ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 juli 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Artikelen 268, 270, 340 en 343 VWEU – Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie – Artikelen 11, 17 en 19 – Voormalig lid van de Europese Commissie – Vrijstelling van rechtsvervolging – Vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid – Opheffing van de immuniteit – Bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie”

In zaak C-758/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Polymeles Protodikeio Athinon (rechter in eerste aanleg Athene, Griekenland) bij beslissing van 18 juni 2019, ingekomen bij het Hof op 16 oktober 2019, in de procedure

OH

tegen

ID,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– OH, vertegenwoordigd door G. Trantas, dikigoros,

– ID, vertegenwoordigd door E. Politis, dikigoros,

* Procestaal: Grieks.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis, T. S. Bohr en S. Delaude als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 februari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 343 VWEU en de artikelen 11, 17 en 19 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (PB 2016, C 202, blz. 266; hierna: „Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen OH, een voormalige tijdelijke functionaris van de Europese Commissie, en ID, een voormalige Europese commissaris die de Griekse nationaliteit heeft (hierna: „lid van de Commissie"), over vermeend onrechtmatig gedrag van ID waarvan OH stelt dat het ertoe heeft geleid dat de Commissie zijn arbeidsovereenkomst heeft beëindigd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 11, onder a), van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten luidt als volgt:

„De ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie zijn, ongeacht hun nationaliteit, op het grondgebied van elk der lidstaten:

a) vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven, behoudens de toepassing van de bepalingen der Verdragen, die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ambtenaren en overige personeelsleden tegenover de Unie, en voorts op de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar ambtenaren en overige personeelsleden. Zij blijven deze immuniteit genieten nadat zij hun ambt hebben neergelegd".

4 Artikel 17 van dat protocol bepaalt:

„De voorrechten, immuniteiten en faciliteiten worden aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie uitsluitend in het belang van de Unie verleend.

Elke instelling van de Unie is gehouden de aan een ambtenaar of ander personeelslid verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Unie."

5 Artikel 19 van dat protocol bepaalt:

„De artikelen 11 tot en met 14 en 17 zijn van toepassing op de voorzitter van de Europese Raad.

Zij zijn eveneens van toepassing op de leden van de Commissie."

Grieks recht

6 Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de Kodikas Politikis Dikonomias (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) vallen buitenlanders die vrijstelling van rechtsvervolging genieten, niet onder de rechtsmacht van de Griekse rechter, tenzij het geschil betrekking heeft op zakelijke rechten op onroerende zaken.

7 Voorts bepaalt artikel 24 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering dat Griekse onderdanen die vrijstelling van rechtsvervolging genieten, alsmede overheidsambtenaren die naar het buitenland zijn uitgezonden, onderworpen zijn aan de rechtsmacht van de bevoegde rechter in het gebied waar zij vóór die uitzending hun woonplaats hadden of, indien zij niet in Griekenland woonden, van de bevoegde rechter in de hoofdstad van die lidstaat.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8 Op 1 november 2014 is OH op grond van artikel 2, onder c), van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie (hierna: „RAP") door de Commissie als tijdelijke functionaris in dienst genomen in de rang AD 12, salaristrap 2. Hij werd aangesteld als adjunct-kabinetschef van het lid van de Commissie.

9 Per 1 oktober 2015 werd OH binnen dat kabinet als deskundige aangesteld in de rang AD 13, salaristrap 2.

10 Bij schrijven van 27 april 2016 heeft de Commissie OH ervan in kennis gesteld dat zijn arbeidsovereenkomst als tijdelijke functionaris met ingang van 1 augustus 2016 zou worden beëindigd vanwege een vertrouwensbreuk met het lid van de Commissie.

11 Op 27 juli 2016 heeft OH krachtens artikel 90 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Ambtenarenstatuut") een klacht ingediend tegen het besluit om zijn overeenkomst te beëindigen, die de Commissie op 28 november 2016 heeft afgewezen.

12 Op 10 maart 2017 heeft OH bij het Gerecht van de Europese Unie beroep ingesteld tegen het besluit om zijn klacht af te wijzen.

