ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

4 oktober 2024*

„Hogere voorziening – Overheidsopdrachten voor diensten – Onregelmatigheden in de aanbestedingsprocedure – Verordening (EG) nr. 2988/95 – Artikelen 4, 5 en 7 – Besluit tot terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen – Debetnota's – Onderscheid tussen administratieve maatregelen en administratieve sancties – Mogelijkheid om een administratieve maatregel vast te stellen bij het ontbreken van sectorale regeling – Terugvorderingsbesluit op grond van verordening nr. 2988/95 en verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 – Verordening nr. 1605/2002 – Artikel 103 – Mogelijkheid tot terugvordering bij de bestuurder van de marktdeelnemer die middelen van de Europese Unie heeft ontvangen"

In zaak C-721/22 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 24 november 2022,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz en J. Estrada de Solà als gemachtigden, vervolgens door J. Baquero Cruz en J. Estrada de Solà als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

PB, vertegenwoordigd door L. Levi, avocate,

verzoeker in eerste aanleg,

Raad van de Europese Unie,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, N. Piçarra, N. Jääskinen en M. Gavalec (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 september 2022, PB/Commissie (T-775/20, EU:T:2022:542; hierna: „bestreden arrest"), waarbij besluit C(2020) 7151 final van de Commissie van 22 oktober 2020 betreffende de toepassing van een administratieve maatregel jegens de bestuurder van de vennootschap [*vertrouwelijk*] tot intrekking van de bedragen die ten onrechte zijn ontvangen uit hoofde van de overeenkomsten met de referentienummers TACIS/2006/101-510 en CARDS/2008/166-429, nietig is verklaard (hierna: „litigieus besluit").

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 2988/95

2 De derde, de vierde en de vijfde overweging van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1) luiden als volgt:

„Overwegende […] dat het […] van belang is de fraude waardoor de financiële belangen van de [Europese] Gemeenschappen worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden;

Overwegende dat voor een doeltreffende bestrijding van deze fraude een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden dient te worden geschapen;

Overwegende dat de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in sectoriële regelingen worden bepaald".

3 Artikel 1, lid 2, van deze verordening bepaalt:

„Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

4 In artikel 2 van deze verordening is bepaald:

„1. Controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld voor zover deze voor een juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht nodig zijn. Zij moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, teneinde een adequate bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te verzekeren.

2. Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan Gemeenschapsbesluit. Ingeval van latere wijziging van de bepalingen van een Gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast.

[…]”

5 Titel II van verordening nr. 2988/95, met als opschrift „Administratieve maatregelen en sancties”, omvat de artikelen 4 tot en met 7 van deze verordening.

6 Artikel 4 van die verordening luidt als volgt:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:

– door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;

– door het volledige of gedeeltelijke verlies van de zekerheid die is gesteld ter ondersteuning van het verzoek om het toegekende voordeel of bij de inning van het voorschot.

2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente – die forfaitair kan worden vastgesteld – in geval van een daartoe strekkende bepaling.

3. Wanneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke Gemeenschapsrecht, wordt, naargelang van het geval, dit voordeel niet toegekend of wordt het ontnomen.

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd.”

7 Artikel 5 van deze verordening bepaalt:

„1. Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

[…]

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten;

[…]

2. Onverminderd de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande sectoriële regelingen, kunnen andere onregelmatigheden slechts tot de in lid 1 bedoelde sancties, die niet met een strafsanctie kunnen worden gelijkgesteld, aanleiding geven, voor zover deze sancties onvermijdelijk zijn om de juiste toepassing van de regelgeving te waarborgen."

8 Artikel 7 van verordening nr. 2988/95 luidt als volgt:

„Communautaire administratieve maatregelen en sancties kunnen worden opgelegd aan de in artikel 1 bedoelde marktdeelnemers – natuurlijke personen, rechtspersonen of andere eenheden die naar nationaal recht als rechtssubject worden aangemerkt – die de onregelmatigheid hebben begaan. Zij kunnen ook worden opgelegd aan de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen, alsmede aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen."

Verordening nr. 99/2000

9 Bij verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999 betreffende bijstand aan de partnerstaten in Oost-Europa en Centraal-Azië (PB 2000, L 12, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2112/2005 van de Raad van 21 november 2005 (PB 2005, L 344, blz. 23), was het TACIS-programma ingesteld ter bevordering van de overgang naar een markteconomie en ter de versterking van de democratie en de rechtsstaat in de partnerstaten van Oost-Europa en Centraal-Azië.

