



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. juli 2016*

»Ansvar uden for kontraktforhold — skader forårsaget af Kommissionen i forbindelse med en af OLAF foretaget undersøgelse og skader forårsaget af OLAF — erstatningssøgsmål — påstand om, at det fastslås, at nogle af OLAF's handlinger og foranstaltninger juridisk anses for nulliteter og udgør utilladelige beviser for de nationale myndigheder — antagelse til realitetsbehandling — magtfordrejning — behandling af personoplysninger — ret til forsvar«

I sag T-483/13,

Athanassios Oikonomopoulos, Athen (Grækenland), først ved advokaterne N. Korogiannakis og I. Zarzoura, derefter ved advokat G. Georgios,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og A. Sauka, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående dels en påstand om erstatning for skade forårsaget af Kommissionen og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), dels en påstand om, at OLAF's handlinger og foranstaltninger juridisk bør anses for nulliteter og udgør utilladelige beviser for de nationale myndigheder,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek (refererende dommer), og dommerne I. Labucka og V. Kreuschitz,

justitssekretær: fuldmægtig C. Heeren,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. juni 2015,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom¹

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, Athanassios Oikonomopoulos, er elektroingeniør og forretningsmand på markedet for robotteknik og datalogi. Han grundlagde og ledede i perioden 1987 til 2006 selskabet Zenon Automation Technologies SA (herefter »Zenon«) med hjemsted i Grækenland.
- 2 I perioden fra 2004 til 2006 indgik Zenon flere kontrakter med Generaldirektoratet (GD) for »Informationssamfundet og Medier« (herefter »GD for Informationssamfundet«) under Europa-Kommissionen inden for sjette rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration som bidrag til realiseringen af det europæiske forskningsrum og til innovation (2002-2006) (herefter »sjette rammeprogram«).
- 3 I november 2008 gennemførte et eksternt revisionsfirma på Kommissionens anmodning en revision af Zenon for så vidt angik projekterne Alladin og Gnosys under sjette rammeprogram. Denne revision mundede bl.a. ud i revisionsrapport 08-BA59-028 af 13. maj 2009 (herefter »den oprindelige revisionsrapport«).
- 4 Det fremgår af den oprindelige revisionsrapport, at der kunne konstateres uregelmæssigheder i tilknytning til personaleomkostningerne. Zenon havde anmodet Kommissionen om en omfattende finansiering af omkostninger, som i realiteten var blevet faktureret Zenon af det cypriotiske selskab Comeng Computerised Engineering (herefter »Comeng«). Disse omkostninger var fejlagtigt blevet opført i kategorien direkte personaleomkostninger i form af omkostninger til »interne konsulenter«, mens de skulle have været opført som omkostninger til underleverandører. Denne praksis blev anvendt systematisk. Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at disse omkostninger ikke var acceptable hverken som personaleomkostninger eller som omkostninger til underleverancer.
- 5 I denne forbindelse indledte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) den 10. december 2009 en undersøgelse af projektet GR/RESEARCH-INFSo-FP6-Robotics and informatics, der blev udført med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram. OLAF skal i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT 1999, L 136, s. 1), gennemføre eksterne undersøgelser, dvs. uden for EU-institutionerne, og interne undersøgelser, dvs. inden for disse institutioner.
- 6 Den 25. og 26. februar 2010 gennemførte OLAF en inspektion i Comengs lokaler.
- 7 Den 6. august 2010 udarbejdede GD for Informationssamfundet et udkast til en endelig revisionsrapport.
- 8 Kommissionen godkendte den endelige revisionsrapport den 18. februar 2011.
- 9 I juli 2011 underrettede OLAF sagsøgeren om, at han blev betragtet som en person, der var omfattet af den i præmis 5 ovenfor omhandlede undersøgelse. Den 7. september 2011 gennemførte repræsentanter for OLAF en afhøring af sagsøgeren på dennes bopæl, som på det pågældende tidspunkt var i Patmos (Grækenland).
- 10 Ved skrivelse af 19. september 2012 underrettede OLAF sagsøgeren om, at undersøgelsen var afsluttet. Kontoret anførte i denne skrivelse, at der i henhold til de konklusioner, der kunne drages af undersøgelsen, var grund til at tro, at der var blevet begået strafferetlige overtrædelser, som skader

1 — Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

Unionens finansielle interesser. Kontoret meddelte ligeledes i denne skrivelse, at det havde anbefalet de græske retslige myndigheder at indlede en retssag vedrørende dette spørgsmål. OLAF opfordrede endvidere GD for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi, der havde erstattet GD for Informationssamfundet, til at træffe passende foranstaltninger til at sikre inddrivelse af beløbet på 1,5 mio. EUR hos Zenon.

Retsforhandlinger og parternes påstande *[udelades]*

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at OLAF's handlinger og foranstaltninger juridisk bør anses for nulliteter.
- Det fastslås, at oplysninger om sagsøgeren og alle relevante beviser, der er fremsendt til de nationale myndigheder, udgør utilladelige beviser.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb på 2 mio. EUR som erstatning for dens ulovlige adfærd og den skade, som den har forvoldt på sagsøgerens professionelle virksomhed og på hans omdømme.
- Der beordres gennemført foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og bevisoptagelse i medfør af artikel 64 og 65 i procesreglementet af 2. maj 1991 i form af fremlæggelse af dokumenter og vidneforklaringer.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Søgsmålet afvises delvist og delvis frifindelse eller under alle omstændigheder frifindelse i det hele.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i tilknytning til sagen om foreløbige forholdsregler.

Retlige bemærkninger

1. Om formaliteten med hensyn til visse påstande [udelades]

- 25 For det første skal formaliteten med hensyn til påstanden om, at det fastslås, at OLAF's handlinger og foranstaltninger juridisk anses for nulliteter, prøves. Der skal i denne forbindelse redegøres for EU's retsinstitansers beføjelser, når de forelægges et erstatningssøgsmål.
- 26 Ifølge fast retspraksis forudsætter Unionens ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 340, stk. 2, TEUF opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som Unionens institutioner hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem den pågældende institutions adfærd og den påberåbte skade (jf. dom af 9.11.2006, Agraz m.fl. mod Kommissionen, C-243/05 P, EU:C:2006:708, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Hvad angår betingelsen om den adfærd, der foreholdes institutionerne, skal der konstateres en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, som giver borgerne rettigheder (dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 42 og 43, og af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 173). Endvidere skal det bemærkes, at erstatningssøgsmålet ifølge fast retspraksis er et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål (dom af

28.4.1971, Lütticke mod Kommissionen, 4/69, EU:C:1971:40, præmis 6, og kendelse af 15.10.2013, Andechser Molkerei Scheitz mod Kommissionen, T-13/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:567, præmis 46).

- 27 Det må konstateres, at påstanden om, at OLAF's handlinger og foranstaltninger juridisk bør anses for nulliteter, i realiteten svarer til, at Retten anmodes om både at ugyldiggøre OLAF's handlinger og foranstaltninger og om at fastslå, at de ikke har haft nogen retsvirkning (jf. i denne retning dom af 9.9.2011, dm-drogerie markt mod KHIM – Distribuciones Mylar (dm), T-36/09, EU:T:2011:449, præmis 83). Dette går videre end blot en konstatering af retsstridige forhold, som Retten vil kunne foranlediges til at foretage inden for rammerne af et erstatningssøgsmål.
- 28 Det følger heraf, at sagsøgerens første påstand må afvises.
- 29 Denne afvisning udgør ikke en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og heller ikke af princippet om god retspleje eller af procesøkonomiske hensyn. Domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden sikres af Domstolen og medlemsstaternes domstole, således som det fremgår af artikel 19, stk. 1, TEU. Med henblik herpå er der dels ved artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels ved samme traktats artikel 267 TEUF oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af Unionens retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 57). De afgørelser, som de nationale myndigheder træffer på grundlag af oplysninger, som de har fået tilsendt fra OLAF, skal dog kunne indbringes for de nationale retsinstanser, som så kan forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om den fortolkning af bestemmelser i EU-retten, som de skønner nødvendig med henblik på afsigelsen af deres domme (jf. i denne retning kendelse af 19.4.2005, Tillack mod Kommissionen, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, præmis 38 og 39).
- 30 Det skal præciseres, at sagsøgeren ikke har fremlagt andre oplysninger med henblik på at påvise, at den ovennævnte ret og de ovennævnte principper er blevet tilsidesat.
- 31 Det følger heraf, at den omstændighed alene, at en påstand afvises, ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og heller ikke af princippet om god retspleje eller af procesøkonomiske hensyn.
- 32 For det andet bør påstanden om, at Retten fastslår, at oplysninger om sagsøgeren og alle relevante beviser, der er fremsendt til de nationale myndigheder, udgør utilladelige beviser, ligeledes forkastes.
- 33 Denne påstand kan således ikke fortolkes på anden måde end, at den har til formål at opnå Rettens retlige konstatering af, at beviselementerne ikke kan antages ved de nationale retter. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at de nationale myndigheders opfølgning på de oplysninger, som de har fået tilsendt fra OLAF, henhører under myndighedernes eget og fulde ansvar, og at det påhviler disse myndigheder selv at undersøge, om sådanne oplysninger berettiger til eller kræver, at der iværksættes strafferetlig forfølgning. Følgelig bør der på nationalt plan sikres domstolsbeskyttelse mod en sådan forfølgning med alle de garantier, der er fastsat i national ret, herunder de garantier, der følger af de grundlæggende rettigheder, og mulighed for i henhold til artikel 267 TEUF at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (jf. kendelse af 19.4.2005, Tillack mod Kommissionen, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis). Det er ligeledes blevet præciseret, at de nationale myndigheder, såfremt de beslutter at indlede en undersøgelse, vurderer, hvilke konsekvenser der skal drages af eventuelle ulovligheder begået af OLAF, og at denne vurdering kan bestrides for de nationale retter. Såfremt der ikke iværksættes en strafferetlig forfølgning, eller såfremt en sådan forfølgning resulterer i en frifindelse, kan alene anlæggelse af et erstatningssøgsmål ved Unionens retsinstanser sikre beskyttelse af den berørte persons interesser og gøre det muligt for

denne at opnå erstatning for enhver skade, som denne har lidt som følge af OLAF's ulovlige adfærd (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, Kommissionen mod Violetti m.fl., T-261/09 P, EU:T:2010:215, præmis 59).

- 34 På baggrund af den i præmis 33 ovenfor nævnte retspraksis må det således fastslås, at en afgørelse fra Retten, hvori den afviser de beviser, der er blevet forelagt for de græske retslige myndigheder, tydeligvis ligger uden for Rettens kompetence. Retten har således ikke kompetence til at træffe afgørelse om, at oplysninger om sagsøgeren og alle relevante beviser, der er fremsendt til de nationale myndigheder, udgør utiladelige beviser ved de nationale domstole.
- 35 Den anden påstand bør således forkastes, uden at det er fornødent at realitetsbehandle den.

