CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 17 juni 2021 [1]

Zaak C-894/19 P

Europees Parlement
tegen

UZ

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Ambtenaar – Tuchtprocedure – Psychisch geweld – Tuchtmaatregel – Terugzetting in rang – Afwijzing van verzoeksters verzoek om bijstand – Verzoek tot nietigverklaring – Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vereiste van objectieve onpartijdigheid – Recht om te worden gehoord”

I. Inleiding

1. Met zijn hogere voorziening verzoekt het Europees Parlement om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 20 september 2019, UZ/Parlement (T-47/18; hierna: „bestreden arrest”, EU:T:2019:650), waarbij het Gerecht het besluit van de secretaris-generaal van het Parlement van 27 februari 2017 om UZ een tuchtmaatregel op te leggen in de vorm van terugzetting van de rang AD 13, salaristrap 3, naar de rang AD 12, salaristrap 3, waarbij het aantal in de rang AD 13 verworven meritepunten op nul is gezet, nietig heeft verklaard en het door UZ ingestelde beroep heeft verworpen voor het overige.

2. Met haar incidentele hogere voorziening verzoekt UZ het Hof om het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarbij haar verzoek tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van haar verzoek om bijstand heeft afgewezen.

3. Op verzoek van het Hof richt deze conclusie zich uitsluitend op het eerste onderdeel van het eerste middel van de principale hogere voorziening met betrekking tot het vermeende gebrek aan onpartijdigheid van het Parlement bij de uitvoering van het disciplinaire onderzoek tegen UZ. Volgens het Parlement heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de aangestelde onderzoekers niet voldoende garanties hadden geboden om elke legitieme twijfel over hun onpartijdigheid weg te nemen. Deze conclusie van het Gerecht zou ten eerste zijn gestoeld op een onjuiste opvatting van de feiten en ten tweede op een onjuiste juridische kwalificatie van het begrip „objectieve onpartijdigheid”.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

4. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de toepasselijkheid van de beginselen die ten grondslag liggen aan dit – reeds op tal van andere gebieden van de rechtsorde van de Unie bekende – begrip „objectieve onpartijdigheid" op ambtenarenzaken, en inzonderheid op administratieve onderzoeken in het kader van tuchtrechtelijke procedures.

II. Toepasselijke bepalingen

5. Artikel 24 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut"), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„De Unie verleent bijstand aan de ambtenaar, inzonderheid bij rechtsvervolgingen van hen die zich hebben schuldig gemaakt aan bedreigingen, grove beledigingen, beschimpingen, smaad of vergrijpen tegen persoon of goed, waaraan hijzelf of de leden van zijn gezin uit hoofde van zijn hoedanigheid en zijn functie blootstaan.

Voor zover de schade die de ambtenaar door deze feiten heeft geleden, niet uit diens opzet of grove nalatigheid is voortgevloeid en hij geen vergoeding heeft kunnen verkrijgen van degenen die de schade hebben veroorzaakt, wordt zij door de Unie gezamenlijk vergoed."

6. Artikel 86 van dit Statuut bepaalt:

„1. De ambtenaar of gewezen ambtenaar die, opzettelijk of uit nalatigheid, de hem door dit Statuut opgelegde verplichtingen niet nakomt, stelt zich aan een tuchtmaatregel bloot.

2. Wanneer het tot aanstelling bevoegde gezag [TABG] of het Europees Bureau voor fraudebestrijding [OLAF] kennis krijgt van gegevens die het bestaan van een verzuim in de zin van lid 1 doen vermoeden, kunnen zij een administratief onderzoek instellen teneinde na te gaan of er inderdaad sprake is van een dergelijk verzuim.

3. De tuchtmaatregelen en -procedures en de maatregelen en de procedures betreffende het administratief onderzoek staan in bijlage IX."

7. Artikel 3 van de voornoemde bijlage IX luidt als volgt:

„Op grond van het onderzoeksrapport kan het [TABG], nadat het de betrokken ambtenaar inzage in al het bewijsmateriaal uit het dossier heeft gegeven en hem heeft gehoord:

a) besluiten dat tegen de betrokken ambtenaar geen duidelijke beschuldigingen kunnen worden ingebracht. De betrokken ambtenaar krijgt daarvan schriftelijk bericht; of

b) besluiten dat, zelfs indien verplichtingen niet zijn of lijken te zijn nagekomen, geen tuchtmaatregel wordt getroffen en, in voorkomend geval, de betrokken ambtenaar een terechtwijzing geven; of

c) in geval van niet-nakoming van de verplichtingen, als bedoeld in artikel 86 van het Statuut:

   i) besluiten de in afdeling 4 bedoelde tuchtprocedure in te leiden, of

ii) besluiten een tuchtprocedure bij de tuchtraad in te leiden."

8. Artikel 16 van deze bijlage bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De ambtenaar wordt door de raad gehoord; daarbij kan hij persoonlijk of via een tussenpersoon van zijn keuze schriftelijk of mondeling commentaar geven. Hij kan getuigen laten oproepen.

2. De instelling wordt voor de raad vertegenwoordigd door een ambtenaar die daartoe door het tot aanstelling bevoegde gezag is gemachtigd en die dezelfde rechten heeft als de betrokken ambtenaar."

9. Artikel 22 van dezelfde bijlage luidt als volgt:

„1. Na de ambtenaar te hebben gehoord neemt het [TABG] binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het advies van de raad, zijn besluit overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 9 en 10 van deze bijlage. Dit besluit dient met redenen te zijn omkleed.

2. Als het [TABG] besluit de zaak af te sluiten zonder een tuchtmaatregel op te leggen, stelt het de ambtenaar daarvan onverwijld schriftelijk in kennis. De ambtenaar kan vragen dat dit besluit in zijn persoonsdossier wordt opgenomen."

III. Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

10. De voorgeschiedenis van het geding, zoals deze naar voren komt uit de punten 1 tot en met 27 van het bestreden arrest, kan ten behoeve van de onderhavige hogere voorziening worden samengevat als volgt.

11. UZ vervulde sinds 1 januari 2009 een post van hoofd van een administratieve eenheid bij het Europees Parlement. Zij was laatstelijk ingedeeld in de rang AD 13, salaristrap 3.

12. Op 24 januari 2014 hebben veertien van de vijftien leden van haar eenheid (hierna: „klagers") bij de secretaris-generaal van het Parlement uit hoofde van artikel 24 van het Statuut een verzoek om bijstand ingediend, waarin zij psychisch geweld door UZ aan de orde stelden.

13. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de directeur-generaal van het directoraat-generaal Personeelszaken (hierna: „DG PERS") klagers meegedeeld dat er voorlopige maatregelen waren getroffen. Meer bepaald werd het beheer van het personeel van de betrokken eenheid toevertrouwd aan een andere persoon en werd er een administratief onderzoek ingesteld.

14. Aansluitend op de instelling van een administratief onderzoek is UZ op 20 november 2014 gehoord door de directeur-generaal van het DG PERS.

15. Nadat op 3 maart en 17 november 2015 twee rapporten waren opgesteld, is UZ door de directeur-generaal van het DG PERS gehoord op respectievelijk 17 juni en 2 december 2015.

16. Bij schrijven van 6 januari 2016 heeft de secretaris-generaal van het Parlement UZ meegedeeld dat de tuchtraad was ingeschakeld wegens niet-nakoming van statutaire verplichtingen. Zij is op 17 februari, 9 maart, 8 april en 26 mei 2016 door de tuchtraad gehoord.

17. Op 25 juli 2016 heeft de tuchtraad unaniem zijn advies uitgebracht waarin hij, ten eerste, het TABG in overweging heeft gegeven om alle door UZ gemaakte fouten te bestraffen met een globale sanctie, bestaande in een terugzetting van één rang in dezelfde functiegroep en, ten tweede, heeft geconcludeerd dat het TABG serieus moet overwegen om haar over te plaatsen naar een ander standaardambt binnen het secretariaat-generaal.

18. Bij besluit van 20 september 2016 heeft de secretaris-generaal van het Parlement de directeur-generaal van het DG PERS toestemming gegeven om hem te vertegenwoordigen bij het in artikel 22 van bijlage IX bij het Statuut bedoelde verhoor van UZ en hem opgedragen om hem op te hoogte te stellen van eventuele opmerkingen van laatstgenoemde over het advies van de tuchtraad dat haar op 7 september 2016 was toegezonden.

19. Bij e-mail van 4 oktober 2016 heeft de directeur-generaal van het DG PERS UZ verzocht om op 20 oktober 2016 aanwezig te zijn bij het verhoor overeenkomstig artikel 22, lid 1, van bijlage IX bij het Statuut, zodat zij haar opmerkingen zou kunnen maken over het advies van de tuchtraad.

20. Op 14 november 2016 is UZ gehoord door de directeur-generaal van het DG PERS. In de loop van dat verhoor heeft zij een nota overhandigd en het Parlement om bijstand gevraagd omdat zij naar eigen zeggen was bedreigd door leden van haar eenheid.

21. Op voorstel van de directeur-generaal van het DG PERS is UZ vervolgens tijdelijk overgeplaatst naar een andere eenheid.

22. Bij besluit van 27 februari 2017 heeft de secretaris-generaal van het Parlement UZ de tuchtmaatregel opgelegd van terugzetting, in dezelfde functiegroep, van de rang AD 13, salaristrap 3, naar de rang AD 12, salaristrap 3, waarbij het aantal in de oude rang AD 13 verworven meritepunten op nul is gezet (hierna: „litigieus besluit").

23. Bij brief van 6 juni 2017 heeft UZ bij het TABG van het Parlement een klacht ingediend tegen het litigieuze besluit.

24. Bij brief van 14 juni 2017 heeft UZ bij de secretaris-generaal van het Parlement een klacht ingediend tegen de stilzwijgende afwijzing van haar verzoek om bijstand. Bij brief van 20 juli 2017 heeft de directeur-generaal van het DG PERS dit verzoek om bijstand afgewezen.

25. Bij brief van 6 oktober 2017 heeft de voorzitter van het Parlement de door UZ in de brieven van 6 en 14 juni 2017 geformuleerde klachten afgewezen.

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

26. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 januari 2018, heeft UZ beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, alsook tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van haar verzoek om bijstand.

27. Het Parlement heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

A. Verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit

28. Ter onderbouwing van haar beroep tegen het litigieuze besluit heeft UZ twee middelen aangevoerd. Het eerste betreft een onregelmatigheid in het administratieve onderzoek, het tweede een onregelmatigheid in de werkzaamheden van de tuchtraad en het feit dat zij na afloop van die werkzaamheden niet door het bevoegde gezag is gehoord.

1. Eerste middel: onregelmatigheid in het administratieve onderzoek

29. In het kader van dit eerste middel heeft UZ met name aangevoerd dat twee van de met het administratieve onderzoek belaste onderzoekers, namelijk de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht" en de onderzoeker belast met het onderdeel „intimidatie", niet beschikten over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid die nodig waren om deel te nemen aan dit onderzoek.

30. Wat betreft ten eerste het vermeende gebrek aan onpartijdigheid van de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht", heeft het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest vastgesteld dat uit de getuigenis van een van de klagers was gebleken dat een lid van het DG PERS hem had ontmoet vóór de instelling van het onderzoek en dat die klager dat lid – dat nadien als onderzoeker werd aangesteld – tijdens die ontmoeting had gemeld dat UZ, meer specifiek via haar echtgenoot, „als wraak" tegen hem aangifte had gedaan bij OLAF ter zake van vermeende onregelmatigheden.

31. Het Gerecht heeft op grond daarvan geconcludeerd dat een dergelijke getuigenis bij UZ legitieme twijfel kon doen ontstaan over de onpartijdigheid van de onderzoeker, die beïnvloed kon zijn geweest door de bijzondere kwaadwilligheid van haar vermeende gedrag zoals dat hem was gemeld.

32. In de punten 53 tot en met 55 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat, aangezien UZ het Parlement dit gebrek aan onpartijdigheid tijdens haar verhoor van 14 november 2016 had gemeld, het Parlement in de mogelijkheid was geweest om een andere onderzoeker aan te stellen, die geen voorkennis had van de feiten van de zaak.

33. Wat betreft ten tweede het vermeende gebrek aan onpartijdigheid van de onderzoeker belast met het onderdeel „intimidatie", heeft het Gerecht in punt 57 van dat arrest vastgesteld dat uit de door het Parlement ter terechtzitting gegeven uitleg was gebleken dat de betrokkene, alvorens in het kader van het administratieve onderzoek te worden aangesteld als onderzoeker voor het onderdeel „intimidatie", voorzitter was geweest van het adviescomité intimidatie en voorkoming van intimidatie op het werk. Nu had juist dit comité geconcludeerd dat het beheer van de eenheid waarvan UZ hoofd was, aan een andere persoon moest worden toevertrouwd.

34. Gezien de conclusie van dit comité kon die persoon, toen hij werd aangesteld als onderzoeker van het onderdeel „intimidatie", volgens het Gerecht reeds een negatieve opinie over UZ hebben gehad. Deze omstandigheid zou kunnen afdoen aan diens objectieve onpartijdigheid.

35. Derhalve heeft het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest geoordeeld dat het Parlement, door als onderzoekers twee personen aan te stellen die voorkennis konden hebben gehad van de feiten van de zaak, niet voldoende waarborgen heeft geboden om elke legitieme twijfel uit te sluiten in de zin van de rechtspraak van het Hof.

36. Ten derde heeft het Gerecht in punt 60 van het bestreden arrest herinnerd aan de vaste rechtspraak volgens welke een handeling wegens een procedurele onregelmatigheid alleen nietig kan worden verklaard indien de uitkomst van de procedure zonder die onregelmatigheid anders kon zijn geweest.

37. Volgens het Gerecht kon niet worden uitgesloten dat indien het administratieve onderzoek in deze zaak zorgvuldig en onpartijdig was uitgevoerd, de feiten aanvankelijk anders zouden zijn beoordeeld en dus niet noodzakelijkerwijs zouden hebben geleid tot het opleggen van de tuchtmaatregel.

38. Derhalve heeft het Gerecht in punt 65 van het bestreden arrest geoordeeld dat de vordering van UZ tot nietigverklaring van het litigieuze besluit moest worden toegewezen.