13 Bij arrest van 10 januari 2019, RY/Commissie (T-160/17, EU:T:2019:1), heeft het Gerecht het besluit van de Commissie tot beëindiging van de overeenkomst van OH nietig verklaard, aangezien zijn recht om te worden gehoord niet was geëerbiedigd. Volgens het Gerecht had de Commissie niet bewezen dat OH in staat was gesteld om vóór de beëindiging van zijn overeenkomst zijn standpunt naar behoren kenbaar te maken.

14 Naar aanleiding van dit arrest is OH door de Commissie gehoord. Bij besluit van 10 april 2019 heeft deze instelling zijn aanstellingsovereenkomst opnieuw beëindigd. OH heeft daarop een nieuwe klacht in de zin van artikel 90 van het Ambtenarenstatuut ingediend, die de Commissie op 14 augustus 2019 heeft afgewezen.

15 Op 2 december 2019 heeft OH bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van dat laatste afwijzende besluit ingesteld. Bij arrest van 13 januari 2021, RY/Commissie (T-824/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:6), heeft het Gerecht dit beroep verworpen.

16 In september 2017 had OH – parallel met de procedures bij het Gerecht – ook een vordering ingesteld bij de verwijzende rechter, de Polymeles Protodikeio Athinon (rechter in eerste aanleg Athene, Griekenland), strekkende tot veroordeling van het lid van de Commissie tot vergoeding van de schade die hij stelt te hebben geleden door de door dit lid gedane lasterlijke uitlatingen waarbij hij ervan werd beschuldigd verantwoordelijk te zijn voor de vertrouwensbreuk en zijn functie gebrekkig te hebben uitgeoefend. Betoogd werd dat dit gedrag van het lid van de Commissie ertoe heeft geleid dat de Commissie de arbeidsovereenkomst van OH heeft beëindigd en dat OH hierdoor materiële schade ten bedrage van 452 299 EUR heeft geleden. Dit bedrag komt overeen met het verlies aan salaris over de periode van 1 november 2016 tot en met 31 oktober 2019. OH verzoekt de verwijzende rechter tevens om het lid van de Commissie te veroordelen tot betaling van een immateriële schadevergoeding van 600 000 EUR en hem te bevelen de leugenachtige en lasterlijke uitlatingen waardoor OH stelt schade te hebben geleden, in te trekken.

17 De verwijzende rechter merkt op dat het beroep van OH gericht is tegen een voormalig lid van de Commissie dat weliswaar Grieks onderdaan is, maar vrijstelling van rechtsvervolging geniet op grond van artikel 343 VWEU en de artikelen 11, 17 en 19 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. Deze rechter heeft dan ook twijfels over de uitlegging die moet worden gegeven aan de relevante regels van de Unie en over zijn bevoegdheid om kennis te nemen van een dergelijk geschil.

18 Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid van de Commissie op 22 december 2017 in een verklaring heeft uiteengezet dat „[het] lid van de Commissie overeenkomstig de artikelen 11 en 19 van het Protocol [betreffende de voorrechten en immuniteiten] is vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen hij in zijn officiële hoedanigheid heeft gesteld, gezegd of geschreven. De immuniteit kan door het college van commissarissen op verzoek van een nationale rechterlijke instantie worden opgeheven, tenzij opheffing van die immuniteit strijdig is met de belangen van de Unie."

19 In deze omstandigheden heeft de Polymeles Protodikeio Athinon de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet onder de termen ‚vrijstelling van rechtsvervolging' en ‚immuniteit' in artikel 11 van het Protocol [betreffende de voorrechten en immuniteiten], gelet op de formulering en doelstelling ervan, hetzelfde worden verstaan?

2) Omvat de in artikel 11 bedoelde ‚vrijstelling van rechtsvervolging/immuniteit' naast strafvervolging ook civiele vorderingen die door een derde benadeelde partij worden ingesteld tegen leden van de Commissie?

3) Kan de vrijstelling van rechtsvervolging/immuniteit van een lid van de Commissie ook worden opgeheven in het kader van een tegen hem ingestelde civiele vordering als de onderhavige? Zo ja, door wie moet dan de procedure tot een zodanige opheffing in gang worden gezet?