2. Realiteten

- 36 Indledningsvis skal Kommissionens argument om, at erstatningssøgsmålet er anlagt for tidligt, prøves. Kommissionen har således gjort gældende, at fremsendelsen af OLAF's rapport indtil nu ikke har resulteret i nogen foranstaltninger truffet af de kompetente nationale myndigheder. Endvidere er der ikke sket en skade, når der ikke har været tale om hverken læk eller offentliggørelse af oplysningerne.
- 37 Det står fast, at en national retssag stadig verserer. De eventuelle resultater heraf kan imidlertid ikke påvirke denne sag. Det drejer sig nemlig i denne sag ikke om at klarlægge, om sagsøgeren har begået uregelmæssigheder eller svindel, men om at undersøge, hvorledes OLAF har gennemført og afsluttet en undersøgelse, som betegner denne med navns nævnelser, og eventuelt pålægger denne ansvar for uregelmæssighederne, samt hvilken adfærd Kommissionen har udvist i forbindelse med denne undersøgelse. Hvis sagsøgeren af de nationale retslige myndigheder anses for at være ikke skyldig, vil dette heller ikke nødvendigvis erstatte den eventuelle skade, som denne alligevel måtte have lidt (jf. i denne retning dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 90 og 91).
- 38 Eftersom den påståede skade, der er gjort gældende i forbindelse med den foreliggende sag, adskiller sig fra den skade, som en erklæring om sagsøgerens manglende skyld fremsat af de nationale retslige myndigheder vil kunne godtgøre, kan påstandene om skadesgodtgørelse således ikke forkastes som for tidligt fremsat, således at sagsøgeren først kan fremsætte et sådant krav, efter at de nationale retslige myndigheder eventuelt har truffet endelige afgørelser.
- 39 Da sagen ikke er anlagt for tidligt, er det således uforholdsmæssigt at udsætte behandlingen af spørgsmålene om arten og rækkevidden af skaden til en eventuel senere fase.
- 40 Sagsøgeren har i forbindelse med sin tredje påstand anført, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold.

[udelades]

Om den ulovlige adfærd [udelades]

Det andet anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 45/2001 og forordning nr. 1073/1999, af forpligtelsen til at beskytte forretningshemmeligheder og tavshedspligten, retten til privatliv og princippet om god forvaltningsskik *[udelades]*

- 51 Indledningsvis er det vigtigt at fremhæve, at bestemmelserne i forordning nr. 45/2001 er retsregler, der har til formål at give rettigheder til de registrerede, der er omfattet af personoplysninger, som EU-institutionerne og -organerne er i besiddelse af. Selve formålet med disse regler er netop at

beskytte sådanne registrerede mod en eventuel ulovlig behandling af deres personoplysninger (dom af 12.9.2007, Nikolaou mod Kommissionen, T-259/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:254, præmis 210 og 232).

– Om det første, det andet og det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 4, 5, 7, 8 og 12 i forordning nr. 45/2001, af forpligtelsen til at beskytte forretningshemmeligheder og tavshedspligten, retten til privatliv og princippet om god forvaltningsskik, og særlig af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1073/99 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2185/96

- 52 Indledningsvis skal det først bemærkes, at artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001 bestemmer, at »personoplysninger« omfatter »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«, og at »ved identificerbar person forstås en person, som direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet«. I nævnte forordnings artikel 2, litra b), defineres »behandling af personoplysninger« som »enhver operation eller række af operationer, med eller uden brug af elektronisk databehandling, som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver form for overdragelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, sletning eller tilintetgørelse«.
- 53 Ifølge retspraksis er videregivelse af sådanne oplysninger omfattet af definitionen af »behandling« i henhold til artikel 2, litra b), i forordning nr. 45/2001 (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 68 og 69, og af 7.7.2011, Valero Jordana mod Kommissionen, T-161/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:337, præmis 91). I den foreliggende sag må oplysningerne om sagsøgeren anses for at være »personoplysninger«, og der har derfor fundet en »behandling« af disse oplysninger sted i henhold til ovennævnte bestemmelse, både af Kommissionen og af OLAF, hvilket parterne i øvrigt ikke har bestridt.

[udelades]

- 59 I første omgang skal klagepunktet om, at ingen af de i artikel 5 i forordning nr. 45/2001 nævnte betingelser var opfyldt, prøves.
- 60 Med hensyn til OLAF's videregivelse af oplysninger til Kommissionen og til de nationale græske myndigheder bemærkes det, at OLAF i henhold til artikel 5, litra a), i forordning nr. 45/2001 i princippet udfører opgaver i samfundets interesse. I den foreliggende sag var sagsøgerens behandling af personoplysninger et led i en undersøgelse, som OLAF foretog med henblik på at fastslå, om der eventuelt var tale om svig, der skader Unionens finansielle interesser. En sådan databehandling var nødvendig for OLAF's udførelse af sin opgave. OLAF's videregivelse af oplysninger til Kommissionen og de nationale græske myndigheder må således anses for at være sket i samfundets interesse. OLAF har således ikke overskredet sine beføjelser i henhold til artikel 5, litra a), i forordning nr. 45/2001.
- 61 Hvad angår Kommissionens videregivelse af oplysningerne til Zenon må en sådan overførsel i princippet anses for at være i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 45/2001.
- 62 Kommissionen har således helt lovligt fremsendt en endelig revisionsrapport til Zenon, hvis konklusioner var baseret på uddrag af OLAF's rapport, som omfattede oplysninger indeholdt i OLAF's undersøgelsesrapport, i OLAF's rapport om kontrol på stedet foretaget hos Comeng den 25.-26. februar 2010, i det skriftlige referat af afhøringen af Comengs direktør og i de dokumenter, der blev scannet af OLAF's undersøgere i forbindelse med kontrollen på stedet med tilladelse fra Comengs direktør og meddelt GD for Informationssamfundet af OLAF den 4. maj 2010.

- 63 Disse oplysninger har givet Kommissionen mulighed for at fastslå, at Zenon ikke havde overholdt bestemmelserne i de RP6-kontrakter, der var indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram, og forkaste alle de omkostninger, som Zenon har krævet refunderet i denne forbindelse.
- 64 Hvis ikke OLAF's konklusioner var blevet nævnt i Kommissionens endelige revisionsrapport, kunne Kommissionen ikke have begrundet, hvorfor den havde foretaget en tilpasning i forhold til Zenon. GD for Informationssamfundet kan i denne forbindelse i princippet ikke kritiseres for at have sendt en endelig revisionsrapport til Zenon indeholdende oplysninger, som selskabet nødvendigvis måtte have kendskab til for at forstå årsagerne til, at der var behov for finansielle tilpasninger. Det kan derfor heller ikke gøres gældende, at fremsendelsen til Zenon af en sådan rapport indeholdende oplysninger om en undersøgelse gennemført af OLAF i princippet ikke har været i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 45/2001.
- 65 Det skal præciseres, at der blandt de oplysninger, som OLAF har indsamlet, og som er medtaget i den endelige revisionsrapport fra GD for Informationssamfundet, var oplysninger om sagsøgerens navn i forbindelse med banktransaktioner foretaget mellem 2002 og 2006 i Comengs navn på anmodning fra sagsøgeren, som var nødvendige for at påvise, at disse banktransaktioner ikke havde nogen forbindelse med udførelsen af RP6-kontrakter indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram. Sagsøgerens navn er ligeledes nævnt i rapporten i forbindelse med finansielle transaktioner gennemført i den samme periode til fordel for andre selskaber, der er ejet eller kontrolleret af sagsøgeren, og det præciseres, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at disse transaktioner blev gennemført i tilknytning til Zenons udførelse af de kontrakter, der var indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram. Denne oplysning er ligeledes nødvendig som begrundelse for den manglende forbindelse mellem disse transaktioner og Zenons udførelse af RP6-kontrakterne. Det fremgår endvidere af revisionsrapporten, at det er sagsøgeren, der har besluttet at benytte sig af Comeng i forbindelse med udstedelse af fakturaer til Zenon og at gennemføre banktransaktionerne mellem Zenon og Comeng. Det må fastslås, at disse oplysninger kan udledes af den e-mail af 29. september 2010, som sagsøgeren selv sendte til Zenons nye direktør, og som selskabets nye aktionærer sendte til Kommissionen. Sagsøgeren anførte i denne e-mail, at man havde benyttet sig af Comeng for at øge overskuddet med 10%, uden at selskabet led tab. Kommissionen kunne på baggrund af disse oplysninger bekræfte, at anvendelsen af Comeng i forbindelse med udførelsen af de kontrakter, der var indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram, ikke var en fejl, men en velovervejet handling, forkaste påstanden om en simpel regnefejl og følgelig afvise Zenons forslag om en simpel berigtigelse af beregningen af personaleomkostningerne fremsat i e-mail af 18. oktober 2010, og dermed begrunde rækkevidden af den finansielle tilpasning foretaget over for Zenon. Det fremgår således ikke, at fremsendelsen af disse oplysninger til Zenon i revisionsrapporten ikke har været i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 45/2001.

[udelades]

- 67 Med hensyn til sagsøgerens øvrige argumenter har denne gjort gældende, at artikel 5, litra a) og b), i forordning nr. 45/2001 ikke er blevet overholdt med den begrundelse, at han er en tredjemand i forhold til de kontrakter, som Zenon har indgået med Unionen, og at ingen EU-retlige bestemmelser giver Kommissionen ret til at behandle tredjemands personoplysninger. Som Kommissionen med føje har anført, skal det fremhæves, at sagsøgeren på tidspunktet for de omtvistede faktiske omstændigheder var direktør i Zenon og dets juridiske repræsentant i forbindelse med adskillige RP6-kontrakter indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram, og at han var generaldirektør for Comeng frem til 2006 og i sidste ende ejer af Comeng.
- 68 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med RP6-kontrakterne har handlet som en kontraherende part og ikke som en offentlig myndighed, da den sendte den endelige revisionsrapport til Zenon, og at det nødvendigvis følger heraf, at ingen af de i artikel 5 i forordning nr. 45/2001 opstillede betingelser var opfyldt. Sagsøgerens argument ser ud til at skulle forstås således,

at den endelige revisionsrapport indgik i en rent kontraktmæssig sammenhæng, at nævnte rapport ikke kunne adskilles fra denne sammenhæng, og dermed at GD for Informationssamfundet i denne forbindelse ikke kunne videregive sagsøgerens personoplysninger til Zenon.