39. Niettemin heeft het Gerecht om redenen die verband houden met een goede rechtsbedeling het nuttig geacht om het tweede middel te onderzoeken.

2. Tweede middel: onregelmatigheid in de werkzaamheden van de tuchtraad en het feit dat UZ na afloop van die werkzaamheden niet door het bevoegde gezag is gehoord

40. Ter onderbouwing van het tweede middel heeft UZ om te beginnen gesteld dat het Parlement bij een van de zes vergaderingen van de tuchtraad niet rechtsgeldig kon worden vertegenwoordigd door twee ambtenaren en dat de vertegenwoordigers van het Parlement ten onrechte in de vergaderzaal waren gebleven om te beraadslagen met de leden van de tuchtraad. Ten tweede heeft UZ aangevoerd dat alleen de secretaris-generaal van het Parlement het recht had om een ambtenaar te horen alvorens te beslissen hem een tuchtmaatregel op te leggen. Volgens haar zou een dergelijk verhoor echter niet hebben plaatsgevonden.

41. In punt 102 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het tweede middel aanvaard. Aangezien het voor de beoordeling van de hogere voorziening in het kader van deze conclusie niet bijzonder relevant is de door het Gerecht geformuleerde overwegingen over de kwesties die naar aanleiding van het genoemde middel zijn opgeworpen, te herhalen, kan ik er in dit verband mee volstaan te verwijzen naar de punten 68 tot en met 101 van het bestreden arrest.

B. Verzoek tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van het verzoek om bijstand

42. UZ heeft voor het Gerecht in wezen aangevoerd dat het Parlement het door haar bij deze instelling ingediende verzoek om bijstand ten onrechte heeft afgewezen.

43. Aangezien aan dit middel geen relevantie toekomt voor de in deze conclusie uitgevoerde analyse, volstaat het te vermelden dat het verzoek tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van het verzoek om bijstand door het Gerecht is afgewezen op grond van de overwegingen die met name zijn weergegeven in de punten 107 tot en met 110 van het bestreden arrest.

44. In het licht van het voorgaande heeft het Gerecht bij het bestreden arrest het litigieuze besluit nietig verklaard en het beroep verworpen voor het overige.

V. Conclusies van partijen

A. Conclusies in de principale hogere voorziening

45. Met zijn hogere voorziening verzoekt het Parlement het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– dientengevolge het beroep in eerste aanleg te verwerpen;

– te beslissen dat iedere partij haar eigen kosten van deze procedure zal dragen, en

– UZ te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg.

46. In haar memorie van antwoord verzoekt UZ het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– het Parlement te verwijzen in de kosten van beide procedures.

B. Conclusies in de incidentele hogere voorziening

47. Met haar incidentele hogere voorziening verzoekt UZ het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen voor zover daarbij het verzoek tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van het verzoek om bijstand wordt verworpen;

– opnieuw uitspraak te doen en het besluit van het Parlement tot afwijzing van dit verzoek om bijstand nietig te verklaren, alsook

– het Parlement te verwijzen in de kosten van beide procedures.

48. In zijn memorie van antwoord verzoekt het Parlement het Hof:

– de incidentele hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren met betrekking tot het tweede middel en in haar geheel ongegrond te verklaren, en

– UZ te verwijzen in de kosten.

VI. Juridische beoordeling

A. Middelen van het Parlement en omvang van het uit te voeren onderzoek

49. Ter onderbouwing van zijn hogere voorziening voert het Parlement drie middelen aan. Het *eerste* middel, dat is gericht tegen de punten 54, 58 en 59 van het bestreden arrest, betreft een onjuiste rechtsopvatting, een onjuiste opvatting van de feiten en een gebrekkige motivering waardoor het Gerecht ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat de door het Parlement

uitgevoerde onderzoeken een gebrek aan objectieve onpartijdigheid vertonen. Het *tweede* middel is gericht tegen punt 72 van dat arrest en betreft een onjuiste rechtsopvatting, een onjuiste opvatting van de feiten en een gebrekkige motivering ten aanzien van de conclusie dat bij de werkzaamheden van de tuchtraad het beginsel van procedurele gelijkheid is geschonden. Het *derde* middel, dat is gericht tegen de punten 90, 99 en 102 van het bestreden arrest, ziet op een onjuiste rechtsopvatting, een onjuiste opvatting van de feiten en een gebrekkige motivering ten aanzien van de slotsom dat het recht van UZ om te worden gehoord is geschonden.

50. Het *eerste* middel valt uiteen in vier onderdelen. Zoals ik reeds heb vermeld in de inleiding, heeft de onderhavige conclusie alleen betrekking op het *eerste* onderdeel van dit middel. Derhalve zal ik hieronder enkel de argumenten bespreken die het Parlement in dat verband geeft aangevoerd.

51. Het Parlement voert in wezen aan dat het Gerecht, waar het in de punten 52, 58 en 59 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat twee onderzoekers, namelijk de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht" en de onderzoeker belast met het onderdeel „intimidatie" van dit onderzoek, niet voldoende waarborgen konden bieden om elke legitieme twijfel uit te sluiten over hun objectieve onpartijdigheid, blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van de feiten en zich heeft gebaseerd op onjuiste juridische maatstaven bij de beoordeling van het begrip „objectieve onpartijdigheid", en zodoende artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") heeft geschonden.

52. Volgens het Parlement kan het enkele feit dat de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht" voorkennis had van de feiten van de zaak, inzonderheid wanneer deze kennis zoals in casu beperkt was, slechts bepaalde punten betrof en dus onvolledig was, op zich niet leiden tot legitieme twijfel op grond waarvan een beroep moet worden gedaan op een andere persoon die geen enkele voorkennis heeft van de feiten van de zaak. Bovendien heeft het Gerecht nauwelijks onderzocht of de door UZ aangevoerde bezwaren daadwerkelijk van dien aard waren dat legitieme twijfel omtrent de objectieve onpartijdigheid van de onderzoekers gerechtvaardigd was. Volgens het Parlement rechtvaardigden deze bezwaren in casu niet dat andere onderzoekers werden aangesteld, met name omdat elk belangenconflict tussen de betrokken onderzoekers en deze procespartij ontbrak.

53. Uit deze samenvatting van argumenten kan worden afgeleid dat de rechtsvragen die in het onderhavige geding aan de orde zijn, in wezen betrekking hebben op twee kernaspecten: het begrip „onpartijdigheid" en de toepasselijkheid ervan op een geval als het onderhavige. Met het oog op een gestructureerde en logische analyse van deze rechtsvragen is het ten eerste noodzakelijk om uit te maken op welke gebieden van de rechtsorde van de Unie dit begrip doorgaans toepassing vindt, en ten tweede of de openbare dienst tot die gebieden behoort. Pas nadat deze rechtsvragen zijn onderzocht, kan worden vastgesteld of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en of de door het Parlement aangevoerde grief gegrond kan worden geacht. Dat is de structuur van de hiernavolgende analyse.

B. Begrip „onpartijdigheid" in het Unierecht

1. Inleidende overwegingen

54. In het normale spraakgebruik wordt met het begrip „onpartijdigheid" gedoeld op „neutraliteit". Het verwijst naar de kwaliteit of hoedanigheid van iemand die geen enkele partij bevoordeelt ten koste van een andere of naar wat geldt als objectief, rechtvaardig en eerlijk.[2] De aandacht moet worden gevestigd op het feit dat het Unierecht bijzonder belang hecht aan de onpartijdigheid van al wie is belast met een bijzondere functie – doorgaans gerelateerd aan besluitvorming of geschillenbeslechting – binnen de institutionele structuur van de Unie, of het nu gaat om rechters en advocaten-generaal[3] bij het Hof dan wel om ambtenaren en andere personeelsleden van haar verschillende instellingen, organen en instanties. Dit is met name toe te schrijven aan het feit dat de rechtsorde van de Unie tal van beginselen heeft omarmd die hun oorsprong vinden in de grondwettelijke tradities van haar lidstaten.

55. Als supranationale organisatie mag de Unie zelf dan niet de hoedanigheid hebben van „staat" in de betekenis die daaraan wordt gegeven in de politieke wetenschappen, het is duidelijk dat de Verdragen haar bevoegdheden hebben toegekend die doen denken aan een aantal kenmerkende eigenschappen van de lidstaten. Het beginsel van institutioneel evenwicht dat voortvloeit uit artikel 13, lid 2, VEU, volgens hetwelk „[i]edere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen"[4], beoogt juist te garanderen dat de aan de instellingen toegedeelde bevoegdheden binnen de Unie wederzijds worden geëerbiedigd. Hetzelfde geldt voor de erkenning van de universele waarden van „de onschendbare en onvervreemdbare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat", zoals vermeld in de preambule van het VEU. Meerdere bepalingen in de Verdragen, en met name in het Handvest, garanderen dat de Unie deze beginselen zal eerbiedigen bij de uitoefening van haar bevoegdheden. In haar huidige vorm vertoont de rechtsorde van de Unie opvallende gelijkenissen met die van haar lidstaten.

56. Bezien vanuit een ander perspectief zou kunnen worden gesteld dat de eerbiediging van de voornoemde beginselen en waarden een dwingende voorwaarde is voor de overdracht van bevoegdheden aan de Unie. Aangezien de Unie meer en meer bevoegdheden krijgt die voordien toekwamen aan de lidstaten en steeds meer in de plaats treedt van laatstgenoemde, diende haar rechtsorde zodanig te evolueren dat de waarden en beginselen van haar lidstaten erin worden weerspiegeld. Aangezien het Unierecht vaak op nationaal niveau moet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door omzetting van een richtlijn door de nationale wetgevende organen of door

2 Het begrip „onpartijdigheid" is onlosmakelijk verbonden met het concept „gerechtigheid". In de rechtsfilosofie wordt onpartijdigheid beschouwd als een noodzakelijk ethisch vereiste voor de uniforme – en dus gelijke en rechtvaardige – toepassing van de wet op de justitiabelen ter voorkoming van willekeurige beslissingen (zie in die zin Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlijn, 2008, blz. 102, en Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlijn, 1894, blz. 250). Onpartijdigheid impliceert dat de besluitnemer afstand neemt van zijn persoonlijke belangen en in zijn besluitneming geen rekening houdt met de status van de betrokken persoon (zie in dit verband Guinchard, S., *La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu*, Pouvoirs, 2013/4, nr. 147, blz. 39). Volgens een traditie die teruggaat tot de middeleeuwen wordt de onpartijdigheid die ten grondslag ligt aan de rechtsstelsels van de lidstaten verzinnebeeld door een geblinddoekte vrouw, een allegorische personificatie geïnspireerd door de godinnen Iustitia en Themis uit respectievelijk de Romeinse en de Griekse mythologie.

3 Volgens artikel 252, tweede alinea, VWEU heeft de advocaat-generaal tot taak, in het openbaar *in volkomen onpartijdigheid* en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie vereist is [zie in dit verband arresten van 3 december 2015, Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:794, punt 33), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 25)].

4 Arresten van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64); 16 juli 2015, Commissie/Raad (C-425/13, EU:C:2015:483, punt 69); 6 oktober 2015, Raad/Commissie (C-73/14, EU:C:2015:663, punt 61), en 28 juli 2016, Raad/Commissie (C-660/13, EU:C:2016:616, punt 32).

vaststelling van administratieve handelingen door de nationale overheden, diende bovendien te worden gezorgd voor homogeniteit van waarden en beginselen [5]. Deze is onontbeerlijk voor de goede werking van elk systeem van bestuur op verschillende niveaus, of het nu gaat om een land met een federale structuur dan wel om een organisatie voor regionale integratie zoals de Unie.

57. Wat specifiek het begrip „onpartijdigheid" betreft, dient erop te worden gewezen dat dit begrip in alle lidstaten in uiteenlopende vormen wordt erkend, zodat het logisch is dat het tevens integrerend deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie. In deze context rijst de vraag in welke domeinen dit begrip toepassing vindt, bij de beantwoording waarvan rekening moet worden gehouden met de nuttige aanknopingspunten die door de rechtspraak van het Hof worden geboden. In de onderhavige conclusie zal ik een overzicht bieden van deze rechtspraak teneinde aan te tonen dat het begrip „onpartijdigheid" wordt erkend als een centraal beginsel van Unierecht.

2. Toepassing op het rechtssysteem

58. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid vormen de twee grondbeginselen van elk rechtssysteem. [6] Deze beginselen bieden justitiabelen de waarborg dat zij uitsluitend zullen worden berecht op basis van het voor de rechter gevoerde debat, zonder enige druk of vooringenomenheid. Onpartijdigheid, als cruciaal onderdeel van het recht op een eerlijk proces, dat is verankerd in prominente teksten zoals artikel 10 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM"), staat voor de onvooringenomen houding die kenmerkend moet zijn voor de rechter. In die zin heeft onafhankelijkheid veeleer te maken met de relatie van de rechter tot de overige machten en vormt zij een noodzakelijke – zij het geenszins toereikende – voorwaarde voor diens onpartijdigheid in zijn relatie tot de justitiabelen.

59. De Verdragen en het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie liggen ten grondslag aan een onafhankelijke rechtspleging op supranationaal niveau [7] die ervoor zorgt dat alle bij het Hof aangebrachte zaken in volstrekte onpartijdigheid worden behandeld. Wanneer deze handelingen niet voorzien in specifieke bepalingen inzake de juiste behandeling van bepaalde procedurele kwesties, put het Hof vaak inspiratie uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat als internationale rechterlijke instantie is belast met de uitlegging van het EVRM, waarin de gemeenschappelijke grondwettelijke tradities van de lidstaten zijn weerspiegeld. Aangezien deze grondrechten en grondwettelijke tradities overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht, komt de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bijzonder gezag toe bij de uitlegging van deze algemene beginselen binnen de Unie.

5 In het bestuursrecht komt dit streven naar homogene waarden en beginselen die kenmerkend zijn voor behoorlijk bestuur tot uiting in de toepassing van artikel 41 van het Handvest op de instellingen en organen van de Unie waarop deze bepaling is gericht, en van het algemeen beginsel van Unierecht waarvan die bepaling een afspiegeling vormt op de lidstaten wanneer zij dat recht ten uitvoer brengen. Zie in dit verband arresten van 8 mei 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punt 57), en 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 34).

