CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 11 april 2019[1]

Zaak C-19/18 P

VG, rechtsopvolgster van MS
tegen

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Institutioneel recht – Beroep tot schadevergoeding tegen de Commissie – Vergoeding van de immateriële schade die rekwirerende partij stelt te hebben geleden – Fouten van de Commissie bij de behandeling van een klacht tegen rekwirerende partij – Besluit van de Commissie om rekwirerende partij uit te sluiten van het netwerk van sprekers Team Europe – Instemmingsbrief inzake toetreding – Begrip ‚contractuele context' – Niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie – Motiveringsplicht"

1. Rekwirante, VG, rechtsopvolgster van MS, verzoeker voor het Gerecht van de Europese Unie, verzoekt het Hof om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van 31 mei 2017 (hierna: „bestreden beschikking")[2], waarbij het Gerecht het beroep dat bij hem was ingesteld krachtens artikel 268 VWEU strekkende tot veroordeling van de Europese Commissie tot betaling van schadevergoeding als gevolg van haar besluit van 10 april 2013 waarbij zij een einde heeft gemaakt aan de samenwerking van MS met het netwerk van sprekers Team Europe[3], als kennelijk niet-ontvankelijk heeft verworpen.

I. Voorgeschiedenis van het geding

2. Uit de punten 1 en volgende van de bestreden beschikking blijkt dat VG van 20 juli 2011 tot 10 april 2013 lid is geweest van het netwerk Team Europe in de hoedanigheid van spreker. Dit netwerk is een lokaal communicatienetwerk dat de vertegenwoordigingen van de Commissie op lokaal niveau moet bijstaan bij hun communicatie over Europees beleid. Op 20 juli 2011 had VG in Montpellier een „instemmingsbrief inzake toetreding tot Team Europe" ondertekend, die op 8 juli 2011 in Parijs reeds was ondertekend door het hoofd van de vertegenwoordiging van de Commissie in Frankrijk.

3. Op 10 april 2013 heeft het hoofd van de vertegenwoordiging van de Commissie VG gebeld met de mededeling dat een klacht over haar gedrag was ingediend door ten minste één vrouw (hierna: „klacht van X"), die samen met haar had deelgenomen aan een van de activiteiten van Team Europe. VG is vervolgens per brief geïnformeerd dat het hoofd van de vertegenwoordiging van de Commissie met onmiddellijke ingang een einde maakte aan haar medewerking aan Team Europe, overeenkomstig de bepalingen van de instemmingsbrief.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Beschikking MS/Commissie (T-17/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:379).

3 Naar aanleiding van het overlijden van MS op 16 februari 2018 heeft VG, de enige rechtsopvolgster van MS, verzocht het geding te hervatten om in de rechten van deze laatste te treden, hetgeen haar is toegestaan. In het vervolg van de analyse zal ik eenvoudigheidshalve alleen de aanduiding „VG" gebruiken voor zowel rekwirante in hogere voorziening als verzoeker voor het Gerecht.

4. Op 6 juni 2013 heeft VG bij de Europese Ombudsman tegen het besluit van de Commissie om een einde te maken aan haar medewerking aan het netwerk Team Europe een klacht ingediend tot nietigverklaring van dit besluit, tot hernieuwde tewerkstelling in het netwerk en tot ontvangst van een officiële excuusbrief. Deze klacht heeft geleid tot het besluit van de Ombudsman van 19 november 2015, waarbij hij vaststelde dat sprake was van een geval van wanbestuur, omdat de Commissie VG niet naar behoren had gehoord en het geval niet grondig genoeg had onderzocht vóór de vaststelling van het besluit tot beëindiging van de samenwerking. De Commissie heeft aan het besluit van de Ombudsman geen gevolg gegeven.

II. Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

5. Alvorens bij het Gerecht beroep in te stellen tot nietigverklaring van het besluit van 10 april 2013 en tot vergoeding van de schade die zij zou hebben geleden doordat zij was uitgesloten van het netwerk Team Europe, heeft VG verzocht om toekenning van rechtsbijstand. Bij beschikking van 3 mei 2016 [4] heeft de president van het Gerecht het verzoek ingewilligd. Om na te gaan of in casu was voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van rechtsbijstand, heeft hij zich met name gebaseerd op de opmerkingen die de Commissie bij de Ombudsman had gemaakt in het kader van de behandeling van de klacht van VG, inhoudende dat „er tussen de leden van Team Europe en de Commissie geen contractuele relatie bestaat” [5], en daarbij echter opgemerkt dat de Commissie in dit stadium van de procedure geen standpunt had willen innemen over de kwalificatie die moest worden gegeven aan de tussen partijen bestaande rechtsbetrekkingen. [6] De president van het Gerecht heeft geoordeeld „dat in dit stadium van een eerste analyse het niet duidelijk [was] dat het beroep tot schadevergoeding dat verzoeker [beoogde] in te stellen bij de Unierechter betrekking [had] op een vordering tot schadevergoeding die objectief en algemeen op rechten en verplichtingen van contractuele oorsprong berustte en op grond daarvan kennelijk niet-ontvankelijk [moest] worden verklaard”. [7]

6. Op 19 juli 2016 heeft VG een beroep krachtens artikel 268 VWEU ingesteld strekkende tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de schade als gevolg van haar besluit van 10 april 2013. Op 31 mei 2017 heeft het Gerecht de bestreden beschikking vastgesteld op grond van artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

III. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

7. Op 5 januari 2018 heeft VG tegen de bestreden beschikking hogere voorziening ingesteld. Zij verzoekt het Hof de bestreden beschikking te vernietigen; de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht of, indien het Hof van oordeel is dat de zaak in staat van wijzen is, haar voor het Gerecht geformuleerde vorderingen toe te wijzen; de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Commissie vast te stellen; overlegging te gelasten van de door de Commissie vertrouwelijk verklaarde documenten die de noodzakelijke onderbouwing van het uitsluitingsbesluit vormen; vergoeding te gelasten van de immateriële schade die voortvloeit uit de onrechtmatige gedraging van de Commissie, welke ex aequo et bono op 20 000 EUR wordt geraamd; de Commissie te gelasten een brief te publiceren waarin zij zich tegenover rekwirante verontschuldigt, en verzoeker [voor het Gerecht] opnieuw te werk te stellen in Team Europe [8]; de Commissie te verwijzen in de kosten van beide procedures.

4 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446).

5 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446, punt 15).

6 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446, punt 15).

7 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446, punt 16).

8 Als gevolg van het overlijden van MS is een dergelijke re-integratie niet meer mogelijk en heeft VG deze vordering ingetrokken in haar memorie van repliek voor het Hof (zie punt 10 van deze memorie).

8. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening niet-ontvankelijk of in elk geval ongegrond te verklaren; VG te verwijzen in alle kosten.

IV. Juridische analyse

9. Ter ondersteuning van haar hogere voorziening betoogt VG in de eerste plaats dat de bestreden beschikking blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting bij de juridische kwalificatie van de grondslag van de bij het Gerecht aanhangig gemaakte schadevordering en van schending van de motiveringsplicht. VG voert in de tweede plaats aan de bestreden beschikking blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting bij de juridische kwalificatie van de instemmingsbrief alsmede van schending van de motiveringsplicht, waarbij het Gerecht bovendien de gegevens van het dossier onjuist heeft opgevat.

10. Voorafgaand aan de analyse wil ik een inleidende opmerking maken.

11. De onderhavige hogere voorziening stelt de kwestie van de aard van de aansprakelijkheid van de Unie jegens rekwirante aan de orde. De feitelijke en juridische context van deze kwestie is, zoals zal blijken, onduidelijk, aangezien een document van duidelijk contractuele aard ontbreekt en de Commissie tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd over de aard van de instemmingsbrief. Ongeacht de uitkomst van de behandeling van de hogere voorziening, lijkt het op voorhand duidelijk dat het Gerecht wat te voortvarend is geweest door bij de afdoening van het bij hem ingestelde beroep een beschikking vast te stellen op grond van artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering waarin dit beroep als *kennelijk* niet-ontvankelijk wordt aangemerkt. Het gebruik van een dergelijk instrument lijkt bovendien weinig consistent met het oordeel van de president van het Gerecht in zijn beschikking met betrekking tot VG's verzoek om rechtsbijstand.[9]

12. Na deze opmerking ga ik over tot de behandeling van het eerste middel.

A. Eerste middel: onjuiste juridische kwalificatie van de schadevordering en schending van de motiveringsplicht

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

13. Met het eerste onderdeel van dit eerste middel verwijt VG het Gerecht in wezen, in de punten 32 tot en met 40 van de bestreden beschikking, de grondslag van haar vordering bij het Gerecht verkeerd te hebben gekwalificeerd. Het Gerecht heeft de toetsing die voortvloeit uit het arrest van het Hof van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg[10], verkeerd uitgevoerd, aangezien het Gerecht zich enkel op de instemmingsbrief heeft gebaseerd zonder ook rekening te houden met de beweerdelijk geschonden rechtsregel, de aard van de aangevoerde schade en de verweten gedraging. Het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift geeft echter aan dat het voorwerp van het beroep is gelegen in de fouten die de Commissie heeft gemaakt bij de behandeling van de klacht tegen rekwirante, waardoor reële en zekere immateriële schade is toegebracht waarvoor VG vergoeding vordert. Rekwirante wijst op het feit dat de verweten gedraging niet de uitsluiting van het netwerk Team Europe is, maar de behandeling van de klacht van X en dat de uitsluiting slechts het gevolg is van de fout. VG betwist overigens niet dat de Commissie een einde kon maken aan de instemmingsbrief. Het voorwerp van het geding is dus niet de beëindiging van de contractuele betrekking – voor zover de instemmingsbrief als een overeenkomst kan worden aangemerkt – zoals ook blijkt uit de aard van de aangevoerde normen (te weten het Handvest van de grondrechten van

9 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446). Zie ook punt 5 in fine van deze conclusie.
10 C-103/11 P, EU:C:2013:245.

de Europese Unie [11] en de Code van goed administratief gedrag [12]), aangezien VG zich niet beroept op schending van de bepalingen van de instemmingsbrief. Evenzo houdt ook de aard van de aangevoerde schade geen verband met enige schending van een contractuele verplichting, aangezien VG beweert dat de manier waarop de Commissie de klacht van X jegens haar heeft behandeld, inbreuk heeft gemaakt op haar eer, waardigheid en reputatie. Om die redenen heeft het Gerecht de in VG's beroep betwiste handelwijze verkeerd gekwalificeerd, met name in de punten 35 tot en met 37 van de bestreden beschikking.

14. Met het tweede onderdeel van het eerste middel beweert VG dat het Gerecht de motiveringsplicht heeft geschonden. In de eerste plaats heeft het Gerecht niet uitgelegd waarom de schadevordering van VG noodzakelijkerwijs verband houdt met de uitlegging van de instemmingsbrief, aangezien de in deze vordering verweten gedraging niet de beëindiging van de gestelde overeenkomst is, zodat de uitlegging van de brief niet nodig noch vereist was om de schadevordering te onderzoeken, in de zin van punt 80 van het arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg. [13] In de tweede plaats wordt in de bestreden beschikking niet vermeld om welke redenen het Gerecht heeft geoordeeld dat de behandeling van de klacht van X door de Commissie noodzakelijkerwijs verband houdt met de uitlegging van de instemmingsbrief. VG merkt in dit verband op dat de instemmingsbrief noch bepalingen bevat met betrekking tot de behandeling van eventuele klachten, noch de Commissie de verplichting oplegt om de intrekking van de instemming binnen het netwerk Team Europe te motiveren. De rechtsregels, waaronder de grondrechten, die volgens VG zijn geschonden, zijn van toepassing ongeacht de bepalingen van de instemmingsbrief.

15. Het verzoekschrift van VG is deels onbeantwoord gebleven door het Gerecht, dat niet op objectieve en algemene wijze is nagegaan, met het oog op de verschillende bestanddelen van het dossier, of sprake was van een werkelijke contractuele context, hoewel dit op grond van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [14] wel vereist was.

16. De Commissie wijst er op haar beurt op dat het onderzoek van het Gerecht in overeenstemming is met de voorschriften van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [15]. Het Gerecht heeft zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting aangetoond dat sprake was van een contractuele context ten aanzien van de vordering van rekwirante. Deze laatste voert geen andere documenten aan dan de opzeggingsbrief en beklaagt zich over de beëindiging van de overeenkomst. Er bestaat een direct verband tussen de verweten gedraging en het einde van de medewerking van VG aan het netwerk Team Europe. De instemmingsbrief geeft duidelijk aan wat de respectievelijke verplichtingen van de partijen zijn en welke bepalingen gelden om een einde te maken aan de samenwerking en het zijn deze opzeggingsvoorwaarden die worden betwist door VG, die, volgens de bewoordingen van haar verzoekschrift voor het Gerecht, „het drastische besluit om een einde aan de samenwerking te maken" ter discussie wil stellen. Ook de schade houdt verband met de opzegging aangezien VG onder meer haar re-integratie vorderde. De eventuele aansprakelijkheid van de Commissie dient noodzakelijkerwijs te worden onderzocht, in de zin van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [16], door de inhoud van de instemmingsbrief te beoordelen. Een beroep op rechtsregels die niet voortvloeien uit de instemmingsbrief doet niet af aan de contractuele aard van het geschil. [17] De aangevoerde immateriële schade is het gevolg van de

11 Hierna: „Handvest".

12 Beschikbaar op https://www.ombudsman.europa.eu/nl/publication/nl/3510

13 C-103/11 P, EU:C:2013:245.

14 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

15 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

16 Arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 67).

17 De Commissie verwijst hier naar punt 65 van het arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

omstandigheden rondom de beëindiging van de contractuele relatie. VG probeert kunstmatig een onderscheid te maken tussen de oorzaken en de omstandigheden van de opzegging van de brief en de opzegging zelf. De vraag of de voor de opzegging aangevoerde reden is gerechtvaardigd, is bij uitstek contractueel van aard.

