108 i Karel Pinxtens svarskrift.

afsnit, i Revisionsrettens afgørelse nr. 99-2004 om bestemmelser for medlemmernes medvirken ved interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, som fastsætter følgende: »Under [OLAF-]undersøgelsen samarbejder [Revisionsrettens] medlemmer *fuldt ud* med [OLAF]«⁵⁶.

115. På grundlag af omfanget af OLAF's opgaver, de beføjelser, der er tillagt kontoret, for at det kan udføre dem, og den særlige pligt til at samarbejde, som er pålagt Revisionsrettens medlemmer, er det min opfattelse, at en af OLAF gennemført inspektion kan have den *virkning*, at eventuelle overtrædelser, der ikke var omfattet af den oprindelige undersøgelse, afsløres. Det ville svare til at vende det blinde øje til eventuelle alvorlige uregelmæssigheder i direkte modstrid med OLAF's rolle, dets beføjelser og den pligt, som Revisionsrettens medlemmer har til at samarbejde, at forhindre OLAF heri, selv om effektiviteten af en OLAF-undersøgelse er af offentlig interesse, der er afledt af en mere almen offentlig interesse i at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser⁵⁷.

116. Enhver anden konklusion ville bringe OLAF's *uafhængighed* i fare, da det ville medføre, at OLAF's generaldirektør begrænses i at indlede undersøgelser, herunder i at udvide omfanget af en undersøgelse. Som fastslået af Retten i forbindelse med muligheden for at udvide omfanget af en intern OLAF-undersøgelse til en ekstern undersøgelse ville »dette [...] være tilfældet, såfremt OLAF's generalsekretær i tilfælde af tilstrækkelig begrundet mistanke vedrørende de faktiske omstændigheder, som kom frem under en intern undersøgelse, [...] var forhindret i [...] at udvide omfanget af førstnævnte undersøgelse«⁵⁸.

117. Således følger det af ovenstående betragtninger, at eftersom OLAF udførte sin inspektion i overensstemmelse med de gældende regler, underrettede Karel Pinxten om undersøgelsens udvidelse og gav ham mulighed for at blive hørt vedrørende samtlige de faktiske omstændigheder, som i sidste ende blev lagt til grund⁵⁹, kan de uregelmæssigheder, der blev opdaget som følge af udvidelsen af OLAF-undersøgelse, også tages i betragtning i nærværende procedure.

b) Karel Pinxtens ret til privatlivets fred

118. Karel Pinxten har for det andet gjort gældende, at OLAF krænkede hans ret til privatlivets fred ved at tage private filer og kopiere mulige meddelelser, der er relateret til hans advokat.

119. Ifølge chartrets artikel 7 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Denne ret er imidlertid ikke en ubegrænset ret. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, kan den indebære begrænsninger, forudsat at disse rent faktisk er fastsat i lovgivningen, svarer til formål af almen interesse, som forfølges af Unionen, og ikke, henset til det forfulgte mål, udgør et uforholdsmæssigt indgreb⁶⁰.

⁵⁶ Min fremhævelse.

⁵⁷ Jf. i denne retning J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, navnlig s. 137.

⁵⁸ Dom af 6.6.2019, Dalli mod Kommissionen (T-399/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:384, præmis 86).

⁵⁹ OLAF's brev af 15.12.2017 til advokat Laure Levi (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.34, s. 255).

⁶⁰ Jf. i denne retning dom af 4.4.2019, OZ mod EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, præmis 65).

120. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at OLAF's ret til at kopiere de relevante dokumenter er fastsat i lovgivningen, nemlig i artikel 4, stk. 2, litra a), i forordning nr. 883/2013. Denne ret er nødvendig for at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser, som uden tvivl er et »mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen« som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1⁶¹. Som Domstolen allerede har påpeget i forhold til medlemsstaterne, udgør forpligtelsen til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, en forpligtelse, der navnlig er fastsat i den primære EU-ret, nemlig artikel 325, stk. 1, TEUF⁶².

121. Den omstændighed, at visse dokumenter er blevet udpeget som »private« af den person, der er genstand for undersøgelsen, er i denne sammenhæng uden betydning. Indledningsvis kan det konstateres, at det i artikel 13.5 i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte udtrykkeligt er anført, at »[u]nder en inspektion af lokaler har medlemmer af undersøgelsesenheden adgang til alle oplysninger i den EU-institution, det organ, kontor eller agentur, der er berørt, herunder bl.a. kopier af elektroniske oplysninger, *kopier af private dokumenter* (herunder lægelige oplysninger), *hvis de er relevante for undersøgelsen*«⁶³. Denne fortolkning af OLAF's beføjelser forekommer mig at være i overensstemmelse med forordning nr. 883/2013, da denne forordning giver OLAF bemyndigelse til at tage kopi af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af, så længe denne kopiering er »relevant« for undersøgelsen.

122. Det skal ligeledes anerkendes, at i forbindelse med en undersøgelse af, om Karel Pinxten har misbrugt sit embede, kan hans ret til privatliv i forhold til materiale, der er frembragt i løbet af hans ansættelse – andet end rent privat og personlig korrespondance og e-post – ikke anses for at være særlig vægtig. Enhver anden konklusion ville være i strid med EU-institutionernes forpligtelse til at bekæmpe svig og alle andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende.

123. Endvidere er OLAF's beføjelser udformet på en sådan måde, at det sikres, at de anvendes forholdsmæssigt. I henhold til artikel 13.4 i retningslinjerne vedrørende undersøgelsesprocedurerne for OLAF's ansatte kan inspektionen, når det er nødvendigt, foretages uden deltagelse af medlemmet af den berørte EU-institution. Imidlertid »skal en anden ansat eller et medlem af sikkerhedsafdelingen i den EU-institution [...], der er berørt, være til stede [i disse tilfælde]«.

124. I nærværende sag er det ubestridt, at der fandt en undersøgelse sted i overværelse af Revisionsrettens sikkerhedsansvarlige og Revisionsrettens IT-sikkerhedsansvarlige og databeskyttelsesansvarlige. Hvad angår Karel Pinxtens private kommunikation er det udtrykkeligt anført i »Digital Forensic Operation Report 22/Nov/2017«⁶⁴, at »OLAF's undersøgelsesenhed foretog en foreløbig gennemgang af alle disse oplysninger og i overensstemmelse med databeskyttelseskravene efter anmodning fra den dataansvarlige. E-mails vedrørende privatlivets fred og e-mails, der tydeligvis ikke var relevante for undersøgelsen, blev slettet i alle de eksporterede indbakker [...] Den foreløbige gennemgang og sletninger blev udført af den dataansvarlige [...] Den dataansvarlige udleverede endvidere de gennemgåede elektroniske dokumenter, der var valgt og kopieret fra U-drevet og S-drevet«.

⁶¹ Jf. i denne retning J.F.H. Inghelram, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2011, navnlig s. 91.

⁶² Jf. i denne retning dom af 8.9.2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 50).

⁶³ Min fremhævelse.

⁶⁴ Karel Pinxtens sagsakter, bilag B.25.

125. Hvad navnlig angår spørgsmålet om korrespondancen, som angiveligt involverer Karel Pinxtens advokat, er det klart, at fortroligheden af korrespondancen mellem en advokat og denne klient skal beskyttes i henhold til EU-retten, dog forudsat at der herved er tale om en korrespondance, der udveksles af hensyn til klientens forsvar, og som hviler på dennes ret til et sådant, og at denne hidrører fra en uafhængig advokat⁶⁵. Som Revisionsretten har bemærket, er det imidlertid i den foreliggende sag tilstrækkeligt at henvise til, at Karel Pinxten ikke har fremlagt beviser for, at OLAF har støttet sig på et dokument, der er omfattet af den fortrolige korrespondance mellem en advokat og dennes klient. Karel Pinxten har endvidere ikke angivet et sådant dokument i OLAF's endelige rapport eller dens bilag. Derimod fremgår det af bilag 6 til »Digital Forensic Operation Report 22/Nov/2017«, at »hvad angår e-mail filtrering [...] blev alle outlook-elementer fra før 2010 slettet«. Det gøres i dette dokument endvidere klart, at andet materiale såsom henvisninger til og korrespondance med Karel Pinxtens advokat ligeledes blev slettet⁶⁶.

126. Under disse omstændigheder må det følgelig konkluderes, at OLAF ikke krænkede Karel Pinxtens ret til privatlivets fred i forbindelse med dets undersøgelse.

c) Karel Pinxtens ret til forsvar

127. Med det tredje anbringende har Karel Pinxten gjort gældende, at OLAF har tilsidesat hans ret forsvar. For det første var den fremsendte sagsfremstilling ekstremt kort, de til sagsfremstillingen vedlagte tabeller var uforståelige, og ikke alle bilag blev fremsendt. For det andet har Karel Pinxten gjort gældende, at han ikke blev hørt vedrørende alle de faktiske omstændigheder og med hensyn til vidneafhøringerne, der førte til rapporten. For det tredje blev hans argumenter ikke behandlet, men blot gengivet i slutningen af rapporten. For det fjerde modtog hans tidligere assistent ikke en kopi af referatet fra hendes mundtlige høring.

128. Det er klart, at retten til god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41 både omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for vedkommende, som måtte berøre vedkommende negativt, og retten for enhver til aktindsigt i vedkommendes akter.

129. Som Domstolen anførte i sin dom af 11. juli 2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455), »bemærkes [det], at retten til forsvar i forbindelse med enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan resultere i en for denne person bebyrdende afgørelse, er et grundlæggende [EU-]retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Det fremgår af fast retspraksis, at overholdelsen af retten til kontradiktion kræver, at den person, som Kommissionen har indledt en administrativ procedure imod, under proceduren skal være sat i stand til på hensigtsmæssig måde at tilkendegive sine synspunkter med hensyn til realiteten i og relevansen af de påståede forhold og omstændigheder og med hensyn til de dokumenter, hvorpå [institutionen, organet, kontoret eller agenturet] støtter sin påstand om tilsidesættelse af [EU-]retten«⁶⁷. Det kan med hensyn til en OLAF-undersøgelse tilføjes, at artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 883/2013 endvidere

⁶⁵ Jf. i denne retning dom af 18.5.1982, AM & S Europe mod Kommissionen (155/79, EU:C:1982:157, præmis 21 og 27), og af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akros Chemicals mod Kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 70).

⁶⁶ Karel Pinxtens sagsakter, bilag B.25.

⁶⁷ Præmis 104.

fastsætter, at »[d]er [ikke må] udarbejdes konklusioner, hvori der henvises til en berørt person ved navns nævnelse, når undersøgelsen er afsluttet, uden at den berørte person har fået mulighed for at fremsætte bemærkninger til de forhold, der berører vedkommende«.

130. I den foreliggende sag skal det først undersøges, om Karel Pinxten i tilstrækkelig god tid blev underrettet om de klager, der blev fremsat mod ham, og om han havde mulighed for at blive hørt⁶⁸.

131. Jeg kan ikke godtage Karel Pinxtens argument om, at hans ret til forsvar ikke er blevet respekteret. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at Karel Pinxten ved brev af 7. december 2017 blev indkaldt til en samtale den 22. december 2017 vedrørende de eventuelle uregelmæssigheder, som han modtog meddelelse om den 22. september 2017⁶⁹. Det fremgår endvidere, at Karel Pinxten blev underrettet om udvidelsen af undersøgelsens og samtals omfang i form af et brev sendt til hans advokat den 15. december 2017⁷⁰. Det er korrekt, at Karel Pinxtens advokat besvarede dette brev ved at meddele, at hendes klient, hvad angår de faktiske omstændigheder, der var nævnt i meddelelsen, alene ville være til rådighed for OLAF i forbindelse med samtalen den 22. december 2017 som en berørt person⁷¹. Ikke desto mindre fremgår det af referatet af Karel Pinxtens samtale, at en stor del af de faktiske omstændigheder, som OLAF's undersøgelse havde afsløret, og som var omfattet af dets endelige rapport, frit og uhindret blev drøftet eller i det mindste nævnt under denne samtale⁷². Endvidere var de forhold, som ikke direkte blev omtalt under denne samtale, desuden medtaget i sagsfremstillingen, som blev fremsendt senere (som f.eks. opholdet i Crans Montana, deltagelsen i et politisk partis bestyrelse og de (angiveligt) falske skadesanmeldelser). Selv om Karel Pinxten i denne henseende har gjort gældende, at sagsfremstillingen var ekstremt kort, og at de til sagsfremstillingen vedlagte tabeller var uforståelige, er det klart, at denne sagsfremstilling var tilstrækkelig omfattende i sin fremlæggelse af både de gældende regler og de påtalte uregelmæssigheder. Sagsfremstillingens klarhed og fuldstændighed kan næppe anfægtes af Karel Pinxten, når han har udarbejdet ikke mindre end 36 siders bemærkninger – med hensyn til hvilke der blev indrømmet en forlængelse på ti arbejdsdage som følge af den foreliggende sags omfang – der vedrører samtlige de påståede faktiske omstændigheder⁷³.

132. Det skal endvidere fremhæves, at OLAF's endelige rapport alene indeholder generaldirektørens anbefalinger. Ifølge artikel 11, stk. 4, i forordning nr. 883/2013 skal den modtagende institution træffe de foranstaltninger, især de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne af den interne undersøgelse kræver. Ikke desto mindre forholder det sig således, at den afgørelse, der kan skade den berørte person, er den eventuelle afgørelse, som den institution, som OLAF's endelige rapport er adresseret til, eventuelt træffer.

133. På baggrund af sidstnævnte betragtninger er det min opfattelse, at den omstændighed, at Karel Pinxten modtog – efter allerede at være blevet hørt for første gang af OLAF og have haft mulighed for at fremsætte bemærkninger til sagsfremstillingen – en kopi af OLAF's endelige rapport og dens bilag med henblik på den administrative procedure for Revisionsretten, hvilket går forud for det søgsmål, som blev anlagt mod Karel Pinxten på grundlag af artikel 286, stk. 6, TEUF, derfor ikke kan ignoreres i vurderingen af overholdelsen af retten til at blive hørt.

⁶⁸ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 105).

⁶⁹ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.72.

⁷⁰ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.34.

⁷¹ Karel Pinxtens sagsakter, bilag B.20, s. 136.

⁷² Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.73.

⁷³ Revisionsrettens sagsakter, bilag B.37.41 og B.37.88.

134. Det skal i denne henseende nævnes, at Karel Pinxten ikke alene fik mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger til OLAF's endelige rapport samt den foreløbige rapport, som Revisionsrettens formand udarbejdede – hvilket han faktisk gjorde⁷⁴ – men også for at blive hørt vedrørende de faktiske omstændigheder i disse dokumenter⁷⁵.

135. Under disse omstændigheder må jeg konstatere, at afviklingen af den administrative procedure ikke afslører noget, som kan have tilsidesat Karel Pinxtens ret til forsvar.

6. Konklusion om procesreglerne og forskellige rettigheder, som Karel Pinxten har påberåbt sig

136. Det følger af det ovenstående, at samtlige de anbringender, som Karel Pinxten har gjort gældende i sit svarskrift, der vedrører processpørgsmål og overholdelse af forskellige rettigheder, navnlig retten til forsvar, skal forkastes.

137. Jeg vil for fuldstændighedens skyld tilføje, at selv om Revisionsretten først og fremmest har støttet sig på OLAF's endelige rapport for at godtgøre, at dens påstande er begrundede, forholder det sig således, at dens stævning klart er uafhængig af denne rapport og dens bilag. Desuden viser stævningen endvidere Revisionsrettens egen vurdering af de faktiske forhold, som i nogle henseende adskiller sig fra OLAF's konklusioner.

C. Spørgsmålet om en mulig tilsidesættelse af forpligtelserne i artikel 286 TEUF

1. Anvendelsesbetingelserne for artikel 286, stk. 6, TEUF

138. Inden det undersøges, om Karel Pinxten har tilsidesat en eller flere af sine forpligtelser som medlem af Revisionsretten, kan det være nyttigt at gentage tre iagttagelser, som allerede er gjort i dette forslag til afgørelse.

139. For det første kan det udledes af artikel 286 TEUF's ordlyd, at det påhviler medlemmerne af Revisionsretten til enhver tid at sætte Unionens almene interesser over ikke blot nationale interesser, men også personlige interesser⁷⁶. For det andet skal medlemmerne af Revisionsretten ikke alene overholde forpligtelserne vedrørende uafhængighed, hæderlighed og tilbageholdenhed som fastsat i artikel 285 TEUF og 286 TEUF, men også den højeste standard for upartiskhed og uegennyttighed. Dette indebærer nødvendigvis det fulde ansvar i forhold til den måde, hvorpå de anvender offentlige midler⁷⁷. For det tredje omtaler traktaten ikke typen eller hyppigheden af de overtrædelser, der kan føre til anvendelsen af artikel 286, stk. 6, TEUF. Den eneste betingelse er, at det berørte medlem af Revisionsretten ikke længere opfylder de nødvendige betingelser eller iagttager de forpligtelser, der følger med hvervet.

140. Da traktatens bestemmelser er ens for medlemmerne af Kommissionen og medlemmerne af Revisionsretten, er det klart, at sidstnævnte også er forpligtet til at udvise en ulastelig adfærd. Tilsidesættelsen af forpligtelserne skal imidlertid være af en vis grovhed, før en stævning i

⁷⁴ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.40.

⁷⁵ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.41.

⁷⁶ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 70 og 71).

⁷⁷ Jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 70-76.

henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF kan være berettiget⁷⁸. Dette grovhedskrav er umiddelbart begrundet i omfanget af den eventuelle sanktion, som Domstolen kan pålægge den person, der varetager hvervet (eller som i dette tilfælde den person, som tidligere varetog hvervet), hvis beskyldningerne om uregelmæssigheder fastholdes. Det kan på den anden side udledes af den generelle ordlyd af artikel 286, stk. 6, TEUF, sammenholdt med denne bestemmelses rolle i Unionens institutionelle arkitektur, at den omhandlede manglende opfyldelse kan skyldes en enkelt, men alvorlig handling, samt en gentagelse af enkelte mindre alvorlige handlinger, hvis gentagelse afspejler en klar tilsidesættelse af de gældende regler.

141. Det følger af disse betragtninger, at det i forbindelse med artikel 286, stk. 6, TEUF er tilstrækkeligt – men ikke desto mindre nødvendigt – at der fastlægges en tilsidesættelse af en vis grovhed, for at et søgsmål i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF kan erklæres for begrundet. Denne alvorlige tilsidesættelse skal enten bero på en enkelt, alvorlig handling eller på gentagelsen af den samme, mindre alvorlige handling, der ikke enkeltvis ville blive anset for at være tilstrækkelig alvorlig i sig selv. På den anden side kan handlingens grovhed eller dens gentagelse eller endda kumulationen af flere handlinger have indflydelse på omfanget af frakendelsen af retten til pension eller andre tilsvarende fordele⁷⁹.

2. Gennemgang af klagepunkterne i sagen mod Karel Pinxten

142. Revisionsretten har påberåbt sig fem klagepunkter til støtte for sit søgsmål, der for så vidt det første klagepunkt vedrører mindst 332 faktiske forhold i sig selv. Som jeg imidlertid netop har forklaret, er det ikke alle tilsidesættelserne, der påberåbes til støtte for disse klagepunkter, der er væsentlige for at fastslå den i artikel 286, stk. 6, TEUF omhandlede tilsidesættelse. Jeg vil derfor for hvert klagepunkt begrænse min analyse til de faktiske omstændigheder, der efter min opfattelse mest sandsynligt vil påvise en ubestridelig tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler et medlem af Revisionsretten, uden at dette berører realiteten af de øvrige faktiske omstændigheder.

a) Vedrørende det første klagepunkt: Misbrug af Revisionsrettens ressourcer til at finansiere aktiviteter, som ikke har sammenhæng med eller er uforenelige med hvervet som medlem af Revisionsretten

143. Det følger af artikel 7 i forordning nr. 2290/77, at et medlem af Revisionsretten, som »ved udøvelsen af sit hverv må rejse til et sted uden for [Revisionsrettens hjemsted], har krav på godtgørelse af rejseudgifter [og] hoteludgifter [og en daglig] godtgørelse«. Det følger af selve denne bestemmelses ordlyd, at for at opnå disse godtgørelser skal den aktivitet, der ligger til grund for godtgørelsen, have sammenhæng med udøvelsen af hvervet som medlem af Revisionsretten.