6 Voor een overzicht van de toepassing van deze twee beginselen op internationaal niveau, zie Olbourne, B., „*Independence and impartiality: International standards for national judges and courts*", Law and practice of international courts and tribunals, deel 2, nr. 1, april 2003, blz. 97.

7 Zie in dit verband Voßkuhle, A., „The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox", *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Den Haag, 2013, blz. 82, waar te lezen staat dat het Duitse grondwettelijk hof uitdrukkelijk heeft erkend dat het Hof bevoegd is om bij te dragen aan de ontwikkeling van het Unierecht.

60. Met name het arrest van 19 februari 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement (C-308/07 P; hierna: „arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement", EU:C:2009:103), is hoogst relevant voor het onderhavige geval, aangezien het Hof daarin heeft herinnerd aan het belang van het recht op een eerlijk proces zoals dit is verankerd in het hierboven reeds genoemde artikel 6, lid 1, EVRM, volgens hetwelk iedereen toegang heeft tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Aangaande de status van dit recht binnen de rechtsorde van de Unie heeft het Hof geoordeeld dat het recht op een eerlijk proces een grondrecht vormt dat de Europese Unie krachtens artikel 6, lid 2, EU eerbiedigt als een algemeen beginsel.[8] In dit verband dient te worden gepreciseerd dat het betrokken arrest is gewezen in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en dat het genoemde recht thans is verankerd in artikel 47 van het Handvest, dat onder meer bepaalt dat eenieder recht heeft op een onafhankelijk en *onpartijdig* gerecht. Hieruit blijkt dat het Unierecht beoogt een soortgelijk – of op zijn minst gelijkwaardig – beschermingsniveau te bieden als hetwelk wordt gewaarborgd door het EVRM.

61. Een van de juridische kwesties waarover het Hof zich destijds diende te buigen in het kader van een hogere voorziening tegen een beschikking van het Gerecht, was of het feit dat een of meer rechters deel hadden uitgemaakt van twee opeenvolgende rechtsprekende formaties en er dezelfde functies hadden waargenomen, zoals die van kamerpresident en rechter-rapporteur, twijfels kon doen rijzen over de onpartijdigheid van het Gerecht. Pro memorie, in de zaak die ten grondslag lag aan het betrokken arrest had de rekwirant aangevoerd dat de eerbiediging van het onpartijdigheidsbeginsel vereist dat een rechter, ook wanneer deze in dezelfde aanleg uitspraak doet, geen kennis kan nemen van een zaak die gebaseerd is op feiten die identiek zijn aan of voldoende verband houden met die van een zaak waarover hij reeds heeft geoordeeld.[9] Volgens hem was het recht op een onpartijdige rechter geschonden doordat de zaak die tot de bestreden beschikking heeft geleid, was toegewezen aan een rechtsprekende formatie bestaande uit rechters, waaronder de kamerpresident en de rechter-rapporteur, die ook deel uitmaakten van de rechtsprekende formatie die arrest had gewezen in een eerdere zaak, die deels dezelfde feiten betrof.

62. Het Hof heeft dit argument verworpen en heeft de voorgelegde rechtsvraag ontkennend beantwoord. Ook al vormen de waarborgen inzake de samenstelling van een gerecht de hoeksteen van het recht op een eerlijk proces, dan nog is volgens het Hof de omstandigheid dat rechters die een eerste keer kennis hebben genomen van een zaak, zitting houden in een andere rechtsprekende formatie die opnieuw kennis neemt van dezelfde zaak, op zich niet onverenigbaar met de vereisten van een eerlijk proces.[10] Het Hof heeft gepreciseerd dat in het bijzonder het feit dat een of meer rechters deel uitmaken van twee opeenvolgende formaties en daarin dezelfde functies uitoefenen, zoals kamerpresident of rechter-rapporteur, op zich geen invloed heeft op de beoordeling van de inachtneming van het vereiste van onpartijdigheid, aangezien deze functies in een collegiaal samengestelde formatie worden uitgeoefend.[11] Volgens het Hof gelden dergelijke argumenten a fortiori wanneer twee opeenvolgende formaties niet van dezelfde zaak kennis moeten nemen, maar van twee afzonderlijke zaken die in zekere mate met elkaar verbonden zijn.[12]

8 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 41.

9 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 39.

10 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 43.

11 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 44.

12 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 45.

63. Inzonderheid moet worden benadrukt dat het Hof zich heeft gebaseerd op het begrip „onpartijdigheid" zoals dat is ontwikkeld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") [13], teneinde het toe te passen op het rechtssysteem van de Unie. Meer concreet heeft het Hof opgemerkt dat het vereiste van onpartijdigheid eigenlijk twee elementen omvat. In de eerste plaats dient het gerecht onpartijdig te zijn in subjectieve zin, dat wil zeggen dat geen van zijn leden blijk mag geven van partijdigheid of persoonlijke vooringenomenheid; deze persoonlijke onpartijdigheid wordt vermoed tot bewijs van het tegendeel. In de tweede plaats moet het gerecht onpartijdig zijn in objectieve zin, dat wil zeggen voldoende waarborgen bieden om elke gerechtvaardigde twijfel dienaangaande uit te sluiten. [14]

64. Terugkomend op de feiten van voornoemde zaak waarover het Hof zich moest uitspreken, zij opgemerkt dat het Hof in het arrest ter zake erop heeft gewezen dat de rekwirant enerzijds geen enkel argument had aangevoerd dat twijfels kon oproepen bij de persoonlijke onpartijdigheid van de leden van het Gerecht en anderzijds geen enkel objectief element had aangevoerd dat twijfel deed rijzen over de onpartijdigheid van het Gerecht. [15] Het Hof heeft vastgesteld dat de rekwirant louter had verwezen naar de omstandigheid dat in de twee betrokken rechtsprekende formaties dezelfde rechters zitting hadden, hetgeen op zich niet onverenigbaar was met de vereisten van het recht op een eerlijk proces. [16] Derhalve heeft het Hof het tweede middel van de rekwirant, waarmee deze stelde dat het recht op een onpartijdige rechter was geschonden, ongegrond verklaard.

3. Toepassing op het bestuursrecht in ruime zin

65. Gelet op de centrale rol die de rechterlijke macht traditioneel vervult bij de uitlegging en toepassing van het recht, is het onpartijdigheidsvereiste weliswaar van bijzonder belang voor elk rechtssysteem, maar het is niet beperkt tot dit gebied. Aangezien de rechtsorde soevereine bevoegdheden verleent aan de bestuursorganen waardoor deze invloed kunnen uitoefenen op de rechtspositie van natuurlijke personen en rechtspersonen, rijst de noodzaak om de uitoefening van deze bevoegdheden te onderwerpen aan voorwaarden en zelfs aan zekere beperkingen teneinde de gewettigde belangen van laatstgenoemden te beschermen. [17] Dit moet ook tot uitdrukking komen in de wijze waarop bestuursorganen hun besluiten vaststellen, dat wil zeggen op procedureel gebied. Het procesrecht is immers minstens even belangrijk als de materiële regels van het bestuursrecht, aangezien het justitiabelen de mogelijkheid biedt hun rechten uit te oefenen. Door voorwaarden en beperkingen te stellen aan de uitoefening van soevereine bevoegdheden door bestuursorganen, wat in de regel op het niveau van het constitutionele recht gebeurt, beoogt de wetgever een wettigheidskader tot stand te brengen, wat een wezenlijk kenmerk van de rechtsstaat is. [18]

13 EHRM, 24 februari 1993, Fey tegen Oostenrijk, CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, § 28; 25 februari 1997, Findlay tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73, en 4 oktober 2007, Forum Maritime SA tegen Roemenië, CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116.

14 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 46.

15 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punt 47.

16 Arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, punten 48 en 49.

17 Zie Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, deel 10, nr. 3, mei 2004, blz. 303. De auteur oppert dat het verlenen van Europese bestuursbevoegdheden aan de burgers bijdraagt tot een versterkte status van burgerschap die verder reikt dan het strikt nationale kader. Volgens de auteur is dit noodzakelijk, gelet op de toenemende macht van de instellingen van de Unie.

18 Batalli, M., en Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior", *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, blz. 31. De auteurs wijzen erop dat het legaliteitsbeginsel wordt beschouwd als de grondslag van elke rechtsorde en als zodanig de rechtsstaat in wezen kenmerkt. Overeenkomstig dit beginsel moeten alle administratieve handelingen zijn gebaseerd op rechtsnormen.

66. De bovenstaande overwegingen gelden a fortiori voor een „rechtsunie" zoals de Europese Unie, waarvan de instellingen niet ontkomen aan toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met, inzonderheid, de Verdragen en de algemene rechtsbeginselen.[19] Tot de beginselen in het licht waarvan deze wettigheidstoetsing plaatsvindt, behoort het *recht op behoorlijk bestuur*, zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest, dat onder meer eenieder het recht garandeert „dat zijn zaken *onpartijdig*, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld" (cursivering door mij).

67. De bijzonderheid van artikel 41 van het Handvest ligt besloten in het feit dat het een aantal elementen van het objectieve legaliteitsbeginsel omvormt tot een subjectief recht op behoorlijk bestuur. Als zodanig verleent het de houder van het genoemde recht het recht om van het bestuurlijk gezag te verlangen dat het op een bepaalde manier handelt of dat het juist niet handelt.[20] Voor administratieve procedures voorziet deze bepaling in waarborgen die gelijkwaardig zijn aan die waarin de artikelen 47 en 48 van het Handvest voorzien voor gerechtelijke procedures. Hieruit volgt dat bepaalde rechten, zoals het recht te worden gehoord, zowel kunnen vallen onder het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur als onder de rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces, die in de artikelen 47 en 48 van het Handvest worden gewaarborgd.[21] Hun toepasselijkheid hangt derhalve af van de aard van de betrokken procedure. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 41 van het Handvest blijkt dat deze bepaling haar oorsprong vindt in nationale en Europese rechtstradities[22], en met name in de rechtspraak van het Hof waarin nu en dan het begrip „behoorlijk bestuur" is aangevoerd teneinde de rechtspositie van de justitiabelen te versterken.[23]

68. Aangezien het bestuursrecht van de Unie niet is gecodificeerd bij één enkel wetgevingsinstrument, maar veeleer bij een groot aantal rechtshandelingen die elk zien op een specifiek gebied[24], kunnen ook de administratieve procedures aanzienlijke verschillen vertonen.[25] Dit neemt niet weg dat bepaalde procedurele beginselen van bestuursrecht verplicht van toepassing zijn, daaronder begrepen de rechten die zijn vervat in artikel 41 van het Handvest, die

19 Arresten van 26 juni 2012, Polen/Commissie (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punt 36), en 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a. (C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 54).

20 Zie in die zin Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, deel 10, nr. 3, mei 2004, blz. 300. Zie ook Bousta, R., „Who said there is a ‚right to good administration'? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Public Law*, 2013, nr. 3, blz. 488, waar de auteur daarentegen stelt dat het recht op behoorlijk bestuur voorziet in procedurele waarborgen voor de verwezenlijking van de grondrechten.

21 Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 31).

22 In de Verdragen van de Unie is reeds een aantal bepalingen opgenomen die als inspiratiebron hebben gediend voor de codificatie van artikel 41 van het Handvest. Zo is artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest gebaseerd op artikel 296 VWEU, artikel 41, lid 3, van het Handvest op artikel 340 VWEU en artikel 41, lid 4, van het Handvest op artikel 20, lid 2, onder d), VWEU. Het vereiste van „onpartijdigheid", daarentegen, is niet uitdrukkelijk vermeld in de Verdragen. Alleen artikel 298 VWEU spreekt van een „onafhankelijk" Europees ambtenarenapparaat.

23 Zie in dit verband de toelichtingen bij artikel 41 van het Handvest (PB 2007, C 303, blz. 17), alsook arresten van 13 juli 1966, Consten en Grundig/Commissie (56/64 en 58/64, EU:C:1966:41, punt 501); 9 juli 1970, Tortora/Commissie (32/69, EU:C:1970:68, punt 11), en 31 maart 1992, Burban/Parlement (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punt 7).

24 Zie in dit verband, Mendes, J., „The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship", *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2021, blz. 544; Stelkens, U., en Andrijauskaite, A., „How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration", *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, blz. 68. Deze auteurs hebben het over de huidige „versnippering" van het bestuursrecht van de Unie, waaronder ook de administratieve procedure, over verschillende wetgevende handelingen.

