



Jurisprudentie

Zaak T-296/21

SU

tegen

Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa)

Arrest van het Gerecht (Vierde kamer) van 14 december 2022

„Openbare dienst – Tijdelijk functionarissen – Overeenkomst voor bepaalde tijd – Niet-verlenging – Verlengingsprocedure – Inaanmerkingneming van de beoordelingsrapporten – Beoordelingsrapport dat niet is afgerond – Aansprakelijkheid – Materiële schade – Verlies van een kans – Immateriële schade – Volledige rechtsmacht – Uitvoering van een arrest van het Gerecht”

- Ambtenaren – Tijdelijk functionarissen – Beoordeling – Interne richtsnoer voor de beoordelingsprocedure – Rechtsgevolgen*
(*Ambtenarenstatuut, art. 43; Regeling andere personeelsleden, art. 15, lid 2, en 54*)
(zie punten 36-39)
- Ambtenaren – Beoordeling – Beoordelingsrapport – Opstelling – Door de Commissie ingevoerd systeem – Betwisting bij de beoordelaar in beroep – Geen antwoord – Gevolg – Niet-definitief beoordelingsrapport*
(*Ambtenarenstatuut, art. 43; Regeling andere personeelsleden, art. 15, lid 2, en 54*)
(zie punten 40-42, 45, 47)
- Ambtenaren – Beoordeling – Beoordelingsrapport – Opstelling – Verplichting van de administratie – Niet-nakoming – Rechtvaardiging gebaseerd op interne organisatie – Ontoelaatbaarheid*
(*Ambtenarenstatuut, art. 43*)
(zie punt 44)
- Ambtenaren – Tijdelijk functionarissen – Aanwerving – Niet-verlenging van een overeenkomst voor bepaalde tijd – Vaststelling van interne richtsnoeren tot invoering van een procedure voor besluiten inzake verlenging – Door de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) ingevoerd systeem – Inaanmerkingneming van een niet-definitief beoordelingsrapport – Gevolgen – Nietigverklaring van het besluit tot niet-verlenging – Voorwaarden*

(Ambtenarenstatuut, art. 43; Regeling andere personeelsleden, art. 8, 15, lid 2, en 54)

(zie punten 51-62, 64-67)

5. *Ambtenaren – Niet-contractuele aansprakelijkheid van de instellingen – Voorwaarden – Schade – Verlies van bezoldiging als gevolg van de niet-verlenging van een overeenkomst voor bepaalde tijd – Geen recht op verlenging van een overeenkomst – Geen nauwkeurige en concrete toezegging van de administratie met betrekking tot de verlenging – Afwijzing (Art. 266 en 340, tweede alinea, VWEU)*

(zie punt 82)

6. *Ambtenaren – Niet-contractuele aansprakelijkheid van de instellingen – Voorwaarden – Schade – Materiële schade bestaande in het verlies van een kans op verlenging van een overeenkomst – Raming – Criteria – Reële en definitieve karakter van het verlies (Art. 266 en 340, tweede alinea, VWEU)*

(zie punten 83-98)

7. *Beroepen van ambtenaren – Beroep tot schadevergoeding – Nietigverklaring van de bestreden handeling waardoor geen passend herstel van de immateriële schade wordt verzekerd – Immateriële schade die een tijdelijk functionaris heeft geleden door het besluit tot niet-verlenging en door de omstandigheden waaronder dit besluit is vastgesteld – Tijdelijk functionaris met ziekteverlof sinds de vaststelling van dat besluit (Art. 340, tweede alinea, VWEU)*

(zie punten 108-113)

8. *Beroepen van ambtenaren – Arrest houdende nietigverklaring – Gevolgen – Verplichting om maatregelen ter uitvoering vast te stellen – Arrest houdende nietigverklaring van een besluit tot niet-verlenging van een overeenkomst van een tijdelijk functionaris – Schadevordering van verzoekster in verband met de mogelijkheid om pensioenrechten op te bouwen – Premature vordering (Art. 266 VWEU)*

(zie punt 114)

Samenvatting

In januari 2015 is verzoekster, SU, door de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) op basis van een arbeidsovereenkomst van drie jaar, die vervolgens voor eenzelfde periode is verlengd, aangeworven als tijdelijk functionaris.

In het kader van de beoordeling over 2019 heeft de beoordelaar van verzoekster opgemerkt dat haar prestaties niet bevredigend waren en dat haar resultaten in 2020 moesten verbeteren om over het geheel genomen het predicaat bevredigend te behouden. De uitvoerend directeur van de Eiopa, die eveneens de beoordelaar in beroep was, heeft niet gereageerd op verzoeksters weigering om haar beoordelingsrapport te aanvaarden en op de door haar gemaakte opmerkingen, en heeft in dat rapport derhalve geen standpunt ingenomen over die opmerkingen.