- 69 Den endelige revisionsrapport indgår ganske vist i en kontraktmæssig sammenhæng. Rapportens konklusioner var imidlertid baseret på de oplysninger, der fremgik af OLAF's rapport, idet OLAF har udført sin opgave i samfundets interesse i henhold til artikel 5, litra a), i forordning nr. 45/2001.
- 70 Klagepunktet om, at ingen af de i artikel 5 i forordning nr. 45/2001 opstillede betingelser var opfyldt, må følgelig forkastes.
- 71 Sagsøgeren har for det andet med urette gjort gældende, at hvis det antages, at OLAF havde ret til at indsamle personoplysninger om sagsøgeren, havde kontoret under alle omstændigheder tilsidesat artikel 7 og 8 i forordning nr. 45/2001 ved at videregive dem til forskellige generaldirektorater i Kommissionen, til de nationale græske myndigheder, til Zenon og dets ansatte samt til Comeng og dets ansatte.
- 72 OLAF's videregivelse af oplysninger til GD for Informationssamfundet var nødvendig for dette generaldirektorats lovlige udførelse af den opgave, der påhviler det. Konklusionerne på den endelige revision kunne netop udarbejdes på grundlag af oplysninger fra OLAF. Disse oplysninger gjorde det muligt for GD for Informationssamfundet at fastslå, at stigningen i personaleomkostningerne svarede til de personaleomkostninger, som Comeng havde faktureret, og at betingelserne i artikel II.6 i sjette rammeprogramms standardkontrakter ikke var blevet overholdt, eftersom omkostninger, der var blevet fremstillet som omkostninger til »interne konsulenter«, i realiteten var omkostninger til underleverandører. Det var ligeledes på grundlag af disse oplysninger, at Kommissionen efterfølgende foretog en tilpasning af omkostningerne. Artikel 7 i forordning nr. 45/2001 er følgelig ikke blevet tilsidesat.
- 73 Sagsøgeren har endvidere kritiseret GD for Informationssamfundet for at have videresendt den endelige revisionsrapport til GD for »Energi og Transport« og til GD for »Erhvervspolitik« og dermed for at have videregivet personoplysninger til dem.
- 74 Det skal bemærkes, at Kommissionen som svar på et spørgsmål desangående oplyste, at GD for »Erhvervspolitik« og GD for »Energi og Transport« udgjorde en del af generaldirektoraterne »inden for »forskning««, som forvalter rammeprogrammerne for forskning. Kommissionen har præciseret, at udveksling af oplysninger om revisionsrapporterne mellem generaldirektoraterne »inden for »forskning«« var almindelig praksis, som har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser og sikre en sammenhængende gennemførelse af rammeprogrammerne, idet støttemodtagerne meget ofte er omfattet af flere støtteaftaler, der forvaltes af forskellige generaldirektorater.
- 75 I den foreliggende sag er fremsendelsen af den endelige revisionsrapport indeholdende sagsøgerens personoplysninger til GD for »Erhvervspolitik« og GD for »Energi og Transport« ikke sket i strid med artikel 7 i forordning nr. 45/2001. Henset til den rolle, som disse to generaldirektorater, der udgør en del af generaldirektoraterne »inden for »forskning««, har påtaget sig i forbindelse med gennemførelsen af sjette rammeprogram, må overførslerne af personoplysningerne som fremhævet i præmis 65 ovenfor anses for at være nødvendige for en lovlig udførelse af de opgaver, der påhviler dem.
- 76 Sagsøgeren har ligeledes gjort en tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 45/2001 gældende. Sagsøgeren har gjort gældende, at OLAF i forbindelse med overførslen til medlemsstatens kompetente myndigheder, der er omfattet af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31), burde have godtgjort, at oplysningerne var nødvendige for udførelsen af en opgave i samfundets interesse. Dette argument må forkastes. Det er således åbenbart, at de oplysninger, som OLAF har indsamlet – der bl.a. omfatter de oplysninger, der

er indeholdt i Kommissionens endelige revisionsrapport – og som er blevet videregivet til de nationale græske myndigheder, var nødvendige for, at disse myndigheder kunne udføre deres opgave i samfundets interesse i forbindelse med retsforfølgning af eventuelle straffelovsovertrædelser, som sagsøgeren måtte have begået i forbindelse med udførelsen af kontrakter indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram.

- 77 For det tredje kan klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1073/99 og artikel 8 i forordning nr. 2185/96 ikke tages til følge. Det fremgår i det væsentlige af disse bestemmelser, når de sammenholdes med hinanden, at de oplysninger, der indhentes i forbindelse med eksterne undersøgelser, er omfattet af tavshedspligten og af beskyttelsen af personoplysninger. Ved at videregive de i præmis 62 og 65 ovenfor nævnte oplysninger til Zenon har Kommissionen blot bekræftet det, som sagsøgeren allerede havde meddelt den nye generaldirektør for Zenon i sin e-mail af 29. september 2010, nemlig at hensigten med at benytte sig af Comeng var at øge overskuddet. Dermed har sagsøgeren erkendt, at der forsætligt var blevet anvendt en underleveranceordning, og at situationen således ikke skyldtes en regnefejl. Som allerede anført i præmis 62 og 65 ovenfor, skulle disse oplysninger desuden nødvendigvis fremsendes til Zenon, således at påstanden om en simpel regnefejl kunne forkastes, og således at det forslag om en simpel berigtigelse af beregningen af personaleomkostningerne, som selskabet havde fremsendt til Kommissionen i sin e-mail af 18. oktober 2010, kunne forkastes ved samme lejlighed.
- 78 For det fjerde har sagsøgeren forgæves gjort gældende, at artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 ligeledes er blevet tilsidesat, eftersom han aldrig var blevet informeret om, at hans personoplysninger var blevet videregivet. Det må fastslås, at OLAF besluttede at udskyde underretningen af sagsøgeren indtil den 31. marts 2010. I artikel 20 i forordning nr. 45/2001 bestemmes det således, at »[f]ællesskabsinstitutionerne og -organerne kan begrænse anvendelsen af [...] artikel 12, stk. 1, [...], hvis og så længe en sådan begrænsning er en nødvendig foranstaltning af hensyn til: a) forebyggelse og efterforskning af, sikring af bevis for og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser«. I den foreliggende sag kunne udskydelsen af underretningen af sagsøgeren, som Kommissionen har fremhævet, nemt begrundes i behovet for at sikre efterforskningen, påvisningen og retsforfølgningen af straffelovsovertrædelser og for at undgå en alvorlig risiko for, at beviser ville blive ødelagt, hvis sagsøgeren fik kendskab til OLAF's undersøgelse. Sagsøgeren er efterfølgende blevet behørigt informeret om, at OLAF flere gange har behandlet hans personoplysninger, dvs. i forbindelse med indkaldelsen til mødet, i forbindelse med selve mødet og i forbindelse med afslutningen af undersøgelsen.
- 79 Det følger af det ovenstående, at det første og det andet klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 4, 5, 7, 8 og 12 i forordning nr. 45/2001 må forkastes. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af tavshedspligten og fortroligheden af personoplysninger, der i det væsentlige er omfattet af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1073/99 sammenholdt med artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 2185/96, må ligeledes forkastes.
- Om det fjerde klagepunkt om GD for Informationsfundets ulovlige behandling af sagsøgerens personoplysninger under en finansiel revision foretaget som led i kontraktforhold
- 80 Sagsøgeren er af den opfattelse, at de revisioner, som OLAF's undersøgelse er baseret på, er ulovlige, idet ingen lovbestemmelser tillader Kommissionen at behandle personoplysninger i forbindelse med finansielle revisioner, der foretages som led i kontraktforhold. Ingen af de i artikel 5, litra a)-c) og e), i forordning nr. 45/2001 opstillede kriterier er opfyldt. Endvidere er samme forordnings artikel 5, litra d), blevet tilsidesat, idet sagsøgerens samtykke til, at hans personoplysninger behandles, end ikke er indhentet. Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 er ligeledes blevet tilsidesat, eftersom sagsøgeren aldrig er blevet informeret om, at disse oplysninger er blevet videregivet.

- 81 Sagsøgeren har i det væsentlige foreholdt GD for Informationssamfundet, dels at det har behandlet personoplysninger under revisionen i strid med artikel 5 i forordning nr. 45/2001, dels at det har videregivet disse oplysninger til OLAF.
- 82 Hvad angår for det første kritikken af GD for Informationssamfundet for at have behandlet personoplysninger i strid med artikel 5 i forordning nr. 45/2001 skal det fremhæves, at revisionen blev foretaget for at kontrollere, om kontrakten var blevet opfyldt korrekt. Kommissionen har ikke bestridt, at den i denne forbindelse har behandlet personoplysninger. Den har dog med føje anført, at det fremgik af kontrakten, at støttemodtagerne under sjette rammeprogram skulle opgive de reelle personaleomkostninger, dvs. de timer, der rent faktisk er blevet præsteret af de personer, der direkte udfører arbejdet, og timehonorarer til konsulenter. Kommissionen har således lovligt haft adgang til visse personoplysninger, så den kunne foretage en effektiv revision.
- 83 Det fremgår i denne forbindelse af den oprindelige revisionsrapport, at revisorerne havde konstateret, at konsulenter, der var opført som ansatte i Zenon, i realiteten så ud til at være konsulenter ansat i et andet selskab, nemlig Comeng, at der fandtes en kontrakt mellem de to selskaber desangående, og at anvendelsen af disse konsulenter havde haft indflydelse på personaleomkostningerne, eftersom konsulenternes timehonorar så ud til at være væsentligt højere end den løn, der blev udbetalt til de ansatte i Zenon. Zenon har som svar herpå bemærket, at udførelsen af kontrakten krævede en stor videnskabelig viden, og at selskabet derfor var nødt til at benytte Comengs konsulenter, eftersom de havde specialviden og særlige kompetencer i denne henseende. I denne forbindelse skulle revisorerne, som Kommissionen har fremhævet, have adgang til alle oplysningerne, så de kunne vurdere de individuelle omkostninger i forbindelse med de personer, der arbejdede på projektet, for på denne måde at kunne afgøre, om personaleomkostningerne afveg væsentligt fra de reelle omkostninger. Det følger heraf, at behandlingen af visse personoplysninger var nødvendig i den foreliggende sag, og at anonyme oplysninger ikke ville have gjort det muligt for revisorerne at udføre deres opgave effektivt.
- 84 Det er endvidere vigtigt at bemærke, at sagsøgerens navn kun fremgår af bilag 2 til den oprindelige revisionsrapport i en tabel, hvori er opført navnene på arbejdstagerne og de timer, de har præsteret i forbindelse med de europæiske projekter, som Zenon deltog i. Derimod nævnes der ikke andre personoplysninger vedrørende sagsøgeren, som lader formode, at denne skulle have været ophavsmand til eller medskyldig i en uregelmæssighed eller svig.
- 85 Henset til personoplysningernes art og sagens faktiske omstændigheder må behandlingen af disse oplysninger anses for nødvendig for Kommissionens udførelse af dens opgaver, der består i at beskytte Unionens finansielle interesser, og den var således i overensstemmelse med betingelsen i artikel 5, litra a), i forordning nr. 45/2001.
- 86 For det andet og hvad angår kritikken af GD for Informationssamfundet for at have videregivet personoplysninger til OLAF skal det fremhæves, at det fremgår af den oprindelige revisionsrapport, at konstateringerne vedrørende anvendelsen af konsulenter fra en tredjemand, der var et selskab, afslørede en potentielt systematisk praksis. På grundlag af disse elementer kunne Kommissionen lovligt sætte spørgsmålstegn ved, om der var tale om svig og potentielle uregelmæssigheder.
- 87 Som Kommissionen med rette har fremhævet, er kontraktforholdet uden betydning, når der er tale om svig eller potentielle uregelmæssigheder. I en sådan situation kunne Kommissionen nemlig lovligt informere OLAF om den omtvistede situation og videregive de oplysninger, der var indhentet i forbindelse med kontrollen til OLAF. Videregivelsen af personoplysningerne til OLAF var nødvendig for, at OLAF kunne udføre sin opgave, der består i at beskytte Unionens finansielle interesser, og var således i overensstemmelse med den i artikel 7 i forordning nr. 45/2001 opstillede betingelse. Hvis sagsøgerens påstand blev taget til følge, ville det svare til, at Kommissionen, selv om den havde mistanke om svig, ikke kunne underrette OLAF herom, fordi der bestod et kontraktforhold mellem Kommissionen og den virksomhed, der var under mistanke. En sådan fortolkning ville være i åbenlys modstrid med behovet for at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod svig og andre

uregelmæssigheder. Desuden er sagsøgeren kun nævnt ved navn i sin egenskab af konsulent i den oprindelige revisionsrapport, og det giver således ikke anledning til mistanke om, at han har begået svig.

- 88 Argumentet om, at artikel 4, stk. 1, litra b) og e), og artikel 6 i forordning nr. 45/2001 skulle være blevet tilsidesat, angiveligt med den begrundelse, at oplysningerne om Zenon og de pågældende projekter ikke længere blev opbevaret med det oprindelige formål for øje (dvs. undersøgelse af, om virksomheden havde overholdt kontraktens finansielle vilkår), da GD for Informationssamfundet videregav dem til OLAF, bør ligeledes forkastes.
- 89 Endelig skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 4 i forordning nr. 45/2001, at »[p]ersonoplysninger: a) skal behandles loyalt og lovligt, b) skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke senere gøres til genstand for behandling, som er uforenelig med disse formål [...], e) skal opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil personoplysningerne indsamles, eller de formål, hvortil de senere behandles«. Samme forordnings artikel 6, stk. 1, bestemmer, at »behandling af personoplysninger til andre formål end dem, hvortil de indsamles, kun [må] finde sted, hvis ændring af behandlingsformålet udtrykkeligt er tilladt i henhold til fællesskabsinstitutionens eller -organets interne regler«.
- 90 I den foreliggende sag var målet med Kommissionens indhentning af oplysninger hos Zenon at beskytte Unionens finansielle interesser, og det er årsagen til, at den har videregivet disse oplysninger til OLAF.
- 91 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 4 i forordning nr. 45/2001 er blevet tilsidesat med den begrundelse, at Unionens finansielle interesser ville have været fuldt ud beskyttet, selv om OLAF og GD for Informationssamfundet ikke havde nævnt sagsøgeren i den endelige undersøgelsesrapport og i de revisionsrapporter, der blev fremsendt til de græske myndigheder. Ifølge sagsøgeren var det ikke nødvendigt at nævne hans navn, eftersom de græske myndigheder havde kompetence til selv at klarlægge det ansvar, som medlemmerne af Zenons bestyrelse havde, og til at gøre dette ansvar gældende over for dem.
- 92 Dette klagepunkt er ugrundet. Dels har angivelsen af sagsøgerens navn og forbindelserne mellem Comeng og Zenon på det tidspunkt, hvor denne var administrerende direktør for Zenon, ikke på dette tidspunkt gjort det muligt at begrunde, hvorfor Kommissionen havde pålagt Zenon en tilpasning i forbindelse med opfyldelsen af kontrakterne under det sjette rammeprogram. Dels ændrer den omstændighed, at sagsøgerens navn er blevet nævnt, på ingen måde de kompetente græske myndigheders beføjelser til selv at klarlægge det ansvar, som medlemmerne af Zenons bestyrelse eventuelt havde. Indhentningen og behandlingen af sagsøgerens personoplysninger var således nødvendig og er ikke sket i strid med bestemmelserne i artikel 4 i forordning nr. 45/2001.
- 93 Det følger heraf, at det fjerde klagepunkt om en ulovlig behandling af personoplysninger under den finansielle revision udført inden for kontraktforhold skal forkastes.
- Om det femte klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 25, 27 og 28 i forordning nr. 45/2001
- 94 Ifølge sagsøgeren er artikel 25, 27 og 28 i forordning nr. 45/2001 blevet tilsidesat, eftersom den databeskyttelsesansvarlige ikke var blevet informeret om behandlingen af personoplysninger, og eftersom OLAF ikke havde anmodet EDPS om at foretage en forudgående kontrol.

[udelades]

- 98 Hvad angår for det første artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 har sagsøgeren, uden at Kommissionen har bestridt dette, fremhævet, at GD for Informationssamfundet begyndte at sende meddelelser om behandling af personoplysninger til den databeskyttelsesansvarlige fra 2011.
- 99 Kommissionen har henvist til fortrolighedsmeddelelsen i forbindelse med eksterne undersøgelser med henblik på at godtgøre, at den har overholdt den forpligtelse til forudgående anmeldelse, som den har i henhold til artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001. Sagsøgeren har dog fremhævet, at det dokument, som Kommissionen har gjort gældende, i realiteten blev indgivet den 18. juni 2013 og derfor ikke er relevant i forbindelse med bedømmelsen af, om ovennævnte bestemmelse er blevet overholdt. Kommissionen har forsøgt at begrunde denne forsinkelse med en forklaring om, at den praksis, der kræves i henhold til artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001, kun kunne foregå gradvist, og at EDPS i en afgørelse om forsinket anmeldelse havde fundet, at der ikke var grund til at fastslå, at der var sket en tilsidesættelse af ovennævnte forordning, når der var blevet rådet bod på overtrædelsen.
- 100 Det kan dog ikke accepteres, at en berigtigelse af situationen gør det muligt at fastslå, at der ikke har været tale om en overtrædelse. Artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 er således blevet tilsidesat, eftersom anmeldelsen af oplysningerne er sket efter, at de er blevet behandlet. Kommissionen må således anses for at have tilsidesat en retsregel, der har til formål at indrømme registrerede omfattet af de personoplysninger, som EU-institutionerne og -organerne er i besiddelse af, rettigheder (jf. den i præmis 51 ovenfor nævnte retspraksis). Spørgsmålet er dog, om en sådan tilsidesættelse kan anses for at være tilstrækkeligt kvalificeret i henhold til den i præmis 42 ovenfor nævnte retspraksis. Det er i denne forbindelse vigtigt dels at fremhæve, at den databeskyttelsesansvarlige i henhold til forordning nr. 45/2001 har til opgave at sikre, at behandlingen af personoplysninger ikke berører de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Den databeskyttelsesansvarlige har i denne forbindelse bl.a. til opgave at advare EDPS om en databehandling, der kan udgøre en risiko i henhold til artikel 27 i forordning nr. 45/2001. Det følger heraf, at hvis den databeskyttelsesansvarlige ikke er blevet underrettet om en databehandling, kan han ikke selv informere EDPS, og han kan således ikke effektivt udføre den vigtige tilsynsopgave, som EU-lovgiver har tildelt ham.
- 101 For det andet skal det bemærkes, at bestemmelserne i forordning nr. 45/2001, som det fremgår af 14. betragtning hertil, gælder for enhver form for behandling af personoplysninger, der finder sted i alle institutionerne. EU-institutionerne og -organerne har således ikke nogen skønsmargen i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 45/2001.
- 102 Henset til disse ting – den databeskyttelsesansvarliges vigtige tilsynsopgave og den omstændighed, at EU-institutionerne og -organerne ikke har nogen form for skønsmargen – må det fastslås, at en simpel overtrædelse af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 i den foreliggende sag er tilstrækkelig til at godtgøre eksistensen af en tilstrækkeligt karakteriseret retsregel, der har til formål at indrømme borgerne rettigheder.
- 103 Kommissionen har i denne forbindelse forgæves gjort gældende, at EDPS i en afgørelse af 17. maj 2014 har ment, at den forsinkede gradvise gennemførelse af forordning nr. 45/2001 skyldtes de forskellige etaper, der kræves i selve forordningen, og som er iboende i dens bestemmelser. En sådan begrundelse gør det således ikke muligt at sætte spørgsmålstejn ved påstanden om, at Kommissionen i den foreliggende sag har begået en tilstrækkelig karakteriseret tilsidesættelse af en retsregel.
- 104 Spørgsmålet om, hvorvidt denne tilsidesættelse har påført sagsøgeren en skade, vil blive behandlet i præmis 247 nedenfor.
- 105 Dernæst har sagsøgeren gjort en tilsidesættelse af artikel 27 i forordning nr. 45/2001 gældende med den begrundelse, at den behandling, der skal foretages i forbindelse med revisioner, ikke har været underlagt EDPS' forudgående kontrol. Det skal dog dels bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremsat nogen argumenter, der kan godtgøre, at revisionerne skal betragtes som behandlinger, der kan indebære særlige risici i forhold til de registreredes frihedsrettigheder på grund af deres art, deres

rækkevidde og deres mål. Dels skal den fortolkning af ovennævnte bestemmelse, som Kommissionen går ind for, tages til følge. Kommissionen har således med føje bemærket, at en forudgående anmeldelse til EDPS ikke er påkrævet i forbindelse med revisioner som den, der er blevet gennemført i den foreliggende sag, eftersom behandlingerne ikke vil kunne medføre særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder på grund af deres art, deres rækkevidde og deres mål. Det skal understreges, at det første mål med den revision, som Kommissionen har foretaget, var at kontrollere, at kontrakten var opfyldt korrekt, og at de finansielle transaktioner, der var foretaget i tilknytning til det finansierede projekt, var regelmæssige, og ikke at påvise en eventuel svig, der ville kunne give anledning til, at OLAF indledte en undersøgelse.