25 In het verleden zijn er niettemin initiatieven ondernomen om een eenvormig wetboek van bestuursprocesrecht in te voeren, namelijk de resolutie van het Parlement van 15 januari 2013, aangenomen op grond van artikel 225 VWEU, met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie [2012/2024(INL); A7-0369/2012], alsook het voorstel voor een verordening betreffende een open, efficiënte en onafhankelijke administratie van de Europese Unie (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), door het Parlement goedgekeurd bij resolutie van 9 juni 2016 en waarin het de Commissie heeft verzocht om dat voorstel voor een verordening te bestuderen en een wetgevingsvoorstel in te dienen. De Commissie lijkt echter geen gevolg te hebben gegeven aan dit verzoek.

samen het recht op behoorlijk bestuur verankeren. Vanwege zijn constitutionele rang binnen de rechtsorde van de Unie doet artikel 41 van het Handvest een *horizontaal* recht op behoorlijk bestuur ontstaan dat voor elke administratieve procedure geldt, ook wanneer de wetgevende handeling tot vaststelling van die procedure daarin niet uitdrukkelijk voorziet. [26]

69. Ter illustratie van de draagwijdte van dit recht, en inzonderheid van het onpartijdigheidsvereiste in het bestuursrecht van de Unie, zal ik hieronder enkele voorbeelden geven uit de rechtspraak van het Hof op de gebieden van het mededingingsrecht [27], geneesmiddelenvergunningen [28] en het economisch en begrotingstoezicht van de eurozone [29], alsook op het gebied van het ambtenarenrecht. [30] De analyse van deze rechtspraak zal het uitgangspunt vormen voor de verdere beoordeling of het onpartijdigheidsvereiste kan worden toegepast op onderzoeken in het kader van een tuchtprocedure.

a) Mededingingsrecht

70. Uit het arrest van 11 juli 2013, Ziegler/Commissie (C-439/11 P; hierna: „arrest Ziegler/Commissie", EU:C:2013:513), kunnen nuttige lessen worden getrokken voor de toepassing van het recht op behoorlijk bestuur op procedures die door het mededingingsrecht worden beheerst. In de genoemde zaak, die betrekking had op de deelname van verschillende ondernemingen aan een mededingingsregeling in de sector van internationale verhuisdiensten, moest het Hof onder meer uitmaken of de Commissie, in haar hoedanigheid van autoriteit belast met het opleggen van sancties voor ongeoorloofde mededingingsregelingen, de rechten van de betrokken ondernemingen had geëerbiedigd. Volgens een van de betrokken ondernemingen vertoonde de beschikking waarbij de Commissie haar een boete had opgelegd, een gebrek aan objectieve onpartijdigheid omdat de Commissie bij de gelaakte inbreuk was betrokken, zowel doordat zij een van de slachtoffers was, als door het feit dat sommige van haar ambtenaren in de inbreukmakende activiteiten verwikkeld waren. Dit betoog was gestoeld op de premisse dat slachtoffers van een inbreuk niet mogen worden gevraagd om daarover uitspraak te doen. [31]

71. Het Hof heeft deze argumenten onderzocht en daarbij ten eerste vastgesteld dat de Commissie weliswaar niet kan worden beschouwd als een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 6 EVRM, maar dat dit niet wegneemt dat zij de grondrechten van de Unie, waaronder het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur, moet eerbiedigen tijdens de administratieve procedure. Het Hof heeft gepreciseerd dat dit artikel – en niet artikel 47 – van het Handvest de administratieve procedure inzake mededingingsregelingen bij de Commissie beheerst. [32] Deze vaststelling werpt een zeer verhelderend licht op de respectieve werkingssferen van beide bepalingen, alsook op hun onderling verband, twee aspecten waarop ik reeds de aandacht heb gevestigd in deze conclusie. [33]

26 Zie in die zin Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU", *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 2008, blz. 116. De auteur betoogt dat artikel 41 van het Handvest een „gecomprimeerde en algemene" codificatie vormt waarbij de voornaamste procedurele rechten als subjectieve rechten zijn vastgesteld.

27 Zie de punten 70 e.v. van deze conclusie.

28 Zie de punten 76 e.v. van deze conclusie.

29 Zie de punten 84 e.v. van deze conclusie.

30 Zie de punten 91 e.v. van deze conclusie.

31 Arrest Ziegler/Commissie, punt 146.

32 Arrest Ziegler/Commissie, punt 154.

33 Zie punt 67 van deze conclusie.

72. Onder verwijzing naar zijn rechtspraak, en meer bepaald naar het hierboven [34] aangehaalde arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, heeft het Hof in herinnering gebracht dat eenieder er onder meer recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig worden behandeld door de instellingen van de Unie. Dit vereiste van onpartijdigheid omvat enerzijds de subjectieve onpartijdigheid, in die zin dat geen lid van de betrokken instelling die belast is met de zaak, blijk mag geven van partijdigheid of persoonlijke vooringenomenheid, en anderzijds de objectieve onpartijdigheid in die zin dat de instelling voldoende waarborgen moet bieden om elke gerechtvaardigde twijfel dienaangaande uit te sluiten. [35]

73. Na te hebben opgemerkt dat in de betrokken zaak alleen het begrip „objectieve onpartijdigheid" aan de orde was, heeft het Hof op de door de betrokken onderneming aangevoerde argumenten geantwoord dat het enkele feit dat de Commissie een onderzoek instelt naar een kartel dat de financiële belangen van de Unie heeft geschaad, en daarvoor een sanctie oplegt, niet betekent dat de Commissie niet objectief onpartijdig is. Anders zou louter de mogelijkheid dat de Commissie of een andere instelling van de Unie het slachtoffer is geworden van een mededingingsbeperkende gedraging, immers tot gevolg hebben dat zij haar bevoegdheid verliest om een onderzoek in te stellen naar die gedraging, hetgeen niet kan worden aanvaard. In dat verband heeft het Hof er in het bijzonder op gewezen dat een van de door de Verdragen aan de Commissie opgedragen taken volgens de bewoordingen van artikel 105 VWEU er juist in bestaat, te waken voor de toepassing van de in de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU neergelegde beginselen. [36]

74. Vervolgens heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de diensten van de Commissie die zijn belast met de vervolging van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie, en die welke verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de verhuizingen van de ambtenaren en personeelsleden van deze instelling, tot dezelfde organisatiestructuur behoren, op zich evenmin afdoet aan de objectieve onpartijdigheid van deze instelling, aangezien deze diensten noodzakelijkerwijs deel uitmaken van de structuur waartoe zij behoren. [37] Tot slot heeft het Hof in herinnering gebracht dat de beschikkingen van de Commissie kunnen worden onderworpen aan toetsing door de Unierechter en dat het Unierecht voorziet in een stelsel van rechterlijke toetsing van met name de beschikkingen van de Commissie inzake procedures op grond van artikel 101 VWEU dat alle door artikel 47 van het Handvest vereiste garanties biedt. [38]

75. In het licht van al die elementen heeft het Hof geconcludeerd dat er geen aanwijzingen waren op grond waarvan kon worden vermoed dat de Commissie haar onpartijdigheidsverplichting niet was nagekomen. Zodoende heeft het Hof geoordeeld dat het Gerecht geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het door de betrokken onderneming aangevoerde middel inzake schending van het recht op een eerlijk proces en van het algemene beginsel van behoorlijk bestuur af te wijzen. [39]

34 Zie punt 63 van deze conclusie.

35 Arrest Ziegler/Commissie, punt 155.

36 Arrest Ziegler/Commissie, punten 155 en 156.

37 Arrest Ziegler/Commissie, punt 158.

38 Arrest Ziegler/Commissie, punt 159.

39 Arrest Ziegler/Commissie, punt 160.

b) Vergunningen voor geneesmiddelen

76. Ook al kan het mededingingsrecht uit bestuursrechtelijk oogpunt een bijzonder gebied lijken, gelet op de ruime controlebevoegdheden die aan de Commissie zijn verleend, op grond waarvan het gerechtvaardigd is dat zekere garanties worden toegekend aan rechtspersonen die onder die wettelijke regeling vallen [40], uit het arrest van 27 maart 2019, August Wolff en Remedia/Commissie (C-680/16 P; hierna: „arrest Wolff/Commissie", EU:C:2019:257), kan toch duidelijk worden afgeleid dat het in artikel 41 van het Handvest neergelegde onpartijdigheidsvereiste onverkort van toepassing is op administratieve procedures bij de verschillende instellingen, organen en organisaties van de Unie. Bovendien bevat dit arrest nuttige verhelderingen over de omvang van de verplichtingen die rusten op de ambtenaren en personeelsleden ervan.

77. In het geschil dat ten grondslag lag aan het genoemde arrest, ging het om een besluit dat de Commissie had genomen met betrekking tot nationale vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen en waarvoor zij zich had gebaseerd op het advies dat was uitgebracht door het Comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (hierna: „Comité"), dat is belast met de opstelling van adviezen van het Europees Geneesmiddelenbureau (hierna: „EMA") met betrekking tot alle vragen in verband met de beoordeling van geneesmiddelen voor menselijk gebruik. De rekwirantes in die zaak hadden verzocht om nietigverklaring van dit besluit en daarbij met name aangevoerd dat de hoofdrapporteur, die door het Comité was aangewezen om het advies van dat Comité voor te bereiden, in casu in een dubbele hoedanigheid had opgetreden, aangezien zij ook in dienst was bij de nationale autoriteit die de procedure bij het Comité aanhangig had gemaakt. Er was dus sprake van een overlapping van functies en van een belangenconflict dat een gerechtvaardigde twijfel deed rijzen over de onpartijdigheid van de procedure. [41]

78. Het Hof heeft de door de rekwirantes aangevoerde argumenten beoordeeld en daarbij ten eerste in herinnering gebracht dat de instellingen, organen en instanties van de Unie verplicht zijn de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten, waaronder het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur, te eerbiedigen. Het Hof heeft de aandacht gevestigd op het feit dat artikel 41, lid 1, van het Handvest met name bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. [42]

79. Dienaangaande heeft het Hof opgemerkt dat het vereiste van onpartijdigheid, waaraan de instellingen, organen en instanties bij de uitvoering van hun taken moeten voldoen, de gelijke behandeling die aan de Unie ten grondslag ligt, beoogt te waarborgen. Dit vereiste moet met name mogelijke belangenconflicten van ambtenaren en andere personeelsleden die voor rekening van de instellingen, organen en instanties optreden, voorkomen. Aangezien het van fundamenteel belang is dat de onafhankelijkheid en de integriteit gewaarborgd zijn, zowel voor de interne werking als voor het externe imago van de instellingen, organen en instanties van de Unie, geldt de eis van onpartijdigheid voor alle omstandigheden waarvan de ambtenaar die of het personeelslid dat zich over een zaak dient uit te spreken redelijkerwijs moet begrijpen dat deze zijn onafhankelijkheid ter zake in de ogen van derden kunnen aantasten. [43]

40 Zie in die zin Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (onder redactie van Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford, 2014, artikel 41, 41.25, blz. 1 077.

41 Arrest Wolff/Commissie, punt 21.

42 Arrest Wolff/Commissie, punten 24 en 25.

43 Arrest Wolff/Commissie, punt 26.

80. Voorts moeten deze instellingen, organen en instanties volgens het Hof voldoen aan de twee componenten van het vereiste van onpartijdigheid, namelijk, ten eerste, de subjectieve onpartijdigheid, die vereist dat geen enkel lid van de betrokken instelling blijk geeft van partijdigheid of persoonlijke vooringenomenheid, en, ten tweede, de objectieve onpartijdigheid, die vereist dat deze instelling voldoende waarborgen biedt om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent een eventuele vooringenomenheid uit te sluiten.[44] Wat meer bepaald deze tweede component van het beginsel van onpartijdigheid betreft, heeft het Hof opgemerkt dat wanneer in het kader van een procedure die kan leiden tot een voor een justitiabele bezwarend besluit, aan verschillende instellingen, organen of instanties van de Unie eigen en onderscheiden verantwoordelijkheden zijn toegewezen, elk van die entiteiten, voor zover zij bij de procedure betrokken is, dient te voldoen aan het vereiste van objectieve onpartijdigheid. Zelfs indien slechts een van die entiteiten niet aan dit vereiste heeft voldaan, kan een dergelijk gebrek dus de rechtmatigheid van het aan het eind van de betrokken procedure door de andere entiteit genomen besluit aantasten.[45]

81. Het Hof heeft het standpunt van de rekwirantes gedeeld door te erkennen dat de bijzondere omstandigheden van de zaak twijfels konden doen rijzen over de eerbiediging van het beginsel van onpartijdigheid. Meer concreet heeft het Hof geoordeeld dat de objectieve onpartijdigheid van het betrokken Comité in gevaar kon komen wegens het belangenconflict dat voortvloeide uit de overlapping van functies bij een van zijn leden, ongeacht het persoonlijke gedrag van dat lid.[46] Doorslaggevende elementen waren volgens het Hof de aan de rapporteur opgedragen taak binnen het genoemde Comité en het ontbreken van toereikende garanties ter voorkoming van ongepaste beïnvloeding van het advies van het Comité. Het Hof heeft derhalve vastgesteld dat het aan het Comité stond om, gelet op de verantwoordelijkheden van de rapporteur, bijzondere waakzaamheid aan de dag te leggen bij de toewijzing van deze functie, om elke gerechtvaardigde twijfel over mogelijke vooringenomenheid te vermijden.[47]

82. Het Hof heeft eraan herinnerd dat niet hoefde te worden vastgesteld dat het gebrek aan onpartijdigheid resulteerde uit de specifieke kenmerken van de rol die de rapporteur had gespeeld in het kader van de voor het Comité gevoerde procedures om te bewijzen dat de organisatie van de administratieve procedure onvoldoende garanties had geboden om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent mogelijke vooringenomenheid uit te sluiten. Het volstond dat hierover gerechtvaardigde twijfel bestond die niet kon worden weggenomen.[48] In de genoemde zaak heeft het Hof in wezen vastgesteld dat derde waarnemers op goede gronden van mening konden zijn dat de nationale autoriteit die de aangelegenheid aan dit Comité had voorgelegd, de besluitvorming van het laatstgenoemde kon beïnvloeden.[49] De waarde van dit arrest ligt besloten in het feit dat het een zekere bewijsstandaard heeft vastgesteld aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de objectieve onpartijdigheid in een concreet geval in het gedrang is gebracht. Hierop kom ik later nog terug, wanneer ik de onderhavige zaak onderzoek in het licht van de in de rechtspraak ontwikkelde criteria.

44 Arrest Wolff/Commissie, punt 27.

45 Arrest Wolff/Commissie, punt 28.

46 Arrest Wolff/Commissie, punt 30.

47 Arrest Wolff/Commissie, punt 38.

48 Arrest Wolff/Commissie, punt 37.

49 Arrest Wolff/Commissie, punt 39.

83. Om bovenstaande redenen is het Hof tot de slotsom gekomen dat het Gerecht blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het Comité voldoende garanties had geboden om elke gerechtvaardigde twijfel over de inachtneming van de in artikel 41 van het Handvest neergelegde verplichting tot onpartijdigheid uit te sluiten.

c) Economisch en begrotingstoezicht van de eurozone

84. Ook het arrest van 20 december 2017, Spanje/Raad (C-521/15; hierna: „arrest Spanje/Raad", EU:C:2017:982), mag niet ontbreken in een overzicht van de rechtspraak over het onpartijdigheidsvereiste in het kader van een administratieve procedure. De relevantie van dit arrest vloeit voort uit het feit dat de daarin aan de orde zijnde administratieve procedure voorziet in een fase van onderzoek jegens lidstaten, hetgeen de vraag doet rijzen of laatstgenoemde het in artikel 41, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur kunnen inroepen teneinde de rechtmatigheid van een administratieve handeling te betwisten.[50] Het Hof heeft uitdrukkelijk geen standpunt ingenomen over de vraag of een lidstaat kan worden aangemerkt als of gelijkgesteld met „eenieder", in de zin van voornoemde bepaling, en zich op grond daarvan kan beroepen op het daarin geformuleerde recht. Niettemin heeft het Hof opgemerkt dat dit recht een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht, dat als zodanig door de lidstaten kan worden ingeroepen en waaraan de rechtmatigheid van elk administratief besluit van de instellingen van de Unie derhalve moet worden getoetst.