Verordening nr. 2666/2000

10 Verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000 betreffende de steun aan Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, tot intrekking van verordening (EG) nr. 1628/96 en tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 3906/89 en (EEG) nr. 1360/90, alsmede de besluiten 97/256/EG en 1999/311/EG (PB 2000, L 306, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2257/2004 van de Raad van 20 december 2004 (PB 2004, L 389, blz. 1), voorzag middels het CARDS-programma met name in de verlening van communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie aan de landen van Zuidoost-Europa met het oog op hun deelname aan het stabilisatie- en associatieproces met de Europese Unie.

Financieel Reglement van 2002

11 Artikel 103 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 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; hierna: „Financieel Reglement van 2002") bepaalde:

„Indien de plaatsingsprocedure of de uitvoering van een opdracht gepaard is gegaan met fouten of wezenlijke onregelmatigheden of met fraude, schorten de instellingen de uitvoering van de opdracht op.

Indien de fouten, onregelmatigheden of fraude door de contractant zijn begaan, kunnen zij bovendien weigeren te betalen of kunnen zij reeds betaalde bedragen terugvorderen in verhouding tot de ernst van de fouten, onregelmatigheden of fraude."

12 Artikel 103 van verordening nr. 1605/2002, zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB 2006, L 390, blz. 1), is als volgt geformuleerd:

„Indien blijkt dat de plaatsingsprocedure gepaard is gegaan met wezenlijke fouten, onregelmatigheden of fraude, schorten de instellingen de procedure op en kunnen zij alle maatregelen nemen die nodig zijn, waaronder beëindiging van de procedure.

Indien na de gunning van de opdracht blijkt dat de plaatsingsprocedure of de uitvoering van de opdracht gepaard [is] gegaan met wezenlijke fouten, onregelmatigheden of fraude, kunnen de instellingen, afhankelijk van het stadium van de procedure, van de opdracht afzien, of de uitvoering van de opdracht opschorten of de opdracht beëindigen.

Indien deze fouten, onregelmatigheden of fraude door de contractant zijn begaan, kunnen de instellingen bovendien weigeren te betalen, reeds betaalde bedragen terugvorderen of alle met deze contractant gesloten overeenkomsten beëindigen, in verhouding tot de ernst van de fouten, onregelmatigheden of fraude."

Voorgeschiedenis van het geding

13 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 2 tot en met 33 van het bestreden arrest. Zij kan in het kader van de onderhavige hogere voorziening als volgt worden samengevat.

14 De Unie heeft twee overheidsopdrachten gegund aan een consortium en vervolgens met de coördinerende vennootschap van dit consortium (hierna: „coördinerende vennootschap") twee overeenkomsten gesloten, in respectievelijk 2006 en 2008. De eerste overeenkomst, met een maximale waarde van 4 410 000 EUR, betrof de verlening van technische bijstand aan de Oekraïense autoriteiten met het oog op de aanpassing van het Oekraïense recht aan het Unierecht. De tweede, met een maximale waarde van 1 999 125 EUR, bestond in het verlenen van technische bijstand aan de Hoge Raad van Justitie in Servië.

15 Naar aanleiding van anonieme aangiften over de coördinerende vennootschap heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) onderzocht of er sprake was van ernstige onregelmatigheden en mogelijke gevallen van corruptie en heeft het in twee verslagen geconcludeerd dat dit het geval was in de beide opdrachten.

16 Op basis van deze verslagen van OLAF heeft de Commissie op 15 oktober 2019 twee besluiten vastgesteld waarbij zij de coördinerende vennootschap verweet tijdens de aanbestedingsprocedures voor de twee betrokken opdrachten wezenlijke onregelmatigheden in de zin van artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002 te hebben begaan. Deze onregelmatigheden waren volgens haar ernstig genoeg om ervan uit te gaan dat alle betalingen ten onrechte waren verricht en moesten worden teruggevorderd.