- 106 For at der kan gennemføres en revision på en effektiv og hensigtsmæssig måde, og for at der kan drages passende konklusioner af en sådan revision, kan det ganske vist være nødvendigt at indhente og analysere personoplysninger. Det indebærer dog ikke, at det er nødvendigt at gennemføre den forudgående kontrol omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 45/2001, henset til målet med revisionen. I den foreliggende sag har revisoren behandlet sagsøgerens og andre konsulents personoplysninger, nemlig oplysningerne om deres rolle, det antal timer, de havde præsteret, og de direkte personaleomkostninger på grundlag af deres timehonorarer. Målet med behandlingen bestod dog ikke i at foretage en målrettet evaluering af sagsøgerens og de øvrige konsulents individuelle ydelser og heller ikke i at påvise en eventuel svig. Det følger heraf, at en forudgående kontrol i henhold til artikel 27 i forordning nr. 45/2001 ikke var nødvendig i den foreliggende sag, og at denne bestemmelse således ikke er blevet tilsidesat.
- 107 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at EDPS' forudgående kontrol i henhold til artikel 27, stk. 2, litra a), i forordning nr. 45/2001 er nødvendig i forbindelse med behandling af de oplysninger, der er indeholdt i OLAF's undersøgelsesrapport, når denne behandling kan medføre mistanke i OLAF om, at borgere har begået overtrædelser.
- 108 Hvad angår i denne forbindelse sagsøgerens påstand om, at OLAF ikke har anmodet EDPS om at gennemføre en forudgående undersøgelse af dets kontrol og inspektioner på stedet, og at OLAF dermed har tilsidesat artikel 27 i forordning nr. 45/2001, har Kommissionen bemærket, at gennemførelsen af OLAF's undersøgelser er i overensstemmelse med de råd, der er fastsat i flere udtalelser (af 4.10.2007 og af 3.2.2012) fra EDPS, og at OLAF's eksterne undersøgelser var omfattet af en udtalelse af 4. oktober 2007, dvs. lang tid inden gennemførelsen af den eksterne undersøgelse af det i den foreliggende sag omhandlede projekt. Sagsøgeren er dog af den opfattelse, at retsgrundlaget for udtalelsen af 4. oktober 2007, dvs. artikel 18 og 20 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2321/2002 af 16. december 2002 om deltagelsesregler for virksomheder, forskningscentre og universiteter og regler for formidling af forskningsresultater gældende under gennemførelsen af Det Europæiske Fællesskabs sjette rammeprogram (2002-2006) (EFT 2002, L 355, s. 23), ikke kan ligge til grund for OLAF's eksterne undersøgelser af projekter under sjette rammeprogram. Med hensyn til udtalelsen af 3. februar 2012, som Kommissionen ligeledes har henvist til, er den ikke relevant i forbindelse med den kontrol, der blev foretaget hos Comeng i februar 2010.
- 109 Det skal således bemærkes, at EDPS afgav en udtalelse den 4. oktober 2007, og at denne udtalelse vedrørte OLAF's eksterne undersøgelser af projekter under sjette rammeprogram. Sagsøgerens argument savner følgelig grundlag i de faktiske omstændigheder.
- 110 Dette argument er endvidere heller ikke retligt begrundet. Artikel 20 i forordning nr. 2321/2002 bestemmer således:

»Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser

Kommissionen sikrer, at Fællesskabets finansielle interesser under gennemførelsen af indirekte aktioner beskyttes ved effektiv kontrol og ved præventive foranstaltninger samt, hvis der konstateres uregelmæssigheder, ved iværksættelse af sanktioner, der skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til

uregelmæssigheden og have afskrækkende virkning som fastsat i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 [...] og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 [...]»

- 111 Denne bestemmelse henviser utvetydigt til forordning nr. 1073/1999 og udgør et passende retsgrundlag for OLAF's gennemførelse af kontroller og inspektioner på stedet. Sagsøgeren har i denne forbindelse ikke anført, hvorfor denne fortolkning skulle være fejlagtig, og har blot gjort gældende, at ovennævnte forordnings artikel 20 ikke tillader OLAF at gennemføre eksterne undersøgelser af kontrahenterne i projekter under sjette rammeprogram.
- 112 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at de eksterne finansielle revisioner udgjorde en administrativ foranstaltning, over for de berørte konsulenter, og at en anmeldelse til EDPS i henhold til artikel 28 i forordning nr. 45/2001 derfor var nødvendig. Sagsøgeren har dog ikke anført, hvorfor ovennævnte bestemmelse skulle finde anvendelse i den foreliggende sag. Argumentet bør derfor afvises.
- 113 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at anmeldelsen af dokumentet til den databeskyttelsesansvarlige den 2. februar 2011 var sket i strid med artikel 25 i forordning nr. 45/2001, fordi dokumentet indeholdt to usandfærdige udtalelser, den ene om EDPS' udtalelse, hvori det konkluderes, at artikel 27 i forordning nr. 45/2001 ikke finder anvendelse, og den anden, der består i en undladelse af at anføre »underleverandørens« navn (jf. præmis 152-155 nedenfor).
- 114 Hvad angår den første angiveligt usandfærdige udtalelse følger det af præmis 105-106 ovenfor, at artikel 27 i forordning nr. 45/2001 under alle omstændigheder ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Anmeldelsen er således ikke behæftet med nogen fejl på dette punkt.
- 115 Hvad angår den anden angiveligt usandfærdige udtalelse vedrørende punkt 3 i anmeldelsen om »underleverandører« bevirker den manglende udtrykkelige henvisning til underleverandøren allerhøjest, at anmeldelsen kan betragtes som upræcis, og ikke at den er usandfærdig. Artikel 25 i forordning nr. 45/2001 kan således ikke anses for at være blevet tilsidesat på grund af denne ene upræcighed.
- 116 Det følger af præmis 98-102 ovenfor, at anbringendet skal tages til følge, for så vidt som det vedrører tilsidesættelsen af artikel 25 i forordning nr. 45/2001, og i øvrigt forkastes.

Det første anbringende om en magtfordrejning begået af OLAF [*udelades*]

– Om OLAF's beføjelser til at gennemføre en undersøgelse af udførelsen af en kontrakt

- 128 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at OLAF ikke havde kompetence til at gennemføre en undersøgelse af udførelsen af en kontrakt indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram.
- 129 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 310, stk. 6, TEUF bestemmer, at »Unionen og medlemsstaterne bekæmper i overensstemmelse med artikel 325 svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser«, og at artikel 325 TEUF om bekæmpelse af svig bestemmer, at »Unionen og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger [...], som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne samt Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer«.
- 130 Det skal bemærkes, at der hvert år går betydelige EU-midler tabt som følge af svig og andre uregelmæssigheder begået af fysiske og juridiske personer, og at EU-institutionerne og medlemsstaterne har givet Unionen særlig hjemmel til at gøre en indsats for at forebygge svig, har

etableret administrative strukturer og vedtaget lovforanstaltninger til bekæmpelse af svig begået af modtagere af EU-midler i medlemsstaterne eller af medlemmer af og ansatte i EU-institutionerne og -organerne (jf. i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Kommissionen mod EIB, C-15 /00, EU:C:2002:557, punkt 4).

131 OLAF blev oprettet med dette formål for øje med afgørelse 1999/352. I nævnte afgørelses artikel 2, stk. 1, første afsnit, bestemmes:

»[OLAF] udøver Kommissionens beføjelser angående eksterne administrative undersøgelser med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, korrupsion og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Unionens finansielle interesser, og med henblik på at bekæmpe svig i forbindelse med andre forhold eller andre former for virksomhed udført i strid med EU-retten.«

132 Med hensyn til undersøgelser, der foretages af OLAF, bestemmer artikel 1 i forordning nr. 1073/1999:

»1. Med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, udøver [OLAF] de undersøgelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen ved fællesskabslovgivningen og de gældende aftaler på området.

2. [OLAF] formidler Kommissionens bistand til medlemsstaterne med henblik på at tilrettelægge et snævert, løbende samarbejde mellem deres kompetente myndigheder for at samordne indsatsen for at beskytte Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser mod svig. [OLAF] bidrager til udformning og udvikling af metoder til bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser.«

133 I artikel 2 i forordning nr. 1073/1999 defineres begrebet »administrative undersøgelser« således:

»I nærværende forordning forstås ved »administrative undersøgelser« (i det følgende benævnt »undersøgelser«) alle former for kontrol, inspektion og andre foranstaltninger, som gennemføres af [OLAF's] ansatte i forbindelse med varetagelsen af deres opgaver i overensstemmelse med artikel 3 og 4 med henblik på at opfylde de formål, der er fastlagt i artikel 1, og i givet fald fastslå de kontrollerede aktiviteterets uregelmæssige karakter. Disse undersøgelser berører ikke medlemsstaternes kompetence på det strafferetlige område.«

134 Artikel 3 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer under overskriften »Eksterne undersøgelser«:

»[OLAF] udøver den beføjelse, der er tillagt Kommissionen ved forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96, til at foretage kontrol og inspektion på stedet i medlemsstaterne og i tredjelande i overensstemmelse med de gældende samarbejdsaftaler.

Som led i sin undersøgelsesfunktion foretager kontoret i medlemsstaterne og i tredjelande i overensstemmelse med de gældende samarbejdsaftaler kontrol og inspektion i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og til sektorbestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i samme forordning.«

135 Hvad angår beslutningen om at indlede en undersøgelse bestemmer artikel 5, første afsnit, i forordning nr. 1073/1999, at »[d]e eksterne undersøgelser indledes på grundlag af en beslutning truffet af [OLAF's] direktør, som handler på eget initiativ eller som følge af en anmodning fra en berørt medlemsstat«.

136 Artikel 6 i forordning nr. 1073/1999 fastsætter betingelserne for udførelse af undersøgelserne således:

»1. [OLAF's] direktør leder gennemførelsen af undersøgelserne.

2. [OLAF's] ansatte udfører deres opgaver mod forevisning af en skriftlig bemyndigelse, hvori deres identitet og beføjelser er angivet.

3. De af [OLAF's] ansatte, der er udpeget til at foretage en undersøgelse, skal i forbindelse med hver kontrol være i besiddelse af en skriftlig fuldmagt, som er udstedt af direktøren og indeholder oplysninger om genstanden for undersøgelsen.

4. [OLAF's] ansatte optræder under kontrol og inspektion på stedet på en måde, der er i overensstemmelse med de regler og sædvaner, der gælder for tjenestemænd i den pågældende medlemsstat, med vedtægten for tjenestemænd og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, samt med de beslutninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, andet afsnit.

5. Undersøgelserne gennemføres uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

6. Medlemsstaterne sørger for, at deres kompetente myndigheder i overensstemmelse med de nationale bestemmelser yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for, at de kan udføre deres opgaver. Institutionerne og organerne sørger for, at deres medlemmer og ansatte yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for at de kan udføre deres opgaver.«

¹³⁷ Artikel 7 i forordning nr. 1073/1999 indeholder ligeledes en forpligtelse for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne til omgående at meddele [OLAF] alle oplysninger om eventuelle tilfælde af svig eller bestikkelse eller enhver anden ulovlig aktivitet.

¹³⁸ Undersøgelsesrapporten og opfølgningen af undersøgelserne er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 1073/1999:

»1. Ved afslutningen af en undersøgelse, som foretages af [OLAF], udarbejder det under direktørens myndighed en afsluttende rapport, som bl.a. indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra [OLAF's] direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op.