85. De zaak die ten grondslag lag aan het arrest Spanje/Raad, speelde zich af op het gebied van het economisch en begrotingstoezicht van de eurozone en had concreet betrekking op de onderzoeksbevoegdheden van het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) ten aanzien van de lidstaten. Dit geschil vond zijn oorsprong in een besluit waarin de Raad tot de conclusie was gekomen dat het Koninkrijk Spanje door ernstige nalatigheid een verkeerde voorstelling van gegevens had gegeven aan Eurostat, en om die reden een boete aan de genoemde lidstaat had opgelegd. Het bestreden besluit was gebaseerd op gegevens die waren verkregen in het kader van onderzoeken naar manipulatie van statistische gegevens in Spanje.

86. Tegen dit bestreden besluit had deze lidstaat een beroep tot nietigverklaring ingesteld, waarin hij met name aanvoerde dat het recht op behoorlijk bestuur was geschonden op grond dat de onderzoeksprocedure was uitgevoerd onder voorwaarden die de objectieve onpartijdigheid van de Commissie niet garandeerden.[51] Meer concreet had Spanje aangevoerd dat enkele van de functionarissen die hadden deelgenomen aan de bezoeken van Eurostat aan Spanje voorafgaand aan de vaststelling van het besluit tot inleiding van het onderzoek, ook behoorden tot het team dat vervolgens door de Commissie in het kader van die onderzoeksprocedure werd ingezet.

87. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, heeft het Hof de vermeende onrechtmatigheid van het bestreden besluit van de Raad onderzocht in het licht van het algemene beginsel dat een afspiegeling vormt van het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur en heeft het daarbij zijn rechtspraak in herinnering gebracht volgens welke de instellingen van de Unie het bovengenoemde algemene rechtsbeginsel in acht moeten nemen in het kader van administratieve procedures tegen lidstaten die kunnen leiden tot besluiten die voor deze lidstaten bezwarend zijn.[52] Onder verwijzing naar het hierboven aangehaalde arrest Ziegler/Commissie heeft het Hof erop gewezen dat de instellingen de plicht hebben te voldoen

50 Arrest Spanje/Raad, punt 89.

51 Arrest Spanje/Raad, punt 86.

52 Arrest Spanje/Raad, punt 90.

aan het vereiste van onpartijdigheid, en wel aan beide componenten daarvan, te weten, ten eerste, de subjectieve onpartijdigheid, die vereist dat geen enkel lid van de betrokken instelling blijk geeft van partijdigheid of persoonlijk vooroordeel, en, ten tweede, de objectieve onpartijdigheid, die vereist dat die instelling voldoende waarborgen biedt om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent een eventueel vooroordeel uit te sluiten. [53]

88. Het Hof heeft het door Spanje aangevoerde verwijt van partijdigheid van de hand gewezen door in wezen te oordelen dat die bezoeken enerzijds, en die onderzoeksprocedure anderzijds, binnen afzonderlijke rechtskaders vielen en elk een ander doel dienden. [54] Volgens het Hof moest immers worden vastgesteld dat de beoordelingen die Eurostat respectievelijk de Commissie diende te maken, noodzakelijkerwijs verschillend waren, zelfs wanneer de gegevens waarop die onderzoeken betrekking hadden deels samenvielen met die welke aan de orde waren in de onderzoeksprocedure. Bijgevolg liepen de beoordelingen die Eurostat na de bezoeken aan de betrokken lidstaat had gemaakt over de kwaliteit van sommige van die gegevens, op zichzelf niet vooruit op het standpunt dat de Commissie zou kunnen innemen ten aanzien van de vraag of die gegevens verkeerd waren voorgesteld, in het geval dat deze instelling vervolgens zou besluiten een onderzoeksprocedure in dit verband in te leiden. [55]

89. Dientengevolge kon het Hof uit het feit dat de uitvoering van een onderzoeksprocedure op basis van een bepaalde rechtsgrondslag was opgedragen aan een team dat grotendeels was samengesteld uit functionarissen van Eurostat die vóór de inleiding van die procedure reeds hadden deelgenomen aan de door die dienst op basis van een andere rechtsgrondslag in de betrokken lidstaat afgelegde bezoeken, als zodanig niet afleiden dat het aan het einde van die procedure vastgestelde besluit onrechtmatig was wegens schending van het vereiste van objectieve onpartijdigheid waaraan de Commissie diende te voldoen. [56]

90. Bovendien heeft het Hof gepreciseerd dat de bevoegdheid om de onderzoeksprocedure in te leiden, de verantwoordelijkheid om het onderzoek te doen en de mogelijkheid om aan de Raad de aanbevelingen en voorstellen te doen die na het onderzoek geboden waren, niet toekwamen aan Eurostat, maar aan de Commissie, en dus aan de als college handelende commissarissen. Het Hof heeft benadrukt dat het relevante rechtskader aan de functionarissen van Eurostat geen enkele eigen verantwoordelijkheid toekende bij de uitvoering van de onderzoeksprocedure, zodat de rol die de functionarissen van Eurostat in deze onderzoeksprocedure was toevertrouwd, niet bepalend was voor het verloop noch voor de afloop van deze procedure. Op grond daarvan heeft het Hof geoordeeld dat niet kon worden aangenomen dat het feit dat de onderzoeksprocedure was toevertrouwd aan een team dat grotendeels bestond uit medewerkers van Eurostat die vóór de inleiding van die procedure reeds aan de door die dienst in Spanje afgelegde bezoeken hadden deelgenomen, het bestreden besluit aantastte doordat de Commissie beweerdelijk niet aan de eis van objectieve onpartijdigheid had voldaan. Derhalve heeft het Hof het door Spanje aangevoerde middel dat het recht op behoorlijk bestuur was geschonden, ongegrond verklaard.

53 Arrest Spanje/Raad, punt 91.

54 Arrest Spanje/Raad, punt 96.

55 Arrest Spanje/Raad, punten 99 en 100.

56 Arrest Spanje/Raad, punt 101.

4. Toepassing op het ambtenarenrecht

91. De in de vorige punten aangehaalde arresten zijn illustratief voor de wijze waarop het onpartijdigheidsbeginsel wordt toegepast in administratieve procedures die aanhangig zijn bij instellingen, organen en instanties van de Unie. Hetgeen de hierboven besproken zaken met elkaar gemeen hebben, is dat de procedures in kwestie betrekking hadden op rechtspersonen en lidstaten, dat wil zeggen partijen die zouden kunnen worden beschouwd als „vreemd" aan de administratie van de Unie. Ik ben niettemin van mening dat er geen enkele legitieme grond is om ambtenaren en personeelsleden van de administratie uit te sluiten van de kring van personen die de bescherming van artikel 41 van het Handvest genieten. [57] Wel integendeel, in dit verband moet ik ten eerste vaststellen dat krachtens deze bepaling „eenieder" er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig worden behandeld, en ten tweede dat deze bepaling geen onderscheid maakt tussen het bestuursrecht van de Unie als zodanig en het Europees openbaar ambt, aangezien dit laatste eveneens valt onder het bestuursrecht in de ruime zin van het woord. Bijgevolg moet het onpartijdigheidsvereiste worden beschouwd als een beginsel van algemene draagwijdte dat van toepassing is op elke administratieve procedure. Zoals hieronder zal worden verduidelijkt aan de hand van voorbeelden, vindt deze uitlegging steun in de bestaande rechtspraak van het Hof.

a) Procedure tot opheffing van immuniteit van een ambtenaar

92. In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat het recht op behoorlijk bestuur, zoals blijkt uit artikel 41, lid 2, van het Handvest, in werkelijkheid meerdere rechten omvat, waaronder met name het recht te worden gehoord. In het arrest van 18 juni 2020, Commissie/RQ (C-831/18 P; hierna: „arrest Commissie/RQ", EU:C:2020:481), waarop ik hieronder zal ingaan, heeft het Hof zich uitgesproken over de draagwijdte van *het recht te worden gehoord* [58] in het kader van een procedure tot opheffing van immuniteit van een ambtenaar van de Unie. Het betrokken arrest had bijgevolg betrekking op een wezenlijk aspect van het Europees openbaar ambt, dat wordt gewaarborgd door Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie [59] teneinde de goede werking te waarborgen van de instellingen, organen en instanties van de Unie. De relevantie van dit arrest voor de beoordeling van de onderhavige zaak ligt besloten in het feit dat het algemene overwegingen bevat over de uitlegging van artikel 41 van het Handvest, die mijns inziens – om redenen die ik verderop zal toelichten – van overeenkomstige toepassing zijn op het onpartijdigheidsvereiste.

93. In het relevante deel van de beoordeling heeft het Hof om te beginnen in herinnering gebracht dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging volgens vaste rechtspraak een algemeen beginsel van het recht van de Unie vormt. [60] Het Hof heeft opgemerkt dat het recht om meer in het bijzonder in elke procedure te worden gehoord, integraal deel uitmaakt van dat algemeen beginsel en thans niet alleen is neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest, die de eerbiediging garanderen van de rechten van de verdediging alsmede van het recht op een eerlijk proces in het kader van elke procedure in rechte, maar ook in artikel 41 ervan, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt. [61] Lid 2 van artikel 41 bepaalt immers dat het recht op behoorlijk bestuur onder meer het recht van eenieder inhoudt om te worden gehoord voordat jegens hem

57 Zie in die zin Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4e druk, Berlijn, 2021, artikel 41, punt 10.

58 Zie ook arrest van 4 juni 2020, EDEO/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punt 70), eveneens met betrekking tot het recht te worden gehoord in ambtenarenzaken.

59 PB 2010, C 83, blz. 266.

60 Arrest Commissie/RQ, punt 64.

61 Arrest Commissie/RQ, punt 65.

een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.[62] In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals hierboven in deze conclusie reeds is aangegeven in verband met het onpartijdigheidsvereiste, het Hof met nadruk wijst op het parallellisme tussen de door de artikelen 41 en 47 van het Handvest gewaarborgde rechten die telkens op een specifieke soort procedure van toepassing zijn.

94. Vervolgens heeft het Hof opgemerkt dat artikel 41, lid 2, van het Handvest, zoals uit de bewoordingen ervan blijkt, algemeen toepasselijk is. Volgens het Hof moet het recht om te worden gehoord bijgevolg worden geëerbiedigd in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijk procedureel recht. Bovendien waarborgt dit recht dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden.[63] Aangezien deze overwegingen stroken met de opmerkingen die ik hierboven heb geformuleerd ter onderbouwing van de stelling dat het onpartijdigheidsvereiste moet worden begrepen als een beginsel van algemene draagwijdte dat van toepassing is op elke administratieve procedure, ligt het mijns inziens voor de hand dat artikel 41 van het Handvest wat dit vereiste betreft eveneens toepassing vindt op het Europees openbaar ambt.

95. Een andere reden waarom aan het arrest Commissie/RQ bijzonder belang toekomt, vloeit voort uit het feit dat het aanwijzingen bevat over bepaalde aspecten van het algemene bestuursrecht van de Unie die van doorslaggevend belang kunnen zijn voor de beoordeling van de onderhavige zaak en waarop ik verderop in deze conclusie zal terugkomen[64], namelijk de rechtsgevolgen die moeten worden verbonden aan een besluit van de administratie dat is vastgesteld met schending van de procedurele rechten van de betrokken persoon.

96. In dit verband heeft het Hof gewezen op zijn vaste rechtspraak volgens welke schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, slechts leidt tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben.[65] Dienaangaande heeft het Hof gepreciseerd dat van een rekwirant die schending van zijn rechten van verdediging aanvoert, niet mag worden verlangd dat hij aantoont dat het besluit van de betrokken Unie-instelling anders zou hebben geluid, maar wel dat zulks niet helemaal is uitgesloten. Deze vraag moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het concrete geval.[66]

b) Procedure tot ontslag van een lid van de Commissie

97. Ter afronding van dit rechtspraakoverzicht moet nog het arrest van 25 februari 2021, Dalli/Commissie (C-615/19 P; hierna: „arrest Dalli/Commissie”, EU:C:2021:133), worden aangehaald, ter illustratie van de wijze waarop het onpartijdigheidsbeginsel wordt toegepast in ambtenarenzaken. De zaak die aan dit arrest ten grondslag lag, vond zijn oorsprong in een beroep dat een voormalig lid van de Europese Commissie bij het Gerecht had ingesteld tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de – met name immateriële – schade die de

62 Arrest Commissie/RQ, punt 66.

63 Arrest Commissie/RQ, punt 67.

64 Zie de punten 111-118 van deze conclusie.

65 Arrest Commissie/RQ, punt 105.

66 Arrest Commissie/RQ, punten 106 en 107.

betrokkene zou hebben geleden ten gevolge van vermeend onrechtmatige gedragingen van de Commissie en OLAF, die verband hielden met zijn vertrek als lid van de Commissie. Ter onderbouwing van zijn beroep had de verzoeker verschillende grieven aangevoerd met betrekking tot het onrechtmatige gedrag van de Commissie en OLAF, die het Gerecht echter in hun geheel had afgewezen.

98. In zijn hogere voorziening had de rekwirant aangevoerd dat het Gerecht blijk had gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door vast te stellen dat er in het kader van het tegen hem gevoerde onderzoek hoegenaamd geen sprake was geweest van schending van het in artikel 41 van het Handvest neergelegde onpartijdigheidsvereiste. Volgens de rekwirant was er echter wel degelijk sprake geweest van elementen die legitieme twijfel konden doen rijzen over de onpartijdigheid van het onderzoek. Ten eerste had hij kritiek geuit op het feit dat de directeur van OLAF rechtstreeks kon deelnemen aan het onderzoek, terwijl de geldende regeling hem – volgens de rekwirant – alleen bevoegdheid verleende om onderzoeken te leiden. Ten tweede had het Gerecht volgens de rekwirant ten onrechte geoordeeld dat de deelname van vertegenwoordigers van een nationale autoriteit aan het onderzoek de objectieve onpartijdigheid van OLAF niet had aangetast, ook al was een van die vertegenwoordigers tevens lid van het Comité van toezicht. [67]

99. Het Hof heeft de argumenten van de rekwirant niet gevolgd en heeft het middel inzake een onjuiste rechtsopvatting die in wezen was gestoeld op een vermeende schending van het onpartijdigheidsvereiste, derhalve afgewezen. Meer in bijzonder is het Hof tot de slotsom gekomen dat geen van de door de rekwirant aangevoerde omstandigheden twijfels kon doen rijzen over de naleving van het onpartijdigheidsvereiste.

100. Wat ten eerste de onjuiste rechtsopvatting betreft waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven in zijn uitspraak over de deelname van de directeur van OLAF aan het onderzoek, heeft het Hof in herinnering gebracht dat artikel 41, lid 1, van het Handvest onder meer bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig worden behandeld door de instellingen, organen en instanties van de Unie. [68] Het Hof heeft uiteengezet dat die instellingen, organen en instanties verplicht zijn om te voldoen aan het vereiste van onpartijdigheid, en wel aan beide componenten daarvan, te weten enerzijds de subjectieve onpartijdigheid, en anderzijds de objectieve onpartijdigheid. Vervolgens heeft het Hof duidelijkheid verschaft over de bevoegdheden van de directeur van OLAF en daartoe verwezen naar de relevante bepalingen van de verordening betreffende onderzoeken door deze dienst [69], waaruit volgens het Hof volgt dat de directeur van OLAF een actieve rol moest spelen bij het uitvoeren van onderzoeken. Het Hof heeft opgemerkt dat de rekwirant niet had aangetoond dat de rechtstreekse deelname van de directeur van OLAF aan bepaalde onderzoeksactiviteiten afbreuk kon doen aan diens objectieve onpartijdigheid. Voorts heeft het Hof erop gewezen dat de rekwirant de geldigheid van die bepalingen niet had betwist. Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat het Gerecht geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat die rechtstreekse deelname geen afbreuk had gedaan aan de onpartijdigheid van het onderzoek.

101. Wat ten tweede het feit betreft dat aan een verhoor was deelgenomen door een vertegenwoordiger van een nationale autoriteit die tevens lid was van het Comité van toezicht, heeft het Hof erkend dat de omstandigheid dat een lid van dat comité rechtstreeks betrokken was geweest bij onderzoeksactiviteiten van OLAF, gerechtvaardigde twijfel kon doen rijzen over het

67 Arrest Dalli/Commissie, punten 106 en 107.

68 Arrest Dalli/Commissie, punten 111-118.

69 Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), PB 1999, L 136, blz. 1.

bestaan van een eventueel positief of negatief vooroordeel van dat lid wanneer het in dat comité taken vervulde die verband hielden met het toezicht op de omstandigheden waarin de onderzoeksactiviteiten in kwestie hadden plaatsgevonden.[70] Hoewel de objectieve onpartijdigheid van een lid van het Comité van toezicht dus in twijfel kon worden getrokken wanneer het in die hoedanigheid toezichthoudende taken vervulde, kon volgens het Hof de omstandigheid dat die persoon een dergelijk toezicht naderhand diende uit te oefenen, geen gegronde twijfel doen rijzen over zijn onpartijdigheid tijdens zijn deelname aan een onderzoeksactiviteit. Hieruit heeft het Hof afgeleid dat het door de rekwirant opgeworpen gebrek aan objectieve onpartijdigheid in voorkomend geval weliswaar kon worden ingeroepen met betrekking tot het advies dat het Comité van toezicht had uitgebracht over het OLAF-onderzoek, maar dat dat gebrek geen afbreuk kon doen aan de inachtneming van het beginsel van onpartijdigheid bij dat onderzoek, met name tijdens de hoorzitting waaraan een lid van dat comité had deelgenomen. In dit verband heeft het Hof vastgesteld dat de argumentatie van de rekwirant erop was gericht de rechtmatigheid van de bewijsgaring door OLAF te betwisten, en niet de rechtmatigheid van het advies van het Comité van toezicht. Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat het argument dat het Gerecht ter zake blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, ongegrond moest worden verklaard.

C. Uit de rechtspraak te trekken lessen

102. Nu we op dit punt zijn aanbeland, moet eerst worden nagegaan wat het bovenstaande rechtspraakoverzicht ons kan leren over het begrip „onpartijdigheid” in het Unierecht. Daarna kunnen we ons buigen over de hogere voorziening die het Parlement[71] in deze zaak heeft ingesteld.

103. Ten eerste pleiten de voorbeelden die ik in dit rechtspraakoverzicht heb aangehaald voor de toepassing van het onpartijdigheidsvereiste in ambtenarenzaken. Ik kom tot deze conclusie op grond van het feit dat uit de arresten Commissie/RQ[72] en Dalli/Commissie[73] duidelijk blijkt dat artikel 41, lid 1, van het Handvest *van toepassing is op administratieve procedures die voorzien in een onderzoeksfase en betrekking hebben op de rechtspositie van ambtenaren* en leden van de Commissie, of nu hun vrijstelling van rechtsvervolging of het behoud zelf van hun ambt in geding is.

104. Ten tweede blijkt uit het arrest Wolff/Commissie[74] dat met het onpartijdigheidsvereiste wordt beoogd een gelijke behandeling te garanderen. Voorts kan uit dit arrest worden afgeleid dat het onpartijdigheidsvereiste, aangezien zowel de interne werking als het externe imago van de instellingen, organen en instanties van de Unie afhankelijk is van de inachtneming daarvan, moet gelden op alle activiteitengebieden van de administratie van de Unie, daaronder begrepen *de aspecten die verband houden met het beheer van het ambtenarenapparaat*, zoals de benoeming, bevordering en bestraffing van ambtenaren.

105. Ten derde moet erop worden gewezen dat het begrip „onpartijdigheid” volgens de rechtspraak[75] van het Hof uit twee componenten bestaat, namelijk, ten eerste, de subjectieve onpartijdigheid, die vereist dat geen enkel lid van de betrokken instelling blijk geeft van

70 Arrest Dalli/Commissie, punten 119-124.

71 Zie de punten 119 e.v. van deze conclusie.

72 Punt 65.

73 Punt 111.

74 Punt 26.

75 Zie de punten 80, 87, 98 en 100 van deze conclusie.

partijdigheid of persoonlijke vooringenomenheid, en, ten tweede, de objectieve onpartijdigheid, die vereist dat deze instelling voldoende waarborgen biedt om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent een eventuele vooringenomenheid uit te sluiten.

106. Ten vierde kan – wat betreft deze tweede component – uit het arrest Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement [76] worden afgeleid dat de omstandigheid dat personen die moeten meewerken aan de vaststelling van een rechterlijk of administratief besluit voorkennis hebben van de feiten van de zaak, op zich niet ertoe leidt dat aan dit besluit een vormgebrek kleeft wegens gebrek aan onpartijdigheid. Zoals blijkt uit de arresten Wolff/Commissie [77] en Spanje/Raad [78] kan een dergelijke voorkennis immers vaak niet worden vermeden, wegens een functie die de betrokken personen eerder hebben vervuld of die zij gelijktijdig uitoefenen. Veeleer moet worden nagegaan of er in het concrete geval bij de ambtenaren en personeelsleden die optreden voor rekening van de instellingen, organen en instanties sprake is van een *belangenconflict* dat een *legitieme twijfel doet ontstaan over de onpartijdigheid van de procedure*.

107. Ten vijfde blijkt uit de arresten Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement [79], Dalli/Commissie [80] en Wolff/Commissie [81] dat het volgens de rechtspraak van het Hof procedureel is vereist dat de betrokken persoon *argumenten aanvoert die twijfels kunnen oproepen bij de persoonlijke onpartijdigheid van de bij de administratieve procedure betrokken ambtenaren of personeelsleden*. Het is immers uitsluitend aan de hand van de door de betrokken personen aangevoerde argumenten dat het Hof een nader onderzoek kan instellen naar de vermeende schending van de objectieve onpartijdigheid. Hieruit volgt dan ook dat algemene en vage beweringen die kennelijk elke grond ontberen, niet aan dit vereiste voldoen.

108. Niettemin dient te worden opgemerkt dat het Hof in het arrest Wolff/Commissie [82] heeft gepreciseerd dat voor het bewijs dat de organisatie van de administratieve procedure onvoldoende garanties biedt om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent mogelijke vooringenomenheid uit te sluiten, niet hoeft te worden vastgesteld dat de specifieke kenmerken van de rol die de rapporteur speelt in het kader van de voor het Comité gevoerde procedures, leidt tot een gebrek aan onpartijdigheid. *Het volstaat dat hieromtrent gerechtvaardigde twijfel bestaat die niet kan worden weggenomen*. Bijgevolg lijkt de bewijslast niet buitensporig zwaar te zijn.

109. Ten zesde kan uit de arresten Ziegler/Commissie [83] en Wolff/Commissie [84] worden afgeleid dat niet hoeft te worden onderzocht of aan het vereiste van subjectieve onpartijdigheid is voldaan in gevallen waarin reeds schending van de objectieve onpartijdigheid is vastgesteld. *Het is voldoende de feiten te onderzoeken in het licht van de tweede component van het begrip „onpartijdigheid*" wanneer er geen elementen voorhanden zijn op basis waarvan de vooringenomenheid van de bij de administratieve procedure betrokken ambtenaren of personeelsleden met zekerheid kan worden vastgesteld.

76 Punten 43-45.

77 Punt 39.

78 Punt 99.

79 Punt 47.

80 Punt 117.

81 Punt 30.

82 Punt 37.

83 Punt 156.

84 Punt 41.

110. Ten zevende volgt uit de arresten Spanje/Raad [85] en Wolff/Commissie [86] dat wanneer in het kader van een procedure die kan leiden tot een voor een justitiabele bezwarend besluit, aan verschillende instellingen van de Unie eigen en onderscheiden verantwoordelijkheden zijn toegewezen, *elk van die instellingen, voor zover zij bij de procedure betrokken is, dient te voldoen aan het vereiste van objectieve onpartijdigheid*. Daarom kan zelfs indien slechts een van die instellingen niet aan dit vereiste heeft voldaan, een dergelijk gebrek de rechtmatigheid van het aan het eind van de betrokken procedure door de andere instelling genomen besluit aantasten.

111. Ten achtste volgt uit een vergelijking tussen het arrest Wolff/Commissie [87], waarin het Hof schending heeft vastgesteld van het onpartijdigheidsvereiste, en het arrest Commissie/RQ [88], dat betrekking had op de schending van het recht om te worden gehoord, dat schending van de in artikel 41 van het Handvest bedoelde rechten die samen het recht op behoorlijk bestuur verankeren, *blijkbaar andere rechtsgevolgen kan hebben al naargelang van het concreet geschonden recht*.

112. In het arrest Commissie/RQ [89] heeft het Hof immers zijn vaste rechtspraak in herinnering gebracht volgens welke „schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, slechts leidt tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben". Hier moet echter worden opgemerkt dat in het arrest Wolff/Commissie nergens wordt verwezen naar de rechtspraak over de rechtsgevolgen van een procedurefout waarbij de rechten van de verdediging worden geschonden. Daartegenover staat dat het Hof in dit arrest uitvoerig heeft gemotiveerd waarom het heeft geoordeeld dat de deelname van een bepaalde deskundige aan de besluitvormingsprocedure bij derde waarnemers gerechtvaardigde twijfel kon doen rijzen over de onpartijdigheid van het Comité binnen het EMA, op grond waarvan het heeft geoordeeld dat het in artikel 41 van het Handvest neergelegde onpartijdigheidsvereiste was geschonden.

113. Derhalve rijst de vraag of een dergelijk onderscheid tussen de rechten in kwestie vanuit juridisch oogpunt gerechtvaardigd is. Mijns inziens dient deze vraag *genuanceerd* te worden *beantwoord*, zoals ik hieronder zal toelichten.

114. Ook al vormt een schending van de door artikel 41, lid 2, van het Handvest gewaarborgde rechten ontegensprekelijk een procedurefout die kan leiden tot de „onrechtmatigheid" van een administratief besluit, toch moet in dit verband in herinnering worden gebracht dat het bestuursprocesrecht van de Unie en van haar lidstaten voorziet in correctiemechanismen waarmee dergelijke procedurefouten kunnen worden hersteld. [90] Zo kan bijvoorbeeld het recht om te worden gehoord in een latere fase van de procedure – alvorens deze wordt afgesloten bij definitief besluit – worden toegekend aan de betrokken persoon. Zo ook heeft het Hof in het recente arrest Commissie/Di Bernardo [91] geoordeeld dat het onder bepaalde strikte voorwaarden

85 Punt 94.

86 Punt 28.

87 Punt 39.

88 Punt 112.

89 Punt 105.

90 Zie arresten van 15 januari 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 91), met betrekking tot het herstel van procedurefouten in het kader van een besluitvormingsproces aangaande het milieu; 25 oktober 2011, Solvay/Commissie (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punt 56), inzake het herstel van procedurefouten in het kader van procedures van de Commissie inzake mededingingsregelingen, en 16 januari 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, punt 25), met betrekking tot het douaneprocesrecht.