4) Is de Unierechter bevoegd om kennis te nemen van een tegen een lid van de Commissie ingestelde vordering uit onrechtmatige daad als de onderhavige?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Vierde vraag

20 Met zijn vierde vraag, die eerst dient te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om kennis te nemen van een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid die ingesteld is door een voormalige tijdelijke functionaris van de Commissie wegens vermeend onrechtmatig gedrag van een lid van de Commissie wiens medewerker hij was, waarvan wordt gesteld dat het ertoe heeft geleid dat deze instelling de arbeidsverhouding met de functionaris heeft beëindigd.

21 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat overeenkomstig artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 340, tweede en derde alinea, VWEU, het Hof bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van schade die door de instellingen van de Unie of door hun personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

22 Bovendien is het vaste rechtspraak dat het Hof als enige bevoegd is om uitspraak te doen in geschillen waarin de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan de orde is, met uitsluiting van de nationale rechterlijke instanties (zie in die zin arresten van 13 februari 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punt 16, en 29 juli 2010, Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, punt 17).

23 Dit is in het bijzonder het geval bij een vordering tot vergoeding van de schade die ontstaan zou zijn door personeelsleden van de Unie ingevolge handelingen die, krachtens een rechtstreekse en interne verhouding, het noodzakelijke verlengstuk vormen van de aan de instellingen toevertrouwde taken (zie in die zin arrest van 10 juli 1969, Sayag, 9/69, EU:C:1969:37, punt 7).

24 In de tweede plaats valt, zoals het Hof meermaals heeft verklaard, elk geschil tussen een ambtenaar of ander personeelslid van de Unie en de instelling waarbij deze ambtenaar of dat personeelslid werkzaam is, zelfs al betreft het een beroep tot schadevergoeding, onder artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Ambtenarenstatuut wanneer het zijn oorsprong vindt in de arbeidsverhouding tussen de betrokkene en de instelling (arresten van 10 september 2015, Heroverweging Missir Mamachi di Lusignano/Commissie, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punt 38, en 4 juni 2020, Schokker/EASA, C-310/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:435, punt 50).

25 Volgens artikel 270 VWEU is het Hof namelijk bevoegd om uitspraak te doen in elk geschil tussen de Unie en haar personeelsleden, binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld door het Ambtenarenstatuut en de RAP. Voorts bepaalt artikel 91, lid 1, van het Ambtenarenstatuut dat het Hof bevoegd is om uitspraak te doen in elk geschil tussen de Unie en een van de in dit Statuut bedoelde personen dat betrekking heeft op de wettigheid van een besluit waardoor deze persoon zich bezwaard acht.

26 In de onderhavige zaak blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat OH in zijn hoedanigheid van voormalige tijdelijke functionaris van de Commissie een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid heeft ingesteld tegen een voormalig lid van de Commissie.

27 Verder geeft de verwijzende rechter aan dat de materiële en immateriële schade waarvan OH vergoeding vordert van het lid van de Commissie, gebaseerd is op diens vermeende lasterlijke uitlatingen dat OH verantwoordelijk is voor de wederzijdse vertrouwensbreuk en zijn functie gebrekkig heeft uitgeoefend. Volgens OH hebben deze uitlatingen ertoe geleid dat de Commissie zijn arbeidsovereenkomst heeft beëindigd.

28 Zoals de advocaat-generaal in de punten 37 en 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vloeit de vermeende schade in het hoofdgeding voort uit de omstandigheid dat de arbeidsverhouding als zodanig is beëindigd omdat het lid van de Commissie heeft verklaard niet langer vertrouwen te hebben in OH. Een dergelijke verklaring maakt noodzakelijkerwijs deel uit van de uitoefening van de aan het lid van de Commissie toevertrouwde taken. Die verklaring is namelijk afgelegd ter ondersteuning van diens beslissing om niet langer gebruik te maken van de diensten van OH. Deze beslissing valt binnen de aan het lid van de Commissie toegekende bevoegdheid om zijn kabinet te organiseren door zich te omringen met mensen met wie hij een vertrouwensband heeft, zodat hij zijn taken als Europees commissaris zo goed mogelijk kan uitoefenen.