Naar aanleiding van het rapport inzake de verlenging van verzoeksters overeenkomst, waarin het hoofd van de dienst geen aanbeveling voor een tweede verlenging van haar overeenkomst gaf, heeft de uitvoerend directeur van de Eiopa in juli 2020 besloten om verzoeksters overeenkomst niet te verlengen (hierna: „bestreden besluit”).

Het Gerecht, dat door verzoekster is aangezocht om uitspraak te doen, verklaart het bestreden besluit nietig en verduidelijkt de gevolgen van een niet-afgerond beoordelingsrapport voor de rechtmatigheid van een besluit om een overeenkomst niet te verlengen. In dit arrest wordt in het onderdeel met betrekking tot de schadevordering uiteengezet wat de voorwaarden zijn voor vergoeding van het verlies van een kans, met name de kans op verlenging van een overeenkomst. Er wordt duidelijkheid verschaft over de voorwaarden voor het reële en definitieve karakter van het verlies van een kans, en over de verhouding tussen de volledige rechtsmacht van het Gerecht en de verplichting van de administratie om maatregelen te nemen ter uitvoering van het arrest houdende nietigverklaring.

Beoordeling door het Gerecht

In het kader van de vordering tot nietigverklaring onderzoekt het Gerecht eerst de juridische status van verzoeksters beoordelingsrapport over 2019.

In deze context wordt opgemerkt dat uit de op de Eiopa¹ van toepassing zijnde teksten duidelijk blijkt dat wanneer de ambtsbekleder weigert het beoordelingsrapport te aanvaarden, dit rapport pas definitief wordt na het besluit van de beoordelaar in beroep. Wanneer de beoordelaar in beroep over een volledige controlebevoegdheid beschikt met betrekking tot de gegrondheid van de beoordelingen in een beoordelingsrapport maar zijn controle ten onrechte niet uitoefent, wordt het door de ambtsbekleder geweigerde beoordelingsrapport immers niet definitief.

De administratie kan zich evenwel niet op haar interne administratieve organisatie beroepen om de niet-nakoming te rechtvaardigen van de gebiedende plicht om ervoor te zorgen dat beoordelingsrapporten periodiek binnen de termijnen worden opgesteld. Het niet-handelen van de beoordelaar in beroep als gevolg van een interne fout in de organisatie kan daarom niet worden beschouwd als een impliciete bevestiging van dat rapport waardoor het definitief zou worden en de termijn zou ingaan voor het indienen van een klacht ertegen.

¹ Artikel 43, eerste alinea, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”); artikel 15, lid 2, van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie; artikel 7, leden 1 en 4, van besluit C(2013)8985 final van de Commissie van 16 december 2013 betreffende de algemene bepalingen ter uitvoering van artikel 43 van het Statuut en de nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 44, eerste alinea, van het Statuut, dat van overeenkomstige toepassing op de Eiopa is (EIOPA-MB-14/018).

Het Gerecht gaat vervolgens in op de gevolgen van de niet-afronding van het beoordelingsrapport over 2019 en constateert dat uit de interne richtsnoer van de Eiopa inzake verlenging van overeenkomsten volgt dat wanneer een besluit over de verlenging van een overeenkomst wordt genomen op basis van het criterium betreffende de prestaties van de ambtsbekleeder, zowel in het stadium van de aanbeveling van het hoofd van de dienst als in het stadium van de vaststelling van het besluit, rekening moet worden gehouden met de beoordelingsrapporten van de betrokkene.

Het feit dat verzoeksters opmerkingen over haar beoordelingsrapport over 2019 niet in aanmerking zijn genomen en dit rapport niet definitief is geworden, kon in casu dus een beslissende invloed hebben op de verlengingsprocedure. Als gevolg daarvan moet het besluit tot niet-verlenging van haar overeenkomst nietig worden verklaard.

In het kader van de schadevordering wijst het Gerecht de eerste materiële schadepost af die bestaat in het verlies van bezoldiging wegens het niet verlengen van de arbeidsovereenkomst. Het geeft aan dat de betreffende procedurefout niet impliceert dat verzoekster automatisch weer in dienst wordt genomen, maar enkel dat het onvolledige beoordelingsrapport wordt afgerond en het verzoek om verlenging van de overeenkomst opnieuw wordt onderzocht.

Voorts is het verlies van bezoldiging inherent aan elke beëindiging van een overeenkomst voor bepaalde tijd, aangezien de verlenging van een dergelijke overeenkomst geen recht, maar slechts een mogelijkheid is. Zonder enige nauwkeurige en concrete toezegging van de Eiopa met betrekking tot de verlenging van verzoeksters overeenkomst, kan zij dus niet verwachten dat zij haar bezoldiging na afloop van haar overeenkomst voor bepaalde tijd zal behouden. Ook om die reden kan niet worden gesteld dat de nietigverklaring van het bestreden besluit tot gevolg zou hebben dat met terugwerkende kracht een nieuw besluit wordt genomen waarbij de Eiopa verzoeksters overeenkomst verlengt.

Wat de tweede materiële schadepost betreft, namelijk het verlies van een kans op verlenging van de overeenkomst, wijst het Gerecht erop dat dit verlies van een kans reëel en definitief moet zijn, om vast te stellen dat dit schade vormt die voor vergoeding in aanmerking komt.

Om te bepalen of het verlies van een kans reëel is, moet worden uitgegaan van de datum waarop het besluit tot niet-verlenging is genomen en moet rechtens genoegzaam worden aangetoond dat de verzoekende partij niet noodzakelijkerwijs de verlenging van haar overeenkomst is ontnomen, wat zij nooit zal kunnen bewijzen, maar dat haar wel een serieuze kans op verlenging van haar overeenkomst is ontnomen, met als gevolg dat de betrokkene materiële schade heeft geleden die bestaat in gederfde inkomsten. Het bestaan van een serieuze kans hangt niet af van de mate van waarschijnlijkheid dat die kans zich zou voordoen, aangezien dit laatste element later in aanmerking wordt genomen om, indien het bestaan van die kans wordt erkend, de omvang van de geleden materiële schade en de vergoeding ervan te bepalen.

Het Gerecht stelt vast dat indien in het besluit tot niet-verlenging geen onrechtmatig gebruik was gemaakt van een niet-definitief beoordelingsrapport, in casu niet kon worden uitgesloten dat de overeenkomst van verzoekster zou worden verlengd.

Het definitieve karakter van het verlies van een kans moet worden beoordeeld op het moment waarop de Unierechter uitspraak doet, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, daaronder begrepen elementen die dateren van na de vaststelling van de onrechtmatige handeling die de schade heeft veroorzaakt.

In dit verband is de instelling, het orgaan of de instantie waarvan de handeling nietig is verklaard, gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest houdende nietigverklaring en om de gevolgen van de vastgestelde onrechtmatigheden dus op te heffen. Wanneer de nietig verklaarde handeling reeds is uitgevoerd, vereist het ongedaan maken van de gevolgen ervan in beginsel dat de verzoekende partij in de rechtssituatie wordt gebracht waarin zij zich vóór de vaststelling van die handeling bevond. Deze verplichting sluit evenwel niet noodzakelijkerwijs uit dat het verlies van een kans van de verzoekende partij die de nietigverklaring van een op haar betrekking hebbend besluit heeft verkregen, definitief is.

Zelfs al is het voor de administratie nog mogelijk om maatregelen vast te stellen op grond waarvan de begane onrechtmatigheid kan worden verholpen, het definitieve karakter van het verlies van een kans kan namelijk worden vastgesteld wanneer – gelet op alle omstandigheden van het geval – deze maatregelen voor de verzoekende partij geen nuttig effect zouden hebben, doordat zij haar niet dezelfde kans geven als die welke haar door die onrechtmatigheid is ontnomen.

Dat is in casu het geval. Ten eerste houdt de nietigverklaring van het besluit tot niet-verlenging op zich immers niet in dat verzoekster op de datum waarop dit besluit van kracht werd, opnieuw in dienst wordt genomen door de Eiopa. Anders dan bij een besluit om een ambtenaar of een functionaris met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te ontslaan, heeft het besluit tot niet-verlenging niet geleid tot onderbreking van een arbeidsverhouding die zou zijn voortgezet indien deze niet-verlenging niet had plaatsgevonden. De administratie kan er dus van uitgaan dat het nieuwe besluit dat zij na het onderhavige arrest dient te nemen, enkel betrekking heeft op de toekomst. Ten tweede, gesteld al dat de Eiopa – na de nietigverklaring van het besluit tot niet-verlenging door het Gerecht – een nieuw besluit vaststelt waarbij verzoeksters overeenkomst wordt verlengd vanaf het einde van haar vorige overeenkomst, dan zou dat besluit voor verzoekster geen nuttig effect hebben voor de periode tussen het einde van haar vorige overeenkomst en de vaststelling van het nieuwe besluit. Verzoekster is immers niet gerechtigd om betaling van haar bezoldiging voor die periode te vorderen en zij kon enkel taken binnen de Eiopa vervullen vanaf het tijdstip waarop zij opnieuw bij die autoriteit was aangesteld.

Om het nuttig effect van de nietigverklaring van het bestreden besluit te garanderen stelt het Gerecht, gebruikmakend van zijn volledige rechtsmacht, zelf het bedrag vast van de vergoeding die voor het verlies van een kans moet worden betaald.