91 Arrest van 11 juni 2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

mogelijk is de ontoereikende motivering van een administratieve handeling aan te vullen teneinde op die wijze te voorkomen dat de adressaat van die handeling in zijn rechten wordt geschaad. [92]

115. Bovendien zij eraan herinnerd dat niet alle procedurefouten van dien aard zijn dat zij de inhoud van een administratief besluit op losse schroeven zetten. Anders uitgedrukt, een door de administratie begane fout in de afhandeling van de procedure kan onschadelijk blijken te zijn in het licht van de verschillende belangen die op het spel staan. Met name om redenen van *administratieve doelmatigheid*, *rechtszekerheid* en *proceseconomie* kan de administratie immers worden vrijgesteld van de „nietigheidssanctie" die elke rechtsorde doorgaans verbindt aan administratieve besluiten die zeer ernstige schendingen inhouden van de betrokken rechtsorde. Volgens deze redenering wordt de „formele onrechtmatigheid" van de rechtshandeling waarbij dit besluit is vastgesteld, gedoogd, voor zover deze het „materiële recht" van de betrokken persoon niet aantast. Het komt mij voor dat het Hof zich terdege bewust is van al deze aspecten en de uiteengezette redenering toepast op de rechtsorde van de Unie, aangezien het overeenkomstig de hierboven aangehaalde rechtspraak verlangt dat de rechtsgevolgen van schending van de rechten van de verdediging, en inzonderheid van het recht om te worden gehoord, in elk concreet geval worden beoordeeld alvorens wordt uitgemaakt of het betrokken administratieve besluit al dan niet rechtmatig is.

116. Wat specifiek de schending van het onpartijdigheidsvereiste betreft die in de onderhavige zaak aan de orde is, moet mijns inziens een benadering worden gevolgd die uitgaat van de *ernst van elk concreet geval*. In dit verband wil ik de aandacht vestigen op het feit dat het begrip „onpartijdigheid", zoals dit naar voren komt uit de rechtspraak van het Hof en uit de verschillende gedragscodes die door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden gehanteerd, niet op dezelfde manier wordt gedefinieerd. Het Hof gaat blijkbaar uit van een *meer algemeen en voor interpretatie vatbaar begrip*, terwijl de Europese Code van goed administratief gedrag van de Europese ombudsman zich toespitst op *specifieke en bijzonder ernstige gevallen* zoals belangenconflicten om persoonlijke, familiale, politieke of financiële redenen. [93] Wordt een verscheidenheid aan veronderstellingen als uitgangspunt genomen, dan moeten in elk individueel geval de concrete omstandigheden worden vastgesteld die twijfel doen rijzen over de onpartijdigheid van de administratie.

117. Enerzijds is het juist dat het ontbreken van objectieve onpartijdigheid het vertrouwen van de justitiabele in de neutraliteit van de administratie kan ondermijnen. Het vermoeden te zijn onderworpen aan een willekeurige en derhalve oneerlijke behandeling, kan een negatieve invloed hebben op de perceptie van de justitiabelen [94] en, in het geval van het ambtenarenapparaat, op de houding van de ambtenaren en personeelsleden ten aanzien van de entiteit waarvoor zij werken. Aangezien de belangen groot zijn, zowel voor de interne werking als voor het externe imago van de instellingen, organen en instanties van de Unie, is het wel duidelijk dat een schending van het

92 Arrest van 11 juni 2020, Commissie/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, punten 51-60).

93 Overeenkomstig artikel 8 („Onpartijdigheid en onafhankelijkheid") van de Europese Code van goed administratief gedrag, uitgewerkt door de Europese ombudsman en bij resolutie goedgekeurd door het Europees Parlement op zijn plenaire vergadering van 6 september 2001, verlangt de onpartijdigheidsplicht dat de ambtenaar „[zich] onthoudt [...] van enige willekeurige handeling die de leden van het publiek kan schaden en van elke voorkeursbehandeling op welke grond dan ook". De genoemde code vereist dat het gedrag van de ambtenaar nimmer wordt bepaald „door persoonlijke, gezins- of nationale belangen of door politieke druk". De ambtenaar neemt evenmin „deel aan besluitvorming in verband waarmee hij of zij dan wel enig nauw verwant familielid een financieel belang heeft".

94 Batalli, M., en Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior", *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, blz. 35. De auteurs wijzen erop dat schending van de beginselen van „behoorlijk bestuur" kan leiden tot „wanbestuur", dat wil zeggen een toestand gekenmerkt door zwakke overheidsinstellingen die niet bij machte zijn om het welzijn van de burgers te verbeteren. Dit alles kan bij de burgers een algemeen gevoel van onbehagen in de hand werken.

vereiste van objectieve onpartijdigheid niet eenvoudig valt te verhelpen.[95] Meer nog, in een dergelijk geval zou mijns inziens de wettelijkheid van de administratieve procedure in haar geheel in het gedrang kunnen komen. Vanuit dit perspectief valt beter te begrijpen waarom het Hof in het arrest Wolff/Commissie[96] niet heeft willen beoordelen of de deelname van een bepaalde deskundige het genomen besluit al dan niet had beïnvloed, maar zich heeft beperkt tot de vaststelling dat omtrent de objectieve onpartijdigheid gerechtvaardigde twijfel bestond die niet kon worden weggenomen.

118. Anderzijds is het niet minder juist dat het „onpartijdigheidsvereiste" uiteenlopende gedragingen beoogt te verbieden, gaande van *lichte vergrijpen* tot *misdrijven*, zodat de rechtsgevolgen van schending van dit vereiste evenredig dienen te zijn en naar behoren rekening moeten houden met de belangen die noodzakelijk eigen zijn aan elke rechtsorde. Tegenover de belangen van de adressaat van een administratieve handeling die onrechtmatig is wegens een procedurefout, staan beginselen zoals administratieve doelmatigheid, rechtszekerheid en proceseconomie. Om die reden ben ik niet de mening toegedaan dat elke gerechtvaardigde twijfel omtrent de naleving van het vereiste van objectieve onpartijdigheid automatisch hoort te leiden tot nietigheid van een administratieve handeling. Zoals hierboven[97] reeds is uiteengezet, zou een dergelijk rechtsgevolg alleen mogen worden verbonden aan *zeer ernstige schendingen*, met name die waarbij er sprake is van een *belangenconflict om persoonlijke, familiale, politieke of financiële redenen*, of aan *misdrijven* zoals die welke verband houden met *corruptie bij de overheid*. In alle overige gevallen zou de mogelijkheid tot het instellen van een vordering tot nietigverklaring van de administratieve handeling waaraan een procedurefout kleeft wegens schending van dit vereiste, daarentegen afhankelijk moeten worden gesteld van de vraag of deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben, zoals het Hof heeft geoordeeld in het hierboven aangehaalde arrest Commissie/RQ.[98] Indien die vraag ontkennend moet worden beantwoord, zou een dergelijke mogelijkheid moeten worden uitgesloten.

D. Beoordeling van de hogere voorziening in het licht van de rechtspraak

1. Inleidende overwegingen

119. Nu is vastgesteld welke lessen kunnen worden getrokken uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het onpartijdigheidsvereiste, moeten deze worden toegepast bij de beoordeling van de onderhavige hogere voorziening.

120. Voor zover het Parlement zich beroept op een onjuiste opvatting van de feiten, volstaat het in herinnering te brengen dat uit zowel artikel 256 VWEU als artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat de hogere voorziening beperkt is tot rechtsvragen. Het Gerecht is dus bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsmede om het overgelegde bewijs te beoordelen. De beoordeling van deze feiten en van dit bewijs levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen

95 Zie in dit verband Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire", *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr. 10, blz. 869, waar de auteur nadrukkelijk wijst op het belang van het onpartijdigheidsvereiste. De auteur stelt dat welbepaalde en uiterst belangrijke voorschriften voor tuchtprocedures wezenlijke garanties vormen waarvan de schending van rechtswege moet gepaard gaan met de nietigheid van de opgelegde straf, zonder dat de werknemer hoeft aan te tonen dat hij zijn rechten van verdediging niet heeft kunnen uitoefenen.

96 Punten 37-41.

97 Zie punt 115 van deze conclusie.

98 Zie punt 112 van deze conclusie.

rechtsvraag op die als zodanig in hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof. Een dergelijke onjuiste opvatting moet duidelijk blijken uit de stukken van het dossier zonder dat een nieuwe beoordeling van de feiten en van de bewijzen noodzakelijk is. [99]

121. In dit verband moet ik vaststellen dat het Parlement niet heeft aangetoond op welke wijze het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste voorstelling van de feiten op grond waarvan het in punt 59 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat het Parlement niet voldoende waarborgen had geboden om elke legitieme twijfel uit te sluiten omtrent de objectieve onpartijdigheid van de betrokken onderzoekers. Het Parlement voert in dit verband louter aan dat de aangestelde onderzoekers slechts een „oppervlakkige en onvolledige kennis van de zaak" hadden, hetgeen niet volstaat om te concluderen dat er sprake is geweest van een gebrek aan objectieve onpartijdigheid. Bij lezing van het bestreden arrest blijkt echter dat het Gerecht zich uitvoerig heeft gebogen over verschillende aspecten met betrekking tot de onderlinge verhoudingen tussen de onderzoekers en UZ, waaruit kon worden opgemaakt dat er sprake was van een interpersoonlijk conflict of, op zijn minst, van de mogelijkheid dat de onderzoekers reeds vóór de instelling van het administratieve onderzoek een negatieve opinie over UZ konden hebben gehad.

122. Deze omstandigheden staan in schril contrast met de door het Parlement aangevoerde omstandigheid dat in het kader van de administratieve procedure louter sprake is geweest van „voorkennis" van de feiten van de zaak. Het gaat er veeleer om dat de perceptie van de werkelijkheid zou kunnen worden vertekend door vooringenomenheid. Derhalve ben ik van mening dat het Gerecht, anders dan het Parlement aanvoert, terecht heeft geoordeeld dat er sprake is geweest van omstandigheden die twijfel konden doen rijzen omtrent de objectieve onpartijdigheid van de onderzoekers.

2. Toepassing van het begrip „onpartijdigheid" op de onderzoeksprocedure

123. Volledigheidshalve moet hieronder worden onderzocht of het Gerecht op goede gronden kon oordelen dat het Parlement zijn onpartijdigheidsplicht had geschonden op grond dat twee onderzoekers vóór de instelling van het administratieve onderzoek voorkennis hadden van de feiten van de zaak en daardoor een negatieve opinie konden hebben over UZ.

124. Ik merk om te beginnen op dat het Gerecht in punt 38 van het bestreden arrest terecht heeft vastgesteld dat artikel 41 van het Handvest van toepassing was op de administratieve onderzoeksfase van een tuchtprocedure die wordt beheerst door het ambtenarenrecht. Ook merk ik op dat het Gerecht terecht heeft verwezen naar het begrip „onpartijdigheid", zoals dat is erkend in de rechtspraak van het Hof, om in punt 39 van het bestreden arrest te oordelen dat met name het argument dat de door het Parlement aangestelde onderzoekers niet onpartijdig waren, diende te worden beoordeeld in het licht van dit begrip. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Gerecht in het onderhavige geval sommige lessen uit de rechtspraak van het Hof [100] ter harte heeft genomen.

125. Vervolgens heeft het Gerecht de feiten beoordeeld, waarbij het tot de slotsom is gekomen dat de aanstelling van de betrokken onderzoekers legitieme twijfel kon doen ontstaan over hun objectieve onpartijdigheid.

[99] Zie arresten van 12 januari 2017, Timab Industries en CFPR/Commissie (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punt 89), en 1 oktober 2020, CC/Parlement (C-612/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:776, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[100] Zie de punten 103 en 104 van deze conclusie.

a) Aanstelling van de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht”

126. Meer concreet heeft het Gerecht in aanmerking genomen dat een van de onderzoekers belast met het onderdeel „tucht” een van de klagers had ontmoet vóór het administratieve onderzoek jegens UZ werd ingeleid. Volgens de getuigenis van die klager was hij naar Luxemburg (Luxemburg) gekomen om zich te informeren over een eventueel onderzoek dat OLAF naar hem had ingesteld, aangezien collega's hem hadden gezegd dat de echtgenoot van UZ, op haar initiatief, dat orgaan had gemeld dat hij zich schuldig had gemaakt aan onregelmatigheden in verband met een ouderschapsverlof, en wel „als wraak”, „omdat de betrokken collega haar werk [zou hebben] gesaboteerd”. Zoals het Gerecht heeft vastgesteld in punt 48 van het bestreden arrest, heeft het Parlement niet ontkend dat deze ontmoeting tussen een van de klagers en de toekomstige onderzoeker had plaatsgevonden vóór de instelling van het administratieve onderzoek. Het Parlement heeft echter gesteld dat die onderzoeker tijdens die ontmoeting geen enkele informatie over de betrokken zaak had verstrekt, en dat niemand kon vermoeden dat de toekomstige onderzoeker in die functie zou worden aangesteld.

127. Ik ben van mening dat op grond van de beschikbare informatie kan worden geconcludeerd dat het Gerecht terecht ervoor heeft gekozen om de argumenten van het Parlement niet te volgen. Voor een beter begrip van de overwegingen die tot deze gevolgtrekking hebben geleid, moet de door het Gerecht gevolgde redenering nader worden onderzocht.

128. Ten eerste heeft het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest vastgesteld dat de conversatie tussen een van de klagers en de toekomstige onderzoeker niet was opgetekend of opgenomen. Bijgevolg kon geen afdoend uitsluitsel worden gegeven over het gespreksonderwerp van de personen die bij deze ontmoeting betrokken waren. De bewering van het Parlement dat tijdens die ontmoeting geen enkele informatie over de betrokken zaak was verstrekt, kon derhalve niet worden bewezen. Bij gebreke van betrouwbare bewijzen kon de betrokken getuigenis hooguit een aanwijzing vormen die alleen kon worden bevestigd door de betrokken personen zelf. Naar mijn aanvoelen kan een dergelijke getuigenis evenwel vragen doen rijzen over de houding van de genoemde personen ten aanzien van UZ, vooral wanneer deze getuigenis – zoals in casu – naar behoren gedocumenteerd is afgelegd op een hoorzitting. Dit brengt ons bij een cruciaal aspect van de zaak, dat het Gerecht vervolgens heeft onderzocht.