29 Hieruit volgt dat gedrag zoals dat waarvan OH het lid van de Commissie beschuldigt, in werkelijkheid valt onder het beheer door laatstgenoemde van het personeel van zijn kabinet. Dergelijk gedrag maakt als noodzakelijk verlengstuk van de aan het lid van de Commissie in die hoedanigheid toevertrouwde taken dus onlosmakelijk deel uit van de uitoefening van diens functie in de zin van de in punt 23 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof.

30 Voorts blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat verzoeker in het hoofdgeding overeenkomstig artikel 2, onder c), RAP als tijdelijke functionaris van de Commissie in dienst was getreden.

31 Indien dus zou blijken dat het causale verband tussen het gedrag waarvan het lid van de Commissie wordt beschuldigd en de door OH gestelde schade niet rechtstreeks is doordat de schade voortvloeit uit het definitieve besluit tot ontslag van de Commissie, dat op 27 april 2016 is genomen door de directeur-generaal van het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid van deze instelling, ook al was het lid van de Commissie verantwoordelijk voor het starten van de procedure die tot dat besluit heeft geleid, dan zal het geschil in het hoofdgeding zijn oorsprong vinden in de arbeidsverhouding tussen OH en een instelling van de Unie, namelijk de Commissie.

32 Verder betoogt OH dat het gedrag waarvan hij het lid van de Commissie beschuldigt niet alleen zijn toekomst en professionele werkzaamheden binnen de Unie heeft geschaad, maar er ook toe heeft geleid dat hij een bedrag van 452 299,32 EUR heeft misgelopen, welk bedrag hij van de Commissie zou hebben ontvangen indien zijn arbeidsovereenkomst niet voortijdig was beëindigd.

33 In die omstandigheden vindt de vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid die door een voormalige tijdelijke functionaris van de Unie, zoals OH, is ingesteld wegens een vermeende fout van een voormalig lid van de Commissie van wie hij een directe medewerker was, en die betrekking heeft op het besluit van dat lid om de samenwerking niet voort te zetten, haar oorsprong in de arbeidsverhouding tussen die functionaris en de Commissie. Een dergelijke vordering valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Ambtenarenstatuut, dat bij artikel 46 RAP van toepassing is verklaard. De vordering valt ook binnen de werkingssfeer van artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 340 VWEU,

aangezien zij strekt tot het verkrijgen van een vergoeding voor de schadelijke gevolgen van de beweerdelijk onrechtmatige handelingen die een lid van de Commissie in de uitoefening van zijn functie heeft gepleegd.

34 Bijgevolg is het Hof overeenkomstig die bepalingen exclusief bevoegd om in een dergelijk geschil uitspraak te doen.

35 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat het Hof, met uitsluiting van de nationale rechterlijke instanties, bij uitsluiting bevoegd is om kennis te nemen van een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid die door een voormalige tijdelijke functionaris van de Commissie is ingesteld wegens vermeend onrechtmatig gedrag van het lid van de Commissie wiens medewerker hij was, waarvan wordt gesteld dat het ertoe heeft geleid dat deze instelling de arbeidsverhouding met de functionaris heeft beëindigd. Een dergelijke vordering moet niet worden gericht tegen het betrokken lid van de Commissie, maar tegen de Unie, die vertegenwoordigd wordt door de Commissie.

Eerste, tweede en derde vraag

36 Gelet op het antwoord op de vierde vraag hoeven de eerste, de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord, aangezien de verwijzende rechter niet bevoegd is om uitspraak te doen in het hoofdgeding.

Kosten

37 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is, met uitsluiting van de nationale rechterlijke instanties, bij uitsluiting bevoegd om kennis te nemen van een vordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid die door een voormalige tijdelijke functionaris van de Europese Commissie is ingesteld wegens vermeend onrechtmatig gedrag van het lid van de Commissie wiens medewerker hij was, waarvan wordt gesteld dat het ertoe heeft geleid dat deze instelling de arbeidsverhouding met de functionaris heeft beëindigd. Een dergelijke vordering moet niet worden gericht tegen het betrokken lid van de Commissie, maar tegen de Europese Unie, die vertegenwoordigd wordt door de Commissie.

ondertekeningen