2. Disse rapporter udarbejdes under hensyntagen til de procedurekrav, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning. De således udarbejdede rapporter kan på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet. De bedømmes efter samme regler som dem, der gælder for de administrative rapporter, som de nationale administrative inspektører udarbejder, og har samme værdi som disse.

3. Den rapport, der udarbejdes efter en ekstern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de pågældende medlemsstaters kompetente myndigheder i overensstemmelse med reglerne for eksterne undersøgelser [...]«

¹³⁹ Det skal bemærkes, at artikel 20 i forordning nr. 2321/2002 omhandler beskyttelse af Unionens finansielle interesser. I denne bestemmelse henvises der udtrykkeligt til forordning nr. 1073/1999, og OLAF's kompetence i forbindelse med beskyttelse af Unionens finansielle interesser bekræftes dermed:

»Kommissionen sikrer, at Fællesskabets finansielle interesser under gennemførelsen af indirekte aktioner beskyttes ved effektiv kontrol og ved præventive foranstaltninger samt, hvis der konstateres uregelmæssigheder, ved iværksættelse af sanktioner, der skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have afskrækkende virkning som fastsat i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 [...] og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 [...]«

- 140 Endelig skal det fremhæves, at det fremgår af fast retspraksis, at når en bestemmelse i den afledte EU-ret kræver en fortolkning, skal den så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaten (dom af 24.6.1993, Dr Tretter, C-90/92, EU:C:1993:264, præmis 11, og af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52).
- 141 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 Når der ikke på grundlag af en fortolkning af ordlyden af eller forhistorien til en bestemmelse i den afledte EU-ret kan tages stilling til den nøjagtige rækkevidde heraf, må bestemmelserne endvidere fortolkes på grundlag af deres formål og generelle opbygning (jf. i denne retning dom af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 168, og af 25.3.1999, Gencor mod Kommissionen, T-102/96, EU:T:1999:65, præmis 148).
- 143 Lovgivningen om OLAF's kompetence til at gennemføre en undersøgelse af udførelsen af en kontrakt indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram skal analyseres på baggrund af disse bestemmelser og ovennævnte retspraksis.
- 144 Det fremgår af de i præmis 129-139 ovenfor nævnte bestemmelser, at OLAF er blevet indrømmet en omfattende kompetence i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser.
- 145 For at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, der er sikret ved artikel 325 TEUF, er det vigtigt, at den afskrækkende virkning og bekæmpelsen af svig og andre uregelmæssigheder finder sted på alle niveauer og i forbindelse med alle aktiviteter, inden for hvilke disse interesser kan blive berørt af sådanne fænomener. Kommissionen har med henblik på en bedre opfyldelse af dette mål bestemt, at OLAF udøver Kommissionens beføjelser angående eksterne administrative undersøgelser.
- 146 Det er ligeledes i denne retning og rent konkret, at artikel 20 i forordning nr. 2321/2002, der er nævnt i præmis 139 ovenfor – som vedrører bestemmelserne om virksomhedernes deltagelse i gennemførelsen af sjette rammeprogram – bestemmer, at Kommissionen sikrer, at Unionens finansielle interesser beskyttes ved effektiv kontrol i overensstemmelse med forordning nr. 1073/1999. Forordning nr. 1073/1999 bestemmer netop, at OLAF har de beføjelser, som Kommissionen har indrømmet kontoret med forordning nr. 2185/96, til at gennemføre kontrol og inspektioner på stedet i medlemsstaterne.
- 147 Det ser således ud til, at eksistensen af et kontraktforhold mellem Unionen og juridiske eller fysiske personer, der er mistænkt for at udføre ulovlige aktiviteter, ikke har nogen indflydelse på OLAF's undersøgelsesbeføjelser. OLAF kan gennemføre undersøgelser af disse personer, hvis de er under mistanke om svig eller ulovlige aktiviteter, uanset om der er indgået en kontrakt mellem ovennævnte parter.
- 148 Sagsøgeren har således forgæves gjort gældende, at ovennævnte bestemmelser skulle fortolkes således, at OLAF's beføjelser var udelukket i de tilfælde, hvor der var indgået en kontrakt i Unionens navn. En sådan fortolkning – der således indebærer en begrænsning af institutionernes beføjelser i bekæmpelsen af svig og enhver anden ulovlig aktivitet – er hverken i overensstemmelse med traktatens bestemmelser eller med disse bestemmelsers formål og generelle opbygning.
- 149 Det er i denne forbindelse med urette, at sagsøgeren har sat spørgsmålstegn ved OLAF's uafhængighed og har haft mistanke om en interessekonflikt i Kommissionen, når denne har indgået en kontrakt på Unionens vegne. I 12. betragtning til forordning nr. 1073/1999 understreges således behovet for at sikre OLAF's uafhængighed i forbindelse med udførelsen af de opgaver, kontoret pålægges med den

pågældende forordning, idet dets direktør bør have mulighed for at indlede en undersøgelse på eget initiativ. Nævnte betragtning gennemføres med samme forordnings artikel 12, stk. 3, der bestemmer, at »[d]irektøren hverken søger eller modtager instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ eller noget kontor eller agentur ved udførelsen af sine opgaver i forbindelse med indledning og gennemførelse af eksterne og interne undersøgelser og i forbindelse med udarbejdelsen af rapporter over undersøgelserne«, og at »[h]vis direktøren mener, at en foranstaltning truffet af Kommissionen vedrører hans uafhængighed, kan han anlægge en sag mod sin institution ved Domstolen«.

- 150 OLAF's uafhængighed stadfæstes i artikel 3 i afgørelse 1999/352, som ændret ved Kommissionens afgørelse 2013/478/EU af 27. september 2013 (EUT 2013, L 257, s. 19), der bestemmer:

»Uafhængighed i forbindelse med undersøgelsesarbejdet

[OLAF] udøver de undersøgelsesbeføjelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i fuld uafhængighed. Ved udøvelsen af sine beføjelser må generaldirektøren hverken søge eller modtage instrukser fra Kommissionen eller fra nogen regering eller institution eller noget andet organ.« *[udelades]*

– Om lovligheden af kontraktvilkåret om kontrol og revision

- 157 Sagsøgeren har forgæves gjort gældende, at kontraktvilkåret om OLAF's deltagelse i kontrol og revision, der foretages i forbindelse med kontrakter under sjette rammeprogram, er urimeligt. Som fremhævet i præmis 144 og 145 ovenfor, havde OLAF beføjelser til at foretage eksterne undersøgelser af juridiske eller fysiske personer, der var mistænkt for svig eller ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, uanset om der består et kontraktforhold mellem institutionen og disse personer. OLAF handler i denne forbindelse ikke i henhold til artikel II.29 i FP6-standardkontrakten – der bestemmer, at Kommissionen kan gennemføre inspektioner og kontrol på stedet og i denne forbindelse henviser til forordning nr. 2185/96 og forordning nr. 1073/1999 – men i henhold til de beføjelser, det indrømmes med ovennævnte forordninger og afgørelse 1999/352.

- 158 Kontraktvilkåret er således blot en påmindelse om de beføjelser, som Kommissionen og OLAF har. Det fremgår således ikke, at Kommissionens og OLAF's anvendelse af kontraktvilkåret udgør en fejl, der kan påføre sagsøgeren skade. *[udelades]*

– Om fraværet af tilstrækkelig alvorlig mistanke om svig eller korruption *[udelades]*

- 175 Det fremgår af retspraksis, at OLAF's direktør ikke kan beslutte at indlede en undersøgelse, og de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne, kan ikke anmode om, at der indledes en sådan undersøgelse, hvis der ikke foreligger en tilstrækkelig alvorlig mistanke om svig, korruption eller anden ulovlig virksomhed, der kan skade Unionens finansielle interesser (domme af 10.7.2003, Kommissionen mod ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 141, og Kommissionen mod EIB, C-15/00, EU:C:2003:396, præmis 164).

- 176 Det skal således undersøges, om OLAF's mistanke var tilstrækkelig alvorlig.

- 177 Den oprindelige revisionsrapport indeholder i denne forbindelse en række oplysninger, hvoraf det fremgår, at Zenon ikke har fremsendt den krævede blanket med personaleomkostninger for bestemte perioder, at en stor del af de personaleomkostninger, som Zenon har opgivet, vedrører personer, som Comeng havde stillet til rådighed, at timehonoraret for en arbejdstager, der blev stillet til rådighed af Comeng, var væsentligt højere end timehonoraret for en arbejdstager i Zenon, og at Comengs personaleomkostninger ikke kunne betragtes som omkostninger til »interne konsulenter«. Det fremgår ligeledes af disse oplysninger, at denne praksis med at betragte Comengs personaleomkostninger som

omkostninger til interne konsulenter potentielt foregik systematisk. Det fremgår endvidere, at det var ukendt, at der fandtes forbindelser mellem disse to selskaber, og at det var ved revisionen, at det blev påvist, at der forelå en aftale mellem Comeng og Zenon underskrevet den 1. april 2005.

- 178 Det skal bemærkes, at disse oplysninger udgør en del af oplysningerne i det fortrolige dokument indeholdende OLAF's vurdering af de oprindelige oplysninger.
- 179 Henset til disse omstændigheder – der er kendetegnet ved manglende oplysninger om forbindelserne mellem Zenon og Comeng, tilsyneladende for høje personaleomkostninger, oplysninger om personalet, der ikke svarer til virkeligheden, en tilsyneladende systematisk praksis i forbindelse med kvalificeringen af personaleomkostningerne – har OLAF med rette kunnet konstatere, at der fandtes en mistanke om svig og andre ulovlige aktiviteter, der ville kunne skade Unionens budget, der var tilstrækkelig alvorlig til, at der kunne indledes en undersøgelse.

[udelades]

– Om OLAF's manglende beføjelser til at gennemføre samtaler i forbindelse med eksterne undersøgelser *[udelades]*

- 187 Det skal i den foreliggende sag bemærkes, at to medlemmer af OLAF afhørte sagsøgeren i Patmos den 6. september 2011.
- 188 Hvad angår lovgivningen må det erkendes, at i modsætning til det, der fremgår af artikel 4 i forordning nr. 1073/1999 vedrørende interne undersøgelser, findes der rent bogstaveligt ingen bestemmelser, der udtrykkeligt tillader OLAF at anmode om mundtlige oplysninger i forbindelse med eksterne undersøgelser.
- 189 Manglende specifikke bestemmelser herom kan dog ikke fortolkes således, at der findes et forbud mod, at OLAF gennemfører samtaler i forbindelse med eksterne undersøgelser. Beføjelsen til at foretage kontrol og inspektioner på stedet indebærer således unægteligt en beføjelse til at gennemføre samtaler med de personer, der er berørt af denne kontrol og inspektion. Desuden er de samtaler, som OLAF gennemfører, ikke bindende, og de berørte personer har ret til at nægte at deltage i dem eller at besvare visse spørgsmål.
- 190 Derudover skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 2185/96, sammenholdt med artikel 2 i forordning nr. 1073/1999, at OLAF »på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret« har adgang til alle oplysninger og dokumentation om de pågældende transaktioner, som er nødvendige for, at kontrollen og inspektionen på stedet kan forløbe bedst muligt.
- 191 Sagsøgeren har ikke fremført nogen argumenter for, at OLAF skulle have begået en fejl i denne henseende. Sagsøgeren har således ikke anført, hvorfor OLAF's indkaldelse af ham til en samtale i hans egenskab af en person, der var berørt af kontrollen og inspektionen, ikke skulle være i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 2185/96, sammenholdt med artikel 2 i forordning nr. 1073/1999.
- 192 Af samme grund bør argumentet baseret på udtalelse 2/2012 fra OLAF's overvågningsudvalg, der angiveligt underbygger den omstændighed, at OLAF ikke kan anmode om mundtlige oplysninger i forbindelse med eksterne undersøgelser, ligeledes forkastes.
- 193 Klagepunktet om OLAF's manglende beføjelser til at gennemføre forhør i forbindelse med eksterne undersøgelser forkastes således.

– Om OLAF's manglende beføjelser til at gennemføre undersøgelser af tredjemand *[udelades]*

- 196 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 5, tredje afsnit, i forordning nr. 2185/96 bestemmer, at »[i] det omfang det er strengt nødvendigt for at fastslå en uregelmæssighed, kan Kommissionen foretage kontrol og inspektion på stedet hos andre berørte økonomiske beslutningstagere for at få adgang til relevante oplysninger, som disse er i besiddelse af, og som vedrører forhold, der er omfattet af kontrollen og inspektionen på stedet«.
- 197 Desuden er ingen bestemmelser i forordning nr. 2185/96 eller i øvrigt i andre forordninger til hinder for, at Kommissionen eller som i den foreliggende sag OLAF kan foretage en kontrol og inspektion på stedet hos en underleverandør uden på forhånd at have foretaget en kontrol og inspektion på stedet hos den økonomiske aktør, der er mistænkt for svig. OLAF kan, i det omfang det er strengt nødvendigt for at fastslå en uregelmæssighed, foretage kontrol og inspektion på stedet hos andre berørte økonomiske beslutningstagere.
- 198 Det skal imidlertid fremhæves, at Comeng netop har fungeret som Zenons underleverandør i forbindelse med den omtvistede udførelse af RP6-kontrakter indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram. En sådan kontrol hos denne aktør var således nødvendig for at indsamle relevante oplysninger, som denne var i besiddelse af, og som vedrørte forhold, der var omfattet af kontrollen og inspektionen på stedet.
- 199 Hvad angår den omstændighed, at Kommissionen valgte at foretage kontrollen hos denne aktør forud for kontrollen hos Zenon, kan den begrundes i behovet for at bevare et overraskelsesmoment. Såfremt den udførte kontrol er i overensstemmelse med forordning nr. 2185/96 – hvilket er tilfældet med den kontrol, der blev foretaget hos Comeng – er det udelukkende op til Kommissionen og OLAF at vælge den rækkefølge, i hvilken kontrollen skal foretages.
- 200 Henset til de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag og den tilstrækkeligt alvorlige mistanke, som er omhandlet i præmis 177-181 ovenfor, må det fastslås, at den kontrol, der blev foretaget hos Comeng, var strengt nødvendig og omfattet af OLAF's skønsbeføjelse.
- 201 Kommissionen kan således ikke foreholdes en tilsidesættelse af artikel 5 i forordning nr. 2185/96.

– Om den ulovlige udvidelse af undersøgelsen til at omfatte de finansielle transaktioner i perioden 2002-2006 *[udelades]*

- 210 For det andet skal argumenterne om forældelse og argumenterne om tilsidesættelse af princippet om en rimelig frist og retssikkerhedsprincippet prøves samlet.

[udelades]

- 213 Det skal bemærkes, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 ifølge retspraksis finder anvendelse på både de i artikel 5 i forordningen nævnte uregelmæssigheder, som fører til en administrativ sanktion, og de uregelmæssigheder, der er genstand for en administrativ foranstaltning som omhandlet i artikel 4 i nævnte forordning, hvilke foranstaltninger har til formål at tilbagekalde den uberettiget opnåede fordel uden dog at udgøre sanktioner (dom af 29.1.2009, Josef Voding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 22, af 15.4.2011, IPK International mod Kommissionen, T-297/05, EU:T:2011:185, præmis 147, og af 19.4.2013, Aecops mod Kommissionen, T-53/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:205, præmis 41).
- 214 Domstolen har ligeledes fastslået, at EU-lovgiver med vedtagelsen af forordning nr. 2988/95 og navnlig dens artikel 3, stk. 1, første afsnit, har tilsigtet at indføre en almindelig forældelsesregel, der finder anvendelse på dette område, hvorved den tilsigtede dels at fastsætte en minimumsfrist, der finder

anvendelse i samtlige medlemsstater, dels at det ikke skal være muligt at tilbagesøge beløb, som uberettiget er opnået fra Unionens budget, efter udløbet af en periode på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden vedrørende de omtvistede betalinger fandt sted. Det følger heraf, at fordele, som uberettiget er opnået fra Unionens budget, fra tidspunktet for forordning nr. 2988/95's ikrafttræden, når bortses fra de sektorer, for hvilke EU-lovgiver har fastsat en kortere frist, i princippet kan tilbagesøges af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne inden for en frist på fire år (dom af 29.1.2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 27 og 28).

- 215 Henset til rækkevidden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, som den fremgår af retspraksis, og henset til den omstændighed, at OLAF's undersøgelse, for så vidt som den angik sagsøgeren, kun kunne resultere i foranstaltninger eller administrative eller strafferetlige foranstaltninger truffet i henhold til national ret og ikke i henhold til EU-retten, kan sagsøgeren ikke gøre nogen forældelse i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 gældende.
- 216 Under alle omstændigheder skal det fremhæves, at selv om de nationale græske myndigheder skulle anvende forældelsesreglerne i forordning nr. 2988/95 i forbindelse med eventuelle strafferetsager, er de uregelmæssigheder, der er blevet begået i forbindelse med udførelsen af kontrakter under sjette rammeprogram, som Kommissionen med føje har bemærket, fortsat. Det skal ligeledes fastslås, at sjette rammeprogram udløb den 30. september 2007, som var den dato, hvor det sidste projekt under sjette rammeprogram, som Zenon deltog i, udløb (dvs. Gnosys). Den formodede uregelmæssighed må antages at være ophørt fra denne dato. Det følger heraf, at forældelsesfristen først begyndte at løbe den 1. oktober 2007.
- 217 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 kan forældelsesfristen for retsforfølgning kun afbrydes af en handling, som den pågældende gøres bekendt med. Sagsøgeren har imidlertid under retsmødet erkendt, at han var blevet gjort bekendt med undersøgelsen ved en skrivelse dateret i juli 2011. Det skal endvidere bemærkes, at det af denne skrivelse fremgik, at sagsøgeren blev betragtet som en »person, der er berørt« af den pågældende undersøgelse, og at han havde haft kontakt til repræsentanter for OLAF, eftersom der i skrivelsen henvises til en e-mail fra sagsøgeren til OLAF af 6. juli 2011, hvori han bekræftede at være indforstået med datoen for afhøringen i hans hjem i Grækenland. Under disse omstændigheder må den skrivelse, der blev sendt til sagsøgeren i juli 2011, anses for at have afbrudt forældelsesfristen, og bevirket, at en ny forældelsesfrist på fire år begyndte at løbe på datoen for den pågældende skrivelse (jf. i denne retning og analogt dom af 13.3.2003, José Martí Peix mod Kommissionen, T-125/01, EU:T:2003:72, præmis 94).
- 218 Det følger heraf, at sagsøgerens argument om forældelse af retsforfølgelsen må forkastes.
- 219 Hvad angår argumentet om en tilsidesættelse af forpligtelsen til at iagttage en rimelig frist i forbindelse med gennemførelsen af administrative procedurer bemærkes det, at dette princip udgør et almindeligt EU-retligt princip, hvis overholdelse Unionens retsinstanser sikrer, og som desuden er anført som en del af retten til god forvaltningsskik i artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 21.5.2014, Catinis mod Kommissionen, T-447/11, EU:T:2014:267, præmis 34). Det skal ligeledes bemærkes, at det ud fra den enkelte sags konkrete omstændigheder må vurderes, om varigheden af en administrativ procedure kan anses for rimelig, herunder den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led af den fulgte administrative procedure, sagens kompleksitet og dens betydning for de involverede parter (dom af 22.10.1997, SCK og FNK mod Kommissionen, T-213/95 og T-18/96, EU:T:1997:157, præmis 57, af 16.9.1999, Partex mod Kommissionen, T-182/96, EU:T:1999:171, præmis 177, og af 19.4.2013, Aecops mod Kommissionen, T-53/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:205, præmis 57). I den foreliggende sag vedrørte de kontrakter, der var indgået med henblik på gennemførelse af sjette rammeprogram, perioden 2002-2006 og strakte sig over flere år. Den af Kommissionen konstaterede uregelmæssighed fortsatte og strakte sig over den samme periode. Sagsøgeren kan således ikke foreholde OLAF, at kontoret har gennemført en undersøgelse af en

periode, der går flere år tilbage. OLAF har endvidere overholdt artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999, eftersom det har gennemført undersøgelserne uopholdeligt i en periode, som står i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet. OLAF indledte således sin undersøgelse i december 2009. I februar 2010 gennemførte OLAF en inspektion i Comengs lokaler. I august 2010 udarbejdede Kommissionen udkastet til den endelige revisionsrapport og sendte det til Zenon, som fremsatte sine bemærkninger hertil i oktober og november 2010. Kommissionen godkendte den endelige revisionsrapport i februar 2011. På grundlag af den endelige revisionsrapport underrettede OLAF i juli 2011 sagsøgeren om, at denne var en berørt person, OLAF afhørte sagsøgeren i september 2011, afsluttede sin undersøgelse i september 2012 og fremsendte sin endelige undersøgelsesrapport til de græske myndigheder i oktober 2012. Det følger heraf, at OLAF hverken har tilsidesat forpligtelsen til at overholde en rimelig frist i forbindelse med gennemførelsen af administrative procedurer eller retten til en god forvaltningsskik, som nævnte forpligtelse udgør en del af. I samme retning og henset til det ovenstående har OLAF heller ikke på nogen måde tilsidesat princippet om forsvarlig forvaltning.

[udelades]

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar

- 225 I forbindelse med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at han fra tidspunktet for afhøringen og frem til anlæggelsen af søgsmålet kun har været i besiddelse af få oplysninger om undersøgelserne og OLAF's påstande vedrørende sagsøgeren. Sagsøgeren er af den opfattelse, at han som en berørt person burde have været informeret præcist og klart om hver enkelt af de faktiske omstændigheder, der blev foreholdt ham. Han er imidlertid ikke blevet informeret endeligt og detaljeret om påstandene vedrørende ham og de faktiske omstændigheder, han blev foreholdt, ligesom han ikke blev informeret om de anklager og de oplysninger, der blev videregivet til GD for Informationssamfundet og til de græske myndigheder, og han havde ikke haft mulighed for at forsvare sig og blive hørt om disse faktiske omstændigheder eller for at tilbagevise eventuelle fejlagtige påstande.
- 226 Kommissionen har tilbagevist disse påstande.
- 227 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at sagsøgeren med sit tredje anbringende har gjort gældende, at hans ret til forsvar var blevet tilsidesat, og at han i det væsentlige har fremført to klagepunkter. Dels er han ikke blevet informeret præcist og klart om hvert enkelt af de omstændigheder, som han foreholdes, og han er således ikke blevet hørt om disse omstændigheder. Dels har han ikke haft adgang til hverken OLAF's sagsakter forud for udarbejdelsen af dets rapport, hvori hans navn nævnes, eller til den endelige rapport som sådan.
- 228 Umiddelbart skal det fremhæves, at det fremgår af fast retspraksis, at under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, er retten til kontradiktion et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Ifølge dette princip skal enhver, over for hvem der kan træffes en beslutning, som indeholder et klagepunkt mod vedkommende, have mulighed for at fremsætte sit synspunkt vedrørende de omstændigheder, som Kommissionen har foreholdt vedkommende, og som har givet anledning til dens beslutning (jf. i denne retning dom af 24.10.1994, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., C-32/95 P, EU:C:1996:402, præmis 21).
- 229 Hvad for det første angår klagepunktet om, at sagsøgeren ikke er blevet informeret tilstrækkeligt klart om de omstændigheder, der blev foreholdt ham, og dermed ikke er blevet hørt om disse forhold, skal det indledningsvis fastslås, at ingen lovgivning indeholder en forpligtelse til at informere de berørte personer i forbindelse med OLAF's eksterne undersøgelser. Hvad derimod angår de interne undersøgelser bestemmer artikel 4 i Kommissionens afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom af 2. juni

1999 om betingelser og regler for interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, korrupktion og alle andre ulovlige aktiviteter til skade for Fællesskabernes interesser (EFT 1999, L 149, s. 57) under overskriften »Underretning af den berørte person«:

»Såfremt det afsløres, at et medlem af, en tjenestemand eller anden ansat i Kommissionen kunne være personligt involveret, skal den pågældende hurtigt underrettes, såfremt der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen [...]

I tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed, kan forpligtelsen til at give medlemmet af, tjenestemanden eller den ansatte i Kommissionen lejlighed til at udtale sig i forståelse med henholdsvis Kommissionens formand og generalsekretær udsættes til senere.«

- 230 Retten har allerede fastslået, at overholdelse af retten til forsvar er tilstrækkeligt sikret i forbindelse med OLAF's interne undersøgelser, hvis OLAF har overholdt artikel 4 i afgørelse 1999/396 (dom af 12.9.2007, Nikolaou mod Kommissionen, T-259/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:254, præmis 245).
- 231 Det samme gælder OLAF's eksterne undersøgelser. Overholdelsen af retten til forsvar er således tilstrækkeligt sikret i forbindelse med en sådan undersøgelse, hvis den pågældende, som det fremgår af artikel 4 i afgørelse 1999/396, hurtigt informeres om muligheden for, at han personligt er inddraget i svig, korrupktion eller ulovlige aktiviteter, der vil kunne skade Unionens interesser, når det ikke risikerer at skade efterforskningen.
- 232 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at OLAF allerede i juli 2011 sendte sagsøgeren en skrivelse, hvormed kontoret informerede ham om, at han blev anset for at være en person berørt af undersøgelsen af projektet GR/RESEARCH-INFOS-FP6-Robotics and informatics. OLAF oplyste i denne skrivelse klart, at kontoret ville anmode sagsøgeren om en forklaring og om oplysninger om Zenons og Comengs involvering i forskningsprojekterne under sjette rammeprogram. I samme skrivelse indkaldte OLAF sagsøgeren til en afhøring for at give ham »mulighed for at give udtryk for [sine] holdninger og fremsætte sine bemærkninger til alle de faktiske omstændigheder, der vedrørte [ham] i hans egenskab af en berørt part«. OLAF anførte, at det ville lette afviklingen af afhøringen, hvis sagsøgeren indhentede de nødvendige dokumenter vedrørende Zenons og Comengs involvering i disse EU-forskningsprojekter, dvs. kopier af fakturaer udstedt af Comeng til Zenon, bevis for betaling, kopier af tjenesteydelseskontrakter indgået mellem Zenon og Comeng, kopier af dokumenter vedrørende det arbejde, som konsulenterne udførte på vegne af Comeng, kopier af timeopgørelser over det arbejde, som konsulenterne havde udført, samt kopier af tjenesteydelseskontrakter indgået mellem Comeng og andre selskaber som f.eks. [fortroligt]².
- 233 OLAF præciserede ligeledes, at sagsøgeren havde ret til bistand fra en juridisk rådgiver eller fra en anden repræsentant, at han efter afhøringen ville blive bedt om at læse referatet af afhøringen og underskrive det, hvis han var enig i indholdet, at afhøringen kunne anvendes i forbindelse med en administrativ, disciplinær, retlig eller strafferetlig procedure, og at undersøgelsen kunne resultere i en inddrivning af finansielle midler eller indbringelse af sagen for EU's disciplinære myndigheder eller de kompetente nationale retslige myndigheder.
- 234 Den 7. september 2011 mødtes to repræsentanter for OLAF med sagsøgeren på dennes bopæl. Det fremgår af referatet af dette møde, der er underskrevet af parterne, at sagsøgeren på forhånd var blevet informeret om, at OLAF ønskede at kontrollere de væsentlige oplysninger og indsamle oplysninger om forbindelserne mellem Zenon og Comeng i forbindelse med udførelsen af kontrakterne under sjette rammeprogram. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at det først og fremmest fremgik af referatet [fortroligt].

2 — Fortrolige oplysninger udeladt.

- 235 Ved skrivelsen af 19. september 2012 blev sagsøgeren informeret om, at OLAF havde afsluttet undersøgelsen, og at der var grund til at tro, at der var blevet begået straffelovsovertrædelser, som skadede Unionens finansielle interesser. Det fremgik af denne skrivelse, at OLAF på grundlag af konklusionerne på denne undersøgelse havde anbefalet de kompetente retslige myndigheder i Grækenland at anlægge en retssag.
- 236 Henset til alle disse elementer må det fastslås, at sagsøgeren i den foreliggende sag er blevet fuldt informeret om årsagerne til OLAF's gennemførelse af den eksterne undersøgelse og om årsagerne til, at han var en berørt person i forbindelse med den pågældende undersøgelse, og at han er blevet fyldestgørende hørt. Det fremgår navnlig af mødereferatet, at han fuldt ud var bekendt med [fortroligt].
- 237 Det følger heraf, at klagepunktet om, at sagsøgeren ikke var blevet informeret klart om de faktiske omstændigheder, der blev foreholdt ham, og derfor ikke var blevet hørt om disse omstændigheder, må forkastes.
- 238 I denne forbindelse og for det andet forkastes sagsøgerens klagepunkt om, at han ikke selv har haft adgang hverken til OLAF's sagsakter eller til den endelige rapport, ligeledes.
- 239 Hvad angår for det første adgangen til OLAF's sagsakter fastslås det, at OLAF ikke er forpligtet til at give en person, der er berørt af en ekstern undersøgelse, aktindsigt i dokumenter, der er genstand for en sådan undersøgelse, eller til dokumenter, der er udarbejdet af OLAF ved denne lejlighed; i modsat fald kan effektiviteten og fortroligheden af den opgave, der er overdraget OLAF, samt kontorets uafhængighed blive hæmmet. Overholdelsen af sagsøgerens ret til forsvar er tilstrækkeligt sikret ved den information, han har modtaget (jf. analogt kendelse af 18.12.2003, Gómez-Reino mod Kommissionen, T-215/02, EU:T:2003:352, præmis 65, og dom af 12.9.2007, Nikolaou mod Kommissionen, T-259/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:254, præmis 241, og af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 255), og ved den omstændighed, at han er blevet hørt under afhøringen.
- 240 Hvad for det andet angår aktindsigt i den endelige rapport om en ekstern undersøgelse findes der ingen bestemmelser, der pålægger OLAF en sådan forpligtelse. Med hensyn til kontradiktionsprincippet kan forekomsten af en ulovlighed i forbindelse med OLAF kun godtgøres, såfremt den endelige rapport bliver offentliggjort, eller den følges op af vedtagelsen af en bebyrdende retsakt (jf. i denne retning og analogt dom af 12.9.2007, Nikolaou mod Kommissionen, T-259/03, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:254, præmis 267 og 268, og af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 259).
- 241 Såfremt modtagerne af de afsluttende rapporter, nemlig Kommissionen og de græske retslige myndigheder, har til hensigt at vedtage en sådan akt rettet mod sagsøgeren på grundlag af den endelige rapport, tilkommer det disse andre myndigheder i givet fald at give sagsøgeren aktindsigt i disse i henhold til deres egne procedureregler og ikke OLAF.

[udelades]

- 243 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har tilsidesat sagsøgerens ret til forsvar, og at det tredje anbringende derfor bør forkastes.

Om skaden og årsagssammenhængen [udelades]

- 247 Det må i denne forbindelse fastslås, at sagsøgeren har godtgjort, at artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 45/2001 er blevet tilsidesat (jf. præmis 98-102 og præmis 172 ovenfor). Sagsøgeren har dog ikke godtgjort en eventuel årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den påståede skade. Han har

således ikke fremsat nogen argumenter, der gør det muligt at forstå, hvordan en forsinket anmeldelse til den databeskyttelsesansvarlige om behandlingen af sagsøgerens personoplysninger vil kunne have skadet hans omdømme og have foranlediget ham til at ophøre med sin professionelle virksomhed og afbryde sine akademiske aktiviteter. Han har heller ikke forklaret, hvorfor nævnte forsinkede anmeldelse skulle have påført ham et ikke-økonomisk tab. Da påstanden om erstatning er baseret på ovennævnte overtrædelse, må den således forkastes som ugrundet.

²⁴⁸ Henset til det ovenstående må påstanden om erstatning forkastes som ugrundet.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Athanassios Oikonomopoulos betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i tilknytning til sagen om foreløbige forholdsregler.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. juli 2016.

Underskrifter