



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä lokakuuta 2021 *

Muutoksenhaku – Vahingonkorvauskanne – Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu –
Liittymistä valmisteleva tukiväline – Hajautettu hallinnointi –
Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimus – Paikan päällä suoritettavat
tarkastukset – Asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96 – 7 artikla – Oikeus saada käyttöönsä
tietojenkäsittelyjärjestelmissä olevat tiedot – Digitaalinen rikostekninen toimenpide –
Luottamuksensuojan periaate – Oikeus tulla kuulluksi – Aineeton vahinko

Asiassa C-650/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta
valituksesta, joka on pantu vireille 3.9.2019,

Vialto Consulting Kft., kotipaikka Budapest (Unkari), edustajinaan D. Sigalas ja S. Paliou,
dikigoroit,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinaan D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz ja A. Katsimerou,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: unionin tuomioistuimen presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa
ensimmäisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, unionin tuomioistuimen varapresidentti L. Bay
Larsen (esittelevä tuomari) ja tuomari J.-C. Bonichot,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.2.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.4.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

tuomion

- 1 Vialto Consulting Kft. (jäljempänä Vialto) vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 26.6.2019 antaman tuomion Vialto Consulting v. komissio (T-617/17, ei julkaistu, EU:T:2019:446; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä hylkäsi sen kanteen, jossa vaadittiin korvaamaan vahinko, jota väitetään aiheutuneen Euroopan komission ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sen mukaan lainvastaisesta toiminnasta, joka liittyy sen sulkemiseen pois palvelusopimuksesta, jonka viitenumero on TR2010/0311.01-02/00 (jäljempänä kyseessä oleva sopimus).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96

- 2 Komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11.11.1996 annetun neuvoston asetuksen (Euratom, EU) N:o 2185/96 (EYVL 1996, L 292, s. 2) 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Komissio valmistelee ja suorittaa paikan päällä tehtävät tarkastukset ja todentamiset kiinteässä yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kanssa, joille ilmoitetaan hyvissä ajoin tarkastusten ja todentamisten kohteesta, tarkoituksesta ja oikeudellisesta perusteesta siten, että ne voivat antaa kaiken tarpeellisen avun. Tämän vuoksi kyseisen jäsenvaltion toimihenkilöt voivat osallistua tarkastuksiin ja todentamisiin paikan päällä.

Lisäksi jos asianomainen jäsenvaltio sitä toivoo, komissio ja jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset suorittavat yhdessä paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todentamiset.”

- 3 Kyseisen asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komission tarkastajilla on samoin edellytyksin kuin kansallisilla hallinnollisilla tarkastajilla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus saada käyttöönsä kaikki kyseisiin toimiin liittyvät tiedot ja asiakirjat, jotka osoittautuvat tarpeellisiksi paikan päällä suoritettavien tarkastusten ja todennusten kannalta. He voivat käyttää samoja aineellisia tarkastuskeinoja kuin kansalliset hallinnolliset tarkastajat ja etenkin ottaa asiaankuuluvista asiakirjoista jäljennöksiä.

Paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todennukset voivat koskea etenkin:

--

– tietojenkäsittelyjärjestelmissä olevia tietoja,

--

2. Tarvittaessa jäsenvaltioiden on suoritettava komission pyynnöstä kansallisessa lainsäädännössä määrätyt aiheelliset turvaamistoimet erityisesti todistusaineiston säilyttämiseksi.”

4 Mainitun asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos 5 artiklassa tarkoitettut taloudelliset toimijat vastustavat paikan päällä suoritettavaa tarkastusta tai todentamista, kyseisen jäsenvaltion on tarjottava kansallisten säännöstensä mukaisesti komission tarkastajille tarpeellinen apu, jotta he voivat suorittaa paikan päällä tehtävät tarkastukset ja todentamiset.

Jäsenvaltioiden on kansallista oikeutta noudattaen tarvittaessa toteutettava tarpeelliset toimenpiteet.”

Päätös 1999/352/EY, EHTY, Euratom

5 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28.4.1999 tehdyn komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom (EYVL 1999, L 136, s. 20) 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Virasto käyttää komissiolle kuuluvaa toimivaltaa ulkoisten hallinnollisten tutkimusten alalla vahvistaakseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista petoksilta, lahjonnalta ja muulta laittomalta toiminnalta sekä torjuakseen muihin seikkoihin tai toimiin yhteisön säännösten vastaisesti kohdistuvia petoksia.”

Asetus (EY) N:o 718/2007

6 Liittymistä valmistelevasta tukivälineestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1085/2006 täytäntöönpanosta 12.6.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 718/2007 (EUVL 2007, L 170, s. 1) johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Asetuksen (EY) N:o 1085/2006, jäljempänä ’IPA-asetus’, tarkoituksena on tarjota liittymistä valmistelevaa tukea edunsaajamaille ja tukea niitä niiden edetessä kyseisen asetuksen liitteeseen II sisältyvistä maista sen liitteeseen I sisältyviin maihin ja tätä kautta Euroopan unionin jäseniksi.”

7 Asetuksen N:o 718/2007 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei 2, 3 ja 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, IPA-asetuksen mukaisen tuen toteuttamisessa sovelletaan hajautettua hallinnointia, jossa komissio siirtää tiettyjen toimien hallinnointivastuun edunsaajamalle säilyttäen kuitenkin itsellään lopullisen kokonaisvastuun yleisen talousarvion toteuttamisesta [Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun] neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 [(EYVL 2002, L 248, s. 1)] 53 c artiklan ja EY:n perussopimusten asianomaisten määräysten mukaisesti.

Hajautettua hallinnointia sovelletaan IPA-asetuksen mukaisen tuen yhteydessä vähintään tarjouskilpailuihin, sopimukseen ja maksuihin.

--”

8 Kyseisen asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edunsaajamaan on nimettävä seuraavassa luetellut elimet ja viranomaiset:

--

f) IPA-osa-aluekohtainen tai -ohjelmakohtainen toimintarakenne;

--”

9 Mainitun asetuksen 28 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kutakin IPA-osa-aluetta tai -ohjelmaa varten on perustettava toimintarakenne, joka huolehtii IPA-asetuksen mukaisen tuen hallinnoinnista ja toteuttamisesta.

Toimintarakenteen on oltava edunsaajamaan hallintoon kuuluva elin tai sen hallintoon kuuluvien elinten muodostama ryhmä.

2. Toimintarakenne vastaa ohjelman tai ohjelmien hallinnoinnista ja toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Tämän vuoksi sen tehtävänä on muun muassa:

--

f) huolehtia tarjouskilpailuja ja avustusten myöntämismenettelyjä sekä niihin perustuvien sopimusten tekemistä varten tarvittavista järjestelyistä sekä maksujen suorittamisesta lopulliselle edunsaajalle ja varojen takaisin perimisestä lopulliselta edunsaajalta;

--”

Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013

10 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Virasto käyttää komissiolle asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 nojalla kuuluvaa toimivaltaa suorittaa tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä jäsenvaltioissa sekä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa koskevien sopimusten ja muiden voimassa olevien oikeudellisten välineiden mukaisesti, kolmansissa maissa ja kansainvälisten järjestöjen toimitiloissa.

--

2. Sen osoittamiseksi, että kyse on avustussopimukseen tai -päätökseen taikka unionin rahoitusta koskevaan sopimukseen liittyvästä petoksesta, lahjonnasta tai unionin taloudellisia etuja vahingoittavasta muusta laittomasta toiminnasta, virasto voi tehdä asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 säännösten ja menettelyjen mukaisesti talouden toimijoihin kohdistuvia tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä.

--”

11 Kyseisen asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun virasto saa tutkimuksen päätökseen, siitä laaditaan pääjohtajan alaisuudessa kertomus. Kertomuksessa esitetään tutkimuksen oikeusperusta, menettelyn eri vaiheet, todetut tosiseikat ja

niiden alustava oikeudellinen arviointi, todettujen tosiseikkojen arvioidut rahoitusvaikutukset, 9 artiklan mukaisten prosessuaalisten takeiden noudattaminen sekä tutkimuksen päätelmät.

Kertomukseen on liitettävä pääjohtajan suositukset siitä, onko toteutettava toimia vai ei. Näissä suosituksissa on mainittava tarvittaessa toimielinten, elinten ja laitosten sekä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kurinpidolliset, hallinnolliset, taloudelliset ja/tai oikeudelliset toimet sekä eriteltävä erityisesti arvioidut takaisin perittävät määrät sekä esitettävä todettujen tosiseikkojen alustava oikeudellinen arviointi.

--

3. Ulkoisesta tutkimuksesta laaditut kertomukset ja suositukset ja kaikki niihin liittyvät asiakirjat toimitetaan ulkoisia tutkimuksia koskevien sääntöjen mukaisesti asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa toimivaltaisille komission yksiköille.

--”

Digitaalisten rikosteknisten menettelyjen ohjeet OLAFin henkilöstölle

12 Digitaalisista rikosteknisistä menettelyistä OLAFin henkilöstölle 15.2.2016 annettujen OLAFin ohjeiden (jäljempänä OLAFin ohjeet) 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa todetaan seuraavaa:

”3. Digitaalisen rikosteknisen toimenpiteen alussa OLAFin henkilöstöön kuuluva digitaalisten todisteiden asiantuntija 1) dokumentoi kaikki digitaalisen rikosteknisen toimenpiteen kohteena olevat digitaaliset välineet sekä fyysisen ympäristön ja pohjapiirroksen ja valokuvaa ne sekä 2) laatii luettelon digitaalisista välineistä. Kyseinen luettelo on sisällytettävä ’digitaalisen rikosteknisen tutkinnan kertomukseen’, ja valokuvat on lisättävä sen liitteiksi.

4. Digitaalisten todisteiden asiantuntijan on yleensä toteutettava kaikkien 3 kohdassa tarkoitettujen välineiden digitaalinen rikostekninen hankinta. Digitaalisten todisteiden asiantuntijan ja tutkijan olisi mahdollisuuksien mukaan yhdessä tarkasteltava etukäteen kyseisiä välineitä, jotta voidaan määrittää, voivatko ne sisältää tutkimuksen kannalta mahdollisesti merkityksellisiä tietoja ja olisiko osittainen rikostekninen hankinta asianmukaista. Jos näin on, digitaalisten todisteiden asiantuntija voi sen sijaan toteuttaa tietojen osittaisen rikosteknisen hankinnan. Digitaalisten todisteiden asiantuntijan lisäämä sisällön lyhyt kuvaus ja asian viitenumero tallennetaan digitaalisen rikosteknisen kuvan hankinnan yhteydessä.”

13 OLAFin ohjeiden 8 artiklan 2 ja 4 kohdassa todetaan seuraavaa:

”2. Digitaalisten todisteiden asiantuntija siirtää digitaalisen rikosteknisen kuvan rikosteknisessä laboratorioissa olevalle rikostekniselle tiedostopalvelimelle. Näin siirretystä tiedostosta tulee rikostekninen työtiedosto. Digitaalisten todisteiden asiantuntijan on ilmoitettava tutkijalle heti, kun rikostekninen työtiedosto on valmis.

--

4. Kun rikostekninen työtiedosto on saatavilla, tutkija esittää kirjallisia pyyntöjä asianhallintajärjestelmän tietopyyntömoduulin kautta, jotta hän voi indeksoida rikosteknisen työtiedoston ja tarvittaessa saada apua digitaalisten todisteiden asiantuntijalta tai operatiiviselta analyytikolta tutkimuksen kannalta merkityksellisten tietojen tunnistamiseksi. Viimeksi

mainitussa pyynnössä on kuvailtava haun tarkoitus sekä tutkijan hakemien todisteiden ja/tai näytön tyyppi. Tutkijan kirjallisen pyynnön perusteella digitaalisten todisteiden asiantuntija poimii yhdessä tutkijan kanssa digitaalisen rikosteknisestä työtiedostosta hakukriteerejä vastaavat tiedot, joihin tutkijalla on ainoastaan lukuoikeus.”

Asian tausta

- 14 Asian tausta on esitetty valituksenalaisen tuomion 1–23 kohdassa, ja se voidaan tiivistää nyt vireillä olevaa menettelyä varten seuraavasti.
- 15 Vialto on Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka tarjoaa neuvontapalveluja yksityisen ja julkisen sektorin yrityksille ja yhteisöille.
- 16 Komissio teki 22.4.2011 Turkin tasavallan kanssa ennakkovalvonnan piiriin kuuluvan hajautetun hallintojärjestelmän rahoitussopimuksen, joka kuului Turkin tasavallan kansallisen ohjelman yhteydessä liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) osa-alueeseen ”siirtymävaiheen tuki ja instituutioiden kehittäminen”. Asetuksen N:o 718/2007 21 artiklassa tarkoitettu nimetty toimintarakenne oli Central Finance and Contracts Unit (CFCU), joka on turkkilainen hallintoelin.
- 17 Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (EUVL 2013/S 244-423607) julkaistiin 17.12.2013 hankkeen TR2010/0311.01 ”Digitization of Land Parcel Identification System” (viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän digitalisointi) (jäljempänä kyseessä oleva hanke) yhteydessä rajoitetussa menettelyssä tarjouspyyntö ulkoisten laadunvalvontapalvelujen suorittamista koskevasta sopimuksesta viitteellä EuropeAid/132338/D/SER/TR. Tarjouspyynnössä nimetty hankintaviranomainen oli CFCU.
- 18 Kyseistä tarjouspyyntöä vastaava hankintasopimus tehtiin 19.9.2014 sellaisen Agrotec SpA:n koordinoiman yhteenliittymän (jäljempänä yhteenliittymä) kanssa, johon kuului viisi osallistujaa Vialto mukaan luettuna. Yhteenliittymä allekirjoitti CFCU:n kanssa kyseessä olevan sopimuksen.
- 19 Sen jälkeen kun kyseessä olevassa hankkeessa tapahtunutta lahjontaa tai petosta koskevien epäilyjen vuoksi oli aloitettu tutkimus, OLAF päätti suorittaa tarkastuksia ja todentamisia Vialton tiloissa (jäljempänä paikan päällä suoritettu tai suoritettava tarkastus).
- 20 OLAF antoi 7.4.2016 kaksi toimeksiantoa, joissa nimettiin paikan päällä suoritettavasta tarkastuksesta ja digitaalisesta rikosteknisestä toimenpiteestä vastaavat työntekijät. Näiden toimeksiantojen mukaan paikan päällä suoritettavan tarkastuksen tarkoituksena oli kerätä Vialton hallussa olevat todisteet sen mahdollisesta osallisuudesta kyseessä olevan hankkeen yhteydessä tapahtuneeseen lahjontaan ja petokseen. Digitaalisen rikosteknisen toimenpiteen tarkoituksena oli muun muassa saada digitaaliset rikostekniset kuvat kaikista kyseessä olevan hankkeen hallinnoinnissa käytetyistä Vialton digitaalisista laitteista, Vialton johdon ja sen työntekijöiden sähköpostikirjeenvaihdosta, kyseessä olevan hankkeen toteuttamisessa käytetyistä asiointipostilaatikoista sekä Vialton verkossa olevista tiedostoista tai asiakirjoista, joilla saattoi olla merkitystä tutkimuksen kannalta.

- 21 Paikan päällä suoritettu tarkastus ja digitaalinen rikostekninen toimenpide toteutettiin 12.–14.4.2016. OLAF laati jokaisesta tarkastuspäivästä kertomuksen. Päivämäärää 14.4.2016 koskevassa OLAFin kertomuksessa todettiin, että Vialto oli kieltäytynyt toimittamasta OLAFille tiettyjä tietoja. Vialton edustaja allekirjoitti jokaisen kertomuksen ja esitti tarvittaessa huomautuksia.
- 22 Vialto saattoi 6.5.2016 päivätyllä kirjeellä OLAFin käsiteltäväksi valituksen, jossa se kiisti tietyt näihin kertomuksiin sisältyvät seikat tai lausui niistä. OLAF vastasi sen valitukseen 8.7.2016 päivätyllä kirjeellä.
- 23 OLAF ilmoitti 14.9.2016 päivätyllä kirjeellä Vialtolle, että tätä pidettiin henkilönä, jota kyseessä olevaan hankkeeseen kohdistuvia lahjonta- tai petosepäilyjä koskeva tutkimus koskee, ja pyysi tätä esittämään huomautuksensa kymmenen päivän kuluessa.
- 24 Vialto esitti 23.9.2016 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa OLAFille ja väitti toimineensa sovellettavien sääntöjen mukaisesti ja noudattaneensa kaikkia ehtoja, jotka koskevat OLAFin laillista oikeutta saada sen tiedot käyttöönsä.
- 25 CFCU ilmoitti 29.9.2016 päivätyllä kirjeellä Agrotecille paikan päällä Vialton tiloissa suoritetusta tarkastuksesta ja siitä, ettei Vialto ollut suostunut antamaan OLAFille oikeutta saada käyttöönsä tiettyjä tietoja, joita OLAF oli pyytänyt tutkimuksensa päätökseen saattamista varten. Se totesi vielä, että OLAFin mukaan Vialto oli rikkonut toiminnallaan kyseessä olevaan sopimukseen sovellettavien yleisten ehtojen (jäljempänä yleiset sopimusehdot) 25 artiklaa, joka koskee Euroopan unionin elinten todennuksia, valvontaa ja tarkastuksia. Se täsmensi myös, että OLAF tutki tilannetta komission toimivaltaisten yksiköiden kanssa. Koska CFCU katsoi, että yleisten sopimusehtojen mukaan Agrotec oli sen ainoa neuvottelukumppani kaikissa sopimukseen ja rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä, se ilmoitti kyseiselle yhtiölle keskeyttävänsä ennaltaehkäisevästi tämän toimittamien laskujen maksamisen ainakin siihen saakka, kunnes OLAFin tutkimus saataisiin päätökseen.
- 26 Komission naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (PO) (jäljempänä laajentumisasioiden PO) ilmoitti 13.10.2016 päivätyllä kirjeellä CFCU:lle, että Vialto oli yleisten sopimusehtojen 25 artiklan vastaisesti kieltäytynyt yhteistyöstä OLAFin suorittamassa tutkimuksessa, ja kehotti sitä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin yleisten ehtojen nojalla ja tältä osin harkitsemaan kyseessä olevan sopimuksen tai Vialton kyseisestä sopimuksesta täytäntöönpaneman osuuden täytäntöönpanon keskeyttämistä yhtenä yleisten sopimusehtojen 25 ja 35 artiklaan perustuvana mahdollisena toimenpiteenä. Se totesi vielä katsovansa, ettei Vialtolle kyseessä olevan sopimuksen perusteella maksetuille määrille voida myöntää rahoitusta unionin talousarviosta, ja pyysi CFCU:ta määrittämään nämä määrät täsmällisesti.
- 27 OLAF ilmoitti Vialtolle 9.11.2016 päivätyllä kirjeellä, että sen tutkimus oli saatettu päätökseen, että sen tutkimusta koskeva loppukertomus oli toimitettu laajentumisasioiden PO:lle ja että se oli suositellut kyseiselle PO:lle asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista niiden menettelyjen ja seuraamusten soveltamisen takaamiseksi, jotka johtuivat siitä, että Vialto oli rikkonut vakavasti yleisiä sopimusehtoja.
- 28 CFCU ilmoitti 11.11.2016 päivätyllä kirjeellä Agrotecille OLAFin tutkimuksen päätökseen saattamisesta ja OLAFin päätelmästä, jonka mukaan Vialto oli rikkonut yleisten sopimusehtojen 25 artiklaa. CFCU ilmoitti Agrotecille myös päätöksestään sulkea Vialto kaikilta osin pois kyseessä olevasta sopimuksesta ja jatkaa sopimuksen täytäntöönpanoa sen sijaan, että se olisi

noudattanut laajentumisasioiden PO:n suositusta keskeyttää sopimuksen täytäntöönpano. CFCU vaati näin ollen Agrotecia lopettamaan Vialton toiminnot välittömästi ja toteuttamaan tarvittavat toimet sen vetämiseksi pois yhteenliittymästä eli tekemään lisäyksen kyseessä olevaan sopimukseen.

- 29 Vialto riitautti 5.12.2016 päivätyssä CFCU:lle osoitetussa kirjeessä sen, että se oli suljettu pois kyseessä olevasta sopimuksesta. CFCU hylkäsi sen argumentit 10.1.2017 päivätyllä kirjeellä.
- 30 CFCU ja Agrotec allekirjoittivat 13.12.2016 kyseessä olevaan sopimukseen lisäyksen, jonka tarkoituksena oli poistaa Vialto yhteenliittymän jäsenluettelosta ja ryhtyä tämän seurauksena tarvittaviin toimenpiteisiin erityisesti rahoituksen osalta.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 31 Vialto nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 7.9.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin, että komissio velvoitetaan maksamaan sille 320 944,56 euron ja 150 000 euron suuruiset korvaukset korkoineen siitä aineellisesta ja aineettomasta vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen komission ja OLAFin Vialton mukaan lainvastaisesta toiminnasta, joka liittyy Vialton sulkemiseen pois kyseessä olevasta sopimuksesta.
- 32 Vialto esitti kanteensa tueksi kaksi OLAFin moititun toiminnan lainvastaisuutta koskevaa väitettä, jotka perustuivat ensinnäkin asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ja toiseksi hyvää hallintoa koskevan oikeuden, syrjintäkiellon periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen. Lisäksi Vialto esitti komission toiminnan lainvastaisuutta koskevan väitteen, joka perustui kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaamiseen.
- 33 Unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Vialto luopui väitettyä aineellista vahinkoa koskevasta korvausvaatimuksestaan ja alensi väitetyt aineettoman vahinkonsa korvaamiseksi vaaditun määrän 25 000 euroon korkoineen.
- 34 Valituksenalaisessa tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin totesi ensin, että komissio oli virheellisesti kiistänyt sen toimivallan ja tällä perusteella kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen, minkä jälkeen se hylkäsi kaikki Vialton OLAFia ja komissiota vastaan esittämät väitteet.
- 35 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 69–73 kohdassa, että tietoja, jotka OLAFin työntekijät olivat pyytäneet saada käyttöönsä käsiteltävässä asiassa, voitiin pitää merkityksellisinä OLAFin tutkimuksessa ja että digitaalisen rikosteknisen kuvan luominen kuuluu komissiolle asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa annettuun toimivaltaan. Se päätteli tämän perusteella valituksenalaisen tuomion 74 ja 80 kohdassa, etteivät OLAFin työntekijät olleet rikkoneet millään tavoin tätä säännöstä pyytäessään Vialtolta mahdollisuutta saada nämä tiedot käyttöönsä niiden analysoimiseksi.
- 36 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän jälkeen Vialton väitteet, joiden mukaan OLAF oli loukannut oikeutta hyvään hallintoon, syrjintäkiellon periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta. Viimeksi mainitun periaatteen osalta unionin yleinen tuomioistuin palautti ensin valituksenalaisen tuomion 114 kohdassa mieleen edellytykset, joiden on täyttyttävä, jotta yksityinen voi vedota kyseiseen periaatteeseen, ja totesi tämän jälkeen

kyseisen tuomion 116 ja 117 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa OLAFin työntekijät olivat suostuneet poikkeamaan OLAFin ohjeissa vahvistetusta menettelystä tietojen vastaanotto- ja käsittelypaikan sekä tähän tarkoitukseen käytetyn välineen osalta Vialton kieltäytyttyä hyväksymästä heidän esittämiään laillisia tiedonkeruupyynnöitä. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tämän perusteella mainitun tuomion 118 kohdassa, ettei Vialto voi vedota omaksi edukseen luottamuksensuojan periaatteen riittävän ilmeiseen loukkaamiseen luottaessaan siihen, että siihen sovelletaan poikkeuskäytäntöä, vaikka Vialto oli kieltäytynyt hyväksymästä OLAFin työntekijöiden asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti esittämiä pyyntöjä.

- 37 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi lopuksi Vialton väitteen, että komissio oli loukannut sen oikeutta tulla kuulluksi, toteamalla yhtäältä valituksenalaisen tuomion 121 kohdassa, että Vialto oli esittänyt huomautuksensa paikan päällä suoritetusta tarkastuksesta OLAFille osoitetuilla kirjeillä, ja toisaalta kyseisen tuomion 122 kohdassa, että CFCU oli tehnyt päätöksen sulkea Vialto pois kyseessä olevasta sopimuksesta ilman, että CFCU:ta olisi sitonut laajentumisasioiden pääosaston asiaa koskeva kanta.
- 38 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän johdosta Vialton nostaman kanteen kokonaisuudessaan tutkimatta edellytyksiä, jotka koskevat moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välisen riittävän suoran syy-yhteyden olemassaoloa sekä väitetyn vahingon olemassaoloa.

Asianosaisten vaatimukset

- 39 Vialto vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 40 Vialto täsmentää, että jos valituksenalainen tuomio kumotaan, se jättää unionin tuomioistuimen harkintavaltaan päättää, palautetaanko asia unionin yleiseen tuomioistuimeen asiakysymyksen ratkaisemista varten.
- 41 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen perusteettomana ja
 - velvoittaa Vialton korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

- 42 Vialto esittää valituksensa tueksi kolme valitusperustetta. Näistä valitusperusteista kaksi ensimmäistä perustuvat unionin yleisen tuomioistuimen tekemiin virheisiin siltä osin kuin se on hylännyt ne kaksi väitettä, jotka koskivat ensinnäkin asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan rikkomista ja toiseksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista. Kolmas valitusperuste perustuu unionin yleisen tuomioistuimen tekemiin virheisiin siltä osin kuin se on hylännyt väitteen kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaamisesta.

Ensimmäinen valitusperuste, joka perustuu asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan rikkomiseen

Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen ja toinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 43 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa Vialto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt useita virheitä, jotka koskevat OLAFin valtuuksia saada tiedot käyttöönsä ja kerätä ne paikan päällä suoritettavan tarkastuksen yhteydessä.
- 44 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin on sen mukaan vääristänyt tosiseikkoja kahdella tavalla ennen kuin se päätteli valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa virheellisesti, ettei OLAF ollut rikkonut asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohtaa, kun se pyysi Vialtolta saada käyttöönsä kyseisen tuomion 71 kohdassa tarkoitetut tiedot.
- 45 Valituksenalaisen tuomion taustalla oleva asia koskee yhtäältä Vialton mukaan kysymystä mainitun säännöksen rikkomisesta siitä syystä, että OLAF on pyytänyt keräämään nämä tiedot, eikä siitä syystä, että se on pyytänyt saada kyseiset tiedot käyttöönsä.
- 46 Tämä vääristäminen on johtanut siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut lakia virheellisesti, koska sen olisi pitänyt tulkita asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä oikeutta saada tiedot käyttöön siten, että siihen sisältyy yhtäältä erittäin laaja tutkintaa koskeva oikeus, jota sovelletaan kaikkiin kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin tietoryhmiin, ja toisaalta keräämistä koskeva oikeus, joka rajoittuu tietoihin, jotka liittyvät tarkastuksessa kyseessä oleviin toimiin.
- 47 Unionin yleinen tuomioistuin on toisaalta vääristänyt tosiseikkoja, kun se ei ole todennut valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että Vialto oli myöntänyt OLAFille oikeuden saada kyseessä olevat tiedot käyttöönsä. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi erityisesti pitänyt ottaa huomioon tarkastuksen kolmatta päivää koskevan OLAFin kertomuksen liite, jonka Vialto oli liittänyt kannekirjelmäänsä. Kyseisestä asiakirjasta ilmenee kuitenkin, että Vialto oli antanut OLAFille oikeuden saada sen kirjanpitojärjestelmä ja sen liiketoimet kokonaan käyttöönsä.
- 48 Toiseksi Vialto väittää, ettei valituksenalaisessa tuomiossa perustella sen 74 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan tiedot, joiden keräämistä OLAF oli pyytänyt nyt käsiteltävässä asiassa, liittyivät asianomaisiin toimiin ja olivat tarpeellisia paikan päällä suoritettujen tarkastusten kannalta asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tällainen toteamus on siis mielivaltainen.
- 49 Kolmanneksi tällaista toteamusta, joka toistetaan myös valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa, rasittaa oikeudellinen virhe, sillä ennen avainsanahakua ei voida katsoa, että kaikki OLAFin pyytämät tiedot, erityisesti Vialton kahden työntekijän kirjeenvaihto ja tietokoneiden sisältö kokonaisuudessaan sekä sen palvelin kokonaisuudessaan ja jäljennös kaikista sen liiketoimista vuodesta 2012 lähtien, liittyivät tutkimuksessa kyseessä olleisiin toimiin ja olivat tutkimuksen kannalta tarpeellisia siten, että OLAFilla oli oikeus kerätä ne.

- 50 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin on Vialton mukaan vääristänyt tosiseikkoja todetessaan valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, että Vialto oli vastustanut ainoastaan näiden tietojen keräämistä välineiltä, jotka oli vietävä OLAFin toimitiloihin, vaikka Vialto on alusta alkaen vastustanut yleisesti sellaisten tietojen keräämistä, jotka eivät liittyneet tarkastettuun hankkeeseen.
- 51 Komissio vaatii, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen ja toinen osa hylätään perusteettomina.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 52 Ensimmäiseksi on todettava, ettei se Vialton väite voi menestyä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on vääristänyt sen väitteen ulottuvuutta, jonka se oli esittänyt ensimmäiseen oikeusasteeseen jättämässään kannekirjelmässä ja joka koski asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan rikkomiseen perustuvaa OLAFin moititun toiminnan lainvastaisuutta.
- 53 On nimittäin huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että Vialto moittii OLAFia siitä, että tämä on vaatinut mahdollisuutta kerätä kyseisen säännöksen vastaisesti tietoja, joilla ei ollut yhteyttä kyseessä olevaan hankkeeseen. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, että Vialto väittää antaneensa OLAFin työntekijöille oikeuden saada käyttöönsä kaikki pyydetyt tiedot ja vastustaneensa ainoastaan kyseisten tietojen keräämistä.
- 54 Ei siis voida katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tulkinnut ensimmäiseen oikeusasteeseen jätettyä kannekirjelmää siten, että kyseinen väite koski asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan rikkomista sen vuoksi, että OLAF oli pyytänyt saada nämä tiedot käyttöönsä, eikä niinkään niiden keräämistä.
- 55 Toiseksi on huomautettava siitä Vialton väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on vääristänyt tosiseikkoja, kun se ei ole todennut valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että Vialto oli antanut OLAFille oikeuden saada kaikki pyydetyt tiedot käyttöönsä, että kyseinen kohta on sen unionin yleinen tuomioistuimen päättelyn johtopäätös, joka koskee asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan tulkintaa, eikä se sisällä mitään arviointia Vialton toiminnasta. Tästä seuraa, että kyseinen väite perustuu mainitun kohdan virheelliseen tulkintaan.
- 56 Vaikka oletetaan, että Vialto olisi pyrkinyt tällä väitteellä riitauttamaan perustelut, joiden nojalla unionin yleinen tuomioistuin päätyi tällaiseen johtopäätökseen, on lisäksi huomautettava, ettei valituksenalaisen tuomion 63–78 kohta sisällä toteamusta, jonka mukaan Vialto olisi kieltäytynyt antamasta OLAFille oikeutta saada valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa tarkoitettut tiedot käyttöönsä.
- 57 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut sitä vastoin valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa, että OLAFin työntekijät olivat päättäneet paikan päällä suoritettua tarkastusta ja digitaalisen rikosteknisen toimenpiteen ilman, että Vialto olisi toimittanut heille tietoja, joiden se katsoi kuuluvan salassapitovelvollisuuden tai niiden sopimusehtojen piiriin, joihin se vetoaa.
- 58 Tältä osin on muistutettava, että – kuten SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee – muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksiä koskevilta osin. Näin ollen ainoastaan unionin

yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston ja arvioimaan sitä sekä selvitysaineistoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että nämä tosiseikat ja selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston ja selvitysaineiston arviointi ei siis ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 25.2.2021, Dalli v. komissio, C-615/19 P, EU:C:2021:133, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 59 Tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmeistä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että on tarpeen ryhtyä uudelleen arvioimaan tosiseikastoa ja selvitystä. Valittajan on ilmoitettava täsmällisesti ne seikat, jotka se katsoo unionin yleisen tuomioistuimen ottaneen huomioon vääristyneellä tavalla, ja näytettävä toteen ne arviointivirheet, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin on valittajan mukaan päätenyt niiden ottamiseen huomioon vääristyneellä tavalla (tuomio 4.3.2020, Tulliallan Burlington v. EUIPO, C-155/18 P–C-158/18 P, EU:C:2020:151, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Vialto väittää lähinnä, että jos unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut huomioon paikan päällä suoritettujen tarkastusten kolmatta päivää koskevan OLAFin kertomuksen liitteen, johon Vialton kyseisen tarkastuspäivän kulkua koskevat huomautukset sisältyvät, sen olisi pitänyt todeta, että Vialto oli antanut OLAFille oikeuden saada pyydetyt tiedot käyttöönsä kokonaisuudessaan.
- 61 On kuitenkin huomautettava, että tällaisessa asiakirjassa toistetaan tarkastuksen kulkua koskevat Vialton huomautukset, joten sen perusteella voidaan ainoastaan vahvistaa Vialton näkemys tästä kulusta. Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, että Vialto väittää antaneensa OLAFin työntekijöille oikeuden saada käyttöönsä kaikki pyydetyt tiedot.
- 62 Tästä seuraa, että Vialton esittämän väitteen perusteella ei voida todeta, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston tai selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, joten kyseinen väite on hylättävä perusteettomana.
- 63 Kolmanneksi on huomautettava siihen liittyen, että valituksenalaisen tuomion 74 kohtaan sisältyvää toteamusta koskevien perustelujen väitetään olevan puutteelliset, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuus ei edellytä, että unionin yleinen tuomioistuin esittää sellaisen selvityksen, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan asianosaisten esittämiä päätelmiä, joten unionin yleisen tuomioistuimen perustelut voivat olla implisiittisiä, kunhan ne, joita asia koskee, saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden perusteluja, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan laillisuusvalvontaansa (tuomio 25.6.2020, CSUE v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Nyt esillä olevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt valituksenalaisen tuomion 66–73 kohdassa ne syyt, joiden vuoksi se päätyi katsomaan, että tiedot, jotka OLAF oli pyytänyt saada kerätä, liittyivät kyseessä oleviin toimiin ja olivat tarpeellisia paikan päällä suoritettavan tarkastuksen kannalta asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 65 Näistä kohdista ilmenee, että tällainen toteamus perustuu ensinnäkin kyseisen säännöksen sanamuotoon, josta unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ilmenee yhtäältä, että OLAFilla on oikeus saada käyttöönsä kaikki tutkimuksensa kohteena olevia seikkoja koskevat tiedot ja asiakirjat ja ottaa jäljennöksiä asiakirjoista, jotka ovat tarpeellisia sen tarkastuksen suorittamiseksi

paikan päällä, ja toisaalta, että sillä on tiettyä harkintavaltaa tässä tarkoituksessa merkityksellisten tietojen määrittämisessä. Unionin yleinen tuomioistuin on niin ikään tukeutunut OLAFin käsiteltävässä asiassa suorittaman tutkimuksen kohteeseen ja pyydettyihin tietoihin, jotka unionin yleisen tuomioistuimen mukaan olivat mainitussa säännöksessä tarkoitettuna kaltaisia tietoja. Unionin yleinen tuomioistuin on lopuksi viitannut digitaalisen rikosteknisen toimenpiteen erityispiirteisiin ja etenkin tarpeeseen indeksoida tiedot toteuttamalla kyseessä olevista tiedoista digitaalisia kuvia, jotta tutkimuksen kannalta merkitykselliset asiakirjat voidaan tunnistaa.

- 66 Nämä perustelut ovat riittävät, jotta yhtäältä Vialto voi ymmärtää ne syyt, joiden vuoksi sen argumentaatio on hylätty, ja jotta toisaalta unionin tuomioistuin pystyy harjoittamaan laillisuusvalvontaansa. Perustelujen puutteellisuutta koskeva väite, johon Vialto on vedonnut, on siis hylättävä perusteettomana.
- 67 Neljänneksi on huomautettava väitetystä oikeudellisesta virheestä, joka koskee asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan tulkintaa, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, että tiedot, jotka OLAF pyysi saada kerätä nyt käsiteltävässä asiassa, liittyivät kyseessä oleviin toimiin ja olivat tarpeellisia paikan päällä suoritettavan tarkastuksen kannalta kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi katsonut valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, ettei OLAF ollut rikkonut kyseistä säännöstä mitenkään pyytäessään Vialtolta mahdollisuutta saada nämä tiedot käyttöönsä niiden analysoimiseksi.
- 68 Asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa säädetään tältä osin, että komission tarkastajilla on samoin edellytyksin kuin kansallisilla hallinnollisilla tarkastajilla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus saada käyttöönsä kaikki kyseisiin toimiin liittyvät tiedot ja asiakirjat, jotka osoittautuvat tarpeellisiksi paikan päällä suoritettavien tarkastusten ja todennusten kannalta. Kyseisessä säännöksessä täsmennetään, että he voivat käyttää samoja aineellisia tarkastuskeinoja kuin kansalliset hallinnolliset tarkastajat ja etenkin ottaa asiaankuuluvista asiakirjoista jäljennöksiä. Mainitussa säännöksessä säädetään myös, että paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todennukset voivat koskea etenkin tietojenkäsittelyjärjestelmissä olevia tietoja.
- 69 Päätöksen 1999/352 2 artiklan 1 kohdasta ja asetuksen N:o 883/2013 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee lisäksi, että komissiolle asetuksen N:o 2185/96 nojalla kuuluvaa toimivaltaa suorittaa tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä käyttää OLAF.
- 70 Näistä säännöksistä yhdessä ilmenee, että OLAFin työntekijöillä on paikan päällä suoritettavan tarkastuksen yhteydessä samoin edellytyksin kuin kansallisilla hallinnollisilla tarkastajilla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus saada käyttöönsä kaikki tiedot – tietojenkäsittelyjärjestelmissä olevat tiedot mukaan lukien –, jotka osoittautuvat tarpeellisiksi paikan päällä suoritettavan tarkastuksen kannalta, ja että he voivat käyttää samoja aineellisia tarkastuskeinoja kuin kansalliset hallinnolliset tarkastajat ja etenkin ottaa asiaankuuluvista asiakirjoista jäljennöksiä.
- 71 Vaikka tässä säännöksessä viitataan OLAFin työntekijöiden tiedonsaantioikeutta sääntelevien edellytysten osalta asianomaisen jäsenvaltion oikeuteen, on todettava, ettei Vialto väitä mitenkään, että OLAF olisi rikkonut kyseessä olevassa paikan päällä suoritettavassa tarkastuksessa Unkarin oikeuden sovellettavia sääntöjä, eikä se esitä mitään tämän suuntaista argumenttia.

- 72 Lisäksi on huomautettava, ettei Vialto kiistä unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia, jotka koskevat digitaalisen rikosteknisen kuvan toteuttamista ja jotka sisältyvät valituksenalaisen tuomion 73 kohtaan, jossa viitataan kyseisen tuomion 44 kohtaan sisältyviin selityksiin. Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin todennut näissä kohdissa muun muassa OLAFin ohjeiden 4 ja 8 kohtaan nojautumalla, että tällaisen menettelyn yhteydessä digitaalisen rikosteknisen kuvan toteuttaminen digitaaliseen tallennusvälineeseen sisältyvistä tiedoista mahdollistaa tietojen indeksoinnin, jolla puolestaan pyritään mahdollistamaan avainsanahaut erityisellä rikosteknisellä ohjelmistolla OLAFin tutkimuksen kannalta merkityksellisten asiakirjojen tunnistamiseksi.
- 73 Siltä osin kuin Vialto pyrkii argumentaatiollaan rinnastamaan tällaisen digitaalisen rikosteknisen kuvan toteuttamisen kaikista tietyille digitaalisille välineille tallennetuista tiedoista asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun jäljennöksen ottamiseen kaikista näille välineille tallennetuista asiakirjoista, on korostettava, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa todennut – tämä toimi on vain välivaihe tällaisten tietojen tutkinnassa (ks. analogisesti tuomio 16.7.2020, Nexans France ja Nexans v. komissio (C-606/18 P, EU:C:2020:571, 63 kohta).
- 74 Vaikka tällaisen kuvan toteuttaminen edellyttää teknisellä tasolla välttämättä kaikkien kyseessä olevien tietojen ”jäljentämistä” vaiheessa, jossa niiden merkityksellisyyttä ei ole vielä tutkittu, tämä toimi kuuluu kuitenkin asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdassa vahvistetun tiedonsaantia koskevan oikeuden käyttämisen piiriin, koska sen avulla voidaan yksinomaan tunnistaa tutkimuksen kannalta merkitykselliset asiakirjat. Ei voida katsoa, että näin tehdessään OLAF ottaa jäljennöksen kaikista asianomaista asiakirjoista kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Kyseisen säännöksen sanamuodosta ja rakenteesta nimittäin ilmenee, että tarkastajan oikeus ottaa jäljennöksiä asiaankuuluvista asiakirjoista tarkoittaa – tiedonsaantia koskevan oikeuden käyttämisestä poiketen – sitä, että tarkastaja pitää niistä asiakirjoista, jotka hän on saanut käyttöönsä, pysyvästi hallussaan tiettyjen sellaisten asiakirjojen jäljennöksiä, jotka hän on tunnistanut tutkimuksensa kannalta merkityksellisiksi, ja näitä asiakirjoja voidaan myöhemmin käyttää tutkimuksen yhteydessä.
- 75 Näin ollen on ilmeistä, että unionin yleinen tuomioistuin saattoi perustellusti katsoa, että tällaisen digitaalisen rikosteknisen kuvan toteuttaminen voidaan liittää OLAFille asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan nojalla annettuun toimivaltaan saada käyttöönsä paikan päällä suoritettavan tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja ottaa jäljennöksiä asiaankuuluvista asiakirjoista.
- 76 Vialto ei siis ole osoittanut, että unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, joka sisältyy valituksenalaisen tuomion 74 ja 80 kohtaan ja jonka mukaan OLAFin Vialtolle esittämä pyyntö saada kerätä valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa tarkoitettut tiedot digitaalisen rikosteknisen kuvan toteuttamiseksi ei ollut asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan vastainen, olisi oikeudellisesti virheellinen.
- 77 Oikeudellista virhettä, johon Vialto on vedonnut tällaisen toteamuksen osalta, koskeva väite on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 78 Viidenneksi on huomautettava, että Vialton väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on väärinänyt valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa tosiseikkoja, perustuu valituksenalaisen tuomion 75 kohdan virheelliseen tulkintaan, ja myös se on hylättävä perusteettomana. Unionin

yleinen tuomioistuin on nimittäin todennut kyseisessä kohdassa ainoastaan, että Vialto on vastustanut tietojen keräämistä välineeltä, joka on vietävä pois sen toimitiloista, mitä Vialto ei kiistä.

- 79 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen ja toinen osa on tämän johdosta hylättävä perusteettomina.

Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa

– Asianosaisten lausumat

- 80 Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa Vialto väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa oikeudellisen virheen, kun se on hylännyt sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen kannalta merkityksettöminä Vialton väitteet, jotka perustuivat salassapitovelvollisuuden noudattamiseen ja sen kauppakumppaneiden kanssa tehtyjen sopimusten sopimusehtoihin. Vialto pitää tällaisia väitteitä merkityksellisinä sen osoittamiseksi, että OLAF on rikkonut asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohtaa, sillä niillä voidaan näyttää toteen, että Vialton esittämät tutkimukseen liittymättömien tietojen keräämistä koskevat varaukset olivat perusteltuja. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Vialton olisi kuitenkin täytynyt todistaa, ettei tällaisten varaumien esittäminen merkinnyt oikeuden väärinkäyttöä.
- 81 Vialto väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut kannekirjelmän vääristyneellä tavalla huomioon todetessaan valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa, ettei OLAFin voida katsoa pakottaneen Vialtoa loukkaamaan salassapitovelvollisuuttaan tai kauppakumppaneidensa kanssa tehtyjen sopimusten sopimusehtoja, vaikka se ei ole millään tavoin väittänyt, että OLAF olisi pakottanut sen toimimaan näin.
- 82 Komissio vaatii, että ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa hylättävä, koska sen tutkimatta ottamisen edellytykset osittain puuttuvat, se on osittain tehoton ja se on joka tapauksessa perusteeton.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 83 Valituksenalaisen tuomion 77 kohtaa Vialton mukaan rasittavasta oikeudellisesta virheestä on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin on todennut kyseisessä kohdassa, että Vialton väitteet, jotka perustuvat salassapitovelvollisuuteen ja sen kauppakumppaneille annettuihin sopimukseen perustuviin sitoumuksiin, eivät olleet merkityksellisiä sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen kannalta, koska niillä pyrittiin perustelemaan sitä, että Vialto oli kieltäytynyt toimittamasta OLAFille tiettyjä tietoja, jotka tämä oli pyytänyt saada käyttöönsä, eikä niillä pyritty moittimaan OLAFia tai komissiota sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeisestä rikkomisesta, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia.
- 84 Sillä Vialton väitteellä, jonka mukaan sillä oli ollut velvollisuus todistaa, että sen esittämät varaukset siitä, että OLAF kerää tiettyjä tietoja, eivät merkinneet oikeuden väärinkäyttöä, ei tässä yhteydessä voida osoittaa, että ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt väitteet, jotka koskivat salassapitovelvollisuutta ja Vialton kauppakumppaneilleen antamia sopimukseen perustuvia sitoumuksia, olivat omiaan osoittamaan sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeisen rikkomisen, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia. Tämä väite on näin ollen tehoton.

- 85 Sama koskee sitä Vialton esiin tuomaa seikkaa, että kannekirjelmää on vääristetty. Vaikka nimittäin oletetaan, että – kuten Vialto väittää – unionin yleinen tuomioistuin on vääristänyt ensimmäiseen oikeusasteeseen jätettyä kannekirjelmää katsoessaan, että sen oli vastattava valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa väitteeseen, jota Vialto ei ollut esittänyt ja joka perustui siihen, että OLAF on käyttänyt Vialton osalta pakkoa velvoittamalla sen loukkaamaan salassapitovelvollisuutta ja sen kauppakumppaneille annettuja sopimukseen perustuvia sitoumuksia, tällaisella virheellä ei voitaisi kuitenkaan kyseenalaistaa Vialton ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän ensimmäisen väitteen hylkäämistä.
- 86 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun ylimääräisiä perusteluja koskevat väitteet eivät voi aiheuttaa tämän ratkaisun kumoamista ja ovat näin ollen tehottomia (tuomio 25.2.2021, Dalli v. komissio, C-615/19 P, EU:C:2021:133, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 87 Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa on näin ollen hylättävä tehottomana ja kyseinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen valitusperuste, joka perustuu luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen

Asianosaisten lausumat

- 88 Toisessa valitusperusteessaan Vialto esittää joukon väitteitä, joilla pyritään osoittamaan, että unionin yleinen tuomioistuin on päätellyt valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa virheellisesti, etteivät OLAFin työntekijät olleet loukanneet luottamuksensuojan periaatetta nyt käsiteltävässä asiassa.
- 89 Ensinnäkin valituksenalaisen tuomion perustelut ovat Vialton mukaan puutteelliset, koska kyseisessä tuomiossa ei selitetä syytä, jonka vuoksi yksi niistä kolmesta edellytyksestä, joiden täyttymistä luottamuksensuojan periaatteeseen vetoaminen edellyttää, ei ole täyttynyt nyt käsiteltävässä asiassa.
- 90 Toiseksi Vialto väittää, että valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa on tehty oikeudellinen virhe, koska siinä ei oteta huomioon oikeuskäytäntöä, jossa kielletään sellaisen lainmukaisen hallintotoimen taannehtiva peruuttaminen, jolla myönnetään subjektiivisia oikeuksia tai vastaavia etuja. OLAFin työntekijöiden tarkastuksen ensimmäisenä päivänä antamat vakuuttelut kyseisen tarkastuksen toteuttamismenettelystä olivat nimittäin laillisia. Vialto täsmentää tältä osin, että poikkeus OLAFin ohjeisiin ei merkitse asetuksen N:o 2185/96 rikkomista. OLAFin työntekijät eivät siis olisi voineet kumota näitä vakuutteluja jälkeenpäin ja edellyttää, että kyseinen tarkastus suoritetaan ikään kuin tällaisia vakuutteluja ei olisi milloinkaan annettu.
- 91 Lisäksi hallintotoimen peruuttaminen taannehtivasti on kielletty, vaikka hallintotoimea olisi pidettävä lainvastaisena.
- 92 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin on Vialton mukaan tehnyt oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa, ettei Vialto voinut vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen, kun se oli luottanut siihen, että siihen sovelletaan poikkeuskäytäntöä, vaikka Vialto oli kieltäytynyt hyväksymästä asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohtaan perustuvia OLAFin työntekijöiden pyyntöjä. Erityisesti kyseisen kohdan muotoilu antaa Vialton mukaan sen vaikutelman, että Vialto on toiminut vilpillisessä mielessä. Koska OLAFin työntekijöiden pyynnöt

eivät myöskään olleet kyseisen säännöksen mukaisia, Vialton päätös olla hyväksymättä näitä pyyntöjä on siis ollut täysin laillinen. Jos OLAFin työntekijät olisivat katsoneet, että Vialto oli menettelyllään toiminut lainvastaisesti tai estänyt tutkimuksen, heidän olisi asetuksen N:o 2185/96 4 ja 9 artiklan mukaisesti pitänyt pyytää kansallisten viranomaisten apua. OLAFin työntekijät ovat kuitenkin päättäneet saattaa tarkastuksen päätökseen kyseistä menettelyä noudattamatta.

- 93 Komissio väittää, että toinen valitusperuste on osittain tehoton ja joka tapauksessa perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 94 Ensimmäiseksi on huomautettava valituksenalaisen tuomion väitetysti puutteellisista perusteluista, että tämän tuomion 63 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuus ei edellytä, että unionin yleinen tuomioistuin esittää sellaisen selvityksen, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan asianosaisten esittämiä päätelmiä, joten unionin yleisen tuomioistuimen perustelut voivat olla implisiittisiä, kunhan ne, joita asia koskee, saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden perusteluja, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan laillisuusvalvontaansa.
- 95 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on palauttanut ensin valituksenalaisen tuomion 114 kohdassa mieleen edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta yksityinen voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, ja todennut tämän jälkeen kyseisen tuomion 116 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa OLAFin työntekijät olivat sen jälkeen, kun Vialto oli kieltäytynyt hyväksymästä heidän tiedonkeruupyynnöjään, suostuneet poikkeamaan OLAFin ohjeissa vahvistetusta menettelystä tietojen vastaanotto- ja käsittelypaikan sekä tähän tarkoitukseen käytetyn välineen osalta. Unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut lisäksi mainitun tuomion 117 kohdassa, että OLAFilla oli asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus saada käyttöönsä ne tiedot, joita Vialto ei suostunut antamaan sen käyttöön. Unionin yleinen tuomioistuin on päätellyt tämän perusteella saman tuomion 118 kohdassa, ettei Vialto voinut vedota hyväkseen luottamuksensuojan periaatteen riittävän ilmeiseen loukkaamiseen luottaessaan siihen, että siihen sovelletaan poikkeuskäytäntöä, vaikka Vialto oli kieltäytynyt hyväksymästä asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan mukaisia OLAFin työntekijöiden pyyntöjä.
- 96 Valituksenalaisen tuomion 113–118 kohdasta siis ilmenee unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen, ettei Vialtolla ollut oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen sovellettaessa sopimusta, jota se oli päättänyt olla noudattamatta.
- 97 Tämä perustelu on kuitenkin riittävä, jotta Vialto voi ymmärtää ne syyt, joiden vuoksi sen argumentaatio on hylätty, ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa laillisuusvalvontaansa. Vialton esittämä perustelujen puutteellisuutta koskeva väite on siis hylättävä perusteettomana.
- 98 Toiseksi on riittävää todeta Vialton väitteestä, joka perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee oikeuden luovan toimen peruuttamisen edellytyksiä, että Vialto ei ole vedonnut tähän väitteeseen ensimmäisessä oikeusasteessa.
- 99 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että uusi peruste, johon vedotaan ensi kertaa vasta muutoksenhakuvaiheessa unionin tuomioistuimessa, on jätettävä tutkimatta. Unionin tuomioistuin on siten muutoksenhaussa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan arvioinnit, jotka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt sille esitetystä

perusteista. Jos asianosaisella olisi oikeus esittää ensi kertaa vasta unionin tuomioistuimessa perusteita, joihin hän ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut, asianosaisella olisi oikeus saattaa unionin tuomioistuimen, jonka toimivalta muutoksenhakuasioissa on rajoitettu, käsiteltäväksi unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävään asiaan nähden laajempi asia (tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 100 Tämä väite on siis jätettävä tutkimatta.
- 101 Kolmanneksi on todettava Vialton väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa, että Vialto ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen luottaessaan siihen, että siihen sovelletaan poikkeuskäytäntöä, vaikka Vialto oli kieltäytynyt hyväksymästä OLAFin työntekijöiden asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohtaan perustuvia pyyntöjä, että kun unionin yleinen tuomioistuin viittaa näin Vialton kieltäytymiseen toimittamasta tiettyjä tietoja, vaikka Vialto oli sitoutunut tähän, se on implisiittisesti mutta välttämättä katsonut, ettei Vialto voi vedota perusteltuun luottamukseen sovellettaessa sopimusta, jota se oli päättänyt olla noudattamatta.
- 102 On kuitenkin katsottava, että kun Vialto on kieltäytynyt noudattamasta OLAFin työntekijöille tällaisen sopimuksen yhteydessä annettuja sitoumuksia, kyseisen sopimuksen soveltaminen on ollut Vialton toiminnan johdosta mahdotonta, joten Vialto ei voi tämän jälkeen vedota perusteltuun luottamukseen sopimusta sovellettaessa.
- 103 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa, että Vialtolla ei ollut oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen sovellettaessa sopimusta, jota se oli päättänyt olla noudattamatta.
- 104 Vialton väite, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa on oikeudellinen virhe, on siis hylättävä perusteettomana.
- 105 Neljänneksi on todettava Vialton väitteestä, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 118 kohdan muotoilusta saa sen vaikutelman, että se on toiminut vilpillisessä mielessä, että tämä väite perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan, koska mainittuun kohtaan ei sisälly mitään tämän suuntaista arviointia, ja se on siis hylättävä perusteettomana.
- 106 Viidenneksi on huomautettava Vialton väitteestä, jonka mukaan OLAFin työntekijöiden esittämä tietojenkeruupyyntö ei ollut asetuksen N:o 2185/96 7 artiklan 1 kohdan mukainen, että Vialton esittämän ensimmäisen valitusperusteen tutkinnasta ilmenee, että myös tämä väite on hylättävä perusteettomana.
- 107 Kuudenneksi on todettava Vialton väitteestä, joka perustuu asetuksen N:o 2185/96 4 ja 9 artiklaan, että Vialto ei ole esittänyt tällaista väitettä ensimmäisessä oikeusasteessa, joten se on tämän tuomion 99 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella jätettävä tutkimatta.
- 108 Edellä esitetyn perusteella toinen valitusperuste on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Kolmas valitusperuste, joka perustuu kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamiseen

Asianosaisten lausumat

- 109 Kolmannessa valitusperusteessaan Vialto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt useita virheitä hylätessään valituksenalaisen tuomion 121–123 kohdassa Vialton väitteet, joiden mukaan sen oikeutta tulla kuulluksi on loukattu.
- 110 Ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 121 kohtaan sisältyvillä toteamuksilla, jotka koskevat sitä, että OLAFin väitetään kuulleen Vialtoa, ei ole mitään merkitystä tutkittaessa sitä, onko laajentumisasioiden PO loukannut Vialton oikeutta tulla kuulluksi.
- 111 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin on Vialton mukaan vääristänyt tosiseikkoja todetessaan valituksenalaisen tuomion 94 ja 122 kohdassa, ettei kyseisen PO:n kanta Vialton osalta toteutettavista toimenpiteistä sitonut CFCU:ta. Asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, että tällainen pyyntö on sitonut CFCU:ta. Asia ei voi olla toisin, sillä sama PO rahoittaa hankkeen ja on siis allekirjoittanut kyseessä olevan sopimuksen.
- 112 Tällainen tosiseikkojen vääristäminen on Vialton mielestä johtanut siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut lakia virheellisesti. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi nimittäin pitänyt päätellä, että laajentumisasioiden PO:lla oli velvollisuus kuulla Vialtoa, ennen kuin se osoitti CFCU:lle pyyntönsä toteuttaa kyseessä olevassa sopimuksessa määrätyt tarpeelliset toimenpiteet sen vuoksi, että Vialto oli rikkonut sopimusvelvoitteitaan.
- 113 Kolmanneksi laajentumisasioiden PO:n olisi Vialton mukaan pitänyt kunnioittaa sen oikeutta tulla kuulluksi myös sen suosituksensa yhteydessä, jonka mukaan kyseessä olevan sopimuksen tai Vialton täytäntöönpaneman sopimuksen osan täytäntöönpano olisi keskeytettävä ja jonka se oli liittänyt pyyntöönsä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja erityisesti sen 4.4.2019 antamasta tuomiosta OZ v. EIP (C-558/17 P, EU:C:2019:289) nimittäin ilmenee, että oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava myös silloin, kun unionin toimielin antaa suosituksia, jotka eivät ole sitovia.
- 114 Komissio yhtyy unionin yleisen tuomioistuimen esittämään arviointiin oikeudesta tulla kuulluksi ja vaatii kolmannen valitusperusteen hylkäämistä perusteettomana.
- 115 Ensinnäkin vaikka oletetaan, että komission olisi pitänyt kuulla Vialtoa ennen kuin se antoi suosituksensa CFCU:lle, OLAF on nyt käsiteltävässä asiassa noudattanut tällaista muodollisuutta suosituksen taustalla olevana komission yksikkönä.
- 116 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin on komission mukaan todennut tosiseikkoja vääristämättä, että komissio oli pelkästään kehottanut CFCU:ta toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet esittämällä tältä osin esimerkkinä suosituksia. Komission Vialton osalta omaksuma kanta ei siis sitonut CFCU:ta. Se, että komissio rahoitti hankkeen, ei merkitse sitä, että tällainen kanta on sitova.
- 117 Kolmanneksi komissio väittää, että 4.4.2019 annetusta tuomiosta OZ v. EIP (C-558/17 P, EU:C:2019:289) ilmenee, että kuuleminen suosituksen antavassa elimessä on toissijaista, ja merkitystä annetaan sitä vastoin päätöksentekoaikavälille. Kyseisen tuomion taustalla olevassa

asiassa kyseessä ollut tilanne eroaa lisäksi nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta tilanteesta, sillä ensin mainitussa asiassa suosituksen antanut elin ja päätöksentekoeelin kuuluivat samaan hallintorakenteeseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 118 Siltä osin kuin on kyse siitä oikeudellisesta virheestä, joka unionin yleisen tuomioistuimen väitetään tehneen valituksenalaisen tuomion 122 kohdassa, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisessä kohdassa, ettei laajentumisasioiden PO:lla ollut velvollisuutta kuulla Vialtoa ennen kuin CFCU teki päätöksensä sulkea Vialto pois kyseessä olevasta sopimuksesta, sillä perusteella, että CFCU teki kyseisen päätöksen ilman, että laajentumisasioiden PO:n tätä asiaa koskeva kanta sitoi sitä.
- 119 Vialto kiistää tällaisen päätelmän ja väittää, että vaikka oletetaan, että CFCU on tehnyt mainitun päätöksen ilman, että laajentumisasioiden PO:n asiaa koskeva kanta sitoi sitä, kyseisen PO:n olisi pitänyt kuulla Vialtoa ennen tällaisen kannan muodostamista.
- 120 Tältä osin on huomautettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen sisältyy erityisesti jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.
- 121 Oikeus tulla kuulluksi takaa siten jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (tuomio 4.6.2020, SEAE v. De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 122 On myös muistutettava, että puolustautumisoikeuksiin kuuluva oikeus tulla kuulluksi on unionin oikeuden yleinen periaate, jota on noudatettava, vaikka tältä osin ei olisi annettu erityistä säännöstöä. Tämä periaate edellyttää, että henkilöille, joille päätös on osoitettu ja joiden etuihin se merkittävästi vaikuttaa, annetaan tilaisuus ilmaista tehokkaasti kantansa niistä seikoista, joita on käytetty heitä vastaan kyseisen päätöksen perustelemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti, C-566/14 P, EU:C:2016:437, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 123 Kuten julkisasiamies on lisäksi huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 121 kohdassa, puolustautumisoikeuksien, joihin kuuluu oikeus tulla kuulluksi, loukkaamista on tutkittava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2011, Solvay v. komissio, C-110/10 P, EU:C:2011:687, 63 kohta).
- 124 Kyseessä olevasta laajentumisasioiden PO:n kannasta on todettava, että asetuksen N:o 718/2007 10 artiklassa tosin säädetään liittymistä valmistelevan tuen täytäntöönpanon yleisinä periaatteina, että komissio siirtää edunsaajamalle tiettyjen toimien hajautetun hallinnointivastuun, joka kattaa ainakin tarjouskilpailut, sopimukset ja maksut. Lisäksi kyseisen asetuksen 21 artiklan 1 kohdan f alakohdasta ilmenee, että edunsaajamaa nimeää IPA-osa-aluekohtaisen tai -ohjelmakohtaisen toimintarakenteen. Mainitun asetuksen 28 artiklasta ilmenee lisäksi, että toimintarakente on edunsaajamaan hallintoon kuuluva elin tai sen hallintoon kuuluvien elinten muodostama ryhmä, joka vastaa kyseisen tuen hallinnoinnista ja toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen huolehtimalla muun muassa

tarjouskilpailuista, avustusten myöntämismenettelyistä ja niihin perustuvien sopimusten tekemisestä (ks. vastaavasti määräys 4.7.2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon v. komissio ym., C-520/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:457, 32 kohta).

- 125 Tästä seuraa, että kolmansien maiden tekemät julkiset hankintasopimukset, joihin voidaan myöntää tukea IPA-välineestä ja joihin sovelletaan hajautetun hallinnoinnin periaatetta, ovat edelleen kansallisia hankintasopimuksia ja että kyseessä olevien hankintasopimusten osalta tarjouksen tehneillä yrityksillä tai sopimuspuoleksi valituilla yrityksillä on oikeussuhteita ainoastaan hankintasopimuksesta vastuussa olevaan kolmanteen valtioon (ks. vastaavasti määräys 4.7.2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon v. komissio ym., C-520/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:457, 34 kohta).
- 126 Kuten asetuksen N:o 718/2007 10 artiklan 1 kohdasta ilmenee, komissio säilyttää kuitenkin itsellään lopullisen kokonaisvastuun yleisen talousarvion toteuttamisesta, joten sillä on toimivalta määrittää määrät, jotka mahdollisesti jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle.
- 127 Kun otetaan huomioon komissiolla oleva lopullinen kokonaisvastuu yleisen talousarvion toteuttamisesta, on todettava, että sellaisen kirjeen, jossa komissio suosittelee CFCU:ta olemaan työskentelemättä Vialton kanssa ja toteaa, että Vialtolle kyseessä olevan hankkeen yhteydessä maksetuille määrille ei missään tapauksessa voida myöntää rahoitusta unionin talousarviosta, voidaan kohtuudella katsoa olevan käytännössä omiaan vaikuttamaan huomattavasti CFCU:n päätökseen niistä toimenpiteistä, joihin Vialton osalta on ryhdyttävä kyseessä olevan sopimuksen yhteydessä, ja tämä vaikutus ylittää tuntuvasti sen vaikutuksen, joka pelkällä suosituksella odotetaan olevan.
- 128 Tällaisella komission kannalla voi siten olla asianomaiselle talouden toimijalle sellaisia seurauksia, että tälle on annettava tilaisuus esittää huomautuksia siitä toiminnasta, josta sitä moititaan, ja toimenpiteistä, joihin sen osalta on ryhdyttävä kyseessä olevan sopimuksen yhteydessä, ennen kuin komissio määrittää kantansa näihin kysymyksiin (ks. analogisesti tuomio 10.7.2001, Ismeri Europa v. tilintarkastustuomioistuin, C-315/99 P, EU:C:2001:391, 29 kohta).
- 129 Tätä komission kantaa on siis pidettävä perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna yksittäisenä toimenpiteenä, joka vaikuttaa Vialtoon epäedullisesti.
- 130 Näin ollen on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 122 kohdassa, ettei komissiolla ollut velvollisuutta kuulla Vialtoa ennen kuin CFCU teki päätöksensä sulkea Vialto pois kyseessä olevasta sopimuksesta.
- 131 Valituksenalaisen tuomion 121 ja 123 kohdasta ilmenee kuitenkin, että unionin yleinen tuomioistuin on nojautunut myös siihen, että OLAF oli käsiteltävässä asiassa kuullut Vialtoa, hylätäkseen Vialton väitteen, jonka mukaan komissio oli loukannut oikeutta tulla kuulluksi.
- 132 Tältä osin on todettava, ettei komissio voi tällaisen seikan perusteella katsoa, että sen velvollisuus kuulla asianomaista henkilöä on täytetty.
- 133 Asetuksen N:o 883/2013 11 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että kun OLAF saa tutkimuksensa päätökseen, se laatii siitä tutkintakertomuksen, johon on liitettävä pääjohtajan suositukset siitä, onko toteutettava toimia vai ei. Kyseisen asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa

täsmennetään, että ulkoisesta tutkimuksesta laaditut kertomukset ja suositukset ja kaikki niihin liittyvät asiakirjat toimitetaan ulkoisia tutkimuksia koskevien sääntöjen mukaisesti asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa toimivaltaisille komission yksiköille.

- 134 Näiden säännösten sanamuodosta ja rakenteesta ilmenee, että viranomaisen, jolle nämä suositukset on osoitettu, on suoritettava oma tutkintansa ja kuultava asianomaista henkilöä ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka voi olla tälle vastainen.
- 135 Tässä yhteydessä myöskään OLAFin ja komission väliset rakenteelliset yhteydet eivät voi vapauttaa komissiota tällaisesta velvollisuudesta siten, että voitaisiin katsoa, että komissio oli jo kuullut Vialtoa siinä yhteydessä, kun OLAF:n työntekijät olivat järjestäneet sen kuulemisen.
- 136 Kolmas valitusperuste on näin ollen hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin siinä hylätään perusteettomana Vialton väite siitä, että komissio on loukannut oikeutta tulla kuulluksi.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

- 137 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.
- 138 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että unioni on SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: unionin toimielimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiaassa syntynyt ja toimielimen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (tuomio 25.2.2021, Dalli v. komissio, C-615/19 P, EU:C:2021:133, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 139 Nyt käsiteltävässä asiassa asia on ratkaisukelpoinen näistä ensimmäisen komission toimintaa koskeva edellytyksen osalta.
- 140 Vialton valituksensa tueksi esittämän kolmannen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä esitetyistä perusteluista nimittäin ilmenee, että Vialto on osoittanut komission loukkaamisen kuulluksi tulemista koskevaa oikeutta, joka on oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia.
- 141 Tämän loukkaamisen riittävän ilmeisestä luonteesta Vialto väittää, että komissio ei voinut vapaasti päättää vaatia Vialton sulkemista pois hankkeesta antamatta sille mahdollisuutta tulla kuulluksi ja käyttää puolustautumisoikeuksiaan.
- 142 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että silloin, kun unionin toimielimellä on huomattavan vähän tai ei ollenkaan harkintavaltaa, jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen, minkä vuoksi unionin sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä (tuomio 20.1.2021, komissio v. Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 143 Kuten kolmannen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä esitetyistä perusteluista ilmenee, komissiolla oli velvollisuus kuulla Vialtoa ennen kuin se toimitti CFCU:lle kantansa Vialton osalta kyseessä olevan sopimuksen yhteydessä toteutettavista toimenpiteistä, joten komissiolla ei ollut tältä osin mitään harkintavaltaa.
- 144 Käsiteltävä asia ei myöskään ole ratkaisukelpoinen.
- 145 Unionin yleinen tuomioistuin ei nimittäin ole tutkinut sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen muita edellytyksiä.
- 146 Valituksenalaisen tuomion 25 ja 26 kohdasta ilmenee lisäksi, että Vialto on muuttanut hyvin tuntuvasti kantaansa sen vahingon laajuudesta, jota se unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa väittää sille aiheutuneen.
- 147 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuin ei voi riittävällä varmuudella ottaa kantaa siihen, onko vahinko tosiasiallisesti syntynyt, ja onko sen, että komissio on loukannut oikeutta tulla kuulluksi, ja väitetyn vahingon välillä syy-yhteys.
- 148 Asia on näin ollen palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee mainitun kysymyksen.

Oikeudenkäyntikulut

- 149 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Unionin yleisen tuomioistuimen 26.6.2019 antama tuomio Vialto Consulting v. komissio (T-617/17, ei julkaistu, EU:T:2019:446) kumotaan siltä osin kuin siinä on hylätty perusteettomana Vialto Consulting Kft:n esittämä väite, jonka mukaan Euroopan komissio on loukannut oikeutta tulla kuulluksi.**
- 2) Valitus hylätään muilta osin.**
- 3) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ottaa kantaa sopimussuhteen ulkopuolisen Euroopan unionin vastuun syntymisen edellytyksiin, jotka koskevat sitä, onko sen, että Euroopan komissio on loukannut oikeutta tulla kuulluksi, ja väitetyn vahingon välillä syy-yhteys, ja sitä, onko vahinko tosiasiallisesti syntynyt.**
- 4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Allekirjoitukset