



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 3 maart 2022¹

Zaak C-620/20 P

**International Management Group (IMG)
tegen**

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Financieel Reglement – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Ontwikkelingssamenwerking – Uitvoering van de begroting in indirect beheer door een internationale organisatie – Besluit om geen vertrouwen te stellen in begrotingsuitvoering door een entiteit wegens twijfels over de status daarvan – Nietigverklaring – Schadevergoeding – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen – Beginsel van behoorlijk bestuur – Tenuitvoerlegging van een arrest houdende nietigverklaring”

1. De financiële regelgeving voorziet in een mechanisme voor indirect beheer voor de uitvoering van middelen uit de begroting van de Unie. De Commissie heeft daar in 2013 gebruik van gemaakt door het beheer van bepaalde middelen voor ontwikkelingssamenwerking toe te wijzen aan de entiteit International Management Group („IMG”), waarvan de status als internationale organisatie thans ter discussie staat.
2. In 2014 heeft de Commissie de betrekkingen met IMG bevroren vanwege twijfels over de juridische status van IMG, en in 2015 heeft zij IMG meegedeeld dat zij geen nieuwe delegatieovereenkomsten voor indirect beheer met haar zou sluiten.
3. IMG is tegen deze besluiten van de Commissie opgekomen bij het Gerecht, dat haar vorderingen heeft afgewezen.² In hogere voorziening heeft het Hof het beroep van IMG evenwel toegewezen, de besluiten van de Commissie nietig verklaard en de zaak terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de door die entiteit ingestelde vordering tot schadevergoeding.³
4. Nadat de zaak was terugverwezen, heeft het Gerecht het verzoek tot schadevergoeding uiteindelijk afgewezen.⁴ IMG komt in hogere voorziening op tegen dit arrest van het Gerecht.

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

² Arrest van het Gerecht van 2 februari 2017, IMG/Commissie (T-381/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:57).

³ Arrest van het Hof van 31 januari 2019, International Management Group/Commissie (C-183/17 P en C-184/17 P, EU:C:2019:78; hierna: „arrest C-183/17 P en C-184/17 P”).

⁴ Arrest van het Gerecht van 9 september 2020, IMG/Commissie (T-381/15 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2020:406; hierna: „bestreden arrest”).

I. Toepasselijke bepalingen

5. Ik verwijs naar de uiteenzetting van de financiële regels voor indirect beheer van de Uniebegroting in arrest C-183/17 P en C-184/17 P, die hier niet hoeven te worden gereproduceerd.

6. In dat arrest wordt een opsomming gegeven van de toepasselijke voorschriften van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002⁵ (met name de artikelen 53 en 53 quinquies), verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002⁶ (met name artikel 43), verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012⁷ (met name artikel 58, lid 1, en de artikelen 84 tot en met 86), en gedelegeerde verordening (EU) nr. 1268/2012⁸ (met name artikel 43).

II. Voorgeschiedenis van de gedingen

7. De voorgeschiedenis van de gedingen is gedetailleerd beschreven in arrest C-183/17 P en C-184/17 P en in het bestreden arrest, waarnaar ik dan ook verwijs.

8. Uit eerstgenoemd arrest neem ik hier de volgende feiten over⁹:

- „Volgens de statuten van IMG zoals die in het aan het Hof overgelegde dossier zijn opgenomen, is IMG op 25 november 1994 opgericht als internationale organisatie genaamd ‚International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina’ met zetel in Belgrado (Servië), opdat staten die meewerken aan de wederopbouw van Bosnië en Herzegovina daartoe over een specifieke entiteit zouden beschikken. Sindsdien heeft IMG haar activiteiten geleidelijk uitgebreid en vervolgens op 13 juni 2012 een zetelovereenkomst met het Koninkrijk België gesloten.”
- „Op 7 november 2013 heeft de Commissie op grond van artikel 84 van verordening nr. 966/2012 uitvoeringsbesluit C(2013) 7682 final inzake het uit de algemene begroting van de Europese Unie te financieren jaarlijks actieprogramma 2013 ten gunste van Myanmar/Birma (hierna: ‚oorspronkelijk besluit’) vastgesteld.”
- „Artikel 1 van dat besluit bepaalt dat het actieprogramma 2013 ten gunste van Myanmar/Birma, zoals dat is gepreciseerd in de bijlagen 1 en 2 bij dat besluit, is goedgekeurd.”

⁵ Verordening van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 248, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB 2006, L 390, blz. 1).

⁶ Verordening van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van verordening nr. 1605/2002 (PB 2002, L 357, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 478/2007 van de Commissie van 23 april 2007 (PB 2007, L 111, blz. 13).

⁷ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening nr. 1605/2002 (PB 2012, L 298, blz. 1). Deze is op haar beurt vervangen door verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

⁸ Gedelegeerde verordening van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor verordening nr. 966/2012 (PB 2012, L 362, blz. 1).

⁹ Arrest C-183/17 P en C-184/17 P, punten 16-28.

- „In artikel 3 van dat besluit is bepaald dat taken tot uitvoering van de begroting in gezamenlijk beheer kunnen worden toevertrouwd aan de in de bijlagen 1 en 2 bij dat besluit bedoelde entiteiten, onder voorbehoud van het sluiten van een delegatieovereenkomst.”
- „Bijlage 2 bij datzelfde besluit beschrijft de tweede actie die deel uitmaakt van het actieprogramma 2013 ten gunste van Myanmar/Birma. In de afdelingen 5 en 8 van die bijlage staat in wezen te lezen dat die actie behoort tot een programma voor de ontwikkeling van de handel waarvan de kosten, die worden geraamd op 10 miljoen EUR, zullen worden gefinancierd door de Europese Unie en dat die in gezamenlijk beheer met IMG ten uitvoer zal worden gelegd. In punt 8.3.1 van die bijlage wordt IMG voorgesteld als een internationale organisatie die reeds in Myanmar/Birma is gevestigd en die bij de tenuitvoerlegging van verschillende door de Unie gefinancierde projecten in die Staat is betrokken.”
- „Op 17 februari 2014 heeft [het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)] de Commissie meegedeeld dat het een onderzoek naar de status van IMG had ingesteld.”
- „Op 24 februari 2014 heeft de secretaris-generaal van de Commissie die informatie doorgegeven aan de directeur-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van die instelling, waarbij hij diens aandacht heeft gevestigd op de mogelijkheid om op grond van artikel 7, lid 6, van [verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB 2013, L 248, blz. 1)] voorzorgsmaatregelen te nemen.”
- „Op 26 februari 2014 heeft die directeur-generaal op grond van genoemde bepaling voorzorgsmaatregelen genomen en ter rechtvaardiging daarvan verwezen naar de oorspronkelijke analyse van OLAF, waaruit was gebleken dat twijfel over de status van IMG was gerezen (hierna: ‚voorzorgsmaatregelen van 26 februari 2014’). Die voorzorgsmaatregelen bestonden in hoofdzaak in het tijdelijk verbieden van ten eerste het sluiten van nieuwe delegatieovereenkomsten met IMG voor het indirecte beheer van de begroting van de Unie op grond van verordening nr. 966/2012 en ten tweede het verlengen van delegatieovereenkomsten die reeds met IMG waren gesloten voor het indirecte beheer van de begroting van de Unie op grond van verordening nr. 1605/2002.”
- „Op 25 april 2014 heeft dezelfde directeur-generaal een brief gericht aan IMG (hierna: ‚brief van 25 april 2014’), waarin hij IMG ervan in kennis heeft gesteld dat op drie punten nieuwe gegevens in het dossier van de Commissie waren opgenomen: ten eerste het feit dat vijf lidstaten van de Unie die volgens IMG tot haar leden behoorden, zich niet als leden beschouwden; ten tweede het feit dat de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) erop had gewezen dat IMG geen gespecialiseerd agentschap van de VN was, en ten derde het feit dat er onzekerheid bestond over de bevoegdheden van de personen die bepaalde staten die aanwezig waren bij de ondertekening van de oprichtingsakte van IMG hadden vertegenwoordigd. De directeur-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie heeft eveneens erop gewezen dat hij, gelet op de twijfels die door de bovenvermelde gegevens zijn ontstaan over de status van IMG, zijn diensten de opdracht had gegeven tijdelijk de procedures waarmee taken tot uitvoering van de begroting door internationale organisaties konden worden uitgevoerd, wat IMG betreft op te schorten.”

- „Op 15 december 2014 heeft de Commissie het verslag dat door OLAF na zijn onderzoek was opgesteld (hierna: ‚verslag van OLAF’), samen met een reeks aanbevelingen, ontvangen. In dat verslag heeft OLAF zich in wezen op het standpunt gesteld dat IMG geen internationale organisatie in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 was en de Commissie aanbevolen om IMG sancties op te leggen en over te gaan tot de terugvordering van de bedragen die aan IMG in die hoedanigheid waren betaald.”
- „De volgende dag heeft de Commissie krachtens artikel 84 van verordening nr. 966/2012 het besluit van 16 december 2014 vastgesteld. In artikel 1 van dat besluit wordt bijlage 2 bij het oorspronkelijke besluit vervangen door een nieuwe bijlage, waarin in de onderdelen 1 en 4.3 in wezen is bepaald dat het programma voor de ontwikkeling van de handel dat in dat oorspronkelijke besluit was vastgesteld, in indirect beheer zal worden uitgevoerd, echter niet meer door IMG maar door Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (hierna: ‚GIZ’).”
- „Op 16 januari 2015 heeft de juridische dienst van de Commissie een nota opgesteld met als opschrift ‚Juridische analyse van het [verslag van OLAF] in het onderzoek [...] naar [IMG]’ (hierna: ‚advies van de juridische dienst’).”
- „Op 8 mei 2015 heeft de Commissie IMG een brief geschreven om haar in te lichten over de gevolgen die zij voornemens was te geven aan het verslag van OLAF. Daarin heeft zij haar ervan in kennis gesteld dat zij weliswaar het merendeel van de aanbevelingen van OLAF naast zich neer zou leggen, maar onder meer had besloten dat haar diensten geen nieuwe delegatieovereenkomst volgens de methode van indirect beheer met een internationale organisatie van verordening nr. 966/2012 met IMG zouden sluiten totdat er volstrekke zekerheid bestond over de status van IMG als internationale organisatie. Dat gedeelte van die brief vormt het in punt 1 van [dat] arrest genoemde besluit van 8 mei 2015.”

III. Arrest C-183/17 P en C-184/17 P

9. IMG heeft bij het Gerecht twee beroepen ingesteld, tegen respectievelijk het besluit van de Commissie van 16 december 2014 (beroep T-29/15) en het besluit van de Commissie van 8 mei 2015 (beroep T-381/15). In beide beroepen heeft IMG verzocht om nietigverklaring van het aangevochten besluit, en in het tweede beroep ook om vergoeding van de veroorzaakte schade.

10. Op 2 februari 2017 heeft het Gerecht arresten gewezen waarbij het de beroepen T-29/15 en T-381/15 afwees.

11. IMG heeft tegen beide arresten hogere voorziening ingesteld. In zijn uitspraak over die hogere voorzieningen in arrest C-183/17 P en C-184/17 P heeft het Hof het tweede middel van beide hogere voorzieningen aanvaard en de arresten in eerste aanleg vernietigd.

12. Volgens het Hof had het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting „door de vaststelling van de litigieuze besluiten [van de Commissie] te rechtvaardigen op basis van de twijfels die zij had over de status van IMG als ‚internationale organisatie’ in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012”.¹⁰

¹⁰ Arrest C-183/17 P en C-184/17 P, punt 97.

13. Naar oordeel van het Hof kon geen van de elementen die door het Gerecht naar voren waren gebracht om de twijfels van de Commissie als gerechtvaardigd te beschouwen, als juridische onderbouwing van die twijfels dienen.¹¹

14. Het Hof heeft verklaard dat de aanvaarding van de respectieve tweede middelen in de hogere voorzieningen de hiernavolgende gevolgen had:

- De onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijkt had gegeven bracht de volledige vernietiging van de arresten T-29/15 en T-381/15 met zich mee.
- Beide zaken waren in staat van wijzen toen IMG verzocht om nietigverklaring van de besluiten van 16 december 2014 en 8 mei 2015.
- In die twee besluiten is blijkt gegeven van dezelfde onjuiste rechtsopvatting als in de arresten T-29/15 en T-381/15, met als gevolg dat ook zij in hun geheel nietig moesten worden verklaard.
- De vordering tot vergoeding van de schade die IMG zou hebben geleden als gevolg van het besluit van 8 mei 2015 bevond zich daarentegen niet in staat van wijzen en moest bijgevolg worden terugverwezen naar het Gerecht.

15. IMG heeft het Hof verzocht om uitlegging van de punten 1 tot en met 3 van het dictum van het arrest C-183/17 P en C-184/17 P. In verband daarmee heeft zij betoogd dat de Commissie haar status als internationale organisatie in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 niet in twijfel kon trekken.

16. Het Hof heeft het verzoek om uitlegging van IMG afgewezen¹², waarbij het verklaarde dat het enkel had geoordeeld dat de door de Commissie op basis van een aantal juridische elementen geuite twijfels over de status van IMG als internationale organisatie rechtens onjuist waren, maar geenszins had beslist of IMG op basis van een analyse die niet op een onjuiste rechtsopvatting berustte en waarin alle relevante elementen in aanmerking waren genomen, al dan niet moest worden geacht die status te genieten.¹³

¹¹ Ibidem, punten 94-96. In deze punten wordt het volgende verklaard:

– Wat betreft de vraag „of meerdere staten die volgens IMG tot haar leden behoorden dat ook daadwerkelijk waren, vloeit uit de eigen vaststellingen van het Gerecht immers voort dat de twijfels van de Commissie hieromtrent enkel betrekking hadden op ‚bepaalde’ leden van IMG en meer in het bijzonder op vijf van hen op een totaal van zestien. Die twijfels, gesteld dat zij gegrond zijn, hebben in het internationale recht niet tot gevolg dat de entiteit waarvan die staten geen – of niet langer – lid zijn, haar hoedanigheid van ‚internationale organisatie’ wordt ontnomen en al helemaal niet wanneer de betrokken staten, zoals in casu, slechts een klein deel van de entiteit in kwestie vormen.”

– Wat betreft de twijfels „omtrent de bevoegdheden van de personen die bepaalde staten bij de ondertekening van de oprichtingsakte van IMG hebben vertegenwoordigd, zij eveneens opgemerkt dat dit eventueel twijfel kan doen ontstaan over de geldigheid van die ondertekening, door die staten in het bijzonder, van de oprichtingsakte van IMG, maar niet over de geldigheid van de oprichting van IMG als zodanig, aangezien de eventuele onregelmatigheden op het punt van de vertegenwoordiging die zojuist zijn genoemd, slechts betrekking hebben op een beperkt aantal van de deelnemende staten”.

– Wat betreft het „derde element, volgens hetwelk de secretaris-generaal van de VN OLAF erop heeft gewezen dat IMG geen gespecialiseerd agentschap van de VN was, volstaat het vast te stellen dat dit juridisch irrelevant was. [...] [D]e financiële regelgevingen van 2002 en 2012 [vereisen] immers geenszins dat een bepaalde entiteit een agentschap van de VN is om als ‚internationale organisatie’ te kunnen worden aangemerkt. Daarnaast staat in casu vast dat IMG nooit had beweerd een dergelijk agentschap te zijn, maar wel de hoedanigheid van ‚internationale publiekrechtelijke organisatie die is opgericht bij intergouvernementele overeenkomst’ claimde [...]”

¹² Beschikking van 9 juni 2020, International Management Group/Commissie (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507).

¹³ Ibidem, punt 23.

IV. Bestreden arrest

17. Na de uitspraak van arrest C-183/17 P en C-184/17 P van het Hof heeft het Gerecht, na kennis te hebben genomen van de opmerkingen van partijen, het bestreden arrest gewezen, waarbij het de schadevordering van IMG in verband met de schade die zou zijn veroorzaakt door het besluit van 8 mei 2015 heeft afgewezen.

18. In het bestreden arrest heeft het Gerecht:

- geoordeeld dat de vordering niet-ontvankelijk was voor zover daarin werd verzocht om een aantal schadevergoedingen naast die welke in het verzoekschrift waren opgenomen of die ten opzichte daarvan van aard waren gewijzigd. Concreet heeft het Gerecht de vordering waarbij IMG verzocht om vergoeding in natura van bepaalde materiële en immateriële schade die zij als gevolg van het besluit van 8 mei 2015 beweerde te hebben geleden, niet-ontvankelijk verklaard;
- de vordering ontvankelijk verklaard voor zover deze strekte tot vergoeding van materiële schade ten belope van 3 miljoen EUR en tot symbolische vergoeding van 1 EUR voor immateriële schade;
- verklaard dat het besluit van 8 mei 2015 weliswaar onrechtmatig was om de in arrest C-183/17 P en C-184/17 P uiteengezette redenen, maar niet „een rechtsregel [had] geschonden die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen”. Om die reden heeft het Gerecht het argument van IMG dat de bepalingen van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 – in het licht van de lessen van het internationaal publiekrecht met betrekking tot het begrip „internationale organisatie” – aldus moesten worden uitgelegd dat zij aan entiteiten waarvan die status door Commissie is erkend een „verworven recht” verlenen om als zodanig te worden behandeld, ongegrond verklaard;
- erop gewezen dat, hoewel het aanvaardt dat de toekenning van de status van internationale organisatie aan een bepaalde entiteit in het internationaal publiekrecht een definitief karakter kan hebben, het in de artikelen 310 en 317 VWEU bedoelde beginsel van goed financieel beheer de Commissie verplicht tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen, met name wanneer zij de uitvoering van begrotingsactiviteiten toevertrouwt aan internationale organisaties;
- daaraan toegevoegd dat uit arrest C-183/17 P en C-184/17 P van het Hof (punten 88-90) blijkt dat ook indien aan een bepaalde entiteit de status van internationale organisatie is toegekend in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012, deze status later door de Commissie ter discussie kan worden gesteld indien dat gerechtvaardigd is;
- het argument van IMG dat de door het Hof verklaarde onrechtmatigheid van het besluit van 8 mei 2015 moest worden beschouwd als een schending van het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur en meer bepaald van de verplichting om haar status van internationale organisatie zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken in het licht van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012, rekening houdend met alle relevante feitelijke en juridische

gegevens, ongegrond verklaard¹⁴;

- ten slotte geoordeeld dat de door IMG aangevoerde schending van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 hoe dan ook niet „voldoende gekwalificeerd” in de zin van de rechtspraak leek te zijn, aangezien IMG niet had aangetoond dat de Commissie niet over een beoordelingsmarge beschikte bij de toepassing van die regelgevingen.

19. Resumerend heeft het Gerecht van de hand gewezen dat er sprake was van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekte aan particulieren rechten toe te kennen, waardoor de vordering tot schadevergoeding van IMG in haar geheel moest worden afgewezen.

V. Andere procedurele handelingen met eventuele gevolgen voor het geding

20. Parallel aan de procedure voor het Gerecht in zaak T-381/15 RENV hebben de Commissie en IMG correspondentie over de tenuitvoerlegging van het arrest C-183/17 P en C-184/17 P gevoerd. Uit die correspondentie blijkt dat zij een verschillende uitleg gaven aan de rechtsgrondslagen van dat arrest:

- Volgens de Commissie was de nietigverklaring van de besluiten van 14 december 2014 en 8 mei 2015 gebaseerd op de omstandigheid dat zij niet met redenen omkleed waren.
- Volgens IMG daarentegen verplichtte de nietigverklaring de Commissie tot de toekenning van de status van internationale organisatie in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 aan IMG.

21. In het kader van die correspondentie heeft de Commissie IMG op 18 juli 2019 een brief gezonden waarin zij stelde dat het Hof in arrest C-183/17 P en C-184/17 P niet had geconcludeerd dat IMG een internationale organisatie was. De tenuitvoerlegging van dat arrest vereiste daarom niet „de automatische erkenning van IMG als internationale organisatie [...]”, maar de herbeoordeling van haar juridische status in het licht van de beschikbare informatie en de toepasselijke financiële regels”.¹⁵

22. IMG heeft tegen deze brief beroep ingesteld bij het Gerecht (T-645/19), waarin zij verzocht om nietigverklaring ervan en voorts om vergoeding van de schade die de brief haar had berokkend.

23. Bij beschikking van 9 september 2020¹⁶ heeft het Gerecht beroep T-645/19 afgewezen. IMG heeft tegen deze beschikking middels zaak C-619/20 P hogere voorziening ingesteld.

¹⁴ Om tot die slotsom te komen heeft het Gerecht zich gebaseerd op drie overwegingen. In de eerste plaats is het vaste rechtspraak dat „dit beginsel als zodanig particulieren geen rechten toekent, behalve wanneer het de uitdrukking vormt van specifieke rechten”. Bovendien blijkt uit de eerdere juridische beoordelingen van deze rechterlijke instantie dat de Commissie de status van IMG als internationale organisatie in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 in twijfel kan trekken. Tot slot heeft IMG niet aangetoond hoe de onrechtmatigheid die het Hof ertoe heeft gebracht het besluit van 8 mei 2015 nietig te verklaren een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur vormt, en meer in het bijzonder een schending van de zorgvuldigheidsplicht van de Commissie.

¹⁵ De Commissie herhaalde vervolgens haar verzoek aan IMG om de in haar brief van 6 mei 2019 bedoelde documenten over te leggen en preciseerde dat zij zich, indien IMG dat niet zou doen, rechtstreeks tot de door IMG als haar leden beschouwde staten zou wenden.

¹⁶ Beschikking van 9 september 2020, IMG/Commissie (T-645/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:388).

24. Ten slotte heeft IMG bij het Gerecht een nieuw beroep, wegens niet-contractuele aansprakelijkheid, ingesteld tegen de Commissie (zaak T-752/20, IMG/Commissie, nog aanhangig), waarin zij verzoekt om vergoeding van de materiële en immateriële schade die zij volgens haar heeft geleden als gevolg van het optreden van de Commissie en OLAF in het kader van het onderzoek waarvan zij het voorwerp was.

VI. Vorderingen van partijen en procedure voor het Hof in zaak C-620/20 P

25. IMG verzoekt het Hof:

- het arrest van het Gerecht van 9 september 2020 in zaak T-381/15 RENV te vernietigen;
- haar vorderingen in eerste aanleg, zoals geherformuleerd, toe te wijzen, en bijgevolg:
 - de andere partij in de procedure te veroordelen tot vergoeding van de materiële en immateriële schade zoals beschreven in haar opmerkingen naar aanleiding van de terugverwijzing van zaak T-381/15 RENV,
 - de andere partij in de procedure te verwijzen in alle kosten.

26. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten.

27. Het Hof heeft besloten de hogere voorzieningen in de zaken C-619/20 P en C-620/20 P te voegen voor het wijzen van arrest.

28. Op aanwijzing van het Hof beperkt deze conclusie zich tot zaak C-620/20 P.

VII. Analyse van de hogere voorziening in zaak C-620/20 P

A. Preliminair: het door de Commissie aangevoerde middel in hogere voorziening

29. Bij brief van 16 juni 2021 heeft de Commissie de griffie van het Hof in kennis gesteld van een element dat zij aanmerkte als een „belangrijk nieuw feit”, te weten de op 8 juni 2021 gedane mededeling aan IMG van de (negatieve) beoordeling van haar status van internationale organisatie, die was uitgevoerd met het oog op de tenuitvoerlegging van arrest C-183/17 P en C-184/17 P in het licht van de financiële regelgevingen van 2002, 2012 en 2018.

30. Volgens deze beoordeling, die met terugwerkende kracht vanaf 2014 zou worden toegepast, kan IMG geen middelen van de Unie beheren in de vorm van indirect beheer door een internationale organisatie.

31. De Commissie is van mening dat dit de hogere voorzieningen in de zaken C-619/20 P en C-620/20 P hun voorwerp zou kunnen ontnemen en draagt deze omstandigheid in hogere voorziening voor als (nieuw) middel overeenkomstig artikel 127 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

32. IMG heeft zich verzet tegen deze vordering van de Commissie en heeft daarenboven beroep tot nietigverklaring van het in de brief van 8 juli 2021 vervatte besluit van de Commissie ingesteld bij het Gerecht.¹⁷

33. Met dit nieuwe middel beoogt de Commissie het Hof ertoe te bewegen om zich nu uit te spreken over de vraag of IMG al dan niet de status van internationale organisatie geniet, en te verklaren dat de hogere voorziening in zaak C-620/20 P zonder voorwerp is geraakt.

34. De vordering van de Commissie is in het kader van de onderhavige hogere voorziening niet-ontvankelijk, op de volgende gronden:

- In de eerste plaats wordt de rechtmatigheid van het besluit van de Commissie van 8 juli 2021 beoordeeld door het Gerecht in zaak T-509/21, die nog aanhangig is.
- In de tweede plaats ziet deze hogere voorziening uitsluitend op de gevolgen van de onrechtmatigheid die is vastgesteld in arrest C-183/17 P en C-184/17 P. Bij de beslechting ervan moet worden geoordeeld of die onrechtmatigheid aansprakelijkheid van de Unie impliceert. Deze vraag verliest haar bestaansreden niet, en IMG verliest niet haar belang bij het instellen van een schadevordering in verband met een situatie in het verleden, enkel omdat de Commissie in 2021 heeft besloten dat IMG geen internationale organisatie in de zin van de financiële regelgeving van de Unie is.
- In de derde plaats kan het voorwerp van de hogere voorziening niet afwijken van dat van het bestreden arrest.¹⁸

B. Eerste middel: schending van arrest C-183/17 P en C-184/17 P

1. Argumenten van partijen

35. IMG betoogt dat het Gerecht in het bestreden arrest de uitspraak van het Hof in arrest C-183/17 P en C-184/17 P niet in acht heeft genomen.

36. Volgens IMG heeft het Gerecht, in plaats van de onrechtmatigheid van het besluit van 8 mei 2015 als een vaststaand feit aan te nemen, aanvaard dat de Commissie haar status als internationale organisatie in twijfel kan blijven trekken, ook al was in arrest C-183/17 P en C-184/17 P geoordeeld dat de twijfels van de Commissie over de aard van IMG ongegrond waren.

37. De Commissie betwist de argumenten van IMG en concludeert tot afwijzing van dit middel.

¹⁷ Zaak T-509/21.

¹⁸ In punt 39 van het bestreden arrest wordt, ten aanzien van het voorwerp van het geding na de hogere voorziening en de terugverwijzing, verklaard dat „[t]er terechtzitting [...] partijen in antwoord op een vraag van het Gerecht [hebben] bevestigd dat *het voorwerp van het onderhavige geding niet verder gaat dan de vergoeding van de schade als gevolg van het door het Hof nietig verklaarde besluit van de Commissie, vervat in de brief van 8 mei 2015*, om met verzoekster geen nieuwe delegatieovereenkomsten voor indirect beheer te sluiten ,totdat er volstrekte zekerheid [zou bestaan] over [haar status] als internationale organisatie”. Cursivering van mij.

2. Beoordeling

38. Artikel 61, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schrijft voor dat „[i]ndien de zaak wordt verwezen, [...] het Gerecht [is] gebonden aan de beslissing van het Hof over de rechtsvragen”.

39. Naar mijn oordeel schendt het Gerecht deze bepaling niet en miskent het evenmin de bewoordingen van arrest C-183/17 P en C-184/17 P wanneer het de door IMG gevorderde schadevergoeding afwijst na te hebben geoordeeld dat voornoemd arrest geen aanleiding geeft tot de verplichting om deze entiteit te beschouwen als een bevoegde internationale organisatie overeenkomstig de financiële regelgevingen van 2002 en 2012, zodat haar taken tot uitvoering van de begroting kunnen worden toevertrouwd en de bijbehorende fondsen in het kader van indirect beheer kunnen worden toegekend.

40. Anders dan IMG betoogt, volgt uit arrest C-183/17 P en C-184/17 P niet dat de Commissie, wanneer zij een entiteit heeft erkend als internationale organisatie, dat besluit niet meer kan heroverwegen.

41. Uit arrest C-183/17 P en C-184/17 P en de latere beschikking in zaak C-183/17 P-INT volgt integendeel dat de toekenning van de status van internationale organisatie in de zin van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 door de Commissie niet definitief was en onder bepaalde voorwaarden opnieuw kon worden beoordeeld.

42. In dit opzicht is de beschikking in zaak C-183/17 P-INT bijzonder expliciet. Zoals ik reeds heb opgemerkt, bakent het Hof daarin de betekenis van arrest C-183/17 P en C-184/17 P af door te verklaren dat het niet vooruit wilde lopen op de vraag of IMG, na een analyse van alle relevante elementen, al dan niet de status van internationale organisatie bezat, en dat het aan het Gerecht stond om daarover een beslissing te geven.

43. De vernietiging van het arrest van het Gerecht en de nietigverklaring van het besluit van de Commissie door het Hof brachten derhalve niet met zich mee, zoals in het bestreden arrest terecht wordt geconcludeerd, dat de financiële regelgevingen rekwirante een recht verleenden om erkend te blijven als internationale organisatie en bijgevolg om met de Commissie delegatieovereenkomsten voor indirect beheer te kunnen sluiten.

44. Sterker nog, de Commissie is verplicht om de status van een internationale organisatie, zoals IMG, opnieuw aan een beoordeling te onderwerpen wanneer er twijfels over de aard van die organisatie rijzen alvorens haar het indirecte beheer van middelen uit de Uniebegroting toe te vertrouwen.

45. Het eerste middel moet daarom worden afgewezen als ongegrond.

C. Tweede middel: schending van het begrip „internationale organisatie” als bedoeld in de financiële regelgeving

1. Argumenten van partijen

46. IMG bekritiseert het bestreden arrest wegens a) onjuiste uitlegging van het begrip „internationale organisatie” als bedoeld in de financiële regelgeving, b) schending van de internationale erkenning en de normenhiërarchie, en c) niet-toepassing van de uitlegging van de financiële regelgeving van de Unie in arrest C-183/17 P en C-184/17 P.

47. Volgens IMG heeft het Gerecht de kwalificatie van de entiteit als internationale organisatie verward met haar vermogen om het financieel beheer van de Unie te verzekeren. De Commissie moet zorgen voor een goed financieel beheer van middelen uit de Uniebegroting, maar kan niet voorbijgaan aan het bestaan zelf van een internationale organisatie, dat wil zeggen aan haar vermogen om krachtens internationaal recht rechten tegenover derden te doen gelden.

48. De Commissie verwierpt de redenering van IMG en verzoekt om afwijzing van het middel als niet ter zake dienend of kennelijk ongegrond.

2. Beoordeling

49. Volgens punt 4 van het dictum van arrest C-183/17 P en C-184/17 P moest het Gerecht zich na de terugverwijzing uitspreken over „de vordering tot schadevergoeding van [IMG] met betrekking tot de schade die deze entiteit zou hebben geleden als gevolg van het besluit van de Commissie [zoals uiteengezet in haar brief van 8 mei 2015]”.

50. Om een beslissing op deze vordering te geven, hoefde het Gerecht zich niet uit te spreken over de status van IMG als internationale organisatie in het licht van de voor de Unie bindende regels van internationaal publiekrecht. Zoals het Gerecht heeft gedaan in de punten 78 tot en met 80 van het bestreden arrest, volstond het om erop te wijzen dat het begrip „internationale organisatie” dat in de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 wordt gebruikt, het begrip is dat in het internationale recht wordt gebezigd, maar dat het begrip in die regelgevingen is opgenomen voor het specifieke doel van de uitvoering van de Uniebegroting.

51. Het Gerecht heeft, in mijn ogen terecht, verklaard¹⁹ dat wanneer de Commissie onderzoekt of rekwirante een internationale organisatie is met het oog op het sluiten van delegatieovereenkomsten voor indirect beheer, zij „niet alleen rekening [dient] te houden met de beginselen van internationaal recht betreffende internationale organisaties, maar [...] ook alle maatregelen [dient] te nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer”.²⁰

52. In casu is de status van IMG als internationale organisatie naar internationaal recht dus geen relevant element voor het bepalen van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Van niet-contractuele aansprakelijkheid zal slechts sprake zijn wanneer de onrechtmatigheid van het

¹⁹ Punt 80 van het bestreden arrest.

²⁰ Voor dit beginsel zie arresten van 16 juli 2020, ADR Center/Commissie (C-584/17 P, EU:C:2020:576, punten 100-102), en 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punten 65-67).

door het Hof nietig verklaarde besluit van de Commissie (van 8 mei 2015) kan worden aangemerkt als een voldoende gekwalificeerde schending van een Unieregel die rechten toekent aan particulieren.

53. De door IMG ingeroepen regels van internationaal recht maken weliswaar deel uit van het Unierecht, maar verlenen een internationale organisatie niet het recht dat haar status, nadat die door de Unie is erkend, niet opnieuw kan worden beoordeeld.²¹ De herbeoordeling door de Commissie, indien er daarvoor voldoende bewijs voorhanden is, is in overeenstemming met de doelstelling om een goed financieel beheer van de Uniebegroting te waarborgen.

54. Voorts kan een internationale organisatie niet eisen dat haar deelname aan het indirecte beheer van middelen uit de Uniebegroting gedurende een bepaalde periode haar ook in de toekomst het recht daartoe verleent.

55. De Commissie beschikt krachtens de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 over een ruime beoordelingsbevoegdheid, die haar toestaat om uit de internationale organisaties de meest geschikte te kiezen voor het indirecte beheer van middelen uit haar begroting overeenkomstig de vereisten van het beginsel van goed financieel beheer.

56. De overige argumenten van IMG betreffende de erkenning van internationale organisaties zijn niet ter zake dienend omdat zij berusten op de onjuiste premisse dat het Hof in arrest C-183/17 P en C-184/17 P deze status aan IMG heeft toegekend.

57. In ieder geval zal, aangezien de Commissie haar nieuwe besluit van 8 juli 2021²² heeft vastgesteld en IMG in zaak T-509/21 daartegen beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, in het kader van die procedure bij het Gerecht moeten worden beslist of deze entiteit al dan niet kan worden aangemerkt als een internationale organisatie met het oog op het indirecte beheer van middelen uit de Uniebegroting. Het Hof kan logischerwijze niet vooruitlopen op het arrest dat het Gerecht naar aanleiding van dat beroep zal wijzen.

58. Het tweede middel moet derhalve worden afgewezen als ongegrond en niet ter zake dienend.

D. Derde middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur

1. Argumenten van partijen

59. IMG betoogt dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld (punten 90-93 van het bestreden arrest) dat er geen sprake was van een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur die leidde tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Commissie.

60. Het ongerechtvaardigde karakter van de twijfels over de status van IMG, dat heeft geleid tot de nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 8 mei 2015 door het Hof, betekent volgens IMG dat die instelling een onrechtmatigheid heeft begaan en het beginsel van behoorlijk bestuur (artikel 41 van het Handvest) heeft geschonden, waardoor zij haar verplichting om de situatie van IMG zorgvuldig en onpartijdig te behandelen niet is nagekomen.

²¹ Volgens de Commissie is herbeoordeling een veelvoorkomende administratieve praktijk – die met name wordt uitgevoerd wanneer de financiële regelgeving is gewijzigd, zoals is gebeurd na de vaststelling van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2462 – en heeft deze niet geleid tot gerechtelijke procedures, behalve in het geval van IMG.

²² Punten 29 en 30 van deze conclusie.

61. De Commissie verwierpt het argument van IMG en stelt voor het middel af te wijzen.

2. Beoordeling

62. Het derde middel is gebaseerd op een ondeugdelijke premisse die de verdere ontwikkeling ervan belemmert: opnieuw leidt IMG uit het arrest C-183/17 P en C-184/17 P af dat de Commissie haar status van internationale organisatie met het oog op het indirecte beheer van middelen uit de Uniebegroting automatisch en onherroepelijk moet erkennen.

63. IMG beroept zich op de onrechtmatigheid die de Commissie in haar besluit van 8 mei 2015 heeft begaan, door het beginsel van behoorlijk bestuur te schenden, om te stellen dat deze schending zonder meer leidt tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

64. Zoals ik bij de behandeling van het vierde middel (waarmee het thans geanalyseerde middel overlapt) nader zal beargumenteren, is schending van het beginsel van behoorlijk bestuur op zichzelf niet voldoende om niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op te leveren. Daartoe moet die aansprakelijkheid haar oorsprong vinden in een voldoende gekwalificeerde schending.

65. IMG draagt in dit middel geen argumenten aan die het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending aantonen. Met name geeft zij niet aan op welke wijze de onjuiste rechtsopvattingen en beoordelingsfouten die het Hof ertoe hebben gebracht het besluit van de Commissie van 8 mei 2015 nietig te verklaren, een voldoende gekwalificeerde schending van het beginsel van behoorlijk bestuur (en specifiek van de verplichting om onpartijdig te handelen) inhouden.

66. Het derde middel moet daarom worden afgewezen als ongegrond.

E. Vierde middel: onjuiste uitlegging van het begrip „voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen”

1. Argumenten van partijen

67. In de opvatting van IMG heeft het Gerecht in de punten 87 tot en met 98 van het bestreden arrest een onjuiste toepassing gegeven aan het vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, als voorwaarde om de Unie niet-contractueel aansprakelijk te kunnen stellen.

68. Volgens IMG hebben internationale organisaties die door de Commissie zijn erkend als organisaties waaraan het indirecte beheer van middelen van de Unie kan worden toevertrouwd, krachtens de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 het recht dat hun status later niet opnieuw door de Commissie wordt beoordeeld.

69. IMG is tevens van mening dat de Commissie niet over een beoordelingsmarge beschikte en dat de schending van het recht om de status van IMG niet in twijfel te trekken op zichzelf al kan worden aangemerkt als een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen.

70. Bovendien heeft het Gerecht in de punten 90 tot en met 92 van het bestreden arrest haars inziens een fout begaan door niet te erkennen dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden. Deze schending heeft plaatsgevonden, aangezien de Commissie niet heeft gehandeld met de onpartijdigheid die dit beginsel vereist, hetgeen een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen met zich meebrengt.

71. De Commissie verzet zich tegen de argumenten van IMG en verzoekt om afwijzing van dit middel op grond van de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid ervan, die voortvloeit uit een gebrek aan duidelijkheid ter zake van de gestelde schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.

2. Beoordeling

72. Om de in artikel 340, tweede alinea, VWEU bedoelde niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie te doen ontstaan, moet volgens het Hof zijn voldaan aan de volgende voorwaarden²³:

- de onrechtmatigheid van het aan de instelling van de Unie verweten gedrag, waarbij er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan natuurlijke of rechtspersonen rechten toe te kennen;
- het daadwerkelijk bestaan van schade, en
- het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van de instelling en de gestelde schade.

73. Wanneer aan een van die voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige voorwaarden zijn vervuld.²⁴

74. Volgens het Hof „[kan] alleen een voldoende gekwalificeerde schending, en niet om het even welke schending, van een regel van het Unierecht die particulieren beschermt, tot een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie [...] leiden. Voorts kan, wanneer een instelling of een orgaan van de Unie over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, alleen een kennelijke en ernstige miskennis door de betrokken instantie van de grenzen die aan die bevoegdheid zijn gesteld, een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht vormen.”²⁵

75. Derhalve is er sprake van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan natuurlijke of rechtspersonen rechten toe te kennen wanneer de schending van dien aard is dat de instelling de aan haar beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen *kennelijk en ernstig* heeft miskend.

76. In dit verband zijn de in aanmerking te nemen elementen met name de ingewikkeldheid van de situaties, de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en de omvang van de beoordelingsmarge die deze regel de instelling van de Unie laat.²⁶

²³ Arresten van 28 oktober 2021, Vialto Consulting/Commissie (C-650/19 P, EU:C:2021:879, punt 138); 5 februari 2021, Dalli/Commissie (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punt 41); 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie (C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 147); 13 december 2018, Europese Unie/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, punt 117), en 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 42).

²⁴ Arresten van 5 februari 2021, Dalli/Commissie (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punt 42), en 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie (C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 148).

²⁵ Arrest van 4 april 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punt 37).

²⁶ Arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 30).

77. Wanneer een instelling van de Unie slechts een zeer beperkte of zelfs helemaal geen beoordelingsmarge heeft, kan de enkele inbreuk op het Unierecht volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending van dit recht op te leveren waardoor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie kan ontstaan.²⁷

78. Tussen het ontbreken van een beoordelingsbevoegdheid van de instelling en het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending bestaat echter geen automatisch verband. Een schending kan slechts als bewezen worden beschouwd wanneer het een onregelmatigheid betreft die een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid in vergelijkbare omstandigheden niet zou hebben begaan.²⁸

79. Volgens deze criteria moeten de argumenten van IMG in het kader van dit middel in hogere voorziening, waarin zij een dubbele schending door de Commissie stelt, namelijk van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 en van het beginsel van (of het recht op) behoorlijk bestuur, worden onderzocht.

a) Schending van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012

80. In mijn opvatting heeft het Gerecht terecht verklaard dat „de bepalingen van de financiële regelgevingen van 2002 en 2012 betreffende het indirecte beheer die verwijzen naar internationale organisaties, geen rechtsregels zijn die ertoe strekken aan entiteiten waaraan de Commissie de status van internationale organisatie heeft toegekend, het recht te verlenen dat deze status niet in twijfel wordt getrokken”.²⁹

81. De financiële regelgevingen van 2002 en 2012:

- kennen de Commissie de bevoegdheid toe om aan derden (in dit geval internationale organisaties) het indirecte beheer van middelen uit de Uniebegroting toe te wijzen. De financiële regelgevingen verlenen die entiteiten niet het recht om voor indirect beheer te worden geselecteerd en garanderen niet dat zij ook na afloop van de specifieke toewijzing taken als indirecte beheerders van de Uniebegroting kunnen blijven vervullen;
- verlenen de Commissie een ruime beoordelingsmarge om, in het algemeen belang van de Unie, te beslissen met welke internationale organisaties zij het indirecte beheer van middelen van de Unie wenst uit te voeren, nadat is vastgesteld dat zij de status van internationale organisatie hebben³⁰;

²⁷ Arresten van 28 oktober 2021, Vialto Consulting/Commissie (C-650/19 P, EU:C:2021:879, punt 142); 20 januari 2021, Commissie/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punt 103), en 10 december 2002, Commissie/Camar en Tico (C-312/00 P, EU:C:2002:736, punt 54).

²⁸ Arresten van 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 43); 4 april 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punt 31), en 23 mei 2004, Ombudsman/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punt 49).

²⁹ Punt 88 van het bestreden arrest.

³⁰ Arrest C-183/17 P en C-184/17 P, punt 89: „[W]anneer de Commissie voornemens is een besluit vast te stellen waarbij zij op die grondslag taken tot uitvoering van de begroting aan een gegeven entiteit toevertrouwt, [heeft] zij de plicht [...] zich ervan te vergewissen dat die entiteit de status van internationale organisatie heeft.”

- verlenen de Commissie de bevoegdheid om de status van internationale organisatie van deze entiteiten opnieuw te beoordelen of de wenselijkheid van het aan hen blijven toevertrouwen van het indirecte beheer van Uniemiddelen te heroverwegen.³¹

82. Gegeven deze premissen, kan dit onderdeel van het vierde middel om twee redenen niet slagen:

- In de eerste plaats verleent de financiële regelgeving, zoals ik hierboven heb opgemerkt, IMG niet het recht om erkend te blijven als internationale organisatie en op basis daarvan nieuwe delegatieovereenkomsten voor indirect beheer met de Commissie te sluiten.
- In de tweede plaats zou, indien zou worden aanvaard (*quod non*) dat die regelgeving de betreffende internationale organisaties dit recht toekent, de fout van de Commissie bij het vaststellen van haar besluit van 8 mei 2015 de aan haar beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen niet *kennelijk en ernstig* overschrijden.

83. Ik wil eraan herinneren dat de Commissie IMG in het besluit van 8 mei 2015 heeft meegedeeld dat zolang er geen absolute zekerheid over haar status als internationale organisatie bestond, de diensten van de Commissie geen nieuwe delegatieovereenkomst in het kader van indirect beheer met een internationale organisatie met haar zouden sluiten.

84. Het is juist dat dat besluit, wat de twijfels over die status betreft, niet gebaseerd was op een analyse die de inhoud ervan naar behoren rechtvaardigde, zoals het Hof heeft opgemerkt in arrest C-183/17 P en C-184/17 P. De nietigheid ervan vloeide voort uit de ontoereikendheid van de bewijzen die de Commissie had aangevoerd om het besluit te rechtvaardigen.

85. Die tekortkoming, die het gevolg was van een onjuist oordeel van de Commissie, was evenwel op het eerste gezicht niet zichtbaar, maar werd pas waarneembaar na een uitwisseling van standpunten waarin redelijke elementen voor en tegen naar voren werden gebracht.³² Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de Commissie de aan haar beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen *kennelijk* heeft overschreden.

b) Schending van het beginsel van behoorlijk bestuur

86. Het recht op (beginsel van) goed bestuur is neergelegd in artikel 41, lid 1, van het Handvest, waarin is bepaald dat „[e]enieder [...] er recht op [heeft] dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld”.³³

³¹ Ibidem, punt 90: „Wanneer de Commissie [...], nadat zij een besluit heeft vastgesteld waarbij taken tot uitvoering van de begroting aan een bepaalde entiteit in de hoedanigheid van internationale organisatie zijn toevertrouwd, besluiten zoals [het litigieuze besluit] vaststelt op basis van gegevens die volgens haar die hoedanigheid in twijfel trekken, moeten die besluiten zowel rechtens als feitelijk gerechtvaardigd zijn.”

³² Deze opvatting wordt in mijn optiek bevestigd door de omstandigheid dat advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in zijn conclusie in de zaken C-183/17 P en C-184/17 P (EU:C:2018:782) heeft geoordeeld dat „het Gerecht geen oneigenlijk gebruik heeft gemaakt van zijn toetsingsbevoegdheid door te concluderen dat de Commissie, gelet op de bewijzen in het dossier, op gewettigde en legale wijze beslist had om, in zekere zin als voorzorgsmaatregel, aan IMG geen taken tot uitvoering van de begroting meer toe te vertrouwen zolang de kwestie van haar juridische status niet zou zijn opgehelderd” (punt 64).

³³ Volgens het Hof zijn de instellingen, organen en instanties van de Unie verplicht de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten, waaronder het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur, te eerbiedigen [arresten van 21 oktober 2021, Parlement/UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, punten 51 en 52), en 27 maart 2019, August Wolff en Remedia/Commissie (C-680/16 P, EU:C:2019:257, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

87. Dit recht vormt een afspiegeling van een algemeen beginsel van de rechtsorde van de Unie.³⁴ Zoals in de toelichting bij het Handvest³⁵ wordt verklaard, is „[a]rtikel 41 [...] gebaseerd op het bestaan van de Unie als een rechtsgemeenschap waarvan de kenmerken zijn ontwikkeld door de jurisprudentie, die met name behoorlijk bestuur heeft erkend als algemeen rechtsbeginsel”.

88. De zorgvuldigheidsplicht, die inherent is aan het beginsel van behoorlijk bestuur, is algemeen van toepassing op het handelen van de Commissie en houdt in dat de Commissie met zorg en omzichtigheid moet handelen. Zoals het Hof heeft verklaard, „is [het] derhalve mogelijk dat de [Unie-instantie] niet-contractueel aansprakelijk is wegens onrechtmatig gedrag wanneer zij niet de vereiste zorgvuldigheid aan de dag legt en daardoor schade veroorzaakt”.³⁶

89. Volgens het Hof moet de rechter van de Europese Unie, „wanneer een partij aanvoert dat de bevoegde instelling blijk heeft gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling, [...] toetsen of deze instelling alle relevante gegevens van het geval waarop die beoordeling is gebaseerd, zorgvuldig en onpartijdig heeft onderzocht [...]. Deze zorgvuldigheidsplicht is immers inherent aan het beginsel van behoorlijk bestuur en algemeen van toepassing op het handelen van een instantie van de Unie.”³⁷

90. In het bestreden arrest is het Gerecht te laconiek geweest door de argumenten van IMG inzake de toepassing van dit beginsel af te wijzen in de volgende bewoordingen:

- „In de onderhavige procedure na vernietiging en terugverwijzing heeft verzoekster zich beroepen op het beginsel van behoorlijk bestuur ter ondersteuning van het argument dat de Commissie de status van internationale organisatie die zij haar in het verleden had toegekend, niet in twijfel kon trekken. Ter terechtzitting heeft [rekwirante] in antwoord op een vraag van het Gerecht betoogd dat de Commissie op grond van dat beginsel haar situatie zorgvuldig en onpartijdig moest onderzoeken in het licht van alle relevante informatie.” (punt 90)
- „In herinnering moet worden gebracht dat de Commissie zich ervan dient te vergewissen dat de entiteit waarmee zij een delegatieovereenkomst voor indirect beheer sluit, de status van internationale organisatie heeft, zelfs wanneer zij reeds een overeenkomst van dezelfde aard met deze entiteit heeft gesloten, aangezien een dergelijke status niet kan worden geacht definitief te zijn verworven [...]. Overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur en het beginsel van goed financieel beheer [...] kan de Commissie niet worden verweten geen nieuwe delegatieovereenkomsten voor indirect beheer met een entiteit te sluiten wanneer haar status van internationale organisatie in twijfel kan worden getrokken naar aanleiding van gegevens in die zin die ter kennis van deze instelling zijn gebracht.” (punt 91)
- „Bovendien geeft [rekwirante] niet aan in welk opzicht de onjuiste rechtstoepassing en de kennelijke beoordelingsfout die voor het Hof aanleiding waren om het litigieuze besluit nietig te verklaren, schending vormen van het beginsel van behoorlijk bestuur, met name wat betreft de verplichting van de Commissie om onpartijdig te handelen, die voldoet aan de voorwaarden van de in punt 89 [van het bestreden arrest] gememoreerde rechtspraak en die dus tot aansprakelijkheid van de Unie kan leiden.” (punt 92)

³⁴ Arresten van 19 juni 2014, *Commune de Millau en SEMEA/Commissie* (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punt 97), en 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 49).

³⁵ PB 2007, C 303, blz. 17.

³⁶ Arrest van 16 december 2008, *Masdar (UK)/Commissie* (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punt 91).

³⁷ Arrest van 22 november 2017, *Commissie/Bilbaina de Alquitrane e.a.* (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punt 35).

91. IMG verwijt het Gerecht de niet-eerbiediging van het recht op behoorlijk bestuur, uitgedrukt in het specifieke recht dat de Commissie haar situatie zorgvuldig, omzichtig en onpartijdig behandelt. Duidelijk bewijs hiervan is de nietigverklaring van haar besluiten in arrest C-183/17 P en C-184/17 P, aldus IMG.

92. De Commissie verwerpt deze beschuldiging met het argument dat voor het ontstaan van niet-contractuele aansprakelijkheid een onrechtmatige gedraging alleen niet volstaat: ook moet worden bewezen dat de instelling onvoldoende zorgvuldig of onpartijdig heeft gehandeld, welke omstandigheid volgens haar door IMG niet is aangetoond.

93. Na arrest C-183/17 P en C-184/17 P staat niet langer ter discussie dat de Commissie in het besluit van 8 mei 2015 een onrechtmatigheid heeft begaan.

94. Een dergelijk onrechtmatig besluit vormt echter niet automatisch een zodanige schending van het beginsel van behoorlijk bestuur (hier begrepen als het recht van burgers dat de instellingen van de Unie zorgvuldige besluiten over hun aangelegenheden nemen) dat financiële aansprakelijkheid van de Unie ontstaat.

95. Het is juist dat in het besluit van 8 mei 2015 een onjuiste beoordeling is gemaakt van de bewijselementen waarmee het besluit werd gerechtvaardigd. Dat besluit is door de Commissie in de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid vastgesteld op grond van sommige, maar niet *alle* elementen die later, na de uitwisseling van standpunten in het kader van gerechtelijke procedures, noodzakelijk zouden blijken om te bepalen of IMG al dan niet als internationale organisatie kan worden aangemerkt.

96. Ik zie daarin geen voldoende gekwalificeerde schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.

97. Niet-nakoming van de zorgvuldigheidsplicht kan niet worden vastgesteld zonder rekening te houden met het gebied waarop, de voorwaarden waaronder en de context waarin die verplichting op de betrokken instelling of het orgaan van de Unie rust.³⁸

98. De Commissie heeft gehandeld met het oogmerk om het goede beheer van de Uniebegroting te beschermen, hetgeen eigen is aan een zorgvuldig beheer van overheidsmiddelen. Hoewel – het zij nogmaals gezegd – de twijfels over de status van internationale organisatie van IMG (en bijgevolg over haar geschiktheid om het indirecte beheer van middelen van de Unie uit te voeren) op dat moment onvoldoende gegrond waren, kan niet worden ontkend dat er een situatie van onzekerheid over die status bestond.

99. Het is correct dat de Commissie zich in 2015 te weinig heeft ingespannen om alle informatie over de feitelijke aard van IMG te verzamelen en dat zij als gevolg daarvan een onvoldoende onderbouwd besluit heeft vastgesteld, zoals het Hof heeft opgemerkt. Haar kan worden verweten dat zij op dat moment niet een meer uitputtend onderzoek heeft verricht, zoals zij dat wel heeft gedaan om te komen tot het nieuwe besluit van 8 juni 2021, om te concluderen dat IMG geen internationale organisatie is.

³⁸ Arresten van 4 april 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punt 40), en 30 januari 1992, Finsider e.a./Commissie (C-363/88 en C-364/88, EU:C:1992:44, punt 24).

100. De Commissie had niet moeten wachten tot 8 juni 2021 om definitief duidelijkheid te geven over de vraag of IMG al dan niet een internationale organisatie was. Zeker is dat zij IMG om informatie heeft verzocht en dat deze entiteit haar de gevraagde informatie niet heeft verstrekt, zodat zij contact moest opnemen met de staten die volgens IMG lid waren van deze entiteit voor informatie over hun lidmaatschap. Een grotere administratieve zorgvuldigheid zou wenselijk zijn geweest, maar ik zie in het gedrag van de Commissie geen voldoende gekwalificeerde schending van haar zorgvuldigheidsplicht, in verband met het recht op behoorlijk bestuur, die niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie kan veroorzaken.³⁹

101. In een regime inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de instellingen van de Unie dat minder stringent is dan het regime dat voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof, zou louter de nietigverklaring van een besluit al aanleiding kunnen geven tot een verplichting tot vergoeding van de veroorzaakte schade.

102. Niet-contractuele aansprakelijkheid ontstaat echter niet als gevolg van welke schending dan ook; de schade moet zijn veroorzaakt door een voldoende gekwalificeerde schending van een regel van het Unierecht die particulieren beschermt. Voorts kan, „wanneer een instelling of een orgaan van de Unie over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, alleen een kennelijke en ernstige miskenning door de betrokken instantie van de grenzen die aan die bevoegdheid zijn gesteld, een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht vormen”⁴⁰, iets wat, zoals ik reeds heb opgemerkt, in casu niet heeft plaatsgevonden.

103. Ik ben derhalve van mening dat de Commissie, ook al heeft zij bij de vaststelling van het besluit van 8 mei 2015 gehandeld zonder over alle benodigde bewijzen te beschikken, niet een voldoende gekwalificeerde schending heeft begaan door haar zorgvuldigheidsplicht niet na te komen. Haar fout, die onbetwistbaar is, kan niet worden gekwalificeerd als niet te verontschuldigen⁴¹, noch waren haar conclusies onredelijk⁴². Wat aan die conclusies kan worden toegeschreven, is dat zij zijn getrokken op basis van onvoldoende ondersteunend bewijs.

104. Het vierde middel in hogere voorziening moet derhalve worden afgewezen als ongegrond.

F. Vijfde, zesde en zevende middel in hogere voorziening: schendingen in verband met de door IMG geleden schade

1. Argumenten van partijen

105. Met het vijfde middel stelt IMG dat het Gerecht, met betrekking tot de vorderingen in punt 40, eerste tot en met derde streepje, van het bestreden arrest, het beginsel van schadevergoeding in natura heeft geschonden, de motiveringsplicht niet is nagekomen, de voorwaarden voor ontvankelijkheid heeft geschonden en artikel 76, onder e), en artikel 84, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering niet heeft geëerbiedigd.

³⁹ Die onregelmatigheid had bovendien in vergelijkbare omstandigheden kunnen worden begaan door elke andere instantie met twijfels over de juridische aard van een organisatie die betrokken zou worden bij het indirecte beheer van overheidsmiddelen.

⁴⁰ Arrest van 4 april 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punt 37).

⁴¹ Arresten van 4 juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punten 42 en 43), en 30 januari 1992, Finsider e.a./Commissie (C-363/88 en C-364/88, EU:C:1992:44, punt 22).

⁴² Arrest van 22 oktober 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punt 13).

106. Met het zesde middel betoogt IMG dat het Gerecht, met betrekking tot de vorderingen in punt 40, vierde streepje, van het bestreden arrest, de motiveringsplicht niet is nagekomen en artikel 76, onder e), en artikel 84, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering heeft geschonden.

107. Met het zevende middel stelt IMG dat het Gerecht, met betrekking tot de immateriële schade, het beginsel van schadevergoeding in natura heeft geschonden, de motiveringsplicht niet is nagekomen, artikel 76, onder e), en artikel 84, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering heeft geschonden en niet de volledige rechtsmacht van de Unierechter in acht heeft genomen.

108. De Commissie verzet zich tegen deze drie middelen en verzoekt om afwijzing ervan.

2. Beoordeling

109. Mijns inziens dient het Hof, indien zij de voorgaande middelen in hogere voorziening zou afwijzen, deze drie middelen niet ter zake dienend te verklaren.

110. Volgens vaste rechtspraak „moet voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie [...] voldaan zijn aan [...] de onrechtmatigheid van het aan de instelling van de Unie verweten gedrag, het daadwerkelijk bestaan van schade en het bestaan van een causaal verband tussen het gedrag van die instelling en de gestelde schade [...]. Wanneer aan een van die voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep [...] in zijn geheel worden verworpen, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie zijn vervuld [...]”.⁴³

111. In het voorgaande heb ik getracht te beargumenteren dat er geen sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die aan IMG rechten verleent. Aangezien niet is voldaan aan de eerste van de noodzakelijke voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, hoeft geen uitspraak te worden gedaan over de realiteit van de schade en de omvang ervan.

112. Daarom stel ik voor om het vijfde, het zesde en het zevende middel af te wijzen als niet ter zake dienend.

VIII. Kosten

113. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 2, van dat Reglement van toepassing is op de hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd.

114. Aangezien de Commissie heeft gevorderd dat IMG in de kosten wordt verwezen en IMG in het ongelijk wordt gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

⁴³ Arresten van 5 februari 2021, Dalli/Commissie (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punt 42), en 5 september 2019, Europese Unie/Guardian Europe en Guardian Europe/Europese Unie (C-447/17 P en C-479/17 P, EU:C:2019:672, punt 148).

IX. Conclusie

115. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om als volgt te beslissen:

- „1) Het door de Europese Commissie aangedragen nieuwe middel in hogere voorziening wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 2) Het eerste, het derde en het vierde middel in hogere voorziening worden ongegrond verklaard.
- 3) Het tweede middel in hogere voorziening wordt deels ongegrond en deels niet ter zake dienend verklaard.
- 4) Het vijfde, het zesde en het zevende middel in hogere voorziening worden niet ter zake dienend verklaard.
- 5) International Management Group wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie, met uitzondering van die welke betrekking hebben op het door die instelling aangedragen nieuwe middel in hogere voorziening.”