



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 28 oktober 2021 *

”Överklagande – Skadeståndstalan – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Instrument för stöd inför anslutningen – Decentraliserad förvaltning – Utredning som görs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) – Kontroller på plats – Förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 – Artikel 7 – Tillgång till datauppgifter – Digital kriminalteknisk åtgärd – Principen om skydd för berättigade förväntningar – Rätten att yttra sig – Ideell skada”

I mål C-650/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 3 september 2019,

Vialto Consulting Kft., Budapest (Ungern), företrätt av D. Sigalas och S. Paliou, dikigoroï,

sökande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz och A. Katsimerou, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, domstolens vice ordförande L. Bay Larsen (referent) och domaren J.-C. Bonichot,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 februari 2021,

och efter att den 15 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom

- 1 Vialto Consulting Kft. (nedan kallat Vialto) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 juni 2019, Vialto Consulting/kommissionen (T-617/17, ej publicerad, EU:T:2019:446) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Vialtos talan om ersättning för den skada som bolaget påstod sig ha lidit till följd av Europeiska kommissionens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) rättsstridiga agerande i samband med att bolaget uteslöts från tjänsteavtalet med referensnummer TR2010/0311.01–02/001 (nedan kallat det aktuella avtalet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (Euratom, EG) nr 2185/96

- 2 Artikel 4 i rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 1996, s. 2) har följande lydelse:

”Kontroller och inspektioner på platsen skall förberedas och ledas av kommissionen i nära samarbete med de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten, vilka skall underrättas i god tid om föremålet för, syftet med och den rättsliga grunden för kontrollerna och inspektionerna, så att de kan lämna all den hjälp som behövs. I detta syfte får tjänstemän från den berörda medlemsstaten delta i kontrollerna och inspektionerna på platsen.

Om den berörda medlemsstaten så önskar, får kommissionen och medlemsstatens behöriga myndigheter gemensamt utföra kontroller och inspektioner på platsen.”

- 3 I artikel 7 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. På samma villkor som de nationella administrativa kontrollanterna och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, skall kommissionens kontrollanter få tillgång till alla de uppgifter och all den dokumentation om berörda transaktioner som behövs för att kontrollerna och inspektionerna på platsen skall förlöpa på bästa sätt. De får använda samma hjälpmedel för att kontrollera som de nationella administrativa kontrollanterna och får bland annat ta kopior av relevanta handlingar.

Kontrollerna och inspektionerna på platsen får särskilt avse

...

– datauppgifter,

...

2. När så erfordras skall medlemsstaterna, på begäran av kommissionen, vidta lämpliga säkerhetsåtgärder i överensstämmelse med sin lagstiftning, särskilt för att säkra bevismaterial.”

4 Artikel 9 i förordningen har följande lydelse:

”Om de ekonomiska aktörer som avses i artikel 5 motsätter sig kontroll eller inspektion på platsen, skall den berörda medlemsstaten med tillämpning av nationella bestämmelser lämna kommissionens kontrollanter det biträde de behöver så att deras uppdrag att utföra kontroller och inspektioner på platsen kan fullgöras.

Medlemsstaterna skall vid behov och i enlighet med nationell rätt vidta de åtgärder som är nödvändiga.”

Beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom

5 I artikel 2.1 första stycket i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 1999, s. 20) föreskrivs följande:

”Byrån skall utöva de befogenheter som tilldelats kommissionen i fråga om externa administrativa undersökningar i syfte att förstärka kampen mot bedrägeri, mot korrruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen samt i fråga om bekämpning av bedrägeri med avseende på varje annan handling eller verksamhet som utförs eller bedrivs av aktörer i strid med gemenskapsbestämmelserna.”

Förordning (EG) nr 718/2007

6 I skäl 1 i kommissionens förordning (EG) nr 718/2007 av den 12 juni 2007 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 1085/2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (EUT L 170, 2007, s. 1) anges följande:

”Syftet med förordning (EG) nr 1085/2006 (nedan kallad ’IPA-förordningen’) är att ställa stöd inför anslutningen till förfogande för stödmottagande länder och att understödja dem i övergången från tillämpning av förordningens bilaga II till dess bilaga I och vidare till medlemskap i Europeiska unionen.”

7 Artikel 10.1 i förordning nr 718/2007 har följande lydelse:

”Om inget annat föreskrivs i punkterna 2–4 skall decentraliserad förvaltning, som innebär att kommissionen överlåter på det stödmottagande landet att förvalta vissa åtgärder men behåller det samlade slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten i enlighet med artikel 53c i [rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1)] och relevanta bestämmelser i EG-fördragen, tillämpas vid genomförande av stöd enligt IPA-förordningen.

För stöd enligt IPA-förordningen skall decentraliserad förvaltning åtminstone tillämpas för anbudsförfaranden, kontraktstildelning och betalningar.

...”

8 Artikel 21.1 i förordningen har följande lydelse:

”Det stödmottagande landet skall utse följande organ och myndigheter:

...

f) En operativ struktur för varje IPA-del och varje program.

...”

9 I artikel 28 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. För varje IPA-del och varje program skall det upprättas en operativ struktur som skall svara för förvaltningen och genomförandet av stöd som beviljas enligt IPA-förordningen.

Den operativa strukturen skall utgöras av ett eller flera organ inom det stödmottagande landets förvaltning.

2. Den operativa strukturen skall vara ansvarig för att förvalta och genomföra det eller de berörda programmen i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning. För det ändamålet skall den bland annat svara för följande uppgifter:

...

f) Ombesörja upphandlingsförfaranden och förfaranden för beviljande av bidrag med efterföljande kontraktstilldelning samt svara för betalningar till och återkrav av medel från den slutliga stödmottagaren.

...”

Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013

10 I artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1) föreskrivs följande:

”1. Olaf ska utöva de befogenheter som kommissionen har enligt förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 för att utföra kontroller och inspektioner på platsen i medlemsstaterna och, i enlighet med gällande avtal om samarbete och ömsesidigt bistånd samt andra gällande rättsliga instrument, i tredjeländer och vid internationella organisationer.

...

2. För att fastställa om det förekommit bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i samband med bidragsavtal, beslut om bidrag eller ett avtal om unionsfinansiering får Olaf företa kontroller och inspektioner på platsen hos ekonomiska aktörer i enlighet med bestämmelserna och förfarandena i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96.

...”

- 11 Artikel 11 i förordningen har följande lydelse:

”1. När Olaf har avslutat en utredning ska en rapport upprättas under generaldirektörens överinseende. Denna rapport ska redogöra för utredningens rättsliga grund, förfarandet, de omständigheter som konstaterats och deras preliminära juridiska innebörd, de uppskattade ekonomiska följderna av de omständigheter som konstaterats, uppgifter om efterlevnaden av rättssäkerhetsgarantierna i enlighet med artikel 9 samt utredningens slutsatser.

Rapporten ska åtföljas av rekommendationer från generaldirektören om huruvida åtgärder bör vidtas eller inte. Dessa rekommendationer ska när så är lämpligt ange disciplinära, administrativa, ekonomiska och/eller rättsliga åtgärder från institutioner, organ och byråer och från de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, och ska särskilt ange de uppskattade belopp som ska återkrävas, och den preliminära juridiska innebörden av de omständigheter som konstaterats.

...

3. Rapporter och rekommendationer som upprättas efter en extern utredning och alla handlingar som har anknytning till denna ska överlämnas till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelserna om externa utredningar, och, om så krävs, till kommissionens behöriga avdelningar.

...”

Olafs riktlinjer för sin personal om digitala kriminaltekniska förfaranden

- 12 I artikel 4.3 och 4.4 i Olafs riktlinjer för sin personal avseende digitala kriminaltekniska förfaranden av den 15 februari 2016 (nedan kallade Olafs riktlinjer) föreskrivs följande:

”3. I början av en digital kriminalteknisk åtgärd ska en anställd vid Olaf som är specialist på digital bevisning [(Digital Evidence Specialist, nedan kallad specialisten på digital bevisning)] 1) dokumentera och fotografera alla digitala medier som ska bli föremål för den digitala kriminaltekniska åtgärden, samt den fysiska miljön och dess utseende, 2) göra en inventering av de digitala medierna. Inventeringen ska ingå i den ’Rapport om digitala kriminaltekniska åtgärder’ som upprättas, och fotografierna ska bifogas denna.

4. I allmänhet bör specialisten på digital bevisning göra ett fullständigt digitalt kriminaltekniskt förvärv av alla enheter som avses i punkt 3. Om möjligt bör specialisten på digital bevisning och utredaren tillsammans förhandsgranska dessa enheter för att fastställa huruvida de innehåller uppgifter som kan vara relevanta för utredningen och huruvida endast en del av enheterna bör bli föremål för en närmare kriminalteknisk undersökning. Om så är fallet kan specialisten på digital bevisning välja att endast förvärva vissa av uppgifterna för kriminalteknisk undersökning. En kort beskrivning av innehållet och det referensnummer som tilldelats av specialisten på digital bevisning ska registreras vid förvärvet av den digitala kriminaltekniska avbildningen.”

13 I artikel 8.2 och 8.4 i Olafs riktlinjer föreskrivs följande:

”2. Specialisten på digital bevisning ska överföra den digitala kriminaltekniska avbildningen till den kriminaltekniska filservern i det kriminaltekniska laboratoriet. Den sålunda överförda filen blir den kriminaltekniska arbetsfilen. Specialisten på digital bevisning bör underrätta utredaren så snart den kriminaltekniska arbetsfilen är klar.

...

4. När den kriminaltekniska arbetsfilen finns tillgänglig ska utredaren inge skriftliga ansökningar via ärendehanteringssystemets modul för begäran om underrättelser för att indexera den kriminaltekniska arbetsfilen och i förekommande fall ta hjälp av specialisten på digital bevisning eller en operativ analytiker för att identifiera uppgifter som är relevanta för utredningen. Nämda begäran bör innehålla en beskrivning av syftet med sökningen och vilken typ av bevisning och/eller bevis som utredaren letar efter. Som svar på utredarens skriftliga begäran ska specialisten på digital bevisning tillsammans med utredaren extrahera uppgifter som matchar sökkriterierna från den kriminaltekniska arbetsfilen och ge utredaren skrivskyddad åtkomst till dessa uppgifter.”

Bakgrund till tvisten

- 14 Bakgrunden till tvisten har redovisats av tribunalen i punkterna 1–23 i den överklagade domen och kan, såvitt är relevant för det nu aktuella förfarandet, sammanfattas på nedan angivet sätt.
- 15 Vialto är ett enligt ungersk rätt bildat bolag som tillhandahåller konsulttjänster till företag och enheter inom både den privata och den offentliga sektorn.
- 16 Den 22 april 2011 ingick kommissionen ett avtal om finansiering med Republiken Turkiet inom ramen för systemet med decentraliserad förvaltning med förhandskontroll, vilket ingick i det nationella programmet till stöd för Republiken Turkiet, avseende delen ”övergångsstöd och [stöd till] institutionsuppbyggnad” i instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA). Den utsedda operativa strukturen, i den mening som avses i artikel 21 i förordning nr 718/2007, var Central Finance and Contracts Unit (CFCU), ett organ inom den turkiska förvaltningen.
- 17 Den 17 december 2013 offentliggjordes i tillägget till *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT 2013/S 244–423607), med referensnummer EuropeAid/132338/D/SER/TR, en selektiv anbudsinfordran angående tillhandahållande av tjänster avseende extern kvalitetskontroll inom ramen för projekt TR2010/0311.01 ”Digitization of Land Parcel Identification System” (digitalisering av systemet för identifiering av jordbruksskiften) (nedan kallat det aktuella projektet). Den upphandlande myndigheten var enligt anbudsinfordran CFCU.
- 18 Den 19 september 2014 tilldelades det kontrakt som motsvarade nämnda anbudsinfordran ett konsortium, som samordnades av Agrotec SpA (nedan kallat konsortiet), med fem medlemmar, däribland Vialto. Det aktuella avtalet undertecknades av konsortiet och CFCU.
- 19 Efter det att en utredning hade inletts på grund av misstankar om korrupktion eller bedrägerier inom ramen för det aktuella projektet, beslutade Olaf att utföra kontroller och inspektioner i Vialtos lokaler (nedan kallad kontrollen på plats).

- 20 Den 7 april 2016 utfärdade Olaf två fullmakter med uppgift om vilka tjänstemän som skulle utföra kontrollen på plats och vidta en digital kriminalteknisk åtgärd. Enligt fullmakterna var syftet med kontrollen på plats att samla in bevisning hos Vialto rörande bolagets eventuella inblandning i den korruption och de bedrägerier som påstods ha förekommit i samband med det aktuella projektet. Syftet med den digitala kriminaltekniska åtgärden var bland annat att erhålla digitala kriminaltekniska avbildningar av alla digitala enheter hos Vialto som användes för förvaltningen av det aktuella projektet, Vialtos lednings och anställdas e-postkorrespondens, funktionella e-postlådor som använts för att genomföra det aktuella projektet samt de filer eller akter som fanns i Vialtos nätverk och som kunde vara relevanta för utredningen.
- 21 Kontrollen på plats och den digitala kriminaltekniska åtgärden genomfördes den 12–14 april 2016. Olaf upprättade ett separat protokoll för varje inspektionsdag. Det påpekades i protokollet för den 14 april 2016 att Vialto hade vägrat att lämna ut vissa uppgifter till Olaf. En företrädare för Vialto undertecknade vart och ett av protokollen, i förekommande fall med kommentarer.
- 22 Genom skrivelse av den 6 maj 2016 framställde Vialto ett klagomål till Olaf, i vilket bolaget bestred eller kommenterade vissa uppgifter i protokollen. Olaf besvarade klagomålet genom skrivelse av den 8 juli 2016.
- 23 Genom skrivelse av den 14 september 2016 underrättade Olaf Vialto om att bolaget ansågs vara en person som berördes av utredningen om misstankarna om korruption eller bedrägeri med avseende på det aktuella projektet och uppmanade Vialto att inkomma med synpunkter inom tio dagar.
- 24 Vialto inkom med sina synpunkter till Olaf genom skrivelse av den 23 september 2016 och anförde att bolaget hade agerat i enlighet med tillämplig lagstiftning och gjort allt vad som ankom på bolaget för att ge Olaf berättigad tillgång till dess uppgifter.
- 25 Genom skrivelse av den 29 september 2016 underrättade CFCU Agrotec om genomförandet av kontrollen på plats i Vialtos lokaler och om att Vialto inte hade samtyckt till att ge Olaf tillgång till vissa uppgifter som Olaf hade begärt för att kunna genomföra sin utredning. Kommissionen tillade att Olaf ansåg att Vialto genom sitt agerande hade åsidosatt artikel 25 i de allmänna villkoren för det aktuella avtalet (nedan kallade de allmänna villkoren) avseende Europeiska unionens myndigheters inspektioner, kontroller och revisioner. Kommissionen preciserade även att Olaf undersökte situationen tillsammans med kommissionens behöriga avdelningar. CFCU ansåg att Agrotec enligt de allmänna villkoren var dess enda samtalspartner för alla avtalsrelaterade och finansiella frågor och underrättade detta bolag om att det i förebyggande syfte avbröt betalningen av de fakturor som det hade översänt, åtminstone fram till dess att Olafs utredning avslutades.
- 26 Genom skrivelse av den 13 oktober 2016 underrättade kommissionens generaldirektorat (GD) för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (nedan kallat GD Utvidgning) CFCU om att Vialto, i strid med artikel 25 i de allmänna villkoren, vägrade samarbeta i Olafs utredning och anmodade CFCU att vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med nämnda allmänna villkor och eventuellt avbryta genomförandet av avtalet i fråga, eller Vialtos del av detsamma, då detta var en av de åtgärder som var möjliga att vidta med stöd av artiklarna 25 och 35 i de allmänna villkoren. GD Utvidgning tillade att det ansåg att de belopp som hade betalats ut till Vialto i enlighet med det aktuella avtalet inte kunde finansieras via unionens budget och uppmanade CFCU att fastställa de exakta beloppen.

- 27 Genom skrivelse av den 9 november 2016 underrättade Olaf Vialto om att utredningen hade avslutats, att Olafs slutliga utredningsrapport hade överlämnats till GD Utvidgning och att Olaf hade rekommenderat nämnda generaldirektorat att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa tillämpningen av förfaranden och sanktionsåtgärder till följd av Vialtos allvarliga åsidosättande av de allmänna villkoren.
- 28 Genom skrivelse av den 11 november 2016 underrättade CFCU Agrotec om att Olafs utredning hade avslutats och om att Olaf hade funnit att Vialto hade åsidosatt artikel 25 i de allmänna villkoren. CFCU underrättade även Agrotec om sitt beslut att utesluta Vialto från det aktuella avtalet, i alla dess aspekter, och att fortsätta att genomföra nämnda avtal, i stället för att följa rekommendationen från GD Utvidgning om att avbryta genomförandet av detta avtal. CFCU begärde följaktligen att Agrotec omedelbart skulle avsluta Vialtos verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder för att utesluta Vialto från konsortiet, genom att upprätta ett tillägg till det aktuella avtalet.
- 29 I en skrivelse till CFCU av den 5 december 2016 motsatte sig Vialto uteslutningen från det aktuella avtalet. CFCU fann i skrivelse av den 10 januari 2017 att det saknades fog för Vialtos argument.
- 30 Den 13 december 2016 undertecknade CFCU och Agrotec ett tillägg till det aktuella avtalet som innebar att Vialto ströks från förteckningen över medlemmar i konsortiet och att konsekvenserna av detta, bland annat på det ekonomiska planet, beaktades.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 31 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 7 september 2017 väckte Vialto talan om att kommissionen skulle förpliktas att till Vialto utge skadestånd med 320 944,56 euro respektive 150 000 euro, jämte ränta, för påstådd ekonomisk och ideell skada till följd av kommissionens och Olafs påstått rättsstridiga agerande i samband med att Vialto uteslöts från det aktuella avtalet.
- 32 Vialto åberopade till stöd för sin talan två grunder avseende rättsstridigt agerande från Olafs sida. Den första grunden avsåg ett åsidosättande av artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, medan den andra avsåg ett åsidosättande av rätten till god förvaltning, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Vialto åberopade dessutom en grund om att kommissionen agerat rättsstridigt genom att åsidosätta Vialtos rätt att yttra sig.
- 33 Under förhandlingen vid tribunalen frånföll Vialto från sitt yrkande om ersättning för den påstådda ekonomiska skadan och satte ned det yrkade beloppet för den ideella skada som bolaget påstod sig ha lidit till 25 000 euro jämte ränta.
- 34 I den överklagade domen fann tribunalen, efter att ha konstaterat att det saknades fog för vad kommissionen hade anfört om att tribunalen inte var behörig och om att talan därför inte kunde tas upp till prövning, att talan inte kunde vinna bifall på någon av de grunder som Vialto hade anfört mot Olaf och kommissionen.
- 35 Tribunalen fann för det första, i punkterna 69–73 i den överklagade domen, att de uppgifter som Olafs personal hade begärt tillgång till i förevarande fall kunde anses vara relevanta för Olafs utredning och att skapandet av en digital kriminalteknisk utbildning omfattades av kommissionens befogenheter enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96. Tribunalen fann därför, i

punkterna 74–80 i den överklagade domen, att Olafs personal inte hade åsidosatt denna bestämmelse när de begärde att Vialto skulle ge Olaf tillgång till dessa uppgifter för att kunna analysera dem.

- 36 Tribunalen förkastade därefter Vialtos argument att Olaf hade åsidosatt rätten till god förvaltning, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Vad gäller sistnämnda princip konstaterade tribunalen i punkterna 116 och 117 i den överklagade domen, efter att i punkt 114 i domen ha erinrat om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en enskild ska kunna åberopa principen, att det i förevarande fall var till följd av Vialtos vägran att efterkomma den lagliga begäran om att få samla in uppgifter som framställts av Olafs personal som de sistnämnda samtyckte till att avvika från det förfarande som föreskrivs i Olafs riktlinjer vad gäller platsen för framtagande och behandling av uppgifterna samt det medium som ska användas för detta ändamål. Tribunalen drog härav, i punkt 118 i nämnda dom, slutsatsen att Vialto inte kunde göra gällande att det skett ett tillräckligt klart åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, med avseende på Vialtos förväntningar på att ett avsteg från reglerna skulle göras till förmån för bolaget, trots att Vialto hade vägrat att efterkomma framställningarna från Olafs personal enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96.
- 37 Tribunalen fann slutligen att Vialtos talan inte kunde vinna bifall på den grunden att kommissionen hade åsidosatt bolagets rätt att yttra sig. Tribunalen konstaterade härvid, i punkt 121 i den överklagade domen, att Vialto hade yttrat sig över kontrollen på plats genom skrivelser till Olaf, och, i punkt 122 i samma dom, att beslutet att utesluta Vialto från det aktuella avtalet hade fattats av CFCU utan att detta var bundet av ett ställningstagande med denna innebörd från GD Utvidgning.
- 38 Tribunalen ogillade följaktligen Vialtos talan i dess helhet, utan att pröva villkoren för att det ska föreligga ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan det kritiserade agerandet och den påstådda skadan samt för att denna skada ska anses föreligga.

Parternas yrkanden

- 39 Vialto har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 40 Vialto har preciserat att bolaget, om domen upphävs, överlåter på domstolen att avgöra om målet ska återförvisas till tribunalen, eller ej, för att denna ska avgöra målet i sak.
- 41 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta Vialto att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 42 Vialto har till stöd för sitt överklagande åberopat tre grunder. De två första avser felaktigheter som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till i samband med att den fann att talan inte kunde bifallas på de två grunderna avseende, för det första, ett åsidosättande av artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 och, för det andra, ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Den tredje grunden avser felaktigheter som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till i samband med att den fann att talan inte kunde bifallas på grunden avseende ett åsidosättande av Vialtos rätt att yttra sig.

Den första grunden: Huruvida artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 åsidosatts

Den första grundens första och andra del

– Parternas argument

- 43 Vialto har genom den första grundens första och andra del gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till flera felaktigheter vad gäller Olafs befogenheter i fråga om tillgång till och insamling av uppgifter i samband med en kontroll på plats.
- 44 För det första missuppfattade tribunalen de faktiska omständigheterna i två avseenden innan den, i punkt 80 i den överklagade domen, felaktigt slog fast att Olaf inte hade åsidosatt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 när Olaf begärde att Vialto skulle ge byrån tillgång till de uppgifter som avses i punkt 71 i den domen.
- 45 Det mål som gav upphov till den överklagade domen rörde nämligen frågan huruvida denna bestämmelse hade åsidosatts på grund av Olafs begäran att få samla in dessa uppgifter och inte på grund av Olafs begäran att få tillgång till dessa uppgifter.
- 46 Denna missuppfattning har medfört att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning. Tribunalen borde ha tolkat den rätt att få tillgång till uppgifter som föreskrivs i artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 så, att den omfattar dels en mycket omfattande undersökningsrätt som gäller för alla kategorier av uppgifter som avses i denna bestämmelse, dels en rätt att samla in uppgifter som är begränsad till sådana uppgifter som har samband med de transaktioner som omfattas av kontrollen.
- 47 Tribunalen missuppfattade vidare de faktiska omständigheterna genom att, i punkt 80 i den överklagade domen, inte konstatera att Vialto hade gett Olaf tillgång till de aktuella uppgifterna. Tribunalen borde särskilt ha beaktat bilagan till Olafs protokoll avseende den tredje kontrolldagen, som Vialto hade bifogat sin ansökan i målet. Det framgår av denna handling att Vialto hade gett Olaf fullständig tillgång till sitt bokföringssystem och till sina transaktioner.
- 48 För det andra innehåller den överklagade domen inte några skäl för konstaterandet, i punkt 74 i den överklagade domen, att de uppgifter som Olaf begärde att få tillgång till avsåg de berörda transaktionerna och behövdes för att kontrollen på plats skulle förlöpa på bästa sätt i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 2185/96. Detta konstaterande är därför godtyckligt.

- 49 För det tredje är detta konstaterande, vilket även återges i punkt 83 i den överklagade domen, behäftat med en felaktig rättstillämpning, eftersom det inte kan anses att samtliga uppgifter som Olaf begärt – bland annat hela skriftväxlingen och innehållet i de datorer som tillhörde två av Vialtos anställda samt hela dess server och en kopia av samtliga transaktioner från och med år 2012 – innan en nyckelordssökning gjorts, hade ett samband med de transaktioner som berördes av utredningen och var nödvändiga för denna och att Olaf därför hade rätt att samla in dem.
- 50 För det fjärde missuppfattade tribunalen de faktiska omständigheterna när den, i punkt 75 i den överklagade domen, konstaterade att Vialto endast hade motsatt sig insamlingen av dessa uppgifter på media som skulle tas med till Olafs lokaler, trots att Vialto redan från början och generellt motsatte sig insamlingen av uppgifter som inte hade något samband med det kontrollerade projektet.
- 51 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan bifallas på den första grundens första och andra del.

– *Domstolens bedömning*

- 52 För det första kan Vialto inte vinna framgång med sitt argument att tribunalen missuppfattade innebörden av den grund som bolaget hade framställt i sin ansökan i första instans, om att det påtalade agerandet av Olaf var rättsstridigt och innebar ett åsidosättande av artikel 7.1 i förordning nr 2185/96.
- 53 Tribunalen konstaterade nämligen, i punkt 62 i den överklagade domen, att Vialto kritiserade Olaf för att i strid med denna bestämmelse ha krävt att få samla in uppgifter som inte hade något samband med det aktuella projektet. Tribunalen preciserade dessutom, i punkt 75 i den överklagade domen, att Vialto hävdade att det hade gett Olafs personal tillgång till samtliga begärda uppgifter och endast motsatt sig insamlingen av dessa uppgifter.
- 54 Tribunalen kan följaktligen inte anses ha tolkat ansökan i första instans så, att denna grund avsåg frågan huruvida artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 hade åsidosatts på grund av Olafs begäran om att få tillgång till dessa uppgifter, snarare än på grund av insamlingen av dessa uppgifter.
- 55 Vad för det andra gäller Vialtos påstående att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna genom att, i punkt 80 i den överklagade domen, inte konstatera att Vialto hade gett Olaf tillgång till samtliga begärda uppgifter, påpekar domstolen att denna punkt utgör slutsatsen av tribunalens resonemang kring tolkningen av artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 och att den inte innehåller någon bedömning av Vialtos agerande. Härav följer att detta påstående grundar sig på en missuppfattning av denna punkt.
- 56 Även om Vialto genom detta påstående skulle antas ha ifrågasatt de skäl som föranledde tribunalen att dra en sådan slutsats, ska det påpekas att punkterna 63–78 i den överklagade domen inte innehåller något konstaterande av att Vialto vägrat att ge Olaf tillgång till de uppgifter som avses i punkt 71 i den överklagade domen.
- 57 I punkt 79 i den överklagade domen konstaterade tribunalen däremot att Olafs personal avslutade kontrollen på plats och den digitala kriminaltekniska åtgärden utan att Vialto hade lämnat ut de uppgifter som den ansåg omfattades av tystnadsplikt eller av de avtalsklausuler som bolaget åberopat.

- 58 Domstolen påpekar att det följer av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att ett överklagande till domstolen ska vara begränsat till rättsfrågor. Tribunalen är således ensam behörig att fastställa och bedöma de relevanta faktiska omständigheterna och att bedöma bevisningen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen utgör därför inte, utom då uppgifter har missuppfattats, en rättsfråga som i sig är underställd domstolens kontroll i ett mål om överklagande (dom av den 25 februari 2021, Dalli/kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 59 Det ska utifrån handlingarna i målet vara uppenbart att tribunalen missuppfattat bevisningen eller de faktiska omständigheterna, utan att domstolen ska behöva göra en ny bedömning därav. Det ankommer på klaganden att ange exakt vilka omständigheter som tribunalen har missuppfattat och visa de bedömningsfel som klaganden anser har orsakat denna missuppfattning (se dom av den 4 mars 2020, Tulliallan Burlington/EUIPO, C-155/18 P–C-158/18 P, EU:C:2020:151, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 60 Vialto har i huvudsak gjort gällande att om tribunalen hade beaktat bilagan till Olafs protokoll avseende den tredje dagen för kontrollen på plats, vilket innehåller dess synpunkter på genomförandet av kontrolldagen, skulle den ha konstaterat att Vialto hade gett Olaf fullständig tillgång till de begärda uppgifterna.
- 61 Det ska emellertid påpekas att denna handling återger Vialtos synpunkter på genomförandet av kontrollen, och att den således endast kan visa Vialtos åsikter i fråga om hur kontrollen genomfördes. Tribunalen preciserade emellertid, i punkt 75 i den överklagade domen, att Vialto hävdade att det hade gett Olafs personal rätt att ta del av samtliga begärda uppgifter.
- 62 Härav följer att Vialtos argument inte kan visa att tribunalen missuppfattade de relevanta faktiska omständigheterna eller bevisningen. Detta argument kan därför inte leda till bifall till överklagandet.
- 63 Vad för det tredje gäller påståendet att det saknas skäl för konstaterandet i punkt 74 i den överklagade domen, ska det erinras om att det följer av domstolens fasta praxis att motiveringsskyldigheten inte innebär att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet har fört bemöts vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt, utan tribunalens motivering kan vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om skälen till att tribunalen inte ansåg att det fanns fog för deras argument och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 64 I förevarande fall redogjorde tribunalen, i punkterna 66–73 i den överklagade domen, för skälen till att den fann att de uppgifter som Olaf hade begärt att få samla in rörde de berörda transaktionerna och behövdes för att kontrollen på plats skulle förlöpa på bästa sätt i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 2185/96.
- 65 Det framgår av dessa punkter att detta konstaterande framför allt grundar sig på ordalydelsen i denna bestämmelse, av vilken det enligt tribunalen framgår dels att Olaf har rätt att få tillgång till alla uppgifter och handlingar avseende de omständigheter som är föremål för dess utredning och att kopiera de handlingar som är nödvändiga för att genomföra dess kontroll på plats, dels att Olaf har ett visst bedömningsutrymme vid fastställandet av vilka uppgifter som är relevanta för detta ändamål. Tribunalen stödde sig därefter på syftet med Olafs utredning i förevarande fall och på

de begärda uppgifterna, vilka enligt tribunalen var av den typ som avses i nämnda bestämmelse. Slutligen hänvisade tribunalen till särdragen i den digitala kriminaltekniska åtgärden, bland annat behovet av att indexera uppgifterna genom att göra digitala avbildningar av de aktuella uppgifterna, för att kunna identifiera de handlingar som var relevanta för utredningen.

- 66 Denna motivering är tillräcklig dels för att Vialto ska kunna förstå skälen till varför dess argumentation underkändes, dels för att domstolen ska kunna utföra sin prövning. Vad Vialto har anfört beträffande en otillräcklig motivering kan således inte leda till bifall till överklagandet.
- 67 Vad för det fjärde gäller den påstådda felaktiga rättstillämpningen, med avseende på tolkningen av artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, ska det påpekas att tribunalen, i punkt 74 i den överklagade domen, fann att de uppgifter som Olaf hade begärt att få samla in i förevarande fall avsåg de berörda transaktionerna och behövdes för att kontrollen på plats skulle kunna förlöpa på bästa sätt i den mening som avses i denna bestämmelse. Tribunalen fann dessutom, i punkt 80 i den överklagade domen, att Olaf inte hade åsidosatt denna bestämmelse genom att begära att Vialto gav Olaf tillgång till dessa uppgifter för att kunna analysera dem.
- 68 I artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 föreskrivs att kommissionens kontrollanter, på samma villkor som de nationella administrativa kontrollanterna och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, ska få tillgång till alla de uppgifter och all den dokumentation om berörda transaktioner som behövs för att kontrollerna och inspektionerna på plats skall förlöpa på bästa sätt. I samma bestämmelse preciseras att de får använda samma kontrollhjälpmedel som de nationella administrativa kontrollanterna och bland annat får ta kopior av relevanta handlingar. I nämnda bestämmelse anges även att kontroller och inspektioner på plats bland annat får avse datauppgifter.
- 69 Det följer dessutom av artikel 2.1 i beslut 1999/352 och artikel 3.1 i förordning nr 883/2013 att den befogenhet som kommissionen har enligt förordning nr 2185/96, för att utföra kontroller och inspektioner på plats, utövas av Olaf.
- 70 Det framgår av dessa bestämmelser, sammantagna, att Olafs personal, vid en kontroll på plats, på samma villkor som nationella administrativa kontrollanter och i överensstämmelse med nationell lagstiftning, ska få tillgång till alla de uppgifter, inbegripet datauppgifter, som visar sig vara nödvändiga för att kontrollen på plats ska förlöpa på bästa sätt, och att de får använda samma kontrollhjälpmedel som de nationella administrativa kontrollanterna och bland annat får ta kopior av relevanta handlingar.
- 71 Även om denna bestämmelse hänvisar till den berörda medlemsstatens lagstiftning, vad gäller villkoren för att Olafs personal ska få tillgång till uppgifterna, har Vialto inte på något sätt påstått att Olaf åsidosatte de bestämmelser i ungersk rätt som var tillämpliga vid kontrollen på plats och att Vialto inte har anfört något argument i detta avseende.
- 72 Det ska dessutom påpekas att Vialto inte har bestritt vad tribunalen konstaterat, beträffande skapandet av en digital kriminalteknisk avbildning, i punkt 73 i den överklagade domen, i vilken det hänvisas till förklaringarna i punkt 44 i den överklagade domen. Tribunalen konstaterade i dessa punkter, bland annat med hänvisning till artiklarna 4 och 8 i Olafs riktlinjer, emellertid att skapandet av en digital kriminalteknisk avbildning av de uppgifter som finns på ett digitalt lagringsmedium inom ramen för ett sådant förfarande gör det möjligt att indexera uppgifterna,

vilket i sin tur syftar till att möjliggöra sökningar med nyckelord genom användning av ett specifikt kriminaltekniskt program för att identifiera de handlingar som är relevanta för Olafs utredning.

- 73 I den mån Vialto genom sin argumentation försöker likställa skapandet av en sådan digital kriminalteknisk avbildning av alla uppgifter som lagrats på vissa digitala medier med att ta kopior, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, av samtliga handlingar som sparats på dessa medier, ska det understrykas, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande, att denna åtgärd endast utgör ett mellanliggande steg i bedömningen av dessa uppgifter (se, analogt, dom av den 16 juli 2020, Nexans France och Nexans/kommissionen, C-606/18 P, EU:C:2020:571, punkt 63).
- 74 Även om skapandet av en sådan avbildning i tekniskt hänseende med nödvändighet innebär att samtliga berörda uppgifter tillfälligt ”kopieras”, i ett skede där deras relevans ännu inte har undersökts, omfattas denna åtgärd av utövändet av den rätt att få tillgång till uppgifter som föreskrivs i artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, eftersom den endast tjänar till att identifiera de handlingar som är relevanta för utredningen. Olaf kan härvid inte anses ha tagit kopior av samtliga berörda handlingar i den mening som avses i denna bestämmelse. Det framgår nämligen av denna bestämmelses lydelse och systematik att en kontrollants rätt att ta kopior av relevanta handlingar, till skillnad från utövändet av rätten att få tillgång till uppgifter, syftar till att varaktigt ta kopior av vissa handlingar, bland dem som vederbörande har fått tillgång till, som denne har identifierat som relevanta för utredningen, varvid dessa handlingar kan komma att användas senare inom ramen för utredningen.
- 75 Under dessa omständigheter finner domstolen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att skapandet av en sådan digital kriminalteknisk avbildning kan knytas till Olafs befogenheter enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 att få tillgång till de uppgifter som behövs för att kontrollen på plats ska förlöpa på bästa sätt och att kopiera relevanta handlingar.
- 76 Vialto har således inte visat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 74 och 80 i den överklagade domen, konstaterade att Olafs begäran till Vialto om att få samla in de uppgifter som avses i punkt 71 i den överklagade domen för att genomföra en digital kriminalteknisk åtgärd inte stred mot artikel 7.1 i förordning nr 2185/96.
- 77 Vad Vialto har anfört om att detta konstaterande innebär en felaktig rättstillämpning kan således inte leda till bifall till överklagandet.
- 78 För det femte grundar sig Vialtos argument att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna, i punkt 75 i den överklagade domen, på en missuppfattning av nämnda punkt och kan inte heller den leda till bifall till överklagandet. Tribunalen konstaterade i denna punkt nämligen endast att Vialto hade motsatt sig att uppgifter samlades in på ett medium som skulle tas med från Vialtos lokaler, vilket Vialto inte har bestritt.
- 79 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första och andra del.

Den första grundens tredje del

– Parternas argument

- 80 Vialto har genom den första grundens tredje del för det första gjort gällande att tribunalen, i punkt 77 i den överklagade domen, gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att bolagets argument, om iakttagande av tystnadsplikt och om villkor i avtal som bolaget ingått med sina handelspartner, saknade relevans för bedömningen av huruvida unionen ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. De nämnda argumenten är relevanta för att styrka att Olaf har åsidosatt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, eftersom de gör det möjligt att visa att Vialtos reservationer i fråga om insamlingen av uppgifter som inte hade något samband med utredningen var motiverade. Enligt domstolens praxis ålåg det Vialto att bevisa att framställandet av dessa reservationer inte utgjorde rättsmissbruk.
- 81 För det andra missuppfattade tribunalen ansökan genom att, i punkt 79 i den överklagade domen, finna att Olaf inte kunde anses ha tvingat Vialto att bryta mot sin tystnadsplikt eller mot villkor i avtal som ingåtts med dess handelspartner, trots att Vialto inte alls har hävdat att Olaf tvingat bolaget att agera på detta sätt.
- 82 Kommissionen har gjort gällande att den första grundens tredje del delvis ska avvisas och att den delvis saknar verkan, samt att den i vart fall inte kan leda till bifall till överklagandet.

– Domstolens bedömning

- 83 Vad gäller den felaktiga rättstillämpning som påstås ha begåtts i punkt 77 i den överklagade domen, ska det påpekas att tribunalen i denna punkt konstaterade att Vialtos argument avseende tystnadsplikt och avtalsmässiga åtaganden gentemot dess handelspartner saknade relevans för bedömningen av huruvida unionen ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, eftersom de syftade till att motivera Vialtos vägran att till Olaf lämna ut vissa av de uppgifter som byrån begärt att få tillgång till och inte till att kritisera Olaf eller kommissionen för att ha gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som hade till syfte att ge enskilda rättigheter.
- 84 I detta sammanhang kan Vialtos argument, att bolaget hade tvingats att bevisa att de reservationer som det gett uttryck för beträffande Olafs insamling av vissa uppgifter inte utgjorde rättsmissbruk, inte visa att de argument som framfördes i första instans avseende tystnadsplikt och avtalsmässiga åtaganden gentemot dess handelspartner kunde visa att det förelåg en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som hade till syfte att ge enskilda rättigheter. Detta argument saknar följaktligen verkan.
- 85 Detsamma gäller Vialtos argument om att ansökan missuppfattats. Även om det antas att tribunalen, såsom Vialto har hävdat, missuppfattat ansökan i första instans genom att, i punkt 79 i den överklagade domen, anse sig behöva pröva ett argument som Vialto inte hade anfört och som avsåg att Olaf hade tvingat Vialto att åsidosätta tystnadsplikten och sina avtalsmässiga åtaganden gentemot sina handelspartner, skulle ett sådant misstag inte kunna påverka bedömningen att talan inte kunde bifallas på den första grund som Vialto framfört i första instans.

- 86 Det framgår av domstolens fasta praxis att grunder som riktar sig mot domskäl i en av tribunalens domar vilka angetts för fullständighetens skull inte kan leda till att domen upphävs och att sådana grunder således saknar verkan (dom av den 25 februari 2021, Dalli/Commission, C-615/19 P, ej publicerad, EU:C:2021:133, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 87 Den första grundens tredje del saknar således verkan, och överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser någon del av denna grund.

Den andra grunden: Huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

Parternas argument

- 88 Vialto har genom sin andra grund anfört en rad argument som syftar till att visa att tribunalens slutsats, i punkt 118 i den överklagade domen, att Olafs personal inte hade åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar i förevarande fall, var felaktig.
- 89 För det första har den överklagade domen, enligt Vialto, en otillräcklig motivering, eftersom det i domen inte förklaras varför ett av de tre nödvändiga villkoren för att göra gällande principen om skydd för berättigade förväntningar inte är uppfyllt i förevarande fall.
- 90 För det andra innebär punkt 118 i den överklagade domen en felaktig rättstillämpning, eftersom den innebär ett åsidosättande av rättspraxis avseende förbudet mot retroaktiv återkallelse av ett lagenligt förvaltningsbeslut som ger enskilda rättigheter eller liknande förmåner. De försäkringar som lämnades av Olafs personal den första kontrolldagen om hur denna kontroll skulle genomföras var nämligen lagenliga. Vialto har i detta sammanhang preciserat att en avvikelse från Olafs riktlinjer inte utgör ett åsidosättande av förordning nr 2185/96. Olafs personal kunde således inte i efterhand återkalla dessa försäkringar och kräva att denna kontroll skulle genomföras som om sådana försäkringar aldrig hade lämnats.
- 91 Det är för övrigt förbjudet att retroaktivt återkalla ett förvaltningsbeslut, även om beslutet skulle anses vara rättsstridigt.
- 92 För det tredje gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 118 i den överklagade domen, fann att Vialto inte kunde åberopa ett åsidosättande av bolagets berättigade förväntningar på att ett avsteg från reglerna skulle göras till förmån för bolaget, trots att bolaget vägrat att efterkomma framställningarna från Olafs personal enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96. Närmare bestämt ger de ordalag som använts i denna punkt intrycket av att Vialto handlade i ond tro. Eftersom framställningarna från Olafs personal inte var förenliga med denna bestämmelse, var bolagets vägran att efterkomma framställningarna således helt lagenlig. Om Olafs personal hade ansett att Vialto genom sitt handlande hade agerat rättsstridigt eller hindrat utredningen, skulle de i enlighet med artiklarna 4 och 9 i förordning nr 2185/96 ha varit skyldiga att begära hjälp från de nationella myndigheterna. Olafs personal beslutade emellertid att avsluta kontrollen utan att vidta sådana åtgärder.
- 93 Kommissionen har gjort gällande att den andra grunden delvis saknar verkan och att den i vart fall inte kan leda till bifall till överklagandet.

Domstolens bedömning

- 94 Vad för det första gäller påståendet att den överklagade domen är bristfälligt motiverad, framgår det av domstolens fasta praxis (se punkt 63 ovan) att motiveringsskyldigheten inte innebär att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet har fört bemöts vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt, utan tribunalens motivering kan vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om skälen till att tribunalen inte ansåg att det fanns fog för deras argument och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning.
- 95 I förevarande fall konstaterade tribunalen i punkt 114 i den överklagade domen – efter att i punkt 116 i domen ha erinrat om de villkor som ska vara uppfyllda för att en enskild ska kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar – att det var till följd av Vialtos vägran att efterkomma framställningarna från Olafs personal om att få samla in uppgifter som dessa samtyckte till att avvika från det förfarande som föreskrivs i Olafs riktlinjer vad gäller platsen för framtagande och behandling av uppgifterna samt det medium som ska användas för detta ändamål. I punkt 117 i den överklagade domen erinrade tribunalen dessutom om att Olaf enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96 hade rätt att få tillgång till de uppgifter som Vialto hade nekat tillgång till. Av detta drog tribunalen, i punkt 118 i samma dom, slutsatsen att Vialto inte till sin fördel kunde åberopa att det skett ett tillräckligt klart åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar med avseende på Vialtos förväntningar på att ett avsteg från reglerna skulle göras till förmån för bolaget, trots att Vialto vägrade att efterkomma framställningarna från Olafs personal enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96.
- 96 Det framgår således av punkterna 113–118 i den överklagade domen att tribunalen ansåg att Vialto inte hade fog för att göra gällande berättigade förväntningar på tillämpningen av en överenskommelse som bolaget hade beslutat att inte följa.
- 97 Denna motivering är tillräcklig för att göra det möjligt för Vialto att förstå skälen till varför dess argumentation underkändes och för att domstolen ska kunna utföra sin prövning. Vad Vialto har anfört beträffande en otillräcklig motivering kan således inte leda till bifall till överklagandet.
- 98 Vad för det andra gäller Vialtos argument beträffande domstolens praxis avseende villkoren för återkallelse av en rättsakt som ger upphov till en rättighet, räcker det att konstatera att Vialto inte åberopat detta argument i första instans.
- 99 Enligt domstolens fasta praxis ska en grund som för första gången åberopas inom ramen för ett överklagande vid domstolen avvisas. Domstolen är i ett mål om överklagande nämligen endast behörig att pröva tribunalens bedömning av de grunder som har behandlats vid den. Om en part härvid tilläts att åberopa en ny grund som denne inte har åberopat vid tribunalen, skulle detta innebära att vederbörande vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat (dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 109 och där angiven rättspraxis).
- 100 Detta argument ska följaktligen avvisas.
- 101 Vad för det tredje gäller Vialtos argument att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 118 i den överklagade domen, fann att Vialto inte kunde åberopa ett åsidosättande av de berättigade förväntningar som bolaget ansåg sig ha på att ett

avsteg från reglerna skulle göras till förmån för bolaget, trots att Vialto vägrade att efterkomma framställningarna från Olafs personal enligt artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, ska det påpekas att tribunalen, genom denna hänvisning till Vialtos vägran att lämna ut vissa uppgifter, trots att bolaget åtagit sig att göra detta, underförstått men nödvändigtvis ansåg att Vialto inte kunde göra gällande att det hade berättigade förväntningar på tillämpningen av en överenskommelse som bolaget hade beslutat att inte följa.

- 102 Det ska emellertid anses att Vialtos agerande, när det vägrade att fullgöra sina åtaganden gentemot Olafs personal inom ramen för den överenskommelsen, gjorde det omöjligt att tillämpa denna överenskommelse. Vialto kan därefter följaktligen inte göra gällande några berättigade förväntningar på att denna överenskommelse ska tillämpas.
- 103 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 118 i den överklagade domen, slog fast att Vialto inte hade fog för att göra gällande att det hade berättigade förväntningar på tillämpningen av en överenskommelse som Vialto hade beslutat att inte följa.
- 104 Vialtos argument att punkt 118 i den överklagade domen innebär en felaktig rättstillämpning kan således inte leda till bifall till överklagandet.
- 105 Vad för det fjärde gäller Vialtos argument att de ordalag som använts i punkt 118 i den överklagade domen ger intrycket av att Vialto handlade i ond tro, konstaterar domstolen att detta argument grundar sig på en missuppfattning av den överklagade domen, eftersom den punkten inte innehåller någon sådan bedömning. Det argumentet kan således inte leda till bifall till överklagandet.
- 106 Vad för det femte gäller Vialtos argument att begäran från Olafs personal om att få samla in uppgifter inte var förenlig med artikel 7.1 i förordning nr 2185/96, framgår det av prövningen av Vialtos första grund att inte heller detta argument kan leda till bifall till överklagandet.
- 107 Vad för det sjätte gäller Vialtos argument avseende artiklarna 4 och 9 i förordning nr 2185/96, konstaterar domstolen att Vialto inte har framfört något sådant argument i första instans och att det därför, i enlighet med domstolens fasta praxis som det hänvisas till i punkt 99 ovan, ska avvisas.
- 108 Av vad som ovan anförts följer att den andra grunden delvis ska avvisas och att den i övrigt inte kan leda till bifall för överklagandet.

Den tredje grunden: Huruvida rätten att yttra sig har åsidosatts

Parternas argument

- 109 Vialto har genom sin tredje grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till flera felaktigheter när den, i punkterna 121–123 i den överklagade domen, förkastade Vialtos argument avseende att bolagets rätt att yttra sig åsidosatts.
- 110 För det första är konstaterandena i punkt 121 i den överklagade domen, avseende den omständigheten att Vialto hörts av Olaf, inte på något sätt relevanta vid prövningen av huruvida GD Utvidgning hade åsidosatt bolagets rätt att yttra sig.

- 111 För det andra missuppfattade tribunalen de faktiska omständigheterna när den, i punkterna 94 och 122 i den överklagade domen, slog fast att den ståndpunkt som detta generaldirektorat hade intagit i fråga om de åtgärder som skulle vidtas gentemot Vialto inte var bindande för CFCU. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att en sådan begäran var bindande för CFCU. Det skulle inte kunna förhålla sig på annat sätt, eftersom detta generaldirektorat finansierade projektet och således undertecknade det aktuella avtalet.
- 112 Denna missuppfattning av de faktiska omständigheterna ledde till att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning. Tribunalen borde nämligen ha kommit fram till att GD Utvidgning var skyldigt att höra Vialto innan den framställde sin begäran till CFCU om att vidta de nödvändiga åtgärder som föreskrevs i det aktuella avtalet mot bakgrund av Vialtos åsidosättande av sina avtalsförpliktelser.
- 113 För det tredje borde detta GD även ha iakttagit Vialtos rätt att yttra sig med avseende på den rekommendation, att avbryta genomförandet av det aktuella avtalet eller den del av avtalet som Vialto genomförde, som bifogats begäran. Det framgår nämligen av domstolens praxis, särskilt domen av den 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), att rätten att yttra sig ska iakttas även när en unionsinstitution lämnar icke-bindande rekommendationer.
- 114 Kommissionen anser att tribunalens bedömning av den nämnda rätten att yttra sig är riktig och har gjort gällande att den tredje grunden inte kan leda till bifall till överklagandet.
- 115 För det första, även om det antas att kommissionen borde ha hört Vialto innan den lämnade sin rekommendation till CFCU, har denna formalitet i förevarande fall fullgjorts av Olaf, i egenskap av den tjänstegren vid kommissionen som gett upphov till rekommendationen.
- 116 För det andra konstaterade tribunalen, utan att missuppfatta de faktiska omständigheterna, att kommissionen endast hade uppmanat CFCU att vidta lämpliga åtgärder, genom att formulera rekommendationer med exempel på sådana åtgärder. Kommissionens ställningstagande i förhållande till Vialto var således inte bindande för CFCU. Den omständigheten att kommissionen finansierade förslaget medför inte att detta ställningstagande blir bindande.
- 117 För det tredje framgår det av domen av den 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), att förhöret inför det organ som avgett rekommendationen är av underordnad betydelse, medan större betydelse läggs vid det beslutsfattande organets agerande. Den situation som var aktuell i det mål som avgjordes genom den domen skiljer sig dessutom från situationen i förevarande mål, eftersom det rekommenderande organet och det beslutsfattande organet tillhörde samma administrativa struktur i det förstnämnda målet.

Domstolens bedömning

- 118 Vad gäller den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till i punkt 122 i den överklagade domen, ska det påpekas att tribunalen i denna punkt slog fast att GD Utvidgning inte var skyldigt att höra Vialto innan CFCU antog sitt beslut att utesluta Vialto från det aktuella avtalet, med motiveringen att CFCU fattade detta beslut utan att vara bunden av ett ställningstagande med denna innebörd från GD Utvidgning.
- 119 Vialto har bestritt denna slutsats och gjort gällande att även om det antas att CFCU fattat nämnda beslut utan att vara bunden av ett ställningstagande med denna innebörd från GD Utvidgning, borde detta generaldirektorat ha hört Vialto innan det gjorde detta ställningstagande.

- 120 I artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att rätten till god förvaltning bland annat innefattar en rätt för var och en att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.
- 121 Rätten att yttra sig innebär särskilt att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka vederbörandes intressen på ett ogynnsamt sätt (dom av den 4 juni 2020, Utrikestjänsten/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 122 Rätten att yttra sig utgör en del av rätten till försvar, vilken är en allmän princip i unionsrätten som ska tillämpas även i avsaknad av särskilda bestämmelser härom. Denna princip innebär ett krav på att adressater av beslut som på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen ska beredas tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig angående de omständigheter som läggs dem till last och som ligger till grund för dessa beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2016, Marchiani/parlamentet, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 123 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 121 i sitt förslag till avgörande ska dessutom ett åsidosättande av rätten till försvar, däribland rätten att yttra sig, bedömas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2011, Solvay/kommissionen, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punkt 63).
- 124 Vad gäller det aktuella ställningstagandet från GD Utvidgning ska det påpekas att det i artikel 10 i förordning nr 718/2007 visserligen föreskrivs att kommissionen, i enlighet med de allmänna principerna för genomförande av stöd till föranslutning, ska överlåta den decentraliserade förvaltningen av vissa åtgärder på det stödmottagande landet, vilket åtminstone inbegriper administration av anbudsinfordringar, tilldelning av kontrakt och betalningar. Det framgår dessutom av artikel 21.1 f i denna förordning att det stödmottagande landet ska utse en operativ struktur för varje IPA-del och varje IPA-program. Det följer dessutom av artikel 28 i nämnda förordning att den operativa strukturen ska utgöras av ett eller flera organ inom det stödmottagande landets förvaltning, och att den operativa strukturen ska vara ansvarig för att förvalta och genomföra detta stöd i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning, bland annat genom att ombesörja upphandlingsförfaranden och förfaranden för beviljande av bidrag med efterföljande kontraktstilldelning (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 4 juli 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/kommissionen m.fl., C-520/12 P, ej publicerat, EU:C:2013:457, punkt 32).
- 125 Av detta följer att offentliga kontrakt som tilldelas av ett tredjeland och för vilka stöd kan beviljas enligt IPA, som omfattas av principen om decentraliserad förvaltning, förblir nationella kontrakt och att de företag som lämnat in anbud eller tilldelats kontrakten i fråga endast har rättsliga förbindelser med det tredjeland som är ansvarigt för upphandlingen (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 4 juli 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/kommissionen m.fl., C-520/12 P, ej publicerat, EU:C:2013:457, punkt 34).
- 126 Såsom framgår av artikel 10.1 i förordning nr 718/2007 behåller kommissionen det slutliga ansvaret för genomförandet av den allmänna budgeten och är således behörig att fastställa de belopp som eventuellt ska undantas från unionsfinansiering.

- 127 Med hänsyn till det slutliga ansvaret för genomförandet av kommissionens allmänna budget kan det konstateras att en skrivelse, i vilken denna institution rekommenderar CFCU att inte arbeta med Vialto och anger att de belopp som betalats till Vialto inom ramen för det aktuella projektet under alla omständigheter inte är berättigade till finansiering med medel ur unionens budget, rimligen kan anses kunna ha en stor inverkan i praktiken på CFCU:s beslut om vilka åtgärder som ska vidtas gentemot Vialto vad gäller det aktuella avtalet och vilka kan beröra Vialto negativt. Denna rekommendation överstiger i inte obetydlig mån den inverkan som en vanlig rekommendation kan förväntas ha.
- 128 Ett sådant ställningstagande från kommissionens sida kan således få sådana konsekvenser för den berörda ekonomiska aktören att denne ska ges möjlighet att yttra sig över det beteende som läggs denne till last och vilka åtgärder som ska vidtas gentemot denne med avseende på det aktuella avtalet, innan kommissionen tar ställning till dessa frågor (se, analogt, dom av den 10 juli 2001, Ismeri Europa/revisionsrätten, C-315/99 P, EU:C:2001:391, punkt 29).
- 129 Kommissionens ställningstagande ska således anses utgöra en enskild åtgärd som berör Vialto negativt i den mening som avses i artikel 41.2 a i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- 130 Domstolen konstaterar följaktligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 122 i den överklagade domen slog fast att kommissionen inte var skyldig att låta Vialto yttra sig innan CFCU antog sitt beslut att utesluta Vialto från det aktuella avtalet.
- 131 Det framgår emellertid av punkterna 121 och 123 i den överklagade domen att tribunalen även grundade sig på den omständigheten att Vialto i förevarande fall hade hörts av Olaf, när den förkastade Vialtos argument att kommissionen hade åsidosatt rätten att yttra sig.
- 132 Domstolen konstaterar att denna omständighet inte gör det möjligt för kommissionen att anse att dess skyldighet att höra den berörda personen har uppfyllts.
- 133 Enligt artikel 11.1 i förordning nr 883/2013 ska Olaf efter att ha avslutat en utredning nämligen upprätta en utredningsrapport åtföljd av rekommendationer från Olafs generaldirektör om huruvida åtgärder bör vidtas eller inte. I artikel 11.3 i denna förordning anges att rapporter och rekommendationer som upprättas efter en extern utredning och alla handlingar som har anknytning till utredningen ska överlämnas till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelserna om externa utredningar, och, om så krävs, till kommissionens behöriga avdelningar.
- 134 Det framgår av dessa bestämmelsers lydelse och systematik att det ankommer på den myndighet till vilken dessa rekommendationer riktar sig att göra en egen utredning och höra den berörda personen innan den fattar ett beslut som kan gå vederbörande emot.
- 135 I detta sammanhang kan inte heller de strukturella band som finns mellan Olaf och kommissionen befria kommissionen från denna skyldighet, genom att de skulle göra det möjligt att anse att Vialto redan hörts av denna institution när bolaget hördes av Olafs personal.
- 136 Överklagandet ska således bifallas på den tredje grunden och den överklagade domen ska upphävas, i den del tribunalen fann att det saknades fog för den grund som Vialto åberopat avseende kommissionens åsidosättande av rätten att yttra sig.

Prövning av den talan som väckts vid tribunalen

- 137 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 138 Enligt domstolens fasta praxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsinstitutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan denna institutions handlande och den åberopade skadan (dom av den 25 februari 2021, Dalli/kommissionen, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 139 I förevarande fall är målet färdigt för avgörande vad gäller det första av dessa villkor, avseende kommissionens handlande.
- 140 Det framgår nämligen av de skäl som angetts i samband med prövningen av den tredje grund som Vialto har åberopat till stöd för sitt överklagande att bolaget har visat att kommissionen har åsidosatt rätten att yttra sig, vilken utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.
- 141 Vad gäller frågan huruvida denna överträdelse är tillräckligt klar, har Vialto gjort gällande att kommissionen inte fritt kunde besluta att kräva att Vialto skulle uteslutas från projektet utan att bereda Vialto tillfälle att yttra sig och utöva sin rätt till försvar.
- 142 Det följer av domstolens fasta praxis att om en unionsinstitution endast förfogar över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för bedömning, kan redan den omständigheten att unionsrätten har överträtts i sig vara tillräcklig för att visa att det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, som kan göra att unionen ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar (dom av den 20 januari 2021, kommissionen/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 143 Såsom framgår av de skäl som angetts i samband med prövningen av den tredje grunden, var kommissionen skyldig att höra Vialto innan den överlämnade sitt ställningstagande till CFCU avseende de åtgärder som skulle vidtas mot Vialto med avseende på det aktuella avtalet, varför kommissionen inte hade något utrymme för bedömning i detta avseende.
- 144 I övrigt är målet inte färdigt för avgörande.
- 145 De övriga villkoren för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar har nämligen inte prövats av tribunalen.
- 146 Det framgår dessutom av punkterna 25 och 26 i den överklagade domen att Vialto vid förhandlingen vid tribunalen avsevärt ändrade sin inställning till hur stor skada som bolaget anser sig ha lidit.
- 147 Mot bakgrund av det ovan anförda kan domstolen inte med tillräcklig säkerhet pröva huruvida det verkligen föreligger en skada och huruvida det finns ett orsakssamband mellan kommissionens åsidosättande av rätten att yttra sig och den åberopade skadan.
- 148 Målet ska därför återförvisas till tribunalen för prövning härav.

Rättegångskostnader

149 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 juni 2019, Vialto Consulting/kommissionen (T-617/17, ej publicerad, EU:T:2019:446), upphävs i den del tribunalen däri fann att det saknades fog för den grund som Vialto Consulting Kft. åberopat avseende Europeiska kommissionens åsidosättande av rätten att yttra sig.**
- 2) **Överklagandet ogillas i övrigt.**
- 3) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av villkoren för Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, avseende huruvida det finns ett orsakssamband mellan Europeiska kommissionens åsidosättande av rätten att yttra sig och den åberopade skadan samt huruvida det verkligen föreligger en skada.**
- 4) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter