



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 28 juni 2023*

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Olafs utredningar – Läckor till pressen – Ekonomisk och ideell skada – Orsakssamband – Ansvar för läckor – Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter – Sekretess för juridisk rådgivning”

I mål T-752/20,

International Management Group (IMG), Bryssel (Belgien), företrätt av advokaterna L. Levi och J.-Y. de Cara,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland och S. Delaude, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos samt domarna L. Truchot (referent) och M. Sampol Pucurull,

justitiesekreterare: handläggaren L. Ramette,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat med beaktande av

– ansökan, som inkom till tribunalens kansli den 21 december 2020,

– invändningen om rättegångshinder, som kommissionen framställde i enlighet med artikel 130 i tribunalens rättegångsregler i en separat handling som inkom till tribunalens kansli den 12 mars 2021,

– beslutet av den 2 juli 2021 att invändningen om rättegångshinder ska prövas i samband med att målet avgörs i sak,

* Rättegångsspråk: franska.

efter muntlig förhandling den 20 juni 2022,

följande

Dom¹

- 1 Sökandebolaget, International Management Group (IMG), har med stöd av artikel 268 FEUF yrkat ersättning för den ekonomiska och ideella skada som bolaget påstår sig ha lidit till följd av att Europeiska kommissionen och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) har agerat rättsstridigt i samband med en rapport som upprättats av Olaf.

[utelämnas]

Parternas yrkanden

- 19 Sökandebolaget har yrkat att tribunalen ska
- förplikta kommissionen att till sökandebolaget betala 10 000 euro per månad för perioden från mitten av december 2015 till att dom avkunnas i förevarande mål, som ersättning för den ideella skada bolaget har lidit,
 - förplikta kommissionen att till sökandebolaget betala 2,1 miljoner euro, jämte dröjsmålsränta, som ersättning för den ekonomiska skada bolaget har lidit, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan,
 - i andra hand ogilla talan, eftersom det är uppenbart att den är ogrundad eller eftersom den är ogrundad, och
 - avlägsna kommissionens rättstjänsts yttrande av den 16 januari 2015 (nedan kallat rättstjänstens yttrande), vilket bifogats ansökan, från handlingarna i förevarande mål, och
 - förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Yrkandet om skadestånd

[utelämnas]

¹ Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

Huruvida kommissionens och Olafs agerande är rättsstridigt

[utelämnas]

– Åsidosättande av aktsamhetsplikten och omsorgsplikten

- 70 Sökandebolaget har gjort gällande att kommissionen har brutit i sin aktsamhetsplikt och sin omsorgsplikt genom att inte offentligt fördöma att uppgifter från Olafs rapport har läckt ut eller stoppa den spridning av falska uppgifter som orsakats av nämnda läcka genom att publicera ett pressmeddelande med en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna i skrivelsen av den 8 maj 2015, i vilken kommissionen hade beslutat att inte fullt ut följa rekommendationerna i Olafs rapport.
- 71 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen har definierat omsorgsplikten som ett begrepp som återspeglar den jämvikt mellan ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som har skapats genom tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska unionen i förhållandet mellan administrationen och de anställda. Denna balans innebär bland annat att administrationen, när den fattar beslut som rör en tjänstemans situation, ska beakta samtliga omständigheter som kan inverka på dess beslut och därvid beakta inte bara tjänstens intresse utan även den berörde tjänstemannens intresse (se dom av den 12 november 2020, Fleig/Europeiska utrikestjänsten, C-446/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:918, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 72 Omsorgsplikten avser således specifikt de skyldigheter som unionens institutioner har gentemot sina tjänstemän och övriga anställda, bland annat genom att den innebär att de sistnämndas individuella intressen ska beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2008, Nardone/kommissionen, T-57/99, EU:T:2008:555, punkt 167).
- 73 Eftersom förevarande talan inte avser förhållandet mellan unionsadministrationen och en av dess tjänstemän eller anställda, är omsorgsplikten inte tillämplig i förevarande fall och kan således inte åberopas av sökandebolaget till stöd för dess yrkanden.
- 74 Den rättsstridighet som sökandebolaget har gjort gällande kan således inte utgöra grund för bifall till talan i den del den grundar sig på ett åsidosättande av omsorgsplikten.
- 75 Det finns således endast anledning att pröva nämnda rättsstridighet i den mån den grundar sig på ett åsidosättande av aktsamhetsplikten.
- 76 Det följer av domstolens fasta praxis att det för att unionens utomobligatoriska ansvar ska kunna uppstå i ett visst fall krävs att den som begär ersättning för skada som denne anser sig ha lidit till följd av unionens handlande eller en unionsrättsakt visar att den förlust eller skada som denne anser sig ha lidit till följd av ett beteende eller en handling från unionens sida visar att en rättsregel har överträtts som syftar till att ge enskilda rättigheter (dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkterna 41 och 42, och dom av den 4 april 2017, ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 31).
- 77 Dessutom måste denna överträdelse vara tillräckligt allvarlig, vilket i sin tur är beroende av det utrymme för skönsässig bedömning som den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som har brutit mot denna regel har och av huruvida den uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsässig bedömning, bland annat med hänsyn till graden av klarhet och precision hos regeln i fråga, svårigheterna att tolka eller tillämpa den samt

hur komplex den situation som regleras är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkterna 40, 43 och 44, och dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 30).

- 78 Det framgår av punkt 70 ovan att sökandebolaget har kritiserat kommissionen för att inte ha tagit ställning i frågan genom att publicera ett pressmeddelande och därigenom offentligt fördöma att uppgifter från Olafs rapport har läckt ut och därmed stoppa spridningen av falska uppgifter som orsakats av nämnda läcka. Sökandebolaget har därigenom kritiserat kommissionen för att ha underlåtit att agera.
- 79 Enligt rättspraxis kan unionsinstitutionernas underlåtenhet endast ge upphov till skadeståndsansvar för unionen i den mån institutionerna har åsidosatt en lagstadgad skyldighet att agera som följer av en unionsrättslig bestämmelse (se beslut av den 12 juli 2018, Acquafarm/kommissionen, C-40/18 P, ej publicerat, EU:C:2018:566, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 80 Det följer av punkterna 77 och 79 ovan att prövningen av huruvida en institution, genom en underlåtenhet, har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter innebär att det ska fastställas huruvida tre villkor är uppfyllda, nämligen, för det första, att det föreligger en rättslig skyldighet att agera, för det andra, att unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga har ett utrymme för skönsmässig bedömning och, för det tredje, att unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga uppenbart och klart har överskridit gränserna för detta utrymme.
- 81 Det ska undersökas om dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall.
- 82 Aktsamhetsplikten – som ingår i principen om god förvaltning, som stadfästs i artikel 41 i stadgan och som är allmänt tillämplig på unionsadministrationens agerande i dess kontakter med allmänheten – innebär att administrationen måste handla med omsorg och försiktighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2022, SGL Carbon m.fl./kommissionen, C-65/21 P och C-73/21 P–C-75/21 P, EU:C:2022:470, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 83 Det framgår vidare av domstolens praxis att aktsamhetsplikten utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter och som, om den åsidosätts, under visa omständigheter kan medföra utomobligatoriskt ansvar för unionen, det vill säga om det i ett givet fall visas att överträdelsen är tillräckligt klar, i enlighet med den rättspraxis som nämns i punkt 77 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1990, Grifoni/kommissionen, C-308/87, EU:C:1990:134, punkterna 6, 7 och 14, dom av den 16 december 2008, Masdar (UK)/kommissionen, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punkt 91, och dom av den 4 april 2017, ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkterna 38 och 41).
- 84 För det andra ska det erinras om att med hänsyn till aktsamhetspliktens art, som är nära knuten till den ram inom vilken unionsadministrationen agerar i ett visst fall, kan ett tillräckligt allvarligt åsidosättande av denna plikt bara konstateras efter en granskning av det enskilda fallet utifrån alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter, med beaktande av det område, de villkor och det sammanhang inom vilket denna aktsamhetsplikt åligger den berörda institutionen, det berörda organet eller den berörda byrån samt de konkreta omständigheter som gör det möjligt att konstatera att aktsamhetsplikten inte har fullgjorts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 2017, ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkterna 40 och 41).

- 85 Såsom det har erinrats om i punkt 70 ovan har sökandebolaget gjort gällande att kommissionen åsidosatt sin aktsamhetsplikt genom att inte offentligt fördöma att uppgifter från Olafs rapport har läckt ut och inte heller stoppa spridningen av falska uppgifter som orsakats av nämnda läcka genom att publicera ett pressmeddelande med en sammanfattning av de viktigaste uppgifterna i skrivelsen av den 8 maj 2015.
- 86 Det ska således prövas huruvida aktsamhetsplikten kan tolkas så, att kommissionen hade en lagstadgad skyldighet att agera, vilken bestod i en skyldighet att offentligt fördöma en läcka och stoppa spridningen av falska uppgifter som orsakats av nämnda läcka genom att publicera ett pressmeddelande.
- 87 Det ska påpekas att sökandebolaget i sina inlagor inte har åberopat någon precis rättsregel av vilken det, enligt dess mening, följer att kommissionen har en lagstadgad skyldighet att ta ställning genom att offentligt fördöma att uppgifter har läckt ut från en utredningsrapport från Olaf och stoppa spridningen av falska uppgifter som framkallats av en sådan läcka i samband med att denna rapport överlämnats. Det åsidosättande av aktsamhetsplikten som sökandebolaget har gjort gällande har emellertid ett nära samband med förordning nr 883/2013, vilken utgör den rättsliga ram inom vilken kommissionen agerade när den antog skrivelsen av den 8 maj 2015, varför det ska fastställas huruvida en sådan skyldighet följer av bestämmelserna i nämnda förordning.
- 88 I artikel 11.3 i förordning nr 883/2013 föreskrivs att "[r]apporter 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". Det ska påpekas att det i denna bestämmelse inte föreskrivs någon lagstadgad skyldighet för kommissionen att agera. Sökandebolaget kan således inte anses ha visat att aktsamhetsplikten gav upphov till en lagstadgad skyldighet för kommissionen att agera i detta avseende.
- 89 För det andra ska enligt artikel 10.1 i förordning nr 883/2013 "[i]nformation som överlämnats eller inhämtas i samband med externa utredningar ... oavsett form vara skyddad genom tillämpliga bestämmelser". Enligt artikel 3.2 i denna förordning, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i förevarande mål, och som enligt artikelns rubrik avser "externa utredningar", får Olaf "[f]öra kontroller och inspektioner på platsen hos ekonomiska aktörer i enlighet med bestämmelserna och förfarandena i förordning (Euratom, EG) nr 2185/96". I artikel 8.1 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) föreskrivs att "uppgifter som på något sätt lämnats eller erhållits enligt denna förordning skall vara sekretessbelagda".
- 90 I artikel 10.3 i förordning nr 883/2013 föreskrivs dessutom att "[d]e berörda institutionerna, organen eller byråerna ska se till att den sekretess som gäller för Olafs utredningar respekteras". I förevarande fall är det ostridigt att kommissionen är en berörd institution, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 91 Det följer av dessa bestämmelser att kommissionen är skyldig att iaktta sekretess och tystnadsplikt inom ramen för Olafs externa utredningar.

- 92 Trots kommissionens skyldighet att säkerställa att sekretessen i Olafs utredningar iakttas, kan kommissionens aktsamhetsplikt emellertid inte ålägga den – om den inte har brutit mot denna sekretess och om den inte kan hållas ansvarig för att Olafs rapport har läckt ut till pressen (se punkt 67 ovan) – en skyldighet att agera på det sätt som sökandebolaget önskar i förevarande fall, nämligen genom att fördöma att uppgifter om en sådan utredning har läckt ut till pressen och att ta avstånd från de uppgifter som publicerats.
- 93 Aktsamhetsplikten har inte den räckvidd som sökandebolaget tillskriver den. Det som utgör ett åsidosättande av ovannämnda tystnadsplikt är att uppgifter från denna rapport har läckt ut till pressen. Det har dock inte styrkts att kommissionen har ansvar för att så har skett. Den underlåtenhet som sökandebolaget i detta fall vill lägga kommissionen till last omfattas däremot ej (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 januari 2015, Ziegler och Ziegler Relocation/kommissionen, T-539/12 och T-150/13, ej publicerad, EU:T:2015:15, punkt 102).
- 94 Sökandebolaget har således inte visat att kommissionen var skyldig att agera i förevarande fall.
- 95 Enligt den rättspraxis som anges i punkt 79 ovan kan den påstådda underlåtenheten således inte medföra att unionen ådrar sig skadeståndsansvar.
- 96 Även om det i förevarande fall skulle anses att det av aktsamhetsplikten följer att kommissionen hade en lagstadgad skyldighet att agera, så ska det under alla omständigheter prövas huruvida kommissionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 97 Det ska påpekas att en sådan hypotes skulle leda till att aktsamhetsplikten skulle tolkas så, att om en sekretessbelagd handling har läckt ut och det inte har visats att den berörda institutionen är ansvarig därför, i den mening som avses i förordning nr 883/2013, så ankommer det på denna institution att inte förvärra den skada som skulle kunna följa av att sekretessen brutits.
- 98 Såsom det har erinrats om i punkt 77 ovan ska frågan huruvida den aktuella unionsinstitutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning bedömas bland annat med hänsyn till graden av klarhet och precision hos den regel vars tillräckligt klara överträdelse har åberopats och de svårigheter i samband med tolkningen eller tillämpningen som kan följa därav.
- 99 Det ska i detta hänseende påpekas att en sådan skyldighet för kommissionen att agera för att inte förvärra den skada som orsakats av ett åsidosättande av sekretessen, som den inte är ansvarig för, inte följer av artikel 10 i förordning nr 883/2013 och inte heller underförstått kan härledas ur dess innehåll. Genom att det i artikel 10.3 föreskrivs att de berörda institutionerna ska se till att den sekretess som gäller för Olafs utredningar respekteras, fastställs nämligen en skyldighet för dessa institutioner att säkerställa att innehållet i Olafs utredningar förblir konfidentiellt. Om sekretessen inte har iakttagits och utlämnandet inte har sitt ursprung i den berörda institutionen, ålägger förordningen däremot inte institutionen någon skyldighet att fördöma en läcka, att stoppa spridningen av de aktuella uppgifterna eller att korrigera felaktiga uppgifter.
- 100 Sådana skyldigheter kan inte anses ingå i skyldigheten att säkerställa sekretessen i Olafs utredningar, i den mening som avses i artikel 10.3 i förordning nr 883/2013. Eftersom denna sekretess har brutits, har kommissionens skyldighet att säkerställa att den iakttas inte längre något ändamål. Tribunalen påpekar vidare, för det första, att ett eventuellt krav på att fördöma en läcka ligger utanför skyldigheten att säkerställa att sekretessen iakttas, för det andra, att det i ett sådant

fall är omöjligt för kommissionen att stoppa spridningen av uppgifter från Olafs rapport till följd av denna läcka till pressen och, för det tredje, att även om det antas att vissa av de uppgifter som spreds är felaktiga, så kan rättelsen av dem inte återupprätta deras konfidentiella karaktär, vilken definitivt har brutits.

- 101 Även om man antar att det förelåg en lagstadgad skyldighet för kommissionen att agera i förevarande fall, så kan det inte anses att det påstådda åsidosättandet av aktsamhetsplikten utgör en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.
- 102 Den fjärde rättsstridigheten är således inte klar vad gäller kommissionens påstådda åsidosättande av omsorgsplikten och aktsamhetsplikten.
- 103 Det första villkoret för att unionen ska kunna ådra sig skadeståndsansvar är således inte uppfyllt.
- 104 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

- 1) **Den handling som ingetts av International Management Group (IMG) som bilaga A.21 till ansökan utgår från akten.**
- 2) **Talan ogillas.**
- 3) **IMG ska ersätta rättegångskostnaderna.**

da Silva Passos

Truchot

Sampol Pucurull

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 juni 2023.

Underskrifter