144. I denne henseende forekommer det efter en gennemgang af de i det væsentlige ubestridte beviser vanskeligt at undgå at konkludere, at Karel Pinxten misbrugte systemet ved at fremstille visse aktiviteter på en urigtig måde for at opnå den i henhold til forordning nr. 2290/77 tilladte godtgørelse. Jeg er ked af at sige, at der er fremlagt omfattende beviser herfor i form af hans ophold i Crans Montana (Schweiz) og i Cuba og hans deltagelse i visse jagtbegivenheder i Chambord (Frankrig) og Ciergnon (Belgien).

⁷⁸ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 72).

⁷⁹ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 73).

1) *Opholdet i Crans Montana*

145. I et notat af 11. juli 2013 til Revisionsrettens formand forklarede Karel Pinxten, at »[han] som afdelingsformand for rettens afdeling III [var blevet] inviteret af Cran Montana Forummet til at deltage i dets sommermøde fra den 22. til den 25. august 2013«⁸⁰. Ifølge dette notat »mødes centrale repræsentanter fra regeringer, diplomatiet, internationale organisationer, politiske partier og parlamenter overalt i verden i Crans Montana for at drøfte aktuelle internationale politiske problemstillinger«. Under disse omstændigheder, da »[han var blevet] inviteret som medlem af Revisionsretten, ønskede [han] at anmode Revisionsretten om betaling for overnatningen og et finansielt bidrag ([3 570,00 EUR])«.

146. Selv om denne tjenesterejse blev godkendt, og Revisionsretten udbetalte det beløb, som der blev anmodet om, fremgår det af sagsakterne, at de tre oplysninger, som Karel Pinxten meddelte i sit notat – det forhold, at han var inviteret, begivenhedens formål og omkostningerne – ikke var helt korrekte.

147. For det første synes Karel Pinxten ikke at være inviteret til denne begivenhed som enten afdelingschef for Revisionsrettens afdeling III eller endda som medlem af Revisionsretten. Derimod modtog han, skønt hans assistent havde sendt en e-mail den 29. maj 2013 til »info@cmf.ch« med oplysning om, at Karel Pinxten var interesseret i at deltage i denne begivenhed, et svar samme dag, hvorefter det fremgik, at »Crans Montana Forummets sommermøde er en begrænset begivenhed, hvor et meget begrænset antal personer (40 personer) samles i dette eksklusive bjergområde«. Det var først efter en tidligere belgisk ministers indblanding og anbefaling, at Karel Pinxten ca. to uger senere, dog uden nogen henvisning til hans funktion eller titel, modtog en anden e-mail fra arrangørerne med besked om, at han var velkommen til at deltage i begivenheden⁸¹.

148. For det andet fremgik det af den første e-mail af 29. maj 2013 fra Crans Montanas forretningsudvalg, at der ikke var noget specifikt program for det såkaldte »Special Summer Session«. Dette bekræftes af oplysningsformularen vedrørende den årlige begivenhed og det program, som senere blev udsendt. Af dette dokument fremgik det, at »sommermødet er begrænset til højst 60 af forummets venner, [der] kommer og deler nogle meget privilegerede rammer for afslapning og venskab i dette usædvanlige område«⁸². Det fremgik endvidere af det samlede program for opholdet, at der ikke var nogen arbejds-sessioner eller endda formelle drøftelser. Alle morgener og eftermiddage var optaget med gåture, ekskursioner og handlemuligheder. Faktisk fremgik det ganske forfriskende af programmet, at »det er en weekend på bjerget! Der er ingen krav om elegance eller særlig beklædning«. Personerne blev opfordret til at »forestille sig at være på ferie og at komme, som du har lyst«⁸³.

149. Selv om Karel Pinxten for det tredje anmodede om betaling af et beløb på 3 570.00 EUR for overnatningen og det finansielle bidrag, fremgår det af tilmeldelsesblanketten og fakturaen, at det finansielle bidrag, som forummet krævede af Karel Pinxten, alene var 2 950 EUR⁸⁴. Forskellen – 620 EUR – svarede til meromkostningerne forbundet med Karel Pinxten og hans hustrus to

⁸⁰ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3859.

⁸¹ Dette er baseret på en e-mail sendt af Karel Pinxtens assistent den 29.5.2013 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3858) og e-mails sendt af Crans Montana Forummets forretningsudvalg den 29.5.2013 og den 12.6.2013 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3857 og 3875).

⁸² Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3881.

⁸³ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3862-3865.

⁸⁴ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.27, s. 3860 (faktura) og s. 3861 (tilmeldelsesblanket).

yderligere overnatninger dagen før og efter begivenheden, idet den første aktivitet var programsat til kl. 19.00 den 22. august 2013, og der ikke var foreslået noget den 22. august efter morgenmad kl. 9.30. Selv om der tages hensyn til rejsen fra Luxembourg med bil, var disse to nætter ikke nødvendige for at deltage i begivenheden⁸⁵.

150. I lyset af programmets lidet krævende karakter kan man være i tvivl, om Revisionsretten opnåede nogen mulige fordele ved Karel Pinxtens deltagelse. I stedet synes det blot at have givet mulighed for afslapning og fritid på et fancy hotel med en behagelig beliggenhed. Under disse omstændigheder skulle aktiviteten i realiteten have været anset for en privat rejse.

151. Jeg har ikke ved at give udtryk for dette synspunkt set bort fra den omstændighed, at man formentlig kunne have været mere opmærksom på programmets indhold og stillet nogle flere spørgsmål om den egentlige baggrund for forummets begivenhed, inden der blev givet tilladelse til Karel Pinxtens deltagelse. Alligevel er det efter min opfattelse ikke rimeligt at kritisere Revisionsretten i denne henseende. Revisionsretten havde ret til at forvente høje standarder fra sine medlemmer, og hvis medlemmet deltog i en begivenhed, der reelt ikke var andet end en mulighed for hvile og afslapning, skulle dette konkret have været betalt for med medlemmets egne midler og ikke på bekostning af den endelige europæiske skatteyder.

2) *Opholdet i Cuba*

152. Fra den 30. marts 2015 til den 14. april 2015 rejste Karel Pinxten og hans hustru til Cuba. Karel Pinxten fremlagde denne rejse som en tjenesterejse for Revisionsretten og modtog som sådan godtgørelse af tjenesterejseudgifter og dagpenge for et samlet beløb på 10 042,71 EUR.

153. I et notat til Revisionsrettens præsident af 24. marts 2015 fremlagde han tjenesterejsen til Cuba med disse ord: »[Rejsen] bør give ekstra indsigt i forbindelserne mellem EU og Cuba set i lyset af en muligvis hastigt udviklende situation i landet. Dette kan føre til, at Cuba placeres i en af de kommende arbejdsprogrammer i afdeling III, der har ansvaret for at revidere EU's eksterne foranstaltninger. Tjenesterejsen har fokus på kontakter med repræsentanter fra civilsamfundet (ikke-statslige organisationer, akademikere, journalister [...]) og besøg hos EU/UNDP-projekter. På trods af alle forberedelserne af tjenesterejsen fra Luxembourg og Bruxelles vil de fleste kontakter og besøg skulle arrangeres efter ankomst til Havanna på grund af den »autoritære« statsopbygning«⁸⁶.

154. Til trods for denne beskrivelse fremgår det klart af de sagsakter, som Revisionsretten har fremlagt for Domstolen, at denne rejse helt fra begyndelsen var planlagt som en privat rejse. I den første e-mail, som Karel Pinxtens assistent sendte til EU-ambassadøren i Cuba, blev det anført, at Karel Pinxten og hans hustru planlagde en privat rejse til Cuba, idet de ikke havde udforsket dette land endnu⁸⁷. Karel Pinxten efterlyste med den e-mail forslag til hoteller og byer og øer, som de kunne besøge, samt andre nyttige oplysninger. Den efterfølgende dag blev der sendt en anden e-mail med angivelse af de byer, som Karel Pinxten havde i tankerne, og som i sidste ende svarer til de byer, som Karel Pinxten og hans hustru besøgte⁸⁸.

⁸⁵ Afhængigt af den valgte rute varierer rejsen mellem Luxembourg (Revisionsrettens hjemsted) og Crans Montana (Schweiz) mellem 600 og 650 km., dvs. mellem 6 til 6,5 timer.

⁸⁶ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3553.

⁸⁷ E-mail af 28.1.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3509).

⁸⁸ E-mail af 29.1.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3516).

155. Det er korrekt, at Karel Pinxten ca. ti dage før afrejse udtrykte ønske om at møde journalister, repræsentanter fra ikke-statslige organisationer, repræsentanter for modtagere af EU-midler og/eller kontraherende parter og endvidere at besøge visse projekter⁸⁹. Således havde Karel Pinxtens medarbejder identificeret De Forenede Nationers Udviklingsprogram (UNDP) som den vigtigste kontraherende part og havde sendt en e-mail til UNDP for at undersøge, om det var muligt at besøge projekter, som sidstnævnte havde gennemført, på det tidspunkt, hvor Karel Pinxten og hans hustru ville være i det pågældende område⁹⁰.

156. Svarene på denne anmodning var imidlertid enslydende og utvetydige. EU-ambassadøren i Cuba svarede således, at »dette kan give anledning til en række problemstillinger i Cuba [...] Generelt [er] det i Cuba vanskeligt at kombinere turisme med officielle aktiviteter«⁹¹. Den lokale repræsentant for UNDP i Cuba bekræftede, at »UNDP Cuba er helt enig i [denne] vurdering«⁹². Den belgiske ambassadør i Cuba skrev endvidere, at han var helt enig i den vurdering, som EU-ambassadøren havde foretaget, og tilføjede, at »et officielt møde [var] meget usandsynligt, [og at] det samme var tilfældet med et uformelt møde, [da] cubanske embedsmænd [generelt] ikke tager imod invitationer til denne slags møde, [og d]ette er bestemt tilfældet hvad angår møder med udenlandske embedsmænd, der har høje stillinger i deres land eller organisation«⁹³.

157. Selv om hans assistent videresendte de første to e-mails til ham den 18. marts 2015⁹⁴ – således at han må have været bekendt med den omstændighed, at de cubanske myndigheder tog afstand fra ideen om at kombinere nogen form for forretning med en rejse, der hovedsageligt foretages i turistmæssigt øjemed – skrev Karel Pinxten udtrykkeligt i sit notat af 24. marts 2015 til Revisionsrettens formand, at »tjenesterejsen har fokus på kontakter med repræsentanter fra civilsamfundet (ikke-statslige organisationer, akademikere, journalister [...]) og besøg hos EU/UNDP-projekter«. Han tilføjede, at »de fleste kontakter og besøg [vil] skulle arrangeres efter ankomst til Havanna«.

158. Det er svært at forestille sig, at Karel Pinxten kan have troet, at sådanne møder og besøg ville være mulige, når han gentagne gange var blevet advaret om, at ethvert besøg eller møde med lokale myndigheder krævede et arbejdsvisum, og han havde ikke desto mindre besluttet at rejse til Cuba på et turistvisum⁹⁵. Under alle omstændigheder fremgår det af Karel Pinxtens program, at de eneste møder, der fandt sted i Cuba, var begrænset til et uformelt møde med EU-ambassadøren den 31. marts 2015, dvs. den første dag efter hans ankomst til Cuba, tillige med et ikke-planlagt møde på et par timer med et medlem af EU's delegation i Cuba den efterfølgende dag⁹⁶.

159. I resten af tiden var Karel Pinxten og hans hustru alene inviteret af EU-ambassadøren til en uformel velkomstfrokost i hans residens den 2. april 2015 med deltagelse af den belgiske ambassadør og hans hustru, den faste UNDP-repræsentant og en repræsentant fra foreningen for forfattere og kunstnere i Cuba. Denne frokosts uformelle karakter blev under

⁸⁹ E-mail af 18.3.2015 til UNDP (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3737) og e-mail af 19.3.2015 til EU's delegation i Cuba (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3504).

⁹⁰ E-mail af 18.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3737).

⁹¹ E-mail af 18.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3736 og 3737).

⁹² E-mail af 20.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3737).

⁹³ E-mail af 18.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3765).

⁹⁴ E-mail af 20.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3736).

⁹⁵ E-mail fra kontorchefen for afdelingen for samarbejde, EU's delegation i Cuba, til Karel Pinxtens assistent af 18.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3768) og e-mail fra EU-ambassadøren i Cuba af 18.3.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3764).

⁹⁶ Revisionsrettens sagsakter, bilag B.37.26, s. 3500, 3501 og 3522-3528.

OLAF-undersøgelsen bekræftet af EU-ambassadøren selv⁹⁷ og af medlemmet af EU's delegation i Cuba, som Karel Pinxten mødte dagen før⁹⁸. Sidstnævnte havde allerede bemærket den rent uformelle karakter af denne frokost i et kort referat af Karel Pinxtens besøg affattet *in tempore non suspecto*⁹⁹. Dette referat bekræfter endvidere, at mødet den 1. april 2015 var en »let og venlig udveksling [...] af snarere politiske interesser og synspunkter end tekniske«. Det kan endelig konstateres, at der, mens resten af rejsen til landet ikke bestrides, ikke fandt andre besøg eller møder af officiel eller endda af kvasi-officiel karakter sted.

160. Under disse omstændigheder er det ganske åbenlyst, at rejsen hovedsagelig var privat. Det er i hvert fald klart, at to møder og en frokost i løbet af tre dage i Havanna ikke berettiger en rejse rundt i landet af 14 dages varighed. I stedet for at anerkende, at målene i hans notat til Revisionsretten af 24. marts 2015 ikke blev opfyldt, hævdede Karel Pinxten i hans tjenesterejserapport, at »[han havde] formået at møde en række yderst interessante og velinformerede personer«¹⁰⁰. Det længste, man overhovedet kan gå, er at sige, at to af dagene vil kunne betragtes som have været afsat til officielle pligter, hvilket Revisionsrettens repræsentant bekræftede i retsmødet.

3) Jagter i Chambord (Frankrig) og Ciergnon (Belgien)

161. Det fremgår af Revisionsrettens sagsakter og OLAF-undersøgelsen, at Karel Pinxten synes at være en regelmæssig jæger. Ud af de ca. 40 jagter, der er omtalt i OLAF's endelige rapport, deltog han i nogle af dem, som om de var en del af en officiel tjenesterejse, og modtog som sådan godtgørelse af tjenesterejseudgifter og dagpenge. Dette er tilfældet med hensyn til mindst tre jagter i Chambord (Frankrig) og to i Ciergnon (Belgien).

162. Hvad angår jagterne i Chambord den 25. januar 2013, 13. februar 2015 og 12. februar 2016 begrundede Karel Pinxten disse tjenesterejser med, at han var inviteret som et medlem af Revisionsretten sammen med andre fremtrædende europæiske og franske personligheder til, hvad han kaldte »europæiske dage«. Til trods for en udtalelse herom fra generaldirektøren for nationalejendommen Chambord – der er afgivet på anmodning af Karel Pinxten i forbindelse med OLAF-undersøgelsen¹⁰¹ – var den eneste anden henvisning til en »europæisk jagt« (»une battue européenne«) i en e-mail fra direktøren for jagt og skovbrug, Chambord, hvori Karel Pinxten blev inviteret til jagten den 13. februar 2015. Denne e-mail af 7. december 2014 var stilet til Karel Pinxten som *minister* (og ikke som medlem af Revisionsretten)¹⁰².

163. Endvidere synes Karel Pinxten at være inviteret til disse jagter på eget initiativ og med en personlig vens indgriben¹⁰³. Frem for alt er der ingen angivelse af en »europæisk dag« eller en »europæisk jagt« i nogen af de andre e-mails, der er udvekslet om Chambord, eller i nogen af de

⁹⁷ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3751 (på nederlandsk).

⁹⁸ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3752-3756.

⁹⁹ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3761 (sammendrag af 21.4.2015 på spansk), og s. 3758 og 3759 (sammenfatning af 5. og 6.5.2015 på engelsk).

¹⁰⁰ Karel Pinxtens notat til Revisionsrettens formand af 16.4.2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.26, s. 3555 og 3556).

¹⁰¹ E-mail af 4.12.2018 fra generaldirektøren for nationalejendommen Chambord (Karel Pinxtens sagsakter, bilag B.29).

¹⁰² Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1635.

¹⁰³ I en e-mail af 1.2.2012 sendt af Karel Pinxten til en ansat ved Chambord henviser Karel Pinxten tydeligt til en personlig kontakt, gennem hvem generaldirektøren for nationalejendommen Chambord var så venlig at invitere ham »dans le cadre d'une battue de régulation« (som en del af en reguleringsjagt) i 2011/2012-sæsonen. Karel Pinxten nævnte udtrykkeligt, at for det tilfælde han var forhindret i deltage på grund af hans arbejdsaktiviteter, ville han med glæde takke ja, såfremt direktøren ville være så venlig at invitere ham en anden gang til jagt ved nationalejendommen Chambord (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1056 og 1686).

tre officielle invitationer, der er modtaget. Derimod omtalte invitationerne eller svarene alene »reguleringsjagt på vildsvin«¹⁰⁴ eller »nedlæggelse af rådyr og vildsvin«¹⁰⁵ eller simpelthen »reguleringsjagt«¹⁰⁶.

164. Selv om det på den anden side er korrekt, at officielle tjenesterejser også kan omfatte sociale aktiviteter eller uformelle møder, skal det påpeges, at det fremgår af programmerne for jagterne ved Chambord, som Karel Pinxten deltog i i 2013, 2015 og 2016, at alle dagene var optaget af jagtaktiviteter fra morgen til middagene om aftenen¹⁰⁷. Det er under disse omstændigheder vanskeligt at se nogen forbindelse mellem disse begivenheder og Karel Pinxtens rolle i Revisionsretten.

165. Hvad angår jagterne ved Ciergnon er det om noget endnu vanskeligere at acceptere en mulig forbindelse til Karel Pinxtens arbejde eller ansvarsområder i Revisionsretten. I modsætning til, hvad der blev gjort gældende i retsmødet den 29. september 2020, blev invitationerne således sendt til hans privatadresse i Belgien af protokolchefen for det belgiske kongehus. Disse invitationer indeholdt ingen henvisning til Revisionsretten eller til nogen »europæisk dag«¹⁰⁸. Ifølge bilaget til OLAF-undersøgelsen fik Karel Pinxten udbetalt dagpenge og/eller hoteludgifter i forbindelse med disse jagter i 2014 og 2015¹⁰⁹.

b) Det andet klagepunkt: Misbrug og ulovlig anvendelse af skattemæssige privilegier

166. Med det andet klagepunkt har Revisionsretten gjort gældende, at Karel Pinxten tilsidesatte artikel 12 i Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EF¹¹⁰ og bestemmelser i den luxembourgiske bekendtgørelse af 7. februar 2013 om diplomatiske repræsentationers fradrag og fritagelser. Navnlig gjorde Karel Pinxten angiveligt uretmæssigt og ulovligt brug af de benzinkort, som han fik stillet til rådighed, ved at give visse personer adgang til uberettiget at drage fordel af den fritagelse for moms og punktafgifter, som diplomater tildeles i Luxembourg.

167. I lighed med andre medlemmer af Revisionsretten havde Karel Pinxten to benzinkort til højst to privatbiler registreret i Luxembourg. Han anvendte et til hans privatbil, som hans hustru kørte, og det andet til hans anden privatbil, som hans søn kørte. Den omstændighed, at anvendelsen af benzinkortene var ensbetydende med, at der blev draget fordel af prisnedsættelsen og momsfritagelsen, fremgik udtrykkeligt af e-mailen af 18. marts 2009, som Karel Pinxten selv har støttet sig på i sit svarskrift¹¹¹. Det er ligeledes gjort klart i et notat af 3. november 2010 til Revisionsrettens formand og medlemmer samt generalsekretæren, at benzinkortene var udstyret med en hemmelig kode, der delvis var forbundet med Revisionsretten og delvis med brugeren selv, hvilket gjorde det muligt at identificere ophavsmanden for hver transaktion. Det var tilføjede, at »hvert kort [er] forbeholdt én bil og skal derfor blive i køretøjet«¹¹².

¹⁰⁴ »Une battue de régulation de sangliers«. Jf. invitationen fra 2013 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1647), invitationen og svaret fra 2015 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1619).

¹⁰⁵ E-mail i forbindelse med jagten den 12.2.2016 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1595).

¹⁰⁶ »Une battue de régulation«. Jf. invitation fra 2016 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1603).

¹⁰⁷ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.9, s. 1647 (2013), s. 1621 (2015) og s. 1603 (2016).

¹⁰⁸ Revisionsrettens sagsakter bilag A.37.9, s. 1508 og 1509.

¹⁰⁹ Revisionsrettens sagsakter bilag A.37.9, s. 1886 og 1887.

¹¹⁰ EUT 2009, L 9, s. 12.