17 Deze twee besluiten zijn door de coördinerende vennootschap voor het Gerecht betwist. Bij arresten van 21 december 2021, HB/Commissie (T-795/19, EU:T:2021:917), en 21 december 2021, HB/Commissie (T-796/19, EU:T:2021:918), heeft het Gerecht de twee door deze vennootschap ingestelde beroepen verworpen op grond dat zij niet-ontvankelijk waren, voor zover zij strekten tot nietigverklaring van die terugvorderingsbesluiten, en ongegrond waren voor zover zij strekten tot vaststelling van de niet-contractuele

aansprakelijkheid van de Unie. Deze arresten, waartegen hogere voorziening is ingesteld, zijn vernietigd bij het arrest van 26 september 2024, Commissie/HB, C-160/22 P en C-161/22 P, EU:C:2024:799).

18 Op 13 december 2019 heeft de Commissie PB, de bestuurder van de coördinerende vennootschap, meegedeeld dat zij voornemens was ten aanzien van hem administratieve maatregelen te treffen als bedoeld in de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 2988/95. Volgens haar kon PB persoonlijk aansprakelijk worden gesteld, aangezien hij in die hoedanigheid van bestuurder had deelgenomen aan de onregelmatigheden bij de gunning van de twee betrokken opdrachten. Als bestuurder van de coördinerende vennootschap had PB ervoor moeten zorgen dat dergelijke onregelmatigheden niet werden begaan.

19 Op 22 oktober 2020 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld op grond van de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 2988/95 en, in wezen, artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002. Bij dit besluit werd PB samen met de coördinerende vennootschap hoofdelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling van de bedragen van 4 241 507 EUR in verband met de in punt 14 van het onderhavige arrest bedoelde eerste opdracht en van 797 230,86 EUR in verband met de in dat punt bedoelde tweede opdracht.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 december 2020, heeft PB bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, tot veroordeling van de Unie tot terugbetaling van alle bedragen die de Commissie op grond van het dat besluit eventueel zou hebben teruggevorderd, vermeerderd met vertragingsrente tegen de door de Europese Centrale Bank (ECB) gehanteerde rentevoet, vermeerderd met 7 punten, tot betaling van een schadevergoeding van 10 000 EUR, onder voorbehoud van wijziging, en tot betaling van alle kosten.

21 In het bestreden arrest heeft het Gerecht enkel het derde ter ondersteuning van de vorderingen tot nietigverklaring van het litigieuze besluit aangevoerde middel van PB onderzocht, dat was ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag voor dat besluit en aan schending van het beginsel van de legaliteit van straffen en van het beginsel van de toepassing van de mildere strafwet. In de punten 55, 63 en 64 van het bestreden arrest heeft het Gerecht in wezen uit het arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punten 52-56), afgeleid dat de artikelen 5 en 7 van verordening nr. 2988/95, op grond waarvan administratieve maatregelen en sancties kunnen worden vastgesteld, geen rechtstreekse werking hebben buiten de werkingssfeer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en andere gebieden waarop gelijkwaardige regels van toepassing zijn, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het Gerecht heeft derhalve geoordeeld dat er tegen degenen die onregelmatigheden hebben begaan alleen administratieve maatregelen en sancties kunnen worden opgelegd indien er in overeenstemming met deze verordening specifieke sectorale regelingen zijn vastgesteld, waarop die maatregelen en sancties moeten worden gebaseerd. Deze maatregelen en sancties kunnen dus niet enkel op verordening nr. 2988/95 berusten.

22 Voorts heeft het Gerecht in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest vastgesteld dat noch artikel 4 van die verordening noch artikel 103, tweede alinea, van het Financieel Reglement van 2002 de Commissie toestaat om van andere personen of entiteiten dan de begunstigde

terugbetaling te vorderen van ten onrechte ontvangen bedragen. Het heeft tevens opgemerkt dat artikel 7 van verordening nr. 2988/95 geen nadere gegevens bevat over de categorie actoren tegen wie in een dergelijk geval een administratieve maatregel moet worden genomen.

23 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest geoordeeld dat het litigieuze besluit geen rechtsgrondslag had. Aangezien het Gerecht het derde middel van het beroep tot nietigverklaring van dat besluit in punt 71 van dat arrest had aanvaard, heeft het dat besluit nietig verklaard en het bijgevolg niet nodig geacht om de negen andere door PB aangevoerde middelen te onderzoeken.

24 Ten slotte heeft het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest de schadevordering van PB ten gronde afgewezen, en in punt 80 van dat arrest overwogen dat niet eerst uitspraak hoefde te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan. In punt 89 van dat arrest heeft het met name geoordeeld dat PB niet het bewijs had geleverd van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de beweerdelijk onrechtmatige gedraging van de Commissie en de gestelde schade.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

25 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

– het eerste en het derde punt van het dictum van het bestreden arrest te vernietigen;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde op het beroep tot nietigverklaring, en

– PB te verwijzen in de kosten.

