



Jurisprudentie

Zaak T-298/16

**East West Consulting SPRL/Commissie
tegen
Europese Commissie**

„Niet-contractuele aansprakelijkheid – Instrument voor pretoetredingssteun – Derde land – Nationale overheidsopdracht – Gedecentraliseerd beheer – Besluit 2008/969/EG, Euratom – Systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) – Activeren van een waarschuwing in het EWS – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Weigering van de Commissie om ex ante goedkeuring te verlenen – Geen gunning van de opdracht – Bevoegdheid van het Gerecht – Ontvankelijkheid van de bewijzen – Geen rechtsgrondslag voor de waarschuwing – Rechten van de verdediging – Vermoeden van onschuld – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Causaal verband – Materiële en immateriële schade – Verlies van de opdracht – Verlies van de kans om andere opdrachten te verkrijgen”

Samenvatting – Arrest van het Gerecht (Eerste kamer) van 14 december 2018

1. *Beroep tot schadevergoeding – Voorwaarden voor ontvankelijkheid – Bevoegdheid van de Unierechter – Ambtshalve onderzoek*

(Art. 268 VWEU)

2. *Beroep tot schadevergoeding – Voorwerp – Vergoeding van de schade die de verzoeker stelt te hebben geleden als gevolg van de beslissing van de Commissie om hem in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) op te nemen, met als gevolg dat een nationale aanbestedende dienst geen overeenkomst betreffende een opdracht die was gegund aan het door de verzoeker geleide consortium heeft gesloten – Ontvankelijkheid*

(Art. 268 en 340, tweede alinea, VWEU)

3. *Beroep tot schadevergoeding – Voorwaarden voor ontvankelijkheid – Ambtshalve onderzoek – Grenzen*

(Art. 268 VWEU; Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 113)

4. *Gerechtelijke procedure – Inleidend verzoekschrift – Vormvereisten – Vaststelling van het voorwerp van het geschil – Summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen – Verzoek tot herstel van de schade die door een instelling van de Unie zou zijn veroorzaakt – Minimumvereisten – Moeilijk te ramen schade*

[Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 76, d)]

5. *Gerechtelijke procedure – Overlegging van de bewijsstukken – Termijn – Tardieve bewijsaanbiedingen – Voorwaarden*

(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 85, leden 1 en 3)

6. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onrechtmatigheid – Schade – Causaal verband – Cumulatieve voorwaarden – Ontbreken van een van de voorwaarden – Volledige verwerping van het beroep tot schadevergoeding*

(Art. 340, tweede alinea, VWEU)

7. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onrechtmatigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht – Vereiste van een kennelijke en ernstige schending door de instellingen van de grenzen van hun beoordelingsvrijheid – Voortzetting van de schending van het Unierecht ondanks het wijzen van een arrest waarin de niet-nakoming is vastgesteld of ondanks het bestaan van vaste rechtspraak van de Unierechter – Daaronder begrepen*

(Art. 340, tweede alinea, VWEU)

8. *Commissie – Bevoegdheden – Uitvoering van de gemeenschapsbegroting – Besluit om een systeem voor vroegtijdige waarschuwing in te voeren waarin personen kunnen worden opgenomen die, als entiteiten die een financieel risico voor de Unie betekenen, voorwerp van een onderzoek door het Europees Bureau voor fraudebestrijding zijn – Ontbreken van een rechtsgrondslag – Onbevoegdheid van de Commissie*

(Art. 5 VWEU; besluit 2008/969 van de Commissie)

9. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Omvang – Beoordeling van de motiveringsplicht aan de hand van de omstandigheden van het geval*

[Art. 296, tweede alinea, VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, c)]

10. *Eigen middelen van de Europese Unie – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Bestrijding van fraude en andere onrechtmatige activiteiten – Systeem voor vroegtijdige waarschuwing dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt – Geen mededeling van de redenen voor opname aan een in het systeem opgenomen persoon – Schending van de rechten van de verdediging en niet-nakoming van de motiveringsplicht*

(Art. 296, tweede alinea, VWEU; besluit 2008/969 van de Commissie, art. 12, leden 2 en 3)

11. *Eigen middelen van de Europese Unie – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Bestrijding van fraude en andere onrechtmatige activiteiten – Systeem voor vroegtijdige waarschuwing dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt – Activering van een waarschuwing in het systeem met betrekking tot een persoon tegen wie geen onderzoek of gerechtelijke procedure loopt – Geen rechtsgrondslag voor de waarschuwing – Schending van het beginsel van vermoeden van onschuld*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 48, lid 1; besluit 2008/969 van de Commissie)

12. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onrechtmatigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Rechtsregel die particulieren rechten toekent – Begrip – Rechten van de verdediging en beginsel van vermoeden van onschuld – Daaronder begrepen*

(Art. 340, tweede alinea, VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 48)

13. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onrechtmatigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Rechtsregel die particulieren rechten toekent – Begrip – Stelsel van verdeling van de bevoegdheden tussen de instellingen en de lidstaten – Daaronder begrepen – Voorwaarde*

(Art. 5 en 340, tweede alinea, VWEU)

14. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Causaal verband – Begrip – Bewijslast*

(Art. 340, tweede alinea, VWEU)

15. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Reële en zekere schade – Bewijslast*

(Art. 340, tweede alinea, VWEU)

1. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 84)

2. De Unierechter is bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot vergoeding van de schade die een vennootschap stelt te hebben geleden als gevolg van de beslissing van de Commissie om haar in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) op te nemen en de daarop volgende, op die beslissing gebaseerde weigering van een delegatie van de Unie om een contract te bekrachtigen betreffende een door een derde land georganiseerde decentrale overheidsopdracht die aan het door die vennootschap geleide consortium was gegund en door de Unie zou worden gefinancierd. Zelfs wanneer de beslissing tot annulering van de procedure voor de gunning van de opdracht in kwestie door de nationale aanbestedende dienst is genomen, is het namelijk zo dat de onrechtmatigheid die ter ondersteuning van het beroep wordt ingeroepen, wel degelijk van een instelling, orgaan of instantie van de Unie uitgaat en niet kan worden geacht aan een nationale autoriteit toerekenbaar te zijn.

(zie punten 86, 91)

3. Ingevolge artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep, die van openbare orde zijn, ambtshalve onderzoeken. De Unierechter mag zijn beslissing in beginsel evenwel niet baseren op een ambtshalve in behandeling genomen rechtsmiddel, ook al is het van openbare orde, zonder partijen eerst te hebben verzocht om hun opmerkingen over dat middel kenbaar te maken.

(zie punt 92)

4. In het kader van een beroep inzake niet-contractuele aansprakelijkheid is het aan de verzoekende partij om aan de Unierechter overtuigende bewijzen over te leggen voor het bestaan en de omvang van de schade die zij stelt te hebben geleden. In bepaalde gevallen, met name wanneer het moeilijk is om de gestelde schade te becijferen, is het echter niet nodig om in het verzoekschrift de exacte omvang of het bedrag van de gevraagde schade aan te geven.

(zie punten 96, 97)

5. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 101-103)

6. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 109, 112)

7. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 122-124, 145-147)

8. Het beginsel van de bevoegdheidstoedeling als neergelegd in artikel 5 VWEU vereist dat iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in het Verdrag zijn toegedeeld. Daarnaast dient elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, ingevolge het rechtszekerheidsbeginsel haar verbindendheid te ontlenen aan een Unierechtelijke bepaling die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling dient te worden verricht.

Het in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) registreren van een W3b-waarschuwing voor een vennootschap op basis van de bepalingen van besluit 2008/969 betreffende het EWS-systeem dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt, is dan ook onrechtmatig omdat er geen bestaande rechtsgrondslag is die de Commissie machtigt om dergelijke bepalingen vast te stellen, die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de rechtspositie van de personen waarvoor dit soort waarschuwingen geldt. Daar bovendien niet valt te ontkennen dat de W3b-waarschuwing betreffende die vennootschap in het EWS gevolgen heeft gehad voor haar rechtspositie, kan de Commissie niet op goede gronden stellen dat de bepalingen van besluit 2008/969 die dit soort waarschuwingen regelen, louter interne regels voor de uitvoering van de algemene begroting van de Unie zijn. In diezelfde zin kan de Commissie zich er niet op goede gronden op beroepen dat het ontbreken van een rechtsgrondslag voor besluit 2008/969 nog niet formeel was vastgesteld toen zij de vennootschap in het EWS heeft opgenomen. Dat geen dergelijke vaststelling is gedaan, staat er immers geenszins aan in de weg dat die vennootschap in het kader van een beroep tot schadevergoeding de onwettigheid van dat besluit opwerpt teneinde vergoeding te verkrijgen van de schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van haar opname in het EWS.

(zie punten 127-130)

9. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 132, 133, 135)

10. De verplichting tot motivering van een bezwarende handeling heeft tot doel om ten eerste de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel mogelijkwijs een gebrek vertoont op grond waarvan de wettigheid ervan voor de Unierechter kan worden bestreden, en om ten tweede die laatste in staat te stellen de wettigheid van de handeling te toetsen. Hieruit volgt dat de motivering in beginsel tegelijk met het bezwarende besluit aan de betrokkene moet worden meegedeeld en dat het ontbreken van een motivering niet kan worden geregulariseerd door de omstandigheid dat de betrokkene tijdens de procedure voor de Unierechter kennis krijgt van de redenen voor het besluit.

Dit geldt ook voor een brief waarin de Commissie een vennootschap formeel in kennis stelt van het feit dat voor haar een W3b-waarschuwing in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) geldt, zonder haar voorafgaand te horen, en hierbij slechts herinnert aan de algemene en abstracte omstandigheden die worden vermeld in artikel 12, lid 2, van besluit 2008/969 betreffende het

EWS-systeem dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt. Daarmee verzuimt de Commissie om die vennootschap de redenen voor de op haar betrekking hebbende W3b-waarschuwing in het EWS mee te delen wanneer die waarschuwing wordt opgenomen. Een dergelijke motivering is temeer noodzakelijk als er geen gerechtelijke procedures zijn die de vennootschap betreffen en nationale procedures die betrekking hebben op met haar verbonden personen zich pas in de fase van het gerechtelijk onderzoek bevinden en niet in de fase van het proces, zijnde de enige fase van de procedure die in de betrokken lidstaten tot een uitspraak met gezag van gewijsde kan leiden. Bovendien is er onduidelijkheid over de exacte reikwijdte van artikel 12 van besluit 2008/969. Meer bepaald ligt het, gezien artikel 12, lid 3, van dat besluit, niet voor de hand dat in een inquisitoir stelsel reeds vanaf de fase van het gerechtelijk onderzoek W3b-waarschuwingen van toepassing kunnen zijn.

(zie punten 134, 137)

11. Het in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS) van de Commissie registreren van een W3b-waarschuwing voor een vennootschap op basis van de bepalingen van besluit 2008/969 betreffende het EWS-systeem dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt, is in strijd met het vermoeden van onschuld dat in artikel 48, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is neergelegd, aangezien er geen bestaande rechtsgrondslag is die de Commissie machtigt om dergelijke bepalingen vast te stellen en aangezien er op het ogenblik waarop die waarschuwing wordt opgenomen, geen onderzoek of gerechtelijke procedure is die direct op die vennootschap betrekking heeft en de gerechtelijke procedures die betrekking hebben op de met haar verbonden personen zich pas in de onderzoeksfase bevinden. Die vennootschap is als schuldig aan fraude of administratieve fouten behandeld zonder dat direct of indirect in rechte is vastgesteld dat zij zich schuldig heeft gemaakt aan dergelijke gedragingen.

Het beginsel van vermoeden van onschuld houdt in dit verband in dat de Commissie een rechtsgrondslag nodig heeft om een dergelijk waarschuwingssysteem op te zetten en om de daarop betrekking hebbende maatregelen vast te stellen indien zij meent dat het noodzakelijk is om in een vroeg stadium preventieve maatregelen te nemen. Dit systeem moet in overeenstemming zijn met de rechten van de verdediging, het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, wat impliceert dat de gevolgen van de rechtsregels duidelijk, precies en voorspelbaar moeten zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren.

(zie punten 140, 141)

12. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 142, 143)

13. Hoewel het niet eerbiedigen van het stelsel van verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende instellingen van de Unie, welk stelsel tot handhaving van het in de Verdragen geregelde evenwicht tussen de instellingen en niet tot bescherming van particulieren strekt, op zichzelf geen grond kan zijn om de Unie jegens de betrokken marktdeelnemers aansprakelijk te stellen, ligt dit anders indien een door de Unie vastgestelde maatregel niet alleen de interinstitutionele bevoegdheidsverdeling schendt, maar de materiële bepalingen ervan bovendien in strijd zijn met een rechtsregel die ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen.

(zie punt 144)

14. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 159)

15. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 163, 164)