¹¹¹ E-mail af 18.3.2009 fra »Service Gestion administrative« (Karel Pinxtens sagsakter, bilag B.34).

¹¹² Revisionsrettens sagsakter, bilag B.37.30, s. 4093.

168. Det er unødvendigt i denne sag at dvæle ved den omstændighed, at en af Karel Pinxtens sønner ikke længere var afhængig af sine forældre (og derfor ikke længere var berettiget til at anvende et af benzinkortene). Uanset denne omstændighed er det ikke desto mindre klart, at benzinkortene ikke blev anvendt i overensstemmelse med de ovenfor nævnte regler.

169. De to biler, som var tilknyttet de yderligere benzinkort, var dieseldrevne. En undersøgelse af kortenes anvendelse viser imidlertid adskillige uregelmæssigheder. Det fremgår indledningsvis af brændstofleverandørens fakturaer, at et af benzinkortene regelmæssigt blev anvendt til at købe benzin (mindst 11 gange i løbet af en periode på 17 måneder)¹¹³. Endvidere viser disse fakturaer, at et af benzinkortene blev anvendt til at købe diesel, mens det andet benzinkort blev anvendt samme dag til at købe benzin til, hvad der i princippet skulle være den samme bil¹¹⁴. Der er endda dage, hvor kortet blev anvendt på den samme tankstation én gang til benzin og én gang til diesel med kun to eller fire minutters mellemrum¹¹⁵, hvilket naturligvis er umuligt. Under disse omstændigheder er påskuddet om et erstatningskøretøj derfor ikke plausibelt. Disse fakturaer påviser derimod et åbenbart misbrug i forhold til anvendelsen af de yderligere benzinkort i strid med de regler, der tydeligt er angivet i adskillige dokumenter adresseret til Karel Pinxten. Faktisk viser den blotte anvendelse af to forskellige brændstoffer på samme tid – en som er uforenelig med det køretøj, som kortet var knyttet til – at Karel Pinxten har videregivet benzinkortene og de skattemæssige fordele, som er forbundet hermed, til uautoriserede tredjemænd.

c) Om det tredje klagepunkt: Falske skadesanmeldelser

170. I det tredje klagepunkt beskyldes Karel Pinxten for at have udarbejdet falske skadesanmeldelser i forbindelse med to ulykker med det tjenestekøretøj, som han fik stillet til rådighed, og som han modtog to uretmæssige erstatningsudbetalinger for. Den første vedrører en hændelse, som fandt sted den 14. januar 2010, hvor Karel Pinxtens chauffør kørte over en kuffert, der indeholdt en flaske vin og forskellige beklædningsgenstande. Den anden vedrører en ulykke den 17. januar 2011 mellem hans privatbil, der blev ført af hans søn, og tjenestekøretøjet, der blev ført af hans chauffør. Imidlertid fremgår det af chaufførens vidneudsagn, der blev afgivet under OLAF-undersøgelsen, at den første hændelse ikke medførte de konsekvenser, som blev anmeldt, og at chaufføren ikke var involveret i den anden ulykke.

171. Hvad angår den første hændelse fremgår det, at Karel Pinxten fik refusion for adskillige beklædningsgenstande, herunder to jakkesæt, på grundlag af en skadesanmeldelse underskrevet af hans chauffør¹¹⁶ og en formel erklæring underskrevet af Karel Pinxten selv¹¹⁷. Henset til vidneudsagnet fra Karel Pinxtens chauffør i forbindelse med OLAF-undersøgelsen er omstændighederne, hvorunder denne fandt sted, imidlertid ikke særlig klare. Ifølge det samme

¹¹³ For kort 0027 3 *** hvad angår bilen med registreringsnr. CD-7572, jf. Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.30, s. 4133, 4140, 4147, 4159, 4163, 4165, 4170, 4172, 4184 og 4188.

¹¹⁴ F.eks. den 11.4.2017 blev kort 0027 3 *** anvendt til diesel og kort 0029 5 *** til benzin hvad angår bilen med registreringsnr. CD-7572 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.30, s. 4163), den 28.7.2017 blev kort 0027 3 *** anvendt til diesel og kort 0029 5 *** til benzin og diesel hvad angår bilen med registreringsnr. CD-7572 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.30, s. 4172).

¹¹⁵ F.eks. den 4.5.2017 blev kort 0029 5 *** anvendt til diesel kl. 17.56 og til benzin kl. 18.00 hvad angår bilen med registreringsnr. CD-7572 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.30, s. 4165), den 28.7.2017 blev kort 0029 5 *** anvendt til benzin kl. 15.03 og kl. 15.05 til diesel begge hvad angår bilen med registreringsnr. CD-7572 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.30, s. 4172).

¹¹⁶ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4324.

¹¹⁷ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4325.

vidneudsagn var kufferten, hvori vinflasken gik i stykker, endvidere for lille til at rumme to jakkesæt, således som Karel Pinxten har anmeldt til forsikringsselskabet¹¹⁸. Samtidig synes forsikringsselskabet uden videre at have betalt erstatningen.

172. Hvad angår den anden ulykke er det uklart, hvilken rolle Karel Pinxten spillede. Det var oprindeligt Karel Pinxten selv, som anmeldte hændelsen. Forsikringsselskabet afslog at betale, da ulykken fandt sted mellem to familiemedlemmer. Dette er ikke blot bekræftet af en e-mail af 28. januar 2011 fra en ansat i forsikringsselskabet til den administrerende direktør for det biludlejningsselskab, som er ansvarlig for Revisionsrettens biler, dvs. mindre end to uger efter datoen for ulykken¹¹⁹, men også af Karel Pinxten selv i et brev af 11. januar 2012 stilet til forsikringsselskabets direktør¹²⁰. I dette brev erklærer han udtrykkeligt, at de faktiske omstændigheder indtraf således, som han tidligere anførte, og at forsikringsselskabets afgørelse efter hans opfattelse er urimelig, når den eneste grund til ikke at anerkende kravet er, at to familiemedlemmer ikke kan være omfattet af og forekomme i den samme skadeanmeldelse. Karel Pinxtens forklaringer i en udtalelse af 1. september 2016 til Revisionsrettens generalsekretær, hvorefter det fremgår, at »dette brev kan give den, som ikke har set sagsfremstillingen og ikke ved, at S.G. var [hans] officielle chauffør, en anden opfattelse, [men] at [han] på ingen måde foregav selv at have ført [sit] tjenestekøretøj«¹²¹ er ikke overbevisende. På den ene side blev dette dokument udarbejdet på et tidspunkt, hvor Revisionsretten fremsatte de første beskyldninger. Det er på den anden side vanskeligt at forestille sig, at Karel Pinxten ville anvende personlige stedord som »jeg« eller »os« (som henvisning til Karel Pinxten selv eller hans søn), når den person, som er impliceret, er en tredjemand.

173. Det skal imidlertid nævnes, at skadeanmeldelsen til forsikringsselskabet blev underskrevet af Karel Pinxtens søn og Karel Pinxtens chauffør. Det kan ganske vist ikke efter en gennemgang af sagsakterne udelukkes, at den omstændighed, at skadeanmeldelsen i sidste ende blev underskrevet af Karel Pinxtens chauffør, var på foranledning af den person, som er ansvarlig for Revisionsrettens chauffører¹²², eller af Karel Pinxten selv som reaktion på, at forsikringsselskabet ikke anerkendte kravet¹²³. Det skal under disse omstændigheder påpeges, at der ikke foreligger noget entydigt bevis for Karel Pinxtens indblanding i eller faktiske kendskab til det påståede bedrageri, som gav anledning til godtgørelsen.

174. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at det tredje klagepunkt er blevet fastlagt.

¹¹⁸ Vidneafhøring af 7.12.2017 af Karel Pinxtens chauffør (spørgsmål 1, 2, 3 og 6) (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4331 og 4332).

¹¹⁹ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4198.

¹²⁰ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4246.

¹²¹ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4244.

¹²² Jf. i denne forbindelse de besvarelser, som forsikringsselskabets medarbejder har afgivet i OLAF's spørgeskema (punkt 2) (Revisionsrettens sagsakter, bilag B.37.31, s. 4218 og 4219), vidneafhøringen den 7.12.2017 af den medarbejder hos Revisionsretten, der er ansvarlig for chaufførerne (besvarelsen af spørgsmål 13) (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4302).

¹²³ Jf. i denne forbindelse uden tvivl vidneafhøringen af Karel Pinxtens chauffør den 16.10.2017 (besvarelsen af spørgsmål 2) (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.31, s. 4280).

d) Det fjerde klagepunkt: Den uanmeldte og ulovlige funktion som direktør i et erhvervsdrivende selskab og om intens politisk aktivitet

175. I forbindelse med det fjerde klagepunkt beskyldes Karel Pinxten i det væsentlige for to ting. For det første foreholdes han at have fungeret som direktør i et erhvervsdrivende selskab siden 2016, hvor han købte en ejendom i Bourgogne bestående af et hus og et vindyrkningsareal. For det andet foreholdes han at have udført intens politisk aktivitet i et politisk parti, mens han gjorde tjeneste i Revisionsretten.

176. Karel Pinxten har med hensyn til aktiviteten i et erhvervsdrivende selskab gjort gældende, at det ikke var erhvervsmæssig virksomhed. Ifølge Karel Pinxten var han anpartshaver – sammen med sin hustru og sine børn – i et »société civile immobilière«. Virket som direktør var ikke erhvervsmæssigt. Selskabet modtog blot leje for udlejning af ejendommen.

177. Uanset dette økonomiske aspekt fremgår det af sagsakterne, at Karel Pinxten ikke anmeldte denne situation i tide, og, ydermere, at den ikke blev godkendt. Dette kom først frem, da Karel Pinxten i september 2018 meddelte Revisionsretten efter udløbet af sit mandat i april 2018, at han var blev udpeget to måneder tidligere som »gérant« (administrerende direktør) for vindyrkelsesarealet i Chambolle Musigny (Frankrig), efter at det havde ændret sin retsform til »Groupement foncier agricole«¹²⁴. I henhold til artikel 6 i gennemførelsesbestemmelserne til Revisionsrettens forretningsorden skal Revisionsrettens medlemmer imidlertid give oplysning om alle deres eksterne aktiviteter, og artikel 2, stk. 2, i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer fastsætter, at »[a] fast ejendom, som ejes enten direkte eller via et ejendomsselskab, skal angives« med undtagelse af boliger, der udelukkende fungerer som bopæl for ejeren eller dennes familie. Karel Pinxten har således tilsidesat denne forpligtelse under sin tjeneste.

178. Hvad angår politiske aktiviteter er Revisionsrettens regler særlig tydelige. For det første bestemmes det i artikel 4, stk. 1, i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer, at de skal hellige sig varetagelsen af deres mandat, og at »[d]e [ikke] kan [...] udøve noget politisk hverv«. For det andet fremgår det af punkt 3.2 i Revisionsrettens etiske retningslinjer, at de skal udføre deres opgaver uafhængigt af enhver form for politisk, national eller anden ekstern påvirkning. For det tredje er det for at fjerne enhver tvivl fremhævet i punkt 3.3 i disse etiske retningslinjer, at Revisionsrettens medlemmer skal »undgå enhver reel eller tilsyneladende interessekonflikt, [som det] f.eks. [kunne] være tilfældet i forbindelse med *medlemskab af politiske organisationer, politiske hverv* [...]«¹²⁵.

179. Der er ingen tvivl om, at Karel Pinxten var bekendt med disse regler. Så tidligt som i maj 2006 havde Karel Pinxten forespurgt, om han kunne bevare sit hverv som borgmester i byen Overpelt (Belgien). Denne anmodning blev imidlertid afslået på grundlag af artikel 286 TEUF og den førnævnte adfærdskodeks for Revisionsrettens medlemmer, selv om Karel Pinxten faktisk havde overdraget alle sine pligter som borgmester og alene ønskede at bevare titlen forbundet med denne politiske funktion¹²⁶.

180. Bevismaterialet fastlægger imidlertid, at Karel Pinxten mellem 2006 og 2017 – bemærkelsesværdigt nok – fortsatte med at være medlem af bestyrelsen for et politisk parti i Belgien. Karel Pinxten har i sit svarskrift gjort gældende, at han siden november 2008 alene var medlem af den »udvidede« bestyrelse, dvs. uden stemmeret. Dette argument har ikke nogen særlig

¹²⁴ E-mail af 18.9.2018 fra Karel Pinxten til Revisionsrettens formand (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.16, s. 149).

¹²⁵ Min fremhævelse.

¹²⁶ DEC-C 25/06 af 29.5.2006 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.14).

vægt, og den omstændighed, at det overhovedet blev fremført, er i sig selv meget sigende for Karel Pinxtens generelle tilgang til forpligtelserne vedrørende fuldstændig objektivitet og afstandtagen til politisk aktivitet, som det kan forventes af et medlem af Revisionsretten.

181. Det er næppe nødvendigt at tilføje, at manglende stemmerettigheder ikke afholder en person fra at udtrykke sit synspunkt om de emner, der drøftes, og således påvirke udfaldet af enhver afstemning eller tværtimod at blive påvirket af drøftelserne. Under alle omstændigheder er det selve den omstændighed, at Karel Pinxten forblev et aktivt medlem af et nationalt politisk parti, som er kritisabel.

182. Det er klart, at Karel Pinxten var fast besluttet på at forblive et indflydelsesrigt medlem af sit politiske parti og derfor at være aktiv i den politiske bestyrelse. F.eks. ydede Karel Pinxten således personlig rådgivning til sin partiformand om den bedste mediestrategi for partiet med hensyn til en økonomisk problemstilling¹²⁷. Han insisterede endvidere på at mødes med partiformanden, da han ikke var i stand til at deltage i bestyrelsen, idet han ville tale om et spørgsmål, der var i hendes og partiets interesse¹²⁸. Der er på den anden side endvidere beviser for, at Karel Pinxten var en, som deltog regelmæssigt i den politiske bestyrelse. F.eks. deltog Karel Pinxten i 30 ud af 57 møder mellem februar 2009 og april 2010, nogle gange endda to gange i den samme uge. Mødereferaterne viser i endnu højere grad end hans mødedeltagelse, at de emner, der blev drøftet, klart ville kunne påvirke Karel Pinxtens arbejde eller hans uafhængighed som medlem af Revisionsretten. Disse emner omfattede spørgsmål som den regionale og den europæiske valgkampagne og den afgørelse, der ville blive vedtaget af aktionærerne med hensyn til en fusion mellem to store banker i Belgien¹²⁹, det nationale valgs konsekvenser for Belgiens fremtidige institutionelle system¹³⁰ eller endda den flerårige plan, der skulle forelægges for Kommissionen¹³¹, Kommissionens bemærkninger til det belgiske budget¹³², muligheden for, at den første formand for Det Europæiske Råd ville være belgier og den belgiske premierministers efterfølger¹³³, udnævnelsen af den nye premierminister¹³⁴ eller partiets prioritet for det belgiske EU-formandskab¹³⁵, som blev drøftet med deltagelse af Karel Pinxten, der på daværende tidspunkt var medlem af Revisionsretten, ligesom hans parti var medlem af den belgiske regering.

183. Dog er traktaten selv særlig tydelig hvad angår dette spørgsmål: Uafhængigheden af Revisionsrettens medlemmer skal være uomtvistelig (artikel 286, stk. 1, TEUF) og i udførelsen af deres pligter må de ikke modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ (artikel 286, stk. 3, TEUF). Dette betyder, at aktiv partipolitisk virksomhed af denne art er i direkte modstrid med medlemskab af Revisionsretten. Alt dette burde betragtes som elementært af ethvert medlem af Revisionsretten, og jeg kan ikke afholde mig fra at konstatere, at Karel Pinxtens adfærd i denne henseende simpelthen ikke kan undskyldes.

¹²⁷ Karel Pinxtens e-mail til formanden for Open Vld af 23.2.2010 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.8, s. 694).

¹²⁸ Karel Pinxtens e-mail af 4.1.2016 (Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.8, s. 971).

¹²⁹ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 27.4.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 777).

¹³⁰ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 8.6.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 784).

¹³¹ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 14.9.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 809).

¹³² Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 16.11.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 848).

¹³³ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 16.11.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 847).

¹³⁴ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 23.11.2009 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 875).

¹³⁵ Referat af Open Vld's bestyrelsesmøde den 22.3.2010 (Revisionsrettens sagsakter, bilag 37.8, s. 942).

e) Det femte klagepunkt: Den interessekonflikt, der blev skabt ved at tilbyde den ansvarlige for en revideret enhed at leje en privat lejlighed

184. Med det femte klagepunkt har Revisionsretten gjort gældende, at Karel Pinxten skabte en interessekonflikt ved at tilbyde den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (Federica Mogherini) at leje en privat lejlighed, da denne enhed blev omfattet af den afdeling i Revisionsretten, som han var afdelingsformand for.

185. Det fremgår af sagsakterne, at et tilbud faktisk blev sendt af Karel Pinxten til Federica Mogherini den 20. november 2014 uden nogen omtale af hans hverv i Revisionsretten med undtagelse af angivelsen af hans elektroniske adresse og signatur¹³⁶. Dette initiativ var bestemt uklogt, henset til den stilling, som Karel Pinxten beklædte, og det banede vejen for en klar interessekonflikt.

3. Forekomsten af en tilsidesættelse af forpligtelserne i artikel 285 TEUF og 286 TEUF

186. Efter at have analyseret parternes argumenter og deres sagsakter er det min konklusion, at de fleste af de centrale faktiske omstændigheder, der beskriver, hvad Karel Pinxten foreholdes i det første, det andet og det fjerde klagepunkt, uden tvivl er blevet godtgjort. De udgør en omgåelse af de gældende regler, dvs. i det mindste artikel 7 i forordning nr. 2290/77, artikel 12 i direktiv 2008/118, den luxembourgske bekendtgørelse af 7. februar 2013 om diplomatiske repræsentationers fradrag og fritagelser, artikel 4, stk. 1, i adfærdskodeksen for Revisionsrettens medlemmer samt punkt 2.2, 3.2 og 3.3 i Revisionsrettens etiske retningslinjer. Den i det femte klagepunkt påståede adfærd, dvs. tilbuddet om leje af en privat lejlighed, var bestemt også uklogt og i denne henseende upassende.

187. Selv om nogle af de fastlagte faktiske omstændigheder i sig selv udgør en tilsidesættelse af en vis grovhed, er det under alle omstændigheder klart, at de som helhed udviser en fuldstændig tilsidesættelse af de gældende regler. Disse forskellige handlinger er symptomatiske for den grundlæggende adfærd, der lader formode, at Karel Pinxten under sin tjenesteperiode som medlem af Revisionsretten var villig til at anvende hvervet til at udstrække sine fordele på bekostning af Unionens budget¹³⁷.

188. Sagsakterne godtgør, at Karel Pinxten tydeligvis ikke alene havde et konkret problem med at forstå kravene til sit hverv, men også med at afgøre, hvilke udgifter der var dækket af offentlige midler, og hvilke udgifter han selv skulle afholde. Sagsakterne afslører således dels gentagen – hvis ikke vedvarende – og kvalificeret misbrug af de fordele og privilegier, der var forbundet med hans hverv i Revisionsretten, navnlig med henblik på ikke at skulle betale for private udgifter eller fritidsaktiviteter, der intet havde at gøre med hans hverv i Revisionsretten, dels en manglende evne til at forlade hans tidligere politiske karriere og den indflydelse, som han før i tiden havde på belgisk politik.

189. Denne adfærd udgør utvivlsomt en alvorlig tilsidesættelse af de grundlæggende principper, der kendetegner de pligter, som et medlem af Revisionsretten har, og som er indeholdt i den højtidelige forsikring, som Karel Pinxten afgav ved begyndelsen af hans tjenesteperiode: pligten til at udvise hæderlighed, tilbageholdenhed og uafhængighed.

¹³⁶ Revisionsrettens sagsakter, bilag A.37.37, s. 4722.

¹³⁷ Jf. i denne henseende generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 118 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 119 i de andre sprogudgaver).

190. Nogle af de begivenheder, som udgør grundlaget for nærværende klagepunkter, som f.eks. opholdene i Crans Montana eller Cuba, jagten i Chambord og Ciergnon eller den tilsyneladende lemfældige måde, hvorpå han anvendte benzinkortene, er alle så meget desto mere uacceptable i lyset af Revisionsrettens rolle som Den Europæiske Unions »økonomiske samvittighed«. Man kan således stille sig selv det spørgsmål, hvordan der kan fæstes lid til Revisionsrettens revision, hvis revisionens ophavsmand ikke selv overholder reglerne i vedkommendes egen anvendelse af offentlige midler? De foreholdte faktiske omstændigheder er især alvorlige, da Karel Pinxten var den person, som de facto søgte at fremskaffe de nævnte invitationer til støtte for hans udgifter, selv om det påhviler Revisionsrettens medlemmer til enhver tid at sætte Unionens almene interesse over personlige interesser¹³⁸.

191. Karel Pinxten har som begrundelse anført, at reglerne var uklare, eller at han under alle omstændigheder har overholdt Revisionsrettens interne regler i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder; han fik altid godkendelse fra Revisionsrettens formand, og andre medlemmer af Revisionsretten gjorde det samme. Selv hvis dette var rigtigt – og i al retfærdighed er intet af dette med undtagelse af formandens godkendelser nogensinde blevet godtgjort – kan intet af dette undskylde hans adfærd.

192. For det første har jeg med hensyn til de gældende reglers klarhed påvist, at de vigtigste regler, som Karel Pinxten har tilsidesat – reglerne vedrørende officielle tjenesterejser, anvendelsen af benzinkort eller forbuddet mod politiske aktiviteter – ikke alene var klare, men han havde også fuldt kendskab til dem. Dernæst forekommer det mig indlysende, at principperne om hæderlighed, tilbageholdenhed og uafhængighed, der ligeledes ligger til grund for Karel Pinxtens tilsidesættelser, ikke behøver at blive udmøntet i afledt lovgivning for at forstå selve deres kerne. På samme måde deler jeg generaladvokat Geelhoeds opfattelse i sagen Kommissionen mod Cresson om, at »[d]et [ikke er] fuldt ud muligt, endsige nyttigt, at forsøge at opstille udtømmende normer for korrekt adfærd i en offentlig stilling. Der vil altid være forhold, hvorunder man ikke er i stand til at identificere, hvilke normer der er blevet tilsidesat, men man er i stand til at konkludere, at adfærden ikke desto mindre er i strid med almene interesser«¹³⁹. I denne henseende kan det anføres, at kategorierne af mulige forseelser hvad angår artikel 286 TEUF aldrig kan udtømmes.

193. Hvad for det andet angår den omstændighed, at Karel Pinxtens anmodninger blev godkendt af Revisionsrettens formand, skal det, som Domstolen desuden fastslog i sagen Kommissionen mod Cresson, erindres, at Karel Pinxten ikke kan unddrage sig sit ansvar ved at henvise til en andens godkendelse¹⁴⁰. Opmærksomheden skal endvidere henledes på, at disse godkendelser var baseret på oplysninger, der ofte var ufuldstændige eller ligefrem urigtige. I denne henseende kan det ikke tilregnes Revisionsrettens formand, at der ikke i tvivlstilfælde blev anmodet om yderligere oplysninger. Forholdet mellem formanden og Revisionsrettens medlemmer er nemlig ikke hierarkisk, men i stedet et ligeværdigt forhold baseret på god tro og tillid. Under disse omstændigheder var det bestemt ikke et spørgsmål om, hvorvidt Revisionsrettens formand mistænkte Karel Pinxten for at lyve, men snarere et spørgsmål om Karel Pinxtens ærlighed.

¹³⁸ Jf. i denne henseende nærværende forslag til afgørelses punkt 75 og dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 71).

¹³⁹ Generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 77 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 78 i de andre sprogudgaver).

¹⁴⁰ Jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, præmis 145).

194. Det skal i denne henseende erindres, at i medfør af princippet om *loyalt samarbejde*, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, »respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne«. Dog er Unionen ikke et teoretisk begreb. Den er en virkelighed, som konkretiseres af de personer, som den består af, herunder af institutionernes højest placerede medlemmer. Selv hvis Revisionsrettens interne regler vedrørende de oplysninger, der skal gives til støtte for en ansøgning om godkendelse af en tjenesterejse, måske ikke var særligt krævende på det for sagen relevante tidspunkt og måtte anses for at være overholdt i nærværende sag, er det under alle omstændigheder ikke desto mindre korrekt, at den *adfærd*, som var omfattet af disse ansøgninger, klart var i strid med de grundlæggende principper, der ligger til grund for den ed, som Karel Pinxten aflagde.

195. Hvad for det tredje angår den adfærd, som de andre medlemmer af Revisionsretten udviste, skal det, selv hvis det var godtgjort, at nogle af dem udviste en lignende adfærd – og jeg vil gentage, at der ikke er fremlagt noget bevis til dette formål – erindres, at ifølge legalitetsprincippet kan ingen til egen fordel påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre¹⁴¹.

196. Jeg må under disse omstændigheder konkludere, at Karel Pinxtens adfærd langt fra var i overensstemmelse med de etiske og forskriftsmæssige forpligtelser, der påhviler Revisionsrettens medlemmer. Han pådrog sig herved ansvaret for en alvorlig tilsidesættelse af hans etiske forpligtelser, som er af en vis grovhed.

D. Sanktion

197. Som Domstolen anførte i sin dom af 11. juli 2006, Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455), med hensyn til medlemmer af Kommissionen i medfør af artikel 245, stk. 2, TEUF, medfører tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger med hvervet som medlem af Revisionsretten, principielt, at der skal fastsættes en sanktion i medfør af artikel 286, stk. 6, TEUF¹⁴². Selv om Revisionsretten overlader det til Domstolen at fastslå karakteren og størrelsen af en sådan sanktion, har Revisionsretten gjort gældende, at en eventuel pålagt sanktion bør tage hensyn til proportionalitetsprincippet.

1. Gældende retspraksis og principper

198. Princippet om sanktioners proportionalitet er naturligvis garanteret på forfatningsniveau i chartrets artikel 49, stk. 3. Denne bestemmelse stiller krav om, at straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til grovheden af den overtrædelse, der er begået¹⁴³. Selv om nærværende søgsmål selvsagt ikke omfatter nogen afgørelse af, om Karel Pinxten har gjort sig skyldig i en strafbar

¹⁴¹ Jf. i denne retning dom af 4.7.1985, Williams mod Revisionsretten (134/84, EU:C:1985:297, præmis 14), af 31.3.1993, Ahlström Osakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen (C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 og C-125/85 – C-129/85, EU:C:1993:120, præmis 197), og af 16.6.2016, Evonik Degussa og AlzChem mod Kommissionen (C-155/14 P, EU:C:2016:446, præmis 58).

¹⁴² Præmis 149.

¹⁴³ For så vidt angår vurderingen af den strafferetlige karakter af retsforfølgelse og sanktioner bemærkes, at ifølge Domstolens praksis er tre kriterier relevante. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og stregheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

handling, er det ikke desto mindre klart, at proportionalitetsprincippet er et grundlæggende EU-retligt princip, der finder anvendelse på pålæggelse af sanktioner, uanset hvilket EU-retligt område der er tale om¹⁴⁴.

199. Endvidere indgår kravet om sanktioners forholdsmæssighed også i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Navnlig fastsætter artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, at »enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom«.

200. For at kunne bestemme, hvorvidt der er tale om en tilsidesættelse af denne rettighed, fremgår det af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, at den vurderer, om sanktioner af økonomisk karakter, herunder nedsættelse eller fratagelse af pension, er forholdsmæssige. Dette indebærer en vurdering af, om der sikres en rimelig vægtning af hensynene til samfundets almene interesse og kravene om at sikre individets grundrettigheder¹⁴⁵. Ifølge denne retspraksis er der ikke sikret en passende vægtning, når den berørte person pålægges en særlig og uforholdsmæssig stor byrde¹⁴⁶.

201. Når der er tale om en nedsættelse eller en fratagelse af en pension, skal det endvidere anføres, at Menneskerettighedsdomstolen har påpeget, at den ikke finder, at det i sig selv er urimeligt at fastsætte nedsættelsen eller endda en fuldstændig fratagelse af pensioner, hvis det er relevant¹⁴⁷. På den anden side vil spørgsmålet om, hvorvidt den rette vægtning er sikret, afhænge meget af den enkelte sags omstændigheder og særlige forhold, hvilket kan forskyde vægtningen til den ene eller den anden side¹⁴⁸.

202. Det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK. Heraf følger, at eftersom chartrets artikel 17, stk. 1, ligeledes fastslår, at »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv«, skal der nødvendigvis tages hensyn til Menneskerettighedsdomstolens krav, som jeg netop har beskrevet ovenfor, når minimumsniveauet for beskyttelse som omhandlet i chartrets artikel 17 skal fortolkes¹⁴⁹.

203. Ved bedømmelsen af, om sanktionen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fremgår det af retspraksis, at bl.a. den berørte persons adfærd¹⁵⁰, karakteren og grovheden af den overtrædelse, som sanktionen tilsigter at straffe¹⁵¹, varigheden af overtrædelsen af de omhandlede regler¹⁵², men tillige den skade, som Revisionsretten som

¹⁴⁴ Selv om man med det samme tænker på bødeudmålingen inden for konkurrenceretten (jf. for et eksempel på vigtigheden af proportionalitet på dette område dom af 26.9.2018, Infineon Technologies mod Kommissionen, C-99/17 P, EU:C:2018:773, præmis 207), kan anvendelsen af proportionalitetsprincippet tillige findes i forhold til sanktioner inden for forskellige områder som f.eks. told, beskyttelse af EU's finansielle interesser, arbejdskraftens frie bevægelighed eller illegal indvandring. Jf. med hensyn til disse eksempler generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punkt 37 og den i fodnoterne nævnte retspraksis).

¹⁴⁵ Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 18.10.2005, Banfield mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2005:1018DEC000622304), og 14.6.2006, Philippou mod Cypern (CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, §§ 65 og 66).

¹⁴⁶ Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 14.6.2006, Philippou mod Cypern (CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 61).

¹⁴⁷ Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 18.10.2005, Banfield mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2005:1018DEC000622304), og 14.6.2006, Philippou mod Cypern (CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 68).

¹⁴⁸ Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 14.6.2006, Philippou mod Cypern (CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 68).

¹⁴⁹ Jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72).

¹⁵⁰ Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 18.6.2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova mod Rumænien (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 35).

¹⁵¹ Jf. i denne retning dom af 13.11.2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, præmis 40).

¹⁵² Jf. i denne retning dom af 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, præmis 89).

institution har lidt, skal tages i betragtning¹⁵³. Endelig kan den omstændighed, at fratagelse af en pension ikke efterlader den berørte person uden noget livsgrundlag eller mere generelt ikke har en afgørende betydning for personens overordnede økonomiske situation, tillige være en relevant faktor for så vidt angår sanktionens proportionalitetsvurdering¹⁵⁴.

204. Anvendes disse principper på Revisionsretten, kan man sige, at personer, der som Karel Pinxten beklæder embeder, forventes at opretholde de højeste adfærdsnormer for redelighed og hæderlighed. Det er vigtigt at gøre dette klart. Mennesker er af natur svage og fejlbarlige skabninger, og selv de mest samvittighedsfulde og ærlige er tilbøjelige til at begå fejl og foretage fejlvurderinger. Enhver vurdering af proportionaliteten skal derfor ske med en vis hensyntagen til menneskets tilstand, og hvis det kræves, at kandidaterne til høje stillinger er perfekte, er der formentligt ikke nogen, der kan anmodes om at gøre tjeneste.

205. Her er der imidlertid i første omgang et indbygget hensyn til proportionaliteten hvad angår en stævning i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF, da det, som jeg allerede har konstateret, alene er grove tilsidesættelser fra det berørte medlems side, der kan begrunde, at en sådan stævning indgives. Som jeg imidlertid endvidere netop har anført, skal proportionalitetsvurderingen også tage hensyn til den skade, som medlemmets adfærd har påført eller vil påføre den berørte institution. De personer, der indtager en høj stilling, er underlagt en særlig forpligtelse til ikke at udvise en adfærd, der skader selve formålene med den institution, som de gør tjeneste i. Revisionsretten er grundlæggende skabt til at sikre, at Unionens offentlige indtægter anvendes på en lovlig og effektiv måde, og disse formål tilgodeses ikke, når et medlem af Revisionsretten udviser en adfærd, der åbenbart er i strid med disse formål, og som skader den offentlige tillid til Revisionsrettens evne eller endda vilje til at udføre sit mandat.

206. I tillæg til disse principper skal det erindres, at den eneste reelle præcedens for så vidt angår den faktiske sanktion, er den, som følger af selve dommen i sagen Kommissionen mod Cresson. I denne sag blev den tidligere kommissær fundet skyldig i at have udøvet nepotisme ved at udpege en personlig ven til en bestemt ansvarshavende stilling, som han ikke havde kvalifikationerne til. Selv om generaladvokat Geelhoed i sit forslag til afgørelse fastslog, at adfærden var tilstrækkelig alvorlig til at begrunde en fuldstændig fratagelse af Edith Cressons pension, var det hans opfattelse, at der forelå tilstrækkeligt formildende omstændigheder, der kunne begrunde en nedsættelse af den fratagelse med 50%¹⁵⁵. Domstolen gik derimod ikke så langt, idet den begrænsede sig selv til at fastslå, at selve konstateringen udgjorde en passende sanktion i sig selv. Den traf ikke afgørelse om at nedsætte Edith Cressons pension.

207. Henset til denne præcedens og principperne for vurderingen af en sanktion i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet hvad skal sanktionen så være i den foreliggende sag?

¹⁵³ Jf. i denne retning generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 122 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 123 i de andre sprogudgaver).

¹⁵⁴ Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 18.6.2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova mod Rumænien (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, § 38), og 14.6.2006, Philippou mod Cypern (CE:ECHR:2016:0614JUD007114810, § 72). Jf. i samme forbindelse endvidere dom af 30.5.2002, Onidi mod Kommissionen (T-197/00, EU:T:2002:135, præmis 152).

¹⁵⁵ Jf. i denne retning generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Kommissionen mod Cresson (C-432/04, EU:C:2006:140, punkt 123-125 i den oprindelige sprogudgave (engelsk), men punkt 124-126 i de andre sprogudgaver).

2. Anvendelse af retspraksis på de faktiske omstændigheder i hovedsagen

208. Det skal for det første erindres, at dommen i sagen Kommissionen mod Cresson i sig selv var banebrydende. Både generaladvokatens forslag til afgørelse og Domstolens dom fastsatte ikke desto mindre de passende adfærdsnormer, som personer, der som Karel Pinxten beklæder en høj stilling, må forventes at have kendskab til. Det skal i denne henseende erkendes, at den omhandlede tilsidesættelse ikke kun skyldes en række enkeltstående og alvorlige handlinger, men tillige handlinger, hvis gentagelse desværre afspejler en åbenbar overtrædelse af disse normer.

209. Den i nærværende sag godtgjorte adfærd viser med andre ord en vedholdende og foragtelig tilsidesættelse af almindelige adfærdsregler, som udgør en alvorlig misligholdelse af de grundlæggende principper, der ligger til grund for den forpligtelse, som medlemmerne af EU-institutionerne har: hæderlighed, tilbageholdenhed og uafhængighed som fastsat for Revisionsretten i artikel 285 TEUF og 286 TEUF.

210. Hvor dommen i sagen Kommissionen mod Cresson endvidere drejede sig om en enkelt handling, der ganske vist indebar grov nepotisme, viste Karel Pinxtens adfærd, at han gentagne gange og i et tidsrum, der strakte sig over flere år, var indstillet på at misbruge sit hverv til handlinger med personlig berigelse eller til at fremme hans personlige interesser. Karel Pinxtens vedholdende engagement i belgisk partipolitik kan ikke undskyldes og lige sådan hans adfærd med hensyn til kravene om forskellige udgifter som f.eks. hele Cubaturen, besøget i Crans Montana og de forskellige jagtekspeditioner. Karel Pinxten har klart misbrugt benzinkortordningen til sine egne private formål, og i tilfældet af en åbenbar interessekonflikt fra hans side er den mest solidariske forklaring på tilbuddet om at udleje hans ejendom til Federica Mogherini, at det udviste afgrundsdyb dårlig dømmekraft.

211. Mens nogle af disse handlinger havde en indflydelse på EU's budget, havde de alle desuden tillige konsekvenser for Unionens og navnlig Revisionsrettens troværdighed og offentlige omdømme. Dette er så meget desto mere alvorlig for en institution som Revisionsretten, hvis legitimitet ligger i dens uafhængighed og betydningen af dens rolle i at fremme god regeringsførelse og tillid til den måde, hvorpå Unionens offentlige indtægter anvendes. Hvis man ikke kan stole på, at et medlem af Revisionsretten følger høje standarder med hensyn til finansielle anliggender, undergraver dette hele ordningen for finansielt tilsyn i Unionen og skader selve den institution, som han var medlem af.

212. Endelig er det begrænset, hvad der kan siges i forbindelse med formildende omstændigheder, ud over det forhold, at Karel Pinxten var medlem i 12 år, og at han, hvad jeg er indstillet på at anerkende, udførte et godt stykke arbejde i denne periode. Som jeg for det første imidlertid allerede har påvist, var de vigtigste regler, som er blevet tilsidesat, klare, og det var regler, som en person i Karel Pinxtens situation havde fuldt kendskab til og forstod. Selv om Karel Pinxten for det andet fik visse tjenesterejser eller udgifter godkendt, var disse godkendelser baseret på oplysninger, som ofte var ufuldstændige eller endda urigtige. Selv hvis det for det tredje var godtgjort, hvilket ikke er tilfældet, at visse andre medlemmer af Revisionsretten udviste en adfærd, som lignede Karel Pinxtens, ville en sådan adfærd ikke mindske dens iboende grovhed. For det fjerde skal jeg endvidere tilføje, at selv om fratagelsen af retten til hans pension sandsynligvis vil have en reel økonomisk indflydelse på Karel Pinxten – men er dette ikke også målet med artikel 286, stk. 6, TEUF? – skal det påpeges, at den omhandlede fratagelse alene delvist er forbundet med Karel Pinxtens erhvervsmæssige aktivitet, der på trods af to

tjenesteperioder er ganske kort i forhold til hans samlede karriere. Under disse omstændigheder mener jeg derfor ikke, at fratagelse af retten til en pension som medlem af Revisionsretten – endda en fuldstændig fratagelse – risikerer at efterlade Karel Pinxten uden noget livsgrundlag.

213. Alt dette bidrager til, at Karel Pinxtens adfærd fortjener en streng sanktion. Dette er årsagen til, at tilsidesættelserne, som beskrevet og fastlagt ovenfor, efter min opfattelse er tilstrækkelig alvorlige til at berettigge fratagelsen af retten til en betydelig del af hans pension og til andre forbundne fordele. Selv om jeg som sagt er indstillet på at anerkende, at Karel Pinxten har udført et godt stykke arbejde under hans tjenesteperioder – og dette forhold må i sig selv være relevant for proportionalitetsvurderingen – kommer man samtidig ikke uden om, at den institutionelle skade er betydelig.

214. Alt dette påpeger nødvendigheden af at pålægge Karel Pinxten en streng straf for hans adfærd. Jeg foreslår derfor, at Domstolen i medfør af sine beføjelser i henhold til artikel 286, stk. 6, TEUF bør fratage Karel Pinxten to tredjedele af hans pensionsrettigheder.

VIII. Karel Pinxtens påstande og sagsomkostninger

215. For det første har Karel Pinxten nedlagt påstand om, at der udarbejdes en intern revisionsrapport for perioden 2012-2018 vedrørende tjenesterejseudgifterne for Revisionsrettens medlemmer og alle disse medlemmers benyttelse af tjenestekøretøj. Denne påstand forekommer mig at skulle forkastes, da den er irrelevant for bedømmelsen af hans personlige adfærd.

216. For det andet er det hvad angår hans påstand om erstatning min opfattelse, at denne påstand ikke kan antages til realitetsbehandling inden for rammerne af en sag, der er anlagt i medfør af artikel 286, stk. 6, TEUF. Såfremt Domstolen følger min vurdering, er denne påstand under alle omstændigheder ugrundet.

217. Hvad angår sagsomkostningerne pålægges det den tabende part ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Revisionsretten har nedlagt påstand om, at Karel Pinxten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, pålægges han at betale sagsomkostningerne.

IX. Forslag til afgørelse

218. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen:

- at antage det søgsmål, der er indgivet af Den Europæiske Revisionsret, til realitetsbehandling
- at fastslå, at Karel Pinxten tilsidesatte de forpligtelser, der følger af hvervet som medlem af Revisionsretten i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 285 TEUF og 286 TEUF
- at fratage Karel Pinxten to tredjedele af retten til pension og tilknyttede fordele fra tidspunktet for dommens afsigelse i denne sag
- at afvise eller under alle omstændigheder forkaste Karel Pinxtens erstatningspåstand
- at pålægge Karel Pinxten at betale sagsomkostningerne.