129. Ten tweede heeft het Gerecht in herinnering gebracht dat de objectieve onpartijdigheid in elk geval veronderstelt dat de instelling voldoende waarborgen biedt om elke legitieme twijfel uit te sluiten. Zoals reeds is aangegeven in deze conclusie [101], heeft het Hof in zijn rechtspraak juist dit vereiste consequent gesteld ter voorkoming van mogelijk compromitterende situaties. In de wetenschap van dit vereiste heeft het Gerecht vastgesteld dat een dergelijke getuigenis bij verzoekster legitieme twijfel kon doen ontstaan over de onpartijdigheid van de onderzoeker, die beïnvloed kon zijn geweest door de bijzondere kwaadwilligheid van haar vermeende gedrag zoals dat hem was gemeld. Ongeacht het waarheidsgehalte van deze informatie lijkt het mij inderdaad aannemelijk dat bij de betrokken ambtenaar een nogal ongunstige indruk van UZ kon zijn ontstaan, nog voordat hij was aangesteld in de functie van onderzoeker. Om die reden kon UZ niet worden verweten dat zij jegens het Parlement twijfels had geuit over de onpartijdigheid van de procedure, zoals het Gerecht heeft opgemerkt in punt 52 van het bestreden arrest. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof hoefde het Gerecht niet vast te stellen of de

[101] Zie punt 105 van deze conclusie.

onderzoeker *daadwerkelijk* vooringenomen was ten aanzien van UZ. Het volstond dat hieromtrent *gerechtvaardigde twijfel* bestond die niet kon worden weggenomen.[102] Zoals het Gerecht terecht heeft vastgesteld, was in casu aan deze voorwaarden voldaan.

130. In dit verband heeft het Gerecht mijns inziens, gelet op de hierboven geschetste situatie, geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 55 van het bestreden arrest te oordelen dat het Parlement niet een onderzoeker had moeten aanstellen die een van de klagers vóór de instelling van het onderzoek had ontmoet. Aangezien het Parlement overeenkomstig de rechtspraak van het Hof verplicht was voldoende waarborgen te bieden om elke legitieme twijfel uit te sluiten, heeft het Gerecht mijns inziens in punt 54 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat niets erop wees dat het voor het Parlement moeilijk was geweest om een van zijn ambtenaren te kiezen die geen voorkennis had van de feiten van de zaak en ten aanzien van wie UZ dus geen legitieme twijfel had. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat het Gerecht het begrip „onpartijdigheid" in casu juist heeft toegepast met betrekking tot de aanstelling van de onderzoeker belast met het onderdeel „tucht".

b) Aanstelling van de onderzoeker belast met het onderdeel „intimidatie"

131. Aangaande het vermeende gebrek aan onpartijdigheid van de onderzoeker van het onderdeel „intimidatie" heeft het Gerecht in punt 57 van het bestreden arrest vastgesteld dat deze, alvorens te worden aangesteld als onderzoeker voor het onderdeel „intimidatie", voorzitter was geweest van het adviescomité intimidatie en voorkoming van intimidatie op het werk, dat naar aanleiding van klagers' verzoek om bijstand had geconcludeerd dat het beheer van de eenheid waarvan UZ hoofd was, aan een andere persoon werd toevertrouwd. Het Gerecht heeft hieruit afgeleid dat de betrokkene, gezien de conclusie van het voornoemde adviescomité, reeds een negatieve opinie over UZ kon hebben toen hij werd aangesteld als onderzoeker voor het onderdeel „intimidatie". Volgens het Gerecht kon dit feit eveneens afdoen aan de objectieve onpartijdigheid van de onderzoekers.

132. Aan de ene kant zou – zoals het Parlement suggereert – kunnen worden aangevoerd dat de in het voorgaande punt beschreven situatie een zekere gelijkenis vertoont met de situatie waarin personen die moeten meewerken aan de vaststelling van een rechterlijk of administratief besluit „voorkennis" hebben van de feiten van de zaak, een omstandigheid die volgens de rechtspraak van het Hof[103] op zich niet ertoe leidt dat aan dit besluit een vormgebrek kleeft wegens gebrek aan onpartijdigheid. Aan de andere kant blijkt de betrokken situatie bij nader toezien in werkelijkheid volstrekt verschillend te zijn, gelet op het feit dat de in de functie van onderzoeker aangestelde ambtenaar op een eerder tijdstip betrokken was bij het nemen van een besluit tot vervanging van UZ als hoofd van een administratieve eenheid, en wel uitgerekend om redenen van intimidatie. Een dergelijke situatie is mijns inziens bijzonder delicaat, aangezien zij een actieve betrokkenheid

[102] Zie punt 108 van deze conclusie.

[103] Zie punt 106 van deze conclusie.

impliceert in verschillende fasen van een administratieve procedure die kan uitmonden in het opleggen van een tuchtmaatregel.[104] In die omstandigheden acht ik een volstrekt onbevooroordeelde behandeling door de betrokken ambtenaren vrijwel uitgesloten.[105]

133. Derhalve, en anders dan het Parlement aanvoert, is er in casu geen sprake van louter „voorkennis" van de feiten, maar veeleer van een „voorafgaande deelname" aan de administratieve procedure die gerechtvaardigde twijfel doet rijzen over de houding van de ambtenaar ten aanzien van UZ. Om die reden ben ik van mening dat het Gerecht op goede gronden niet eens heeft overwogen om de hierboven aangehaalde rechtspraak naar analogie toe te passen in zijn redenering, maar daarentegen in punt 58 van het bestreden arrest tot de slotsom is gekomen dat de aanstelling van de betrokken ambtenaar kon afdoen aan de objectieve onpartijdigheid van de onderzoeker op grond dat laatstgenoemde reeds een negatieve opinie over UZ kon hebben. Deze conclusie is mijns inziens coherent en derhalve juridisch niet aanvechtbaar.

134. Gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval kan het Gerecht mijns inziens redelijkerwijs niet worden verweten dat het de criteria van het begrip „onpartijdigheid" uitermate strikt heeft toegepast. Aangezien de instellingen enerzijds voldoende waarborgen moeten bieden *om elke gerechtvaardigde twijfel uit te sluiten* over een mogelijke vooringenomenheid in het kader van administratieve onderzoeken, en anderzijds gezien het feit dat het onderhavige geval een administratieve procedure betreft die kan uitmonden in een *tuchtmaatregel met ernstige gevolgen* voor de loopbaan van de betrokken ambtenaar, is mijns inziens een voorzichtige benadering geboden. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat het nemen van passende maatregelen teneinde rekening te houden met het vereiste van objectieve onpartijdigheid geen doel op zich vormt, maar ervoor moet zorgen dat de administratieve procedure wordt afgehandeld met *volledige eerbiediging van de rechten van de betrokken persoon*. Gezien het feit dat, zoals in deze conclusie reeds in herinnering is gebracht, het vereiste van objectieve onpartijdigheid *zowel de interne werking als het externe imago van de instellingen, organen en instanties van de Unie beoogt te beschermen*[106], ben ik van mening dat het verkeerd zou zijn aan te nemen dat de daaruit voortvloeiende verplichtingen lichtvaardig mogen worden opgevat.

c) Voorlopige conclusie met betrekking tot de aanstelling van de onderzoekers

135. Uit de in het bestreden arrest gevolgde redenering blijkt dat het Gerecht zich terdege bewust is geweest van de in geding zijnde belangen en de juiste conclusies heeft getrokken door te oordelen dat het Parlement zijn verplichtingen uit hoofde van het „onpartijdigheidsvereiste", zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, niet was nagekomen. Anders dan het Parlement aanvoert, duidt niets erop dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting of beoordeling van de feiten. Om bovenstaande redenen ben ik van mening dat het Gerecht geen

104 Zie in dit verband Van Reenen, P., „Impartiality in the EU Asylum Procedure", *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr. 20, blz. 345. De auteur is van mening dat wanneer een rechter herhaaldelijk heeft deelgenomen aan het nemen van ongunstige beslissingen voor een individu, zulks van aard is om gerechtvaardigde twijfel te doen rijzen over zijn onpartijdigheid.

105 Vermeldenswaard in dit verband is het arrest van het EHRM van 28 oktober 1998, Castillo Algar tegen Spanje (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), dat betrekking had op de onpartijdigheid van een militair rechtscollege waarvan twee leden reeds in een andere kamer kennis hadden genomen van het beroep tegen een besluit dat was gericht tegen de betrokkene. Volgens het EHRM wezen bepaalde elementen erop dat de rechters zich hadden gesteld op het standpunt van de lagere rechter dat er „voldoende aanwijzingen waren om te concluderen dat een militair delict was gepleegd". Derhalve heeft het EHRM geconcludeerd dat artikel 6, lid 1, EVRM was geschonden.

106 Zie punt 104 van deze conclusie.

blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 59 van het bestreden arrest te oordelen dat het Parlement bij de aanstelling van de voornoemde onderzoekers niet voldoende waarborgen had geboden om elke legitieme twijfel uit te sluiten.

3. Rechtsgevolgen van schending van het „onpartijdigheidsvereiste"

136. Dit gezegd zijnde, wil ik erop wijzen dat het Gerecht vervolgens – in de punten 60 tot en met 64 van het bestreden arrest – heeft onderzocht of deze schending van het onpartijdigheidsvereiste invloed kon hebben gehad op het besluit tot oplegging van een tuchtmaatregel aan UZ. Onder verwijzing naar zijn eigen rechtspraak [107] heeft het Gerecht benadrukt dat een handeling wegens een procedurele onregelmatigheid alleen nietig kan worden verklaard indien de uitkomst van de procedure zonder die onregelmatigheid anders kon zijn geweest. Met andere woorden, volgens het Gerecht leiden ten eerste niet alle procedurefouten automatisch tot nietigheid van een administratieve handeling, en ten tweede vormt schending van het onpartijdigheidsvereiste geen uitzondering op die regel.

137. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, beoogt het onpartijdigheidsvereiste uiteenlopende gedragingen, gaande van lichte vergrijpen tot misdrijven, te verbieden. Bijgevolg moeten de rechtsgevolgen van schending van dit vereiste evenredig zijn en naar behoren rekening houden met de belangen die noodzakelijk eigen zijn aan elke rechtsorde, zoals administratieve doelmatigheid, rechtszekerheid en proceseconomie, op grond waarvan het noodzakelijk kan zijn om een administratieve handeling te handhaven, zelfs indien die onrechtmatig is. Overeenkomstig de voorgestelde benadering [108] moet in de eerste plaats worden onderzocht of het onpartijdigheidsvereiste is geschonden ten gevolge van dermate zwaarwegende feiten dat het betrokken administratieve besluit nietig moest worden verklaard. In dit verband merk ik op dat, bij gebreke van nadere informatie, de omstandigheden van de onderhavige zaak niet duiden op het bestaan van een door de onderzoekers gepleegd misdrijf, en evenmin op het bestaan van een belangenconflict om persoonlijke, familiale, politieke of financiële redenen. Derhalve moet de mogelijkheid om het litigieuze besluit ab initio nietig te verklaren, mijns inziens worden verworpen.

138. Eveneens overeenkomstig de voorgestelde benadering moet in de volgende stap van de analyse worden nagegaan of deze schending van het onpartijdigheidsvereiste invloed kon hebben gehad op het besluit tot oplegging van een tuchtmaatregel aan UZ. Aangaande deze vraag moet worden opgemerkt dat het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat „[...] niet [kan] worden uitgesloten dat, indien het administratieve onderzoek zorgvuldig en onpartijdig was uitgevoerd, de feiten *aanvankelijk anders waren beoordeeld* en dus tot *andere gevolgen* hadden geleid". Deze conclusie is gebaseerd op de gedachte dat het administratieve onderzoek bepalend is voor de uitoefening door het TABG van zijn bevoegdheid om de aan dat onderzoek te verbinden gevolgen te beoordelen, en dat die gevolgen uiteindelijk kunnen leiden tot de oplegging van een tuchtmaatregel.

139. Zoals het Gerecht terecht heeft vastgesteld in punt 63 van het bestreden arrest, beoordeelt het TABG op basis van dat onderzoek en het verhoor van de betrokken ambtenaar ten eerste of al dan niet een tuchtprocedure moet worden ingeleid, ten tweede of bij die procedure eventueel de tuchtraad moet worden ingeschakeld en ten derde, wanneer het de procedure bij de tuchtraad inleidt, welke feiten het aan die tuchtraad voorlegt. Anders gezegd kunnen feitelijk onjuiste

[107] Arrest van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74).

[108] Zie punt 118 van deze conclusie.

gronden die zijn vastgesteld in het kader van een administratieve procedure waaraan verschillende procedurele onregelmatigheden kleven, ernstige gevolgen hebben voor de betrokken ambtenaar. Meer concreet kan een dergelijke omstandigheid leiden tot onjuiste en derhalve onrechtmatige besluiten van het TABG en van andere entiteiten die tussenkomen in de tuchtprocedure. Een dergelijke redenering is mijns inziens logisch en juridisch niet aanvechtbaar.

140. In dit verband moet worden opgemerkt dat de gevolgtrekking van het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest in wezen een afspiegeling vormt van de rechtspraak die door het Hof is ontwikkeld in het hierboven aangehaalde arrest Commissie/RQ.[109] Het Gerecht heeft immers vergelijkbare criteria gehanteerd door vast te stellen dat niet kon worden uitgesloten dat de schending van het onpartijdigheidsvereiste invloed had gehad op de aanvankelijke beoordeling van de feiten. Hiermee wordt door het Gerecht indirect erkend dat het litigieuze besluit anders zou hebben kunnen luiden, mocht aan het onpartijdigheidsvereiste zijn voldaan.

141. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat het Gerecht geen onjuiste rechtsopvatting kan worden verweten met betrekking tot de uitkomst van zijn analyse. In het onderhavige geval heeft het Gerecht het begrip „onpartijdigheid", zoals erkend in de rechtspraak van het Hof, juist uitgelegd en toegepast. Hieruit volgt dat het Gerecht terecht tot de slotsom is gekomen dat het litigieuze besluit een *ernstige* procedurefout vertoonde en derhalve nietig moest worden verklaard. Derhalve ben ik van mening dat het eerste onderdeel van het eerste middel van de principale hogere voorziening ongegrond moet worden verklaard.

VII. Conclusie

142. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om het eerste onderdeel van het eerste middel van de principale hogere voorziening ongegrond te verklaren.

[109] Zie punt 118 van deze conclusie.