26 PB verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– de Commissie te verwijzen in alle kosten.

Hogere voorziening

27 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie één middel aan, dat is gericht tegen het eerste punt van het dictum van het bestreden arrest.

Argumenten van partijen

28 Ter ondersteuning van haar enige middel in hogere voorziening betwist de Commissie in de eerste plaats de redenering van het Gerecht in de punten 51 tot en met 64 van het bestreden arrest, voor zover het op grond daarvan in punt 65 van dat arrest heeft geoordeeld dat verordening nr. 2988/95 op zich niet de relevante rechtsgrondslag kon vormen voor de vaststelling van administratieve maatregelen om ten onrechte ontvangen bedragen terug te vorderen. Door aldus te oordelen heeft het Gerecht de artikelen 4 en 7 van deze verordening geschonden, die een autonome en voldoende nauwkeurige grondslag vormen voor de vaststelling van dergelijke maatregelen, die niet het karakter van een sanctie hebben.

29 Het Gerecht heeft in punt 51 van dat arrest, dat het uitgangspunt van zijn redenering vormt, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door uit de vijfde overweging van die verordening af te leiden dat de Uniewetgever de oplegging van administratieve maatregelen en sancties aan degenen die onregelmatigheden hebben begaan, afhankelijk stelt van de vaststelling van specifieke sectorale regelingen. Deze overweging legt echter niet noodzakelijkerwijs de verplichting op om zich te baseren op een sectorale regeling en sluit evenmin uit dat verordening nr. 2988/95 een autonome werking kan hebben.

30 De Commissie merkt tevens op dat het Gerecht in de punten 51 tot en met 57 van het bestreden arrest uit het arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648), heeft afgeleid dat deze verordening een kaderverordening is waarvoor een sectorale regeling nodig is om sancties te kunnen toepassen en om de categorieën personen aan te wijzen op wie die sancties betrekking kunnen hebben. Deze uitlegging geldt evenwel alleen voor de sancties van artikel 5 van die verordening, waarop het beginsel van legaliteit van delicten en straffen, dat is verankerd in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 2, lid 2, van die verordening, van toepassing is. Volgens de Commissie zou een uitbreiding van een dergelijke uitlegging tot administratieve maatregelen, die de financiële belangen van de Unie beogen te beschermen en geen sancties vormen, erop neerkomen dat verordening nr. 2988/95 haar nuttig effect en haar dwingend karakter wordt ontnomen.

31 Voorts kunnen sectorale regelingen volgens haar weliswaar als lex specialis worden toegepast, maar roept verordening nr. 2988/95 zonder die regelingen een eigen en autonoom rechtsgevolg in het leven. Overigens heeft het Hof in het arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punten 32-34), eraan herinnerd dat de bepalingen van een verordening in de regel rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden, zodat slechts in uitzonderlijke gevallen uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn, voor „sommige bepalingen van een verordening", zoals, in verordening nr. 2988/95, de sanctiebepalingen.

32 Tegen deze achtergrond is in de arresten van 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), en 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), waarnaar het Gerecht in de punten 59 en 60 van het bestreden arrest heeft verwezen, volgens de Commissie enkel vastgesteld dat wanneer er een sectorale regeling voor de terugvordering van de verschuldigde bedragen bestaat, deze als lex specialis moet worden toegepast in plaats van de lex generalis, en verordening nr. 2988/95 is een lex generalis. Aangezien er in de zaken die tot die arresten hebben geleid een sectorale regeling bestond, hoefde het Hof hoe dan ook niet te onderzoeken of deze verordening bij gebreke van sectorale wetgeving een autonome grondslag voor de terugvordering kon vormen.

33 Zowel het Gerecht als het Hof heeft volgens haar echter herhaaldelijk uitdrukkelijk erkend dat artikel 4 van die verordening rechtstreeks en autonoom van toepassing is om dergelijke bedragen terug te vorderen, onder meer in de arresten van 15 april 2011, IPK International/Commissie (T-297/05, EU:T:2011:185, punt 117), 13 december 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punt 72), en 9 juli 2015, Cimmino e.a. (C-607/13, EU:C:2015:448, punt 76). Deze rechtspraak heeft een algemene strekking en kan dus, anders dan het Gerecht in de punten 62 tot en met 64 van het bestreden arrest heeft verklaard, niet worden beperkt tot het GLB en de gemeenschappelijke handelspolitiek.

34 In de tweede plaats betwist de Commissie de redenering in de punten 67 en 69 van het bestreden arrest, voor zover het Gerecht daarin heeft vastgesteld dat er op grond van artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002, als sectorale regeling, uitsluitend kon worden teruggevorderd bij de contractant en niet bij een derde, zoals de bestuurder van de coördinerende vennootschap.

35 Uit punt 67 van dat arrest blijkt haars inziens dat artikel 7 van verordening nr. 2988/95 niet preciseert voor welke categorie actoren een administratieve maatregel moet worden genomen. Voorts heeft het Gerecht in punt 69 van dat arrest geoordeeld dat op grond van de gecombineerde toepassing van artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002 en de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 2988/95 geen administratieve maatregel jegens PB kon worden vastgesteld, aangezien PB niet de rechtstreekse begunstigde van de betrokken betalingen was.

36 Volgens de Commissie volgt uit artikel 322, lid 1, onder a), VWEU dat een verordening die, net als het Financieel Reglement van 2002, de financiële regels vaststelt, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, een algemene regeling betreffende de uitvoering van de begroting is en geen sectorale regeling. Het Financieel Reglement van 2002 en verordening nr. 2988/95 moeten dan ook worden beschouwd als twee elkaar aanvullende algemene regelingen en niet als respectievelijk een lex generalis en een lex specialis. Om die reden is het mogelijk, en zelfs vaak noodzakelijk, om dit reglement en deze verordening gezamenlijk toe te passen.

37 In casu zijn de relevante sectorale regelingen voor de overheidsopdracht betreffende Oekraïne verordening nr. 99/2000, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2112/2005, en voor de overheidsopdracht betreffende Servië verordening nr. 2666/2000, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2257/2004.

38 Bovendien heeft het Gerecht, door in punt 67 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 7 van verordening nr. 2988/95 „geen preciseringen bevat met betrekking tot de categorie actoren ten aanzien waarvan een administratieve maatregel moet worden genomen”, de tweede volzin van dit artikel geschonden, volgens welke administratieve maatregelen „ook kunnen worden opgelegd aan de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen, alsmede aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen”. In casu valt PB als bestuurder van de coördinerende vennootschap binnen de werkingssfeer van deze bepaling.

39 PB weerlegt in de eerste plaats het betoog van de Commissie en benadrukt dat het Gerecht niet heeft vastgesteld dat de vijfde overweging van die verordening voorrang zou kunnen hebben boven de bepalingen van die verordening. Voorts is het argument van de Commissie waarmee zij opkomt tegen de door het Gerecht gegeven kwalificatie van deze verordening als „kaderverordening” niet ter zake dienend, aangezien de door de Commissie gesuggereerde kwalificatie als „algemene regeling” gelijkwaardig is.

40 Bovendien betoogt PB dat de Commissie ten onrechte opkomt tegen zowel de toepassing door het Gerecht van de rechtspraak inzake administratieve sancties op administratieve maatregelen als het feit dat het heeft geoordeeld dat artikel 4 van die verordening op zich niet de relevante rechtsgrondslag kan vormen voor administratieve maatregelen tot terugvordering van ten onrechte ontvangen bedragen. Geen van de drie door de Commissie genoemde arresten is immers relevant, aangezien zowel het arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punten 56 en 57), als de arresten van 13 december 2012, FranceAgriMer

(C-670/11, EU:C:2012:807, punt 72), en 9 juli 2015, Cimmino e.a. (C-607/13, EU:C:2015:448, punt 76), onder het GLB vallen. Het Gerecht heeft terecht vastgesteld dat in het kader van dit beleid het stelsel van administratieve sancties en maatregelen reeds vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 was ingevoerd.

41 Bovendien heeft het Hof volgens hem reeds benadrukt, met name in punt 37 van het arrest van 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), dat deze verordening enkel algemene controle- en sanctieregels vaststelt, die geen toereikende rechtsgrondslag kunnen vormen voor de terugvordering van onjuist bestede middelen. Volgens PB is deze rechtspraak relevant ter onderbouwing van de stelling in punt 58 van het bestreden arrest dat er in de rechtspraak van het Hof geen significante verschillen bestaan tussen de toepassing van de administratieve sancties en de toepassing van de administratieve maatregelen waarin die verordening voorziet.

42 PB vraagt zich voorts af of de redenering van de Commissie ter zake dienend is, aangezien zij niet betwist dat het litigieuze besluit op twee rechtsgrondslagen berustte. Indien de Commissie van mening was geweest dat verordening nr. 2988/95 een toereikende rechtsgrondslag voor het litigieuze besluit vormde, zou zij dit besluit echter niet tevens op artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002 hebben gebaseerd.

43 Tot slot is PB van mening dat het niet van belang is of het Financieel Reglement van 2002 als „sectorale regeling" dan wel als „algemene regeling" wordt gekwalificeerd. Uit het arrest van 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), volgt immers dat dit Financieel Reglement de grondslag kon vormen voor een maatregel waarbij het bedrag van een uit het Europees Vluchtelingenfonds toegekende subsidie wordt verlaagd. Het Gerecht heeft enkel toepassing gegeven aan dat arrest door in de punten 65 en 66 van het bestreden arrest te onderzoeken of dat Financieel Reglement de Commissie toestond het litigieuze besluit vast te stellen.

44 In de tweede plaats betwist PB de redenering van de Commissie tegen de punten 67 en 69 van het bestreden arrest en betoogt hij ten eerste dat de tweede volzin van artikel 7 van verordening nr. 2988/95 een zuiver facultatieve bepaling is die, om te kunnen worden toegepast, in een Uniehandeling nader moet worden bepaald. Ten tweede voert PB aan dat een administratieve maatregel slechts kan worden toegepast voor zover daarmee de ontneming van een ten onrechte verkregen voordeel mogelijk wordt gemaakt. Hieruit volgt dat een dergelijke ontneming niet kan worden gelast ten aanzien van een persoon die, zoals PB, dat voordeel niet heeft genoten.

Beoordeling door het Hof

45 In het kader van haar enige middel in hogere voorziening betwist de Commissie, in de eerste plaats, de redenering van het Gerecht in de punten 51 tot en met 64 van het bestreden arrest, op basis waarvan het in punt 65 van dat arrest heeft geoordeeld dat verordening nr. 2988/95 op zich niet de relevante rechtsgrondslag kan vormen voor de vaststelling van administratieve maatregelen om ten onrechte ontvangen bedragen terug te vorderen.

46 Zoals het Hof in het kader van het GLB en de gemeenschappelijke handelspolitiek herhaaldelijk heeft geoordeeld, vormt de verplichting om een door middel van een onregelmatige praktijk ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen geen sanctie waarvoor een duidelijke en ondubbelzinnige rechtsgrondslag, onderscheiden van verordening nr. 2988/95, noodzakelijk is, maar is zij louter het gevolg van de vaststelling dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel kunstmatig zijn gecreëerd, waardoor het

ontvangen voordeel niet verschuldigd is en dus moet worden terugbetaald [zie in die zin arresten van 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, punt 56; 4 juni 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punt 28; 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punt 65; 17 september 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punt 45, en 29 februari 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punt 57].

47 Hieruit volgt dat wanneer de vastgestelde onregelmatigheden tot gevolg hebben dat de overeenkomsten op grond waarvan Europese financiering aan een marktdeelnemer moest worden toegekend, niet konden worden geacht geldig te zijn gesloten om de betrokken financiering te verkrijgen, een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95 moet worden toegepast, die erin bestaat de ten onrechte ontvangen middelen terug te vorderen (zie in die zin arrest van 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punt 67).

48 Het Hof heeft dus reeds aanvaard dat een administratieve maatregel die erin bestaat het door een marktdeelnemer ten onrechte genoten voordeel terug te vorderen van hem, op de enkele grondslag van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 kan worden vastgesteld.

49 Door te bepalen dat „[w]anneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke [Unierecht], [dit voordeel], naargelang van het geval […] niet [wordt] toegekend of wordt […] ontnomen", is artikel 4, lid 3, van die verordening immers rechtstreeks toepasselijk in al zijn onderdelen, dus ook bij gebreke van een regeling die deze bepaling concretiseert.

50 Anders dan het Gerecht in de punten 62 tot en met 64 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, kan de in de punten 46 en 47 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak dus worden toegepast op een situatie waarin overheidsopdrachten worden gefinancierd met middelen die de Unie in het kader van de programma's CARDS en TACIS heeft toegekend. In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de Unie met haar middelen enkel acties dient te financieren die volledig in overeenstemming met de beginselen en regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten worden uitgevoerd (zie in die zin arresten van 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punt 43, en 8 juni 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, punt 31).

51 Een dergelijke uitlegging draagt bij tot de doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie en tot het waarborgen van de nuttige werking van verordening nr. 2988/95. Uit de derde en de vierde overweging van deze verordening volgt immers dat zij tot doel heeft de bescherming van de financiële belangen van de Unie „op alle […] gebieden" te waarborgen en „een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle […] beleidsgebieden [van de Unie]" tot stand te brengen. Ook uit artikel 2, lid 1, van die verordening volgt dat controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld „voor zover deze voor een juiste toepassing van het [Unierecht] nodig zijn", hetgeen ongetwijfeld de regels voor de gunning van overheidsopdrachten omvat.

52 De door verordening nr. 2988/95 nagestreefde doelstelling van bescherming van de financiële belangen van de Unie bevestigt dat artikel 4, lid 3, van deze verordening moet worden toegepast, zonder dat een sectorale regeling hoeft te worden vastgesteld, omdat anders de mogelijkheden van de Unie om op te treden ter bescherming van de financiële belangen van de Unie worden verlamd.

53 Wanneer de Uniewetgever er daarentegen voor heeft gekozen om in een andere algemene regeling of in een sectorale regeling een verplichting in het leven te roepen om onjuist bestede of onrechtmatig verkregen middelen terug te vorderen, vormt die regeling de relevante rechtsgrondslag voor de terugvordering van die middelen (zie met name arresten van 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punt 33, en 18 december 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punt 37).

54 In die omstandigheden kan de vijfde overweging van verordening nr. 2988/95 niet aldus worden gelezen dat de Unie verplicht is een sectorale regeling vast te stellen voor de toepassing van de in artikel 4 van die verordening bedoelde administratieve maatregelen. Een dergelijke verplichting geldt immers enkel voor de in artikel 5 van die verordening bedoelde administratieve sancties. De Unie behoudt echter de mogelijkheid om in de door haar vastgestelde sectorale regelingen voorschriften inzake administratieve maatregelen vast te stellen.

55 Bovendien is artikel 5 van verordening nr. 2988/95 weliswaar niet rechtstreeks van toepassing op een marktdeelnemer die een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van die verordening heeft begaan, maar dit is juist omdat het opleggen van administratieve sancties, hetgeen dat artikel 5 toestaat, onder het beginsel van legaliteit van delicten en straffen valt (zie in die zin arresten van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, EU:C:2010:648, punten 39, 43 en 61, en 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punten 61 en 62).

56 Het Gerecht heeft dus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 65 van het bestreden arrest te oordelen dat verordening nr. 2988/95 op zich niet de relevante rechtsgrondslag kan vormen voor de vaststelling van administratieve maatregelen tot terugvordering van ten onrechte ontvangen bedragen.

57 In de tweede plaats betwist de Commissie punt 67 van het bestreden arrest voor zover het Gerecht daarin heeft geoordeeld dat artikel 7 van die verordening niet preciseert voor welke categorie actoren een administratieve maatregel moet worden genomen.

58 In dit verband volgt uit artikel 7, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 dat de administratieve maatregelen en sancties van de Unie „kunnen […] worden opgelegd aan de personen die aan het begaan van een onregelmatigheid hebben deelgenomen, alsmede aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen".

59 De aldus door deze bepaling geboden mogelijkheid draagt bij tot de verwezenlijking van het doel om de financiële belangen van de Unie te beschermen, met name wanneer de begunstigde een rechtspersoon is die niet meer bestaat of niet over voldoende middelen beschikt om de betrokken bedragen terug te betalen. Deze uitlegging is meer in het bijzonder gerechtvaardigd in het licht van de in de vierde overweging van verordening nr. 2988/95 genoemde doelstelling van doeltreffende fraudebestrijding [arrest van 29 februari 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punt 53].

60 In casu betoogt de Commissie dat PB heeft deelgenomen aan onregelmatigheden in de zin van artikel 1, lid 2, van die verordening, met name in het kader van de coördinatie van deze onregelmatigheden en het opstellen van e-mails of door samen met een lid van het beoordelingscomité voor de offertes te lunchen. Gesteld dat deze feiten vaststaan, had PB, in zijn hoedanigheid van bestuurder van de coördinerende vennootschap, niet alleen moeten afzien van

deelname aan dergelijke onregelmatigheden, maar er ook voor moeten zorgen dat deze niet werden begaan. De handelingen van PB vielen bijgevolg onder artikel 7, tweede volzin, van die verordening.

61 Hieruit volgt dat, nog steeds gesteld dat de feiten vaststaan, de Commissie het recht had om PB met de coördinerende vennootschap hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de bedragen die deze vennootschap in het kader van de twee betrokken overheidsopdrachten ten onrechte had ontvangen, en het litigieuze besluit enkel op de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 2988/95 te baseren.

62 Zoals de Commissie terecht heeft betoogd, volgt bovendien uit artikel 322, lid 1, onder a), VWEU dat het Financieel Reglement van 2002 een algemene regeling voor de uitvoering van de begroting vormt en niet een sectorale regeling die voorrang moet hebben boven de algemene regeling van verordening nr. 2988/95. Het is dan ook niet van belang dat dit Financieel Reglement enkel verwijst naar de contractant, die de overeenkomst met de Unie heeft gesloten.

63 Deze conclusie geldt ook voor het Financieel Reglement van 2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1995/2006, dat van toepassing was op het onderdeel van het litigieuze besluit waarbij PB werd gelast de betalingen terug te betalen die volgens de Commissie ten onrechte aan de coördinerende vennootschap waren uitgekeerd op basis van de in 2008 na de tweede overheidsopdracht gesloten overeenkomst.

64 Gelet op de horizontale doelstelling van bescherming van de financiële belangen van de Unie die met verordening nr. 2988/95 wordt nagestreefd en die in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moeten artikel 103, tweede alinea, van het Financieel Reglement van 2002 en artikel 103, derde alinea, van het Financieel Reglement van 2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1995/2006, voorts worden uitgelegd in het licht van artikel 7 van verordening nr. 2988/95.

65 Hieruit volgt dat artikel 103, tweede alinea, van het Financieel Reglement van 2002, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2, en de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 2988/95, moet worden geacht de instellingen van de Unie de bevoegdheid te verlenen om zich met het oog op de terugbetaling van ten onrechte uitgekeerde bedragen te wenden tot de personen die verbonden zijn met de contractant die tijdens de procedure voor het plaatsen van een opdracht of de uitvoering daarvan aan het begaan van onregelmatigheden hebben deelgenomen, maar ook tot de personen die aansprakelijk zijn voor die onregelmatigheden en de personen die ervoor moesten zorgen dat die onregelmatigheden niet werden begaan.

66 In die omstandigheden heeft het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat er geen administratieve maatregel ten aanzien van PB kon worden vastgesteld op grond van de gezamenlijke toepassing van de artikelen 4 en 7 van die verordening en artikel 103 van het Financieel Reglement van 2002.

67 Het enige middel dat de Commissie ter ondersteuning van haar hogere voorziening heeft aangevoerd, moet dus in zijn geheel worden aanvaard, zodat het bestreden arrest moet worden vernietigd.

Beroep bij het Gerecht

68 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, 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.

69 Dat is in casu niet het geval.

70 Het Hof beschikt immers niet over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen op het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit.

71 In die omstandigheden is de zaak niet in staat van wijzen. Bijgevolg moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht voor zover zij betrekking heeft op de nietigverklaring van het litigieuze besluit.

72 Punt 2 van het dictum van het bestreden arrest, waarin het Gerecht het beroep van PB heeft verworpen voor het overige en waartegen geen hogere voorziening is ingesteld, heeft daarentegen gezag van gewijsde, ondanks de gedeeltelijke vernietiging van dat arrest (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punten 109 en 110).

Kosten

73 Daar de zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 september 2022, PB/Commissie (T-775/20, EU:T:2022:542), wordt vernietigd.**

2) **De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor zover zij betrekking heeft op de nietigverklaring van besluit C(2020) 7151 final van de Commissie van 22 oktober 2020 betreffende de toepassing van een administratieve maatregel jegens de bestuurder van de vennootschap [*vertrouwelijk*] tot intrekking van de bedragen die ten onrechte zijn ontvangen uit hoofde van de overeenkomsten met de referentienummers TACIS/2006/101-510 en CARDS/2008/166-429.**

3) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen