



Samling af Afgørelser

Sag T-298/16

**East West Consulting SPRL
mod
Europa-Kommissionen**

»Ansvar uden for kontraktforhold – instrument til førtiltrædelsesbistand – tredjeland – nationalt offentligt udbud – decentral forvaltning – afgørelse 2008/969/EF, Euratom – system for tidlig varsling – aktivering af en varsling i systemet for tidlig varsling – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Kommissionens afslag på forhåndsgodkendelse – manglende tildeling af kontrakten – Rettens kompetence – antagelse til realitetsbehandling af beviserne – manglende retsgrundlag for varslingen – ret til forsvar – uskyldsformodning – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – årsagsforbindelse – økonomisk og ikke-økonomisk tab – tab af kontrakten – fortabt mulighed for at få tildelt andre kontrakter«

Sammendrag – Rettens dom (Første Afdeling) af 14. december 2018

1. *Erstatningssøgsmål – betingelser for antagelse til realitetsbehandling – Unionens retsinstitansers kompetence – undersøgelse ex officio*
(Art. 268 TEUF)
2. *Erstatningssøgsmål – formål – erstatning for det tab, som angiveligt er lidt som følge af Kommissionens afgørelse om at registrere sagsøgeren i systemet for tidlig varsling med den følge, at en national ordregivende myndighed ikke indgår en aftale vedrørende en kontrakt, der var blevet tildelt et konsortium ledet af sagsøgeren – formaliteten*
(Art. 268 TEUF og art. 340, stk. 2, TEUF)
3. *Erstatningssøgsmål – betingelser for antagelse til realitetsbehandling – undersøgelse ex officio – grænser*
(Art. 268 TEUF; Rettens procesreglement, art. 113)
4. *Retslig procedure – stævning – formkrav – fastlæggelse af søgsmålets genstand – kort fremstilling af søgsmålsgrundene – stævning med påstand om erstatning for skade, som angiveligt er forårsaget af en EU-institution – mindstekrav – vanskeligt at fastsætte tabets størrelse*
[Rettens procesreglement, art. 76, litra d)]
5. *Retslig procedure – fremlæggelse af beviser – frist – for sen fremlæggelse af beviser – betingelser*
(Rettens procesreglement, art. 85, stk. 1 og 3)

6. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – ulovlighed – skade – årsagsforbindelse – kumulative betingelser – den ene betingelse ikke opfyldt – erstatningsøgsmålet forkastet i det hele*
(Art. 340, stk. 2, TEUF)
7. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – ulovlighed – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten – krav om institutionernes åbenbare og grove tilsidesættelse af grænserne for deres skønsbeføjelse – fortsat overtrædelse af EU-retten til trods for afsigelsen af en dom, der fastslår, at der foreligger en overtrædelse, eller for, at der foreligger en fast praksis fra Unionens retsinstanser – omfattet*
(Art. 340, stk. 2, TEUF)
8. *Kommissionen – beføjelser – gennemførelse af fællesskabsbudgettet – afgørelse om at indføre et system for tidlig varsling, der gør det muligt at registrere personer i deres egenskab af enheder, som udgør en finansiel risiko for Unionen, der er genstand for en undersøgelse fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig – manglende retsgrundlag – Kommissionens manglende kompetence*
(Art. 5 TEUF; Kommissionens afgørelse 2008/969)
9. *Institutionernes retsakter – begrundelse – forpligtelse – rækkevidde – bedømmelse af begrundelsespligten på grundlag af sagens omstændigheder*
[Art. 296, stk. 2, TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 2, litra c)]
10. *Den Europæiske Unions egne indtægter – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter – system for tidlig varsling, der skal anvendes af Kommissionens anvisningsberettigede og af forvaltningsorganerne – manglende meddelelse af varslingsgrundene til en person, der er registreret i systemet – tilsidesættelse af retten til forsvar og begrundelsespligten*
(Art. 296, stk. 2, TEUF; Kommissionens afgørelse 2008/969, art. 12, stk. 2 og 3)
11. *Den Europæiske Unions egne indtægter – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter – system for tidlig varsling, der skal anvendes af Kommissionens anvisningsberettigede og af forvaltningsorganerne – aktivering af en varsling i systemet i forhold til en person, der ikke er genstand for en retssag eller retsforfølgning – manglende retsgrundlag for varslingen – tilsidesættelse af princippet om uskyldighedsformodningen*
(Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 48, stk. 1; Kommissionens afgørelse 2008/969)
12. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – ulovlighed – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – begreb – retten til forsvar og princippet om uskyldighedsformodningen – omfattet*
(Art. 340, stk. 2, TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 48)

13. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – ulovlighed – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder – begreb – ordning for kompetencefordeling mellem institutionerne og medlemsstaterne – omfattet – betingelse*

(Art. 5 TEUF og art. 340, stk. 2, TEUF)

14. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – årsagsforbindelse – begreb – bevisbyrde*

(Art. 340, stk. 2, TEUF)

15. *Ansvar uden for kontraktforhold – betingelser – faktisk og reelt tab – bevisbyrde*

(Art. 340, stk. 2, TEUF)

1. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 84)

2. Unionens retsinstanser har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende et søgsmål, hvor der nedlægges påstand om erstatning for det tab, som et selskab angiveligt har lidt som følge af Kommissionens afgørelse om at registrere selskabet i systemet for tidlig varsling og det efterfølgende afslag fra en delegation i EU, der var støttet på denne afgørelse, på at godkende den kontrakt vedrørende et decentraliseret udbud, der var blevet iværksat af et tredjeland, som var blevet tildelt et konsortium, der blev ledet af sagsøgeren, og som skulle finansieres af EU. Selv om afgørelsen om at annullere proceduren for tildeling af den omhandlede kontrakt blev truffet af den nationale ordregivende myndighed, hidrører den retsstridige handling, som er påberåbt til støtte for det foreliggende søgsmål, fra et EU-organ, -kontor eller -agentur og kan ikke tilskrives en national offentlig myndighed.

(jf. præmis 86 og 91)

3. I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten ex officio efterprøve betingelserne for at realitetsbehandle et søgsmål, som udgør ufravigelige procesforudsætninger. Unionens retsinstanser kan imidlertid principielt ikke støtte deres afgørelse på et retligt anbringende, som rejses ex officio, selv om det er et anbringende, der angår grundlæggende retsprincipper, uden forinden at have opfordret parterne til at fremsætte deres bemærkninger om det pågældende anbringende.

(jf. præmis 92)

4. Det påhviler i forbindelse med et søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold sagsøgeren at føre bevis ved Unionens retsinstanser for, at det tab, denne hævder at have lidt, faktisk er indtrådt, og for tabets omfang. I visse særlige tilfælde, bl.a. når det er vanskeligt at fastsætte det påståede tabs størrelse, er det ganske vist ikke nødvendigt i stævningen at angive tabets nøjagtige størrelse eller størrelsen af den krævede erstatning.

(jf. præmis 96 og 97)

5. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 101-103)

6. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 109 og 112)

7. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 122-124 og 145-147)

8. Princippet om tildelte kompetencer i artikel 5 TEUF stiller krav om, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten. Endvidere indebærer retssikkerhedskravet, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en EU-retlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som retsgrundlag, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have.

Følgelig er en W3b-varslings af et selskab i systemet for tidlig varslings i henhold til bestemmelserne i afgørelse 2008/969 om det system for tidlig varslings, der skal anvendes af Kommissionens anvisningsberettigede og af forvaltningsorganerne, ulovlig, når der ikke findes noget retsgrundlag, som bemyndiger Kommissionen til at vedtage sådanne bestemmelser, der kan have negativ indvirkning på den retlige situation for de personer, der berøres af denne varslingsstype. Eftersom W3b-varslings om sagsøgeren i varslingsystemet unægteligt har haft indvirkning på sagsøgerens retlige situation, kan Kommissionen ikke gøre gældende, at de bestemmelser i afgørelse 2008/969, som regulerer denne varslingsstype, blot er interne regler for gennemførelsen af Unionens almindelige budget. Kommissionen kan heller ikke gøre gældende, at det manglende retsgrundlag for afgørelse 2008/969 formelt set ikke var fastslået på tidspunktet, hvor den registrerede sagsøgeren i varslingsystemet. Den omstændighed, at der ikke foreligger en sådan konstatering, er nemlig ikke til hinder for, at det pågældende selskab gør gældende, at denne afgørelse er ulovlig, med henblik på at opnå erstatning for det tab, som det mener at have lidt som følge af registreringen af sagsøgeren i varslingsystemet.

(jf. præmis 127-130)

9. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 132, 133 og 135)

10. Forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt har for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed. Det følger heraf, at begrundelsen principielt skal meddeles den pågældende samtidig med den afgørelse, der indeholder et klagepunkt, og at manglen på begrundelse ikke kan afhjælpes gennem den omstændighed, at den pågældende erfarer grundene til afgørelsen under en sag for Domstolen.

Det samme gælder for så vidt angår en skrivelse, hvormed Kommissionen formelt oplyser et selskab om, at det er genstand for en W3b-varslings i systemet for tidlig varslings uden forudgående at høre selskabet, men begrænser sig til at erindre om de generelle og abstrakte omstændigheder, som er angivet i artikel 12, stk. 2, i afgørelse 2008/969 om det system for tidlig varslings, der skal anvendes af Kommissionens anvisningsberettigede og af forvaltningsorganerne. Herved undlader Kommissionen at give det pågældende selskab en begrundelse for dets W3b-varslings i varslingsystemet samtidig med varslingsen. En sådan begrundelse er så meget mere nødvendig, når selskabet ikke er involveret i nogen retssager, og de nationale sager, som vedrører personer med tilknytning til sagsøgeren, alene er i den indledende undersøgelsesfase og ikke i domsforhandlingsfasen, dvs. den eneste fase af proceduren, som i de pågældende medlemsstater kan afsluttes med en retskraftig dom. Endvidere er den præcise

rækkevidde af artikel 12 i afgørelse 2008/969 uklar. I lyset af denne afgørelses artikel 12, stk. 3, er det navnlig uklart, om disse W3b-varslinger inden for rammerne af en inkvisitorisk ordning allerede kan anvendes under undersøgelsesfasen.

(jf. præmis 134 og 137)

11. En W3b-varsling af et selskab i Kommissionens system for tidlig varsling i henhold til bestemmelserne i afgørelse 2008/969 om det system for tidlig varsling, der skal anvendes af Kommissionens anvisningsberettigede og af forvaltningsorganerne, er i strid med det princip om uskyldsformodning, der er fastsat i artikel 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet der ikke findes noget retsgrundlag, der bemyndiger Kommissionen til at vedtage sådanne bestemmelser, og at der på tidspunktet for den pågældende W3b-varsling ikke pågik nogen undersøgelser, og der var ikke anlagt nogen retssager, som direkte berører det pågældende selskab, og de retssager, som vedrørte personer med tilknytning til selskabet, var alene i undersøgelsesfasen. Dette selskab er imidlertid blevet anset for skyldig i svig og administrative fejl, uden at dets direkte eller indirekte skyld i disse hændelser er blevet fastslået ved en domstol.

I denne henseende indebærer princippet om uskyldsformodning, at hvis Kommissionen havde fundet det nødvendigt at træffe præventive foranstaltninger på et tidligt stadium, skulle den have et retsgrundlag, der gjorde det muligt at oprette et sådant varslingsystem og træffe de dermed forbundne foranstaltninger, og at systemet herved skulle overholde retten til forsvar, proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, hvilket indebærer, at retsreglerne skulle være klare, præcise og forudsigelige i deres virkninger, især hvis de kunne have ugunstige virkninger for personer og virksomheder.

(jf. præmis 140 og 141)

12. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 142 og 143)

13. Selv om en tilsidesættelse af kompetencefordelingen mellem de forskellige EU-institutioner, der skal sikre, at den i traktaterne fastsatte institutionelle balance opretholdes, hvorimod den ikke har til formål at beskytte borgerne, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at medføre et ansvar for Unionen over for de berørte borgere, vil det forholde sig anderledes, såfremt en EU-foranstaltning ikke blot er truffet i strid med kompetencefordelingen mellem institutionerne, men også – for så vidt angår de materielle bestemmelser – er i strid med en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

(jf. præmis 144)

14. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 159)

15. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 163 og 164)