17. Wat betreft het aangevoerde motiveringsgebrek, brengt de Commissie in herinnering dat het Gerecht zich heeft uitgesproken over de exceptie van onrechtmatigheid die zij had aangevoerd en niet over de inhoud. VG beroept zich overigens op een aantal argumenten die reeds aan het Gerecht zijn voorgelegd en door deze laatste reeds zijn verworpen, zodat zij niet-ontvankelijk zijn.[18] Het Gerecht kon hoe dan ook om het bij hem ingestelde beroep niet-ontvankelijk te verklaren, volstaan met de vaststelling dat dit beroep paste in een werkelijke contractuele context die verband hield met het voorwerp van het geding, hetgeen het Gerecht correct heeft vastgesteld in de punten 34 tot en met 38 van de bestreden beschikking. Op dat punt blijkt de motivering van deze beschikking ontoereikend noch tegenstrijdig en is het Gerecht niet gehouden op alle argumenten van VG te antwoorden.

18. In haar memorie van repliek betwist VG te hebben geprobeerd de oorzaken en omstandigheden van de opzegging van de instemmingsbrief kunstmatig te scheiden van de opzegging zelf en blijft zij van mening geen kritiek te hebben gehad op de beëindiging van een overeenkomst, noch te hebben betwist dat de Commissie een einde kon maken aan de instemmingsbrief. Aangezien VG zich niet beroept op schending van de instemmingsbrief, kan de Commissie niet beweren dat de uitlegging ervan nodig is om de gegrondheid van de vordering van rekwirante vast te stellen. VG brengt in herinnering dat het verwijt aan de Commissie bestaat uit schending van het recht om te worden gehoord, van de motiveringsplicht, van de zorgplicht en van het vermoeden van onschuld. De vordering van VG beoogt dus alleen het bestuurlijk optreden van de Commissie te betwisten. Voor de goede orde brengt VG in herinnering dat het niet is uitgesloten dat een instelling tegelijkertijd zowel contractueel als niet-contractueel aansprakelijk is jegens een van haar medecontractanten.[19] De aangevoerde schade houdt in elk geval geen verband met de slechte uitvoering van de overeenkomst in de vorm van de instemmingsbrief. Weliswaar heeft de onrechtmatige gedraging van de Commissie geleid tot het besluit tot uitsluiting van het netwerk Team Europe, maar de gevraagde re-integratie maakt deel uit van een vordering tot vergoeding in natura die is gericht op het herstellen van het imago van VG dat is aangetast door de manier waarop de Commissie de klacht van X heeft behandeld.

19. In haar memorie van dupliek beweert de Commissie dat het standpunt van VG een belangrijke tegenstrijdigheid bevat. VG verwijt de Commissie haar grondrechten niet te hebben geëerbiedigd, terwijl zij tegelijkertijd beweert dat in de instemmingsbrief slechts niet-bindende richtsnoeren stonden en dat die brief geen invloed had op de specifieke relatie tussen VG en de Commissie. Indien de instemmingsbrief slechts een eenzijdige handeling van de Commissie is zonder band met VG, begrijpt de Commissie niet wat de grondslag kan zijn voor haar verplichting om VG te horen of de motiveringsplicht te eerbiedigen. De vorderingen van VG zijn alleen zinvol als de betrokken handeling een overeenkomst is. Voorts wijst de Commissie er nogmaals op dat de loutere stelling dat rechtsregels zijn geschonden die niet voortvloeien uit de overeenkomst, niet tot gevolg heeft dat de contractuele aard van het geding wijzigt.[20] De door VG gekozen benadering is niet alleen strijdig met het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg[21], maar leidt er ook toe dat een contractueel geschil wordt omgezet in een vordering inzake niet-contractuele aansprakelijkheid en dat het onderscheid tussen deze twee soorten aansprakelijkheid mogelijk teniet wordt gedaan. Voorts benadrukt de Commissie het feit dat het verzoek om re-integratie bevestigt dat de schade waarvoor vergoeding wordt

18 De Commissie beroept zich hier op de beschikking van de vicepresident van het Hof van 10 januari 2018, Commissie/RW [C-442/17 P(R), niet gepubliceerd, EU:C:2018:6, punt 66].

19 VG baseert zich hier op het arrest van 18 november 2015, Synergy Hellas/Commissie (T-106/13, EU:T:2015:860, punt 150).

20 De Commissie beroept zich hier op het arrest van 20 mei 2009, Guigard/Commissie (C-214/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:330), dat volgens haar gelijkenissen vertoont met de onderhavige zaak.

21 Arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

gevorderd, het gevolg is van de uitsluiting van het netwerk Team Europe oftewel het einde van de toetreding tot de overeenkomst in de vorm van de instemmingsbrief, die overigens voluit „instemmingsbrief inzake toetreding" heet. De re-integratie ziet niet alleen op de vergoeding van de immateriële schade, maar ook op het herstel van de contractuele relatie zoals die bestond vóór de beëindiging van de overeenkomst.

2. Analyse

20. Allereerst merk ik op dat het kader dat het Gerecht voor zijn analyse gebruikt en dat is uiteengezet in de punten 25 en volgende van de bestreden beschikking, niet door partijen wordt betwist. Het Gerecht, dat zich voornamelijk baseert op het arrest van het Hof van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg [22], heeft aldus in herinnering gebracht dat het VWEU voorziet in een bevoegdheidsverdeling tussen de Unierechter en de nationale rechterlijke instanties wat betreft tegen de Unie gerichte vorderingen waarbij zij aansprakelijk wordt gesteld. De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie valt uitsluitend onder de bevoegdheid van de Unierechter. [23] Wat betreft de contractuele aansprakelijkheid van de Unie, is de bevoegdheid verdeeld tussen de Unierechter, in geval van een arbitragebeding, en de nationale rechterlijke instanties in de andere gevallen. [24]

21. Het voorwerp van de vordering bepaalt of het beroep valt onder de contractuele dan wel niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. [25] In het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [26] is vastgesteld welke methodiek bij een dergelijke beoordeling moet worden gevolgd. Het Hof heeft aldus geoordeeld dat de Unierechter, om te beoordelen of hij bevoegd is uitspraak te doen over een schadevordering, zich niet enkel kan baseren op de aangevoerde normen. [27] De Unierechter dient na te gaan of het bij hem ingestelde beroep tot schadevergoeding „betrekking heeft op een schadevordering die *objectief en algemeen* op rechten en verplichtingen van contractuele dan wel van niet-contractuele oorsprong berust" [28]. De analyse moet betrekking hebben op *alle bestanddelen van het dossier*, dat wil zeggen op de beweerdelijk geschonden rechtsregel, de aard van de geleden schade, de verweten handelwijze alsmede de tussen betrokken partijen bestaande rechtsverhoudingen. [29] Indien uit deze analyse blijkt dat „er tussen partijen sprake is van een *werkelijke contractuele context*, verband houdend met het voorwerp het geding, waarvan diepgaand onderzoek *noodzakelijk* blijkt om [het] geding te kunnen beslechten" [30], indien blijkt „dat *uitlegging* van de inhoud van een of meer tussen de partijen gesloten overeenkomsten *noodzakelijk* is om de gegrondheid van de vorderingen van [partijen] vast te stellen" [31] en uiteraard bij het ontbreken van een arbitragebeding, dient de Unierechter zijn onderzoek van het geding stop te zetten en zich onbevoegd te verklaren, aangezien de behandeling van het beroep de beoordeling van rechten en plichten van contractuele aard impliceert, waarvoor krachtens artikel 274 VWEU de nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn. [32]

22. Bijgevolg dient het eerste middel in het licht van deze beginselen te worden onderzocht.

22 C-103/11 P, EU:C:2013:245.

23 Zie artikel 256, lid 1, artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU.

24 Zie artikelen 272 en 274 VWEU.

25 Zie punt 29 van de bestreden beschikking en aldaar aangehaalde rechtspraak.

26 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

27 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 64).

28 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 66). Cursivering van mij.

29 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 66).

30 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 66). Cursivering van mij.

31 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 67). Cursivering van mij.

32 Zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 67).

23. In dit verband moet worden opgemerkt dat het Gerecht zich heeft gericht op de inhoud van de instemmingsbrief, die volgens hem de respectievelijke verplichtingen van partijen, de duur van de samenwerking alsmede de voorwaarden waaronder een einde kan worden gemaakt aan de samenwerking, bepaalt.[33] Aangezien verzoeker geen andere handelingen heeft aangevoerd, heeft het Gerecht vastgesteld dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de verweten gedraging en de bestaande contractuele verhouding.[34] De schadevordering houdt volgens hem verband met de uitlegging van de instemmingsbrief, die integraal onderdeel moet uitmaken van de bestanddelen die in het kader van de beoordeling van de aansprakelijkheid van de Commissie moeten worden onderzocht.[35] De brief stelt, nog steeds volgens hem, de voorwaarden vast waaronder de overeenkomst kan worden beëindigd, waardoor het geschil een contractueel karakter krijgt.[36]

24. Met dit oordeel blijkt het Gerecht de toetsing zoals die door het Hof is geformuleerd in het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg[37], niet correct te hebben uitgevoerd en een doorslaggevend gewicht te hebben toegekend aan de instemmingsbrief, waarvan het Gerecht prompt heeft vastgesteld dat die contractueel van aard was. Volgens de bovengenoemde rechtspraak moet echter een analyse worden gemaakt van *de verschillende bestanddelen van het dossier*, waaronder de beweerdelijk geschonden rechtsregel, de aard van de aangevoerde schade, de verweten handelwijze alsmede de bestaande rechtsverhoudingen. Aan deze verschillende bestanddelen moet een gelijk gewicht worden toegekend, vooral wanneer ernstige twijfel bestaat over de contractuele aard van de handeling die geacht wordt partijen te verbinden, zoals in casu het geval is.

25. Aldus blijkt duidelijk uit het dossier dat het verzoekschrift van rekwirante voor het Gerecht als voorwerp had „de fouten die [de Commissie] heeft gemaakt bij de behandeling van de klacht die X tegen verzoeker heeft ingediend, waardoor deze laatste een zekere en reële immateriële schade is toegebracht”[38]. Zodoende ligt het door VG aangewezen ontstaansfeit van de aansprakelijkheid niet in de onrechtmatige beëindiging van de contractuele relatie zoals die is vormgegeven in de instemmingsbrief. Deze beëindiging – indien die al bestaat – blijkt eerder voort te komen uit de schade die de Commissie heeft veroorzaakt. In dit verband zegt het feit dat VG het Gerecht ook heeft verzocht om re-integratie binnen het netwerk Team Europe niets over de aard van de betrekkingen tussen VG en de Commissie. Deze re-integratie, indien die mogelijk was, beoogt het herstel van de situatie waarin VG zich bevond vóór de aangevoerde fout, maar niet noodzakelijkerwijs die van de contractuele relatie. Hoe dan ook blijkt het Gerecht geen enkel gevolg te hebben verbonden aan deze vordering, omdat het de re-integratie in punt 33 van de bestreden beschikking slechts heeft aangestipt. Dit heeft echter geen consequenties, aangezien VG tijdens de procedure voor het Hof, gezien de omstandigheden, van deze vordering moest afzien.

26. Vervolgens hadden ook de aangevoerde normen door het Gerecht in aanmerking moeten worden genomen, hoewel die op zichzelf niet bepalend zijn. De analyse van het Gerecht is ook hier niet volledig.[39] VG verweet de Commissie zich bij de behandeling van de klacht van X schuldig te hebben gemaakt aan schending van artikel 41 van het Handvest, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de naleving van de rechten van de verdediging, artikel 16 van de Code van goed administratief gedrag, de beginselen van zorgvuldigheid en van het vermoeden van onschuld alsmede de motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel. Uit deze normen bleek duidelijk dat VG zich niet op contractueel gebied bevond, aangezien rekwirante normen aanvoerde ter regeling van het optreden van de Commissie als bestuur en geen normen die voortvloeien uit de gestelde overeenkomst. In het

33 Zie punt 34 van de bestreden beschikking.

34 Zie punt 36 van de bestreden beschikking.

35 Zie punt 37 van de bestreden beschikking.

36 Zie punt 38 van de bestreden beschikking.

37 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

38 Zie punt 38 van het verzoekschrift voor het Gerecht.

39 Punt 32 van de bestreden beschikking bevat alleen een samenvatting van de argumenten van VG die in de punten 19-21 van deze beschikking zijn uitgewerkt.

bijzonder beklaagde VG zich niet over enige schending van de bepalingen van de instemmingsbrief. Op dit punt verbaas ik mij hogelijk over de argumenten van de Commissie, die doet alsof zij de grondslag van de door VG aangevoerde juridische verplichtingen niet kan vaststellen, mocht het optreden worden geacht te vallen onder de niet-contractuele aansprakelijkheid. Zo heb ik er moeite mee te geloven dat de Commissie onwetend is van het feit dat het recht op behoorlijk bestuur of eerbiediging van de rechten van verdediging ook voor haar gelden wanneer zij handelt in een niet-contractueel kader.

27. Tot slot wijdt het Gerecht één punt [40] aan de analyse van de aangevoerde schade, die wederom beperkt blijft tot het herhalen dat VG beoogde een geldelijke vergoeding te verkrijgen alsmede een bevel tegen de Commissie. De aard van de schade is verder niet onderzocht.

28. Door de instemmingsbrief enkel op zichzelf te onderzoeken, hoewel het niet vanzelf sprak dat die van contractuele aard was, heeft het Gerecht niet de door de rechtspraak vereiste toetsing verricht op grond waarvan de Unierechter moet nagaan of het bij hem ingestelde beroep betrekking heeft op een schadevordering die *objectief en algemeen* op rechten en verplichtingen van contractuele oorsprong berust. Waren echter de verschillende bestanddelen van het dossier in aanmerking genomen, dan hadden, zoals VG beweert, twijfels kunnen rijzen over de vraag of het beroep van VG opging in een werkelijke contractuele context.

29. In het bijzonder kon het Gerecht bij een juist en in samenhang met de instemmingsbrief verricht onderzoek van de beweerdelijk geschonden rechtsregels, de aard van de aangevoerde schade alsmede de verweten gedraging, niet, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, tot de slotsom komen dat „de schadevordering verband [hield] met de uitlegging van de instemmingsbrief” [41]. VG betwist niet dat de instemmingsbrief bepaalt dat partijen op elk moment vrijwillig de instemming schriftelijk kunnen intrekken. Dit bevestigt dat het Gerecht heeft gekozen voor een simplistische benadering door te oordelen dat het bij hem ingestelde beroep enkel en alleen beoogde de voorwaarden waaronder de Commissie een einde had gemaakt aan de contractuele betrekkingen tussen haar en VG, te betwisten.

30. Het Gerecht heeft niet alleen geen rekening gehouden met alle bestanddelen die nodig zijn om de grondslag van de aan hem voorgelegde vordering vast te stellen, maar heeft ook nagelaten in zijn motivering uit te leggen om welke redenen de instemmingsbrief volgens hem contractueel van aard was.

31. De punten 35 tot en met 37 van de bestreden beschikking vormen een opeenvolging van niet-onderbouwde beweringen. Het bleek echter des te meer noodzakelijk zich bij de motivering in te spannen, daar het dossier twee belangrijke bestanddelen bevatte. VG heeft zich voor het Gerecht duidelijk beroepen op de verklaring van de Commissie tijdens de procedure voor de Ombudsman, waarin zij aangaf dat „de leden van Team Europe geen contractuele relatie met [haar] hadden”. Dit blijkt uit punt 23 van de bestreden beschikking.

32. Voorts had VG in het kader van haar opmerkingen over de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, het Gerecht ook gewezen op de beschikking van de president van het Gerecht in uitspraak over het verzoek om rechtsbijstand. [42] In punt 15 van deze beschikking staat dat de Commissie ervoor had gekozen om in dit stadium geen standpunt in te nemen met betrekking tot de kwalificatie die moest worden gegeven aan de uit de instemmingsbrief voortvloeiende rechtsbetrekkingen. De president van het Gerecht had hieruit afgeleid dat de Commissie van mening was dat een dergelijke vaststelling pas kon worden gedaan na een diepgaande analyse van de instemmingsbrief. [43] De president van het Gerecht had uit deze elementen afgeleid „dat in dit stadium

40 Zie punt 33 van de bestreden beschikking.

41 Punt 37 van de bestreden beschikking.

42 Zie beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446).

43 Zie beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446, punt 15).

van een eerste analyse het niet duidelijk [was] dat het beroep tot schadevergoeding dat verzoeker beoog[de] in te stellen bij de Unierechter betrekking [had] op een vordering tot schadevergoeding die objectief en algemeen op rechten en verplichtingen van contractuele oorsprong berustte”.[44] Ik begrijp dus VG’s grote verbazing over de bestreden beschikking, waarin desondanks wordt vastgesteld dat het beroep van VG – ik herhaal – *kennelijk* niet-ontvankelijk is.

33. Natuurlijk, zoals de Commissie in herinnering brengt, houdt de op het Gerecht rustende verplichting om zijn arresten te motiveren niet in dat het Gerecht een uiteenzetting moet geven die volledig en één voor één alle argumenten van de partijen bij het geding volgt. De motivering mag dus impliciet zijn, mits de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarop het Gerecht zich baseert en het Hof over voldoende elementen beschikt om zijn toezicht in het kader van een hogere voorziening uit te oefenen.[45] De enkele herhaling van argumenten die al aan het Gerecht zijn voorgelegd, moet zeker, zoals de Commissie beweert, leiden tot de vaststelling dat deze argumenten niet-ontvankelijk zijn. Dit kan echter niet het geval zijn wanneer deze argumenten voor het Hof moeten worden herhaald, omdat het Gerecht hierop niet heeft geantwoord.

34. Indien de grief betreffende schending van de motiveringsplicht moet worden aanvaard, is dat niet omdat het Gerecht niet op alle door VG aangevoerde argumenten heeft geantwoord, maar omdat uit lezing van de bestreden beschikking onvoldoende blijkt om welke redenen het Gerecht, om alleen op basis van de instemmingsbrief vast te stellen dat het geschil contractueel van aard was, verder is gegaan dan een document dat niet duidelijk contractueel is en dan verklaringen van de Commissie die in tegengestelde richting wijzen of zeer terughoudend zijn. Uit deze lezing blijkt evenmin om welke redenen het Gerecht, hoewel het voorwerp van het geding volgens VG lag in de fout die de Commissie had gemaakt bij de behandeling van de klacht van X, heeft geoordeeld dat een „direct verband”[46] bestond tussen de verweten gedraging en de vermeende contractuele betrekking die voortvloeit uit de instemmingsbrief en dat het noodzakelijk was deze brief te onderzoeken om de aansprakelijkheid van de Commissie te beoordelen.[47]

35. Aldus heeft het Gerecht, door geen onderzoek te doen naar alle bestanddelen van het dossier, waaronder de verklaringen van de Commissie, in zijn arrest de door het Hof vastgestelde methodiek slechts gedeeltelijk toegepast en zijn motiveringsplicht geschonden. In deze omstandigheden moet het eerste middel in zijn geheel worden aanvaard.

B. Tweede middel: onjuiste juridische kwalificatie van de instemmingsbrief, schending van de motiveringsplicht en onjuiste opvatting van het dossier

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

36. VG beweert in wezen dat het Gerecht de instemmingsbrief ten onrechte heeft gekwalificeerd als overeenkomst, aangezien het veeleer gaat om niet-bindende richtsnoeren die eenzijdig door de Commissie zijn vastgesteld en het functioneren van het netwerk Team Europe regelen. De Commissie heeft nooit verklaard dat de relatie van contractuele aard was, zoals blijkt uit punt 21 van haar opmerkingen voor de Ombudsman en punt 15 van de beschikking van het Gerecht inzake VG’s verzoek om rechtsbijstand[48]; de instemmingsbrief beperkt zich tot een samenvatting van de rechten en taken die betrekking hebben op Team Europe, en niet op die welke de specifieke relatie tussen de Commissie en VG beheersen; de brief voorziet niet in een sanctie in geval van schending en bevat

44 Zie beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446, punt 16).

45 Uit een overvloedige rechtspraak, zie arrest van 30 november 2016, Commissie/Frankrijk en Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Punt 36 van de bestreden beschikking.

47 Zoals volgt uit punt 37 van de bestreden beschikking.

48 Beschikking van 3 mei 2016, MS/Commissie (T-17/16 AJ, niet gepubliceerd, EU:T:2016:446).

geen verwijzing naar het toepasselijke recht of de bevoegde rechterlijke instanties; de instemmingsbrief gebruikt de term „taken" en niet „verplichtingen", en verwijst dus eerder naar eenvoudige gedragsvoorschriften dan naar daadwerkelijke rechtsbetrekkingen tussen personen. De Commissie heeft te laat haar standpunt gewijzigd en aangevoerd dat de instemmingsbrief contractueel van aard was. Partijen hebben nooit de gemeenschappelijke intentie gehad zich wederzijds te binden krachtens een overeenkomst. De intentie is evenwel een beslissend element bij de kwalificatie van een handeling als zijnde van contractuele aard, zoals blijkt uit punt 102 van de beginselen van Europees overeenkomstenrecht.[49] Zodoende heeft het Gerecht de instemmingsbrief ten onrechte gekwalificeerd als overeenkomst, blijk gegeven van een onjuiste opvatting over deze brief en zijn motiveringsplicht geschonden. In de bestreden beschikking is niet vastgesteld welk recht van toepassing is om de instemmingsbrief te kwalificeren als overeenkomst, hetgeen vereist is ingeval die brief – quod non – een overeenkomst is. De Commissie beweert dat het Franse recht van toepassing is. Bij toepassing van de artikelen 1101[50] en 1156[51] van de code civil (Frans burgerlijk wetboek) is het echter niet meer mogelijk de instemmingsbrief te kwalificeren als overeenkomst naar Frans recht, aangezien VG niet de intentie had zich te binden en zij nergens uit kon opmaken dat zij een overeenkomst tekende, waarvan de inhoud alleen was bepaald door de Commissie, die nooit heeft gewezen op de contractuele aard ervan. Het Franse recht bepaalt bovendien dat een overeenkomst moet voorzien in de gedwongen uitvoering van verbintenissen.[52] De instemmingsbrief kent echter geen mogelijkheid om de naleving van de rechten en plichten af te dwingen door middel van een sanctie of gedwongen uitvoering, aangezien elke partij op elk moment kan terugtreden. De contractuele aard van de instemmingsbrief volgt dus noch uit de intentie van partijen, noch uit hun wil, noch uit de tekst ervan die is opgesteld door de Commissie. Hieruit volgt dat de instemmingsbrief, zelfs naar Frans recht, niet kan worden gekwalificeerd als overeenkomst. Zodoende heeft het Gerecht ook de instemmingsbrief onjuist opgevat en blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, in punt 39 van de bestreden beschikking, te oordelen dat het voorwerp van het geding een vordering tot schadevergoeding van contractuele aard was.

37. De Commissie beweert dat het Gerecht als enige bevoegd is om de feiten vast te stellen, tenzij sprake is van een onjuiste opvatting, die duidelijk moet zijn en moet blijken zonder dat nieuw bewijs nodig is. Dat is hier niet het geval. Bovendien beperkt rekwirante zich tot het aanvoeren van dezelfde argumenten die reeds aan het Gerecht zijn voorgelegd en door hem zijn onderzocht, zodat die niet-ontvankelijk zijn. De verklaringen van de Commissie voor de Ombudsman kunnen de overeenkomst niet haar effect ontnemen en moeten aldus worden uitgelegd dat de Commissie ontkende dat de instemmingsbrief een arbeidsovereenkomst was. De Commissie heeft daarentegen niet uitgesloten dat het kan gaan om een overeenkomst tot toetreding. VG legt niet uit op welke manier de intentie van partijen afbreuk kan doen aan de duidelijke en eenduidige bepalingen van de instemmingsbrief. De argumenten met betrekking tot het begrip intentie van partijen zijn nieuw en als zodanig niet-ontvankelijk, ook als was de intentie van partijen om overeenstemming te bereiken over een geheel van rechten en plichten in elk geval duidelijk. De argumenten met betrekking tot de het begrip overeenkomst naar Frans recht zijn ook nieuw. De uitlegging van het Franse recht betreft hoe dan ook een feitelijke kwestie die het Gerecht volledig moet toetsen. Het argument betreffende de gedwongen uitvoering is voor het eerst aangevoerd in het stadium van de hogere voorziening en derhalve niet-ontvankelijk. Deze uitvoering is in elk geval geen noodzakelijke voorwaarde voor de kwalificatie van een overeenkomst.

49 Zie Lando, O., en Beale, H. (uitg.), *Principles of European Contract Law*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000, blz. 394.

50 „De overeenkomst is een wilsovereenstemming tussen twee of meerdere personen die erop gericht is verplichtingen aan te gaan, te wijzigen, over te dragen of teniet te doen".

51 „Men moet in de overeenkomsten nagaan wat de gemeenschappelijke intentie van de contracterende partijen is geweest, veeleer dan zich aan de letterlijke betekenis van de woorden te houden" (versie die van toepassing was op het moment dat de Commissie de bestreden besluiten nam).

52 Zoals is bepaald in artikel 1184 van de Franse code civil, in de versie van vóór 1 oktober 2016, op grond waarvan „[d]e partij jegens wie de verbintenis niet is nagekomen, de keuze [heeft] om ofwel de ander te dwingen de overeenkomst na te komen voor zover dat mogelijk is, ofwel de ontbinding ervan te vorderen met schadevergoeding".

38. Ten slotte wijst de Commissie erop dat VG's verzoek om overlegging van vertrouwelijke documenten lijkt te bevestigen dat de geleden schade verband houdt met de beëindiging van de contractuele relatie en niet met de behandeling van de klacht van X. De Commissie brengt in herinnering dat dit verzoek het voorwerp is geweest van twee beroepen voor het Gerecht.[53] Wat betreft het verzoek om een bevel, moet worden opgemerkt dat dit volgens vaste rechtspraak niet valt onder de bevoegdheden van het Hof.[54]

39. In haar memorie van repliek wijst VG erop dat het tweede middel niet alleen betrekking heeft op een onjuiste opvatting, maar ook op een verkeerde juridische kwalificatie van de instemmingsbrief en een schending van de motiveringsplicht. De Commissie heeft in hogere voorziening onvoldoende duidelijk gemaakt welke argumenten volgens haar louter een herhaling zijn van de argumenten die voor het Gerecht zijn aangevoerd. Wat betreft het argument met betrekking tot de intentie van partijen, betwist VG dat die nieuw is, aangezien dit deel uitmaakt van de analyse van de bestaande rechtsbetrekkingen tussen partijen in de zin van het arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg.[55] Deze analyse houdt noodzakelijkerwijs in dat rekening wordt gehouden met de intentie van partijen. De bepalingen van de instemmingsbrief zijn niet zo duidelijk en eenduidig als de Commissie beweert, temeer daar de Commissie zelf in haar verklaringen voor de Ombudsman de contractuele aard ervan heeft ontkend. Wat betreft het aanvoeren van het Franse recht, erkent VG hiernaar niet te hebben verwezen voor het Gerecht, maar beweert zij dit slechts te hebben aangevoerd als voorbeeld voor haar tweede middel om aan te tonen dat sprake was van een onjuiste redenering in de bestreden beschikking en omdat de Commissie zelf voor het Gerecht beweerde dat het toepasselijke recht in het licht waarvan het Gerecht de contractuele aard van de instemmingsbrief diende te onderzoeken, het Franse recht was.

40. In het stadium van de dupliek betoogt de Commissie dat het feit dat VG argumenten met betrekking tot de intentie van partijen naar voren heeft gebracht, betekent dat de niet-contractuele aard van de instemmingsbrief niet zo duidelijk is. VG heeft niet uitgelegd waarom MS de instemmingsbrief had ondertekend als het slechts om eenvoudige richtsnoeren ging. Het argument inzake de toepassing van het Franse recht is in dit stadium van de procedure niet-ontvankelijk. Hoe het ook zij, het bestaan van een contractuele context in de zin van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg[56] kan worden vastgesteld zonder het Franse recht in te roepen. VG is ook voorbijgegaan aan bepaalde elementen waaruit de contractuele aard van de brief kon blijken, zoals de exacte benaming ervan en de slotformule van de brief betreffende de opzegging. De Commissie brengt in herinnering dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting inzake de loutere vraag van zijn bevoegdheid. Bovendien beweert de Commissie dat VG het middel betreffende de juridische kwalificatie van de instemmingsbrief verwart met het middel betreffende de onjuiste opvatting. VG voert aan dat het dossier onjuist is opgevat, maar volgens de rechtspraak van het Hof moet de onjuiste opvatting van het bewijs duidelijk blijken uit de dossierstukken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw behoeven te worden beoordeeld. VG moest derhalve precies aangeven welke feiten of documenten door het Gerecht onjuist zijn opgevat, in plaats van te volstaan met het herhalen van argumenten die al voor het Gerecht waren aangevoerd zonder aan te tonen dat het Gerecht enige inhoudelijk onjuistheid had begaan. De Commissie verwijt rekwirante dat zij probeert zich te onttrekken aan de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring tegen het besluit tot uitsluiting van Team Europe, dat zij heeft verzuimd tijdig in te stellen. Zodoende dient het Hof dezelfde benadering te volgen als in zijn arrest Guigard/Commissie.[57]

53 Arrest van 27 november 2018, VG/Commissie (T-314/16 en T-435/16, EU:T:2018:841).

54 De Commissie verwijst hier naar het arrest van 22 januari 2004, Mattila/Raad en Commissie (C-353/01 P, EU:C:2004:42, punt 15).

55 C-103/11 P, EU:C:2013:245.

56 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

57 Arrest van 20 mei 2009 (C-214/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:330).

2. Analyse

41. Het tweede middel van VG kan worden onderverdeeld in drie onderdelen, waarvan het eerste is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting bij de juridische kwalificatie van de instemmingsbrief, de tweede aan schending van de motiveringsplicht en de derde aan de onjuiste opvatting van het „dossier".

42. In het verlengde van wat is vastgesteld in het kader van het eerste middel, begin ik de analyse van dit tweede middel met het tweede onderdeel betreffende schending van de motiveringsplicht van het Gerecht bij de kwalificatie van de instemmingsbrief als overeenkomst. Om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in punt 34 van deze conclusie, moet dit tweede onderdeel worden aanvaard.

43. Uit lezing van de opmerkingen van VG over de door de Commissie aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid blijkt namelijk dat de argumenten waarmee de contractuele aard van de instemmingsbrief wordt betwist ofwel niet zijn onderzocht door het Gerecht – zoals de verklaring van de Commissie voor de Ombudsman of het ontbreken van een stellingname door de Commissie over de aard van de instemmingsbrief tijdens de procedure voor het Gerecht inzake het verzoek om rechtsbijstand [58] – ofwel terzijde zijn geschoven zonder echte verklaring. [59] VG baseerde zich bovendien op punt 80 van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [60] op grond waarvan „[het niet] volstaat [...] louter te stellen dat er een contractuele relatie [...] is of dat er verplichtingen van contractuele oorsprong zijn die geen betrekking hebben op de litigieuze gedraging, om de aard van het geschil te kunnen wijzigen doordat daaraan een contractuele grondslag wordt gegeven", door hieruit af te leiden dat het enkele bestaan van een overeenkomst niet in de weg staat aan het instellen van een beroep inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. Bijgevolg blijkt het kwalificeren van de instemmingsbrief als overeenkomst door het Gerecht onvoldoende gemotiveerd.

44. Gelet op het bovenstaande zal ik de overige onderdelen van het tweede middel slechts ten overvloede onderzoeken.

45. Wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel voert VG aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de brief te kwalificeren als overeenkomst. Het Gerecht had overeenkomstig punt 2:102 van de Beginselen van Europees overeenkomstenrecht rekening moeten houden met de wil van partijen. VG verwijt het Gerecht niet te hebben vastgesteld welk recht van toepassing was op de overeenkomst, in het licht waarvan de aard van de overeenkomst moest worden onderzocht. Ervan uitgaande dat dit recht het Franse recht is, zoals de Commissie beweert, had het Gerecht in het bijzonder aandacht moeten besteden aan de intentie van partijen en aan de vraag of gedwongen uitvoering van de vermeende, uit de instemmingsbrief voortvloeiende verbintenissen mogelijk was.

46. De bestreden beschikking maakt inderdaad geen melding van het argument inzake de intentie van partijen, zoals VG betoogt. Rekwirante heeft de kwestie zelf echter evenmin besproken in haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie voor het Gerecht. Zij heeft zich ook niet beroepen op de beginselen van Europees overeenkomstenrecht. Hetzelfde geldt voor de kwestie van de gedwongen uitvoering. Deze argumenten moeten derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard vanwege het feit dat ze nieuw zijn. [61] Evenzo is voor het Gerecht geen discussie gevoerd,

58 Zie punt 27 van de opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

59 Bijvoorbeeld het argument inzake het ontbreken van de term „verplichting" in de instemmingsbrief, of dat inzake de verwijzing in de inleiding van deze brief naar het feit dat de instemmingsbrief een samenvatting van rechten en taken is, hetgeen bevestigt dat deze brief zich beperkt tot het vaststellen van niet-bindende richtsnoeren.

60 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245).

61 Uit een overvloedige rechtspraak, zie arrest van 17 september 2015, Total/Commissie (C-597/13 P, EU:C:2015:613, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

zoals VG erkent, over de vaststelling van het voor de overeenkomst toepasselijke recht noch over het Franse recht. Het Gerecht heeft in elk geval niet een specifiek recht toegepast om de instemmingsbrief te kwalificeren als overeenkomst. In deze omstandigheden kan het Gerecht niet worden verweten in zijn analyse blijk te hebben gegeven van een onjuiste opvatting of toepassing van het Franse recht.

47. Wat betreft het laatste onderdeel van het tweede middel, dient in herinnering te worden gebracht dat overeenkomstig artikel 256, lid 1, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de hogere voorziening zich beperkt tot rechtsvragen. Het Gerecht is derhalve als enige bevoegd om feiten vast te stellen, behalve in het geval waarin de materiële onjuistheid van zijn vaststellingen uit de aan hem voorgelegde stukken van het dossier blijkt, alsmede om de in aanmerking genomen bewijselementen te beoordelen. De vaststelling van deze feiten en de beoordeling van deze elementen vormen derhalve, behoudens een onjuiste opvatting ervan, geen rechtsvraag die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof.[62] Een dergelijke onjuiste opvatting moet duidelijk uit de stukken van het dossier blijken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld.[63]

48. De onjuiste opvatting is dus een begrip dat bij uitstek verband houdt met de beoordeling van de feiten. VG beweert dat sprake is van een onjuiste opvatting van de instemmingsbrief omdat het Gerecht deze juridisch heeft „gekwalificeerd" als overeenkomst. Dit verwijt ziet derhalve niet op de onjuiste opvatting van de feiten in de klassieke zin van de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof, maar op een fout in de kwalificatie van de instemmingsbrief. Aldus bezien kan het niet worden opgevat als een andere grief dan die welke reeds is onderzocht in het kader van het tweede onderdeel van het tweede middel en hoeft hierop verder niet te worden ingegaan.

C. Bevoegdheid van de Unierechter om uitspraak te doen over de vordering van VG

49. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, kan het Hof, in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht. Aangezien ik van mening ben dat de beschikking moet worden vernietigd, kan het Hof beslissen over de kwestie van de bevoegdheid van de Unierechter ter zake van de vordering van VG.

50. Uit alle relevante elementen van het dossier blijkt dat het Hof naar behoren rekening moet houden met het feit dat VG beoogt de Unie aansprakelijk te stellen vanwege de handelwijze van de Commissie bij de behandeling van de tegen haar gerichte klacht van X. Zij beroept zich op schending van artikel 41 van het Handvest, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de naleving van de rechten van verdediging, artikel 16 van de Code van goed administratief gedrag, de beginselen van zorgvuldigheid en van het vermoeden van onschuld alsmede de motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel. De beweerde schade is immaterieel van aard, aangezien de handelwijze van de Commissie beweerdelijk inbreuk heeft gemaakt op de eer, de waardigheid en de reputatie van VG.

51. Uit al deze elementen komt derhalve naar voren dat de nagestreefde aansprakelijkheid prima facie niet-contractueel blijkt. Vastgesteld moet worden of het door beide partijen ondertekende document hierin verandering kan brengen.

62 Uit een overvloedige rechtspraak, zie arresten van 3 december 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Commissie (C-82/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:796, punten 26 en 27), en 15 juni 2017, Spanje/Commissie (C-279/16 P, EU:C:2017:461, punt 36).

63 Uit een overvloedige rechtspraak, zie arrest van 16 november 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Commissie (C-250/16 P, EU:C:2017:871, punt 39).

52. In de instemmingsbrief inzake toetreding is niet uitdrukkelijk bepaald dat die contractueel van aard is. In de inleiding staat dat het slechts een samenvatting van rechten en taken betreft die de „toetreding" tot Team Europe met zich brengen. Geen enkele passage in de brief wijst erop dat die een specifieke juridische status heeft of op zijn minst een status die vergelijkbaar is met die van een overeenkomst. In het bijzonder wordt in geen enkele passage melding gemaakt van een eventuele sanctie in geval van niet-naleving van de instemmingsbrief. Geen enkele passage in de brief geeft aan welk recht van toepassing is of welke rechterlijke instantie bevoegd is in geval van een eventueel geschil. Punt 5, tweede alinea, van de instemmingsbrief bepaalt dat partijen zich op elk moment schriftelijk kunnen bevrijden van de in de brief gestelde rechten en taken. Vóór de instelling van het beroep was de Commissie zelf niet overtuigd van de contractuele aard van de instemmingsbrief.

53. Uit het voorgaande kan niet worden afgeleid dat sprake is van een werkelijke contractuele context ten aanzien van VG's vordering in de zin van het arrest Commissie/Systran en Systran Luxembourg [64] zonder het begrip overeenkomst nader te beschouwen in het licht van de feitelijke context van de onderhavige zaak. Daar komt bij dat het afleiden van de contractuele aard van de instemmingsbrief uit de enkele lezing van punt 5 ervan neerkomt op een specifiek en concreet onderzoek van de inhoud van de beweerde overeenkomst, hetgeen het Hof heeft uitgesloten in de punten 76 en 77 van dit arrest vanwege het feit dat een dergelijk onderzoek behoort tot de behandeling ten gronde van het geding en niet tot de vaststelling van de aard zelf van het geding.

54. Hoe dan ook, uit het voorgaande blijkt duidelijk dat uit het onderzoek van het dossier niet volgt dat de uitlegging van de instemmingsbrief als zijnde een overeenkomst noodzakelijk is om de gegrondheid van de vorderingen van VG vast te stellen.

55. Anders dan de Commissie beweert, zijn de feiten van deze zaak niet vergelijkbaar met die welke hebben geleid tot het arrest van 20 mei 2009, Guigard/Commissie [65]. In dit arrest ging het om de betwisting van een niet-verlenging van een arbeidsovereenkomst die was gesloten met de Commissie. De verzoeker wilde toen de Unie niet-contractueel aansprakelijk stellen vanwege deze weigering om zijn arbeidsovereenkomst te verlengen. Hoewel het Gerecht had geoordeeld dat, op grond van de normen waarvan schending was aangevoerd [66] en omdat het ging om het afsluiten van een nieuwe overeenkomst, het beroep kon worden geacht onder de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie te vallen en om die reden kon worden voorgelegd aan de Unierechter, heeft het Hof deze benadering niet gevolgd en geoordeeld dat het beroep niet los kon worden gezien van de contractuele betrekkingen tussen partijen op grond van de arbeidsovereenkomst, temeer daar de voorwaarden waaronder de overeenkomst kon worden verlengd, waren vastgelegd in de overeenkomst zelf. [67] De contractuele context was volkomen duidelijk en partijen betwistten niet contractueel met elkaar te zijn verbonden. Dit is een fundamenteel verschil met de situatie in de onderhavige hogere voorziening, zodat voor de beslechting ervan niet automatisch lering kan worden getrokken uit dit precedent.

56. Derhalve volgt uit het voorgaande onderzoek dat de schadevordering van VG niet objectief en algemeen op verplichtingen van contractuele oorsprong berust. Het voorwerp van het beroep bestaat dus uit een schadevordering van niet-contractuele aard. Overeenkomstig artikel 268 VWEU valt dit onder de bevoegdheid van het Gerecht.

64 Arrest van 18 april 2013 (C-103/11 P, EU:C:2013:245). Ik breng in herinnering dat in dit arrest het enkele feit dat de Commissie zich beroept op de talrijke contractuele documenten, volstaat om vast te stellen dat deze „een werkelijke contractuele context opleveren, die verband houdt met het voorwerp van het geschil en waarvan diepgaand onderzoek noodzakelijk blijkt om de eventuele onrechtmatigheid van de aan de Commissie verweten gedraging vast te stellen" [zie arrest van 18 april 2013, Commissie/Systran en Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punt 81)].

65 C-214/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:330.

66 Dat wil zeggen, in dit geval, de vierde Conventie van Lomé, de beginselen van goed bestuur, van zorgvuldigheid en van bescherming van gewettigd vertrouwen [zie arrest van 20 mei 2009, Guigard/Commissie (C-214/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:330, punt 43)].

67 Zie arrest van 20 mei 2009, Guigard/Commissie (C-214/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:330, punt 38).

57. Indien de hogere voorziening moet worden aanvaard en de bij het Gerecht ingestelde vordering ontvankelijk moet worden verklaard, is het geding evenwel niet in staat van wijzen wat de grond betreft. In deze omstandigheden dient de zaak overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden verwezen naar het Gerecht.

V. Kosten

58. Daar de zaak volgens mijn bevindingen naar het Gerecht moet worden verwezen, dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

VI. Conclusie

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

„1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 31 mei 2017, MS/Commissie (T-17/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:379), wordt vernietigd.

2) Het door VG ingestelde beroep in zaak T-17/16 is ontvankelijk.

3) Voor het overige wordt de zaak verwezen naar het Gerecht.

4) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden."