ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

10 juni 2020*

„Openbare dienst – Ambtenaren – Rechten en plichten van de ambtenaar – Publicatie van een geschrift waarvan het onderwerp betrekking heeft op de activiteit van de Unie – Verplichting van voorafgaande kennisgeving – Artikel 17 bis van het Statuut – Beoordelingsrapport – Aansprakelijkheid”

In zaak T-608/18,

Mark Anthony Sammut, wonende te Foetz (Luxemburg), vertegenwoordigd door P. Borg Olivier, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door M. Sammut en I. Lázaro Betancor als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 270 VWEU dat in wezen strekt tot, enerzijds, nietigverklaring van het besluit van het Parlement van 4 januari 2018 voor zover daarbij verzoekers verzoek tot verwijdering van een beoordeling uit zijn beoordelingsrapport over 2016 niet is ingewilligd en, anderzijds, vergoeding van de materiële en immateriële schade die hij door dat besluit stelt te hebben geleden,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, M. Jaeger en N. Półtorak (rapporteur), rechters,

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 januari 2020,

het navolgende

* Procestaal: Maltees.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoeker, Mark Anthony Sammut, is ambtenaar bij het Europees Parlement.

2 In november 2016 heeft verzoeker in Malta een werk gepubliceerd met de titel *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Het beste in Europa. De Panama Papers en de macht; hierna: „betrokken werk").

3 Op 13 maart 2017 heeft verzoeker de directeur-generaal van het directoraat-generaal (DG) Vertaling van het Parlement in kennis gesteld van zijn voornemen om een tweede editie van het betrokken werk te publiceren. Op 7 april 2017 heeft het Parlement geoordeeld dat verzoekers verzoek niet-ontvankelijk was omdat het ging om een tweede editie en dit verzoek derhalve niet kon worden beschouwd als een voorafgaande kennisgeving van de publicatie van dat werk.

4 Het beoordelingsrapport van verzoeker over 2016 bevat de beoordeling dat verzoeker „lijkt te hebben verzuimd het tot aanstelling bevoegd gezag in kennis te stellen van zijn voornemen om in 2016 een boek te publiceren, ‚L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter'" (hierna: „litigieuze beoordeling"). Deze beoordeling staat in dat beoordelingsrapport in het onderdeel „Gedrag", onder punt „3. Naleving van de regels en de procedures".

5 Op 17 mei 2017 heeft verzoeker het beoordelingscomité verzocht om herziening van zijn beoordelingsrapport over 2016. Hij heeft met name verzocht om verwijdering van de litigieuze beoordeling.

6 Op 4 januari 2018 heeft de directeur-generaal van het DG Vertaling verzoeker per brief op de hoogte gesteld van zijn beslissing om de conclusies van het beoordelingscomité van 8 november 2017 te volgen en derhalve in verzoekers beoordelingsrapport over 2016 geen wijziging aan te brengen in de vorm van de verwijdering van de beoordeling inzake verzoekers productie per dag van aanwezigheid (hierna: „besluit van 4 januari 2018"). Hiermee heeft hij dus geweigerd de litigieuze beoordeling uit het beoordelingsrapport te verwijderen.

7 Op 26 maart 2018 heeft verzoeker overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut") een klacht ingediend tegen het besluit van 4 januari 2018. In die klacht heeft hij met name verzocht dat het tot aanstelling bevoegd gezag (hierna: „TABG") de noodzakelijke maatregelen nam om ervoor te zorgen dat de litigieuze beoordeling uit zijn beoordelingsrapport over 2016 werd verwijderd.

8 Bij brief van 6 juli 2018 heeft het TABG verzoekers klacht afgewezen (hierna: „besluit tot afwijzing van de klacht").

Procedure en conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 oktober 2018, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

10 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 maart 2019, heeft verzoeker een verzoek tot het horen van getuigen ingediend. Op 1 april 2019 heeft het Parlement zijn opmerkingen over dat verzoek ingediend.

11 Door een wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht overeenkomstig artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Eerste kamer, waaraan de onderhavige zaak derhalve is toegewezen.

12 Ter terechtzitting van 28 januari 2020 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

13 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– het besluit van 4 januari 2018 gedeeltelijk nietig te verklaren;

– het besluit tot afwijzing van de klacht nietig te verklaren;

– de verwijdering te bevelen van de litigieuze beoordeling uit zijn beoordelingsrapport over 2016;

– het Parlement te veroordelen tot betaling van de door het besluit van 4 januari 2018 veroorzaakte verschillende soorten schade;

– het Parlement te verwijzen in de kosten.

14 Het Parlement verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte

Opmerkingen vooraf

15 Met zijn eerste en tweede vordering verzoekt verzoeker om gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 4 januari 2018 en om nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van de klacht.

16 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de administratieve klacht, zoals bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut, en de uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing daarvan volgens de rechtspraak een onderdeel vormen van een complexe procedure en slechts een voorwaarde zijn om beroep te kunnen instellen bij de rechter. In deze omstandigheden heeft het beroep, zelfs indien dit formeel tegen de afwijzing van de klacht is gericht, tot gevolg dat bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen het besluit waartegen de klacht is ingediend (zie naar analogie arrest van 17 januari 1989, Vainker/Parlement, 293/87, EU:C:1989:8, punten 7 en 8), behalve wanneer de afwijzing van de klacht een andere strekking heeft dan die van het besluit waartegen de klacht is ingediend (arrest van 25 oktober 2006, Staboli/Commissie, T-281/04, EU:T:2006:334, point 26).

17 Elk uitdrukkelijk of stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van een klacht zonder meer vormt immers enkel een bevestiging van de handeling of het nalaten waarover de betrokkene zich beklaagt en vormt op zich geen voor beroep vatbaar besluit, zodat de vordering gericht tegen dat besluit, dat geen zelfstandige inhoud heeft in vergelijking met het oorspronkelijke besluit, moet worden aangemerkt als gericht tegen het oorspronkelijke besluit (zie arrest van 19 juni 2015, Z/Hof van Justitie, T-88/13 P, EU:T:2015:393, punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 In casu moet worden vastgesteld dat het besluit tot afwijzing van de klacht tegen het besluit van 4 januari 2018 louter een bevestiging van dat besluit is, aangezien het noch het dispositief ervan wijzigt, noch een heronderzoek van verzoekers situatie op basis van nieuwe juridische en feitelijke gegevens bevat. Dat het besluit tot afwijzing van de klacht preciseringen bevat over de motivering van het besluit van 4 januari 2018, doet niet af aan het bevestigende karakter ervan. In een dergelijk geval moet de rechtmatigheid van het oorspronkelijke bezwarende besluit worden onderzocht door rekening te houden met de motivering van het besluit tot afwijzing van de klacht, daar die motivering wordt geacht samen te vallen met het oorspronkelijke besluit (zie in die zin arrest van 9 december 2009, Commissie/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 In die omstandigheden moet, daar het besluit tot afwijzing van de klacht geen zelfstandige inhoud heeft, ervan worden uitgegaan dat de vordering tot nietigverklaring is gericht tegen het besluit van 4 januari 2018, waarvan de rechtmatigheid moet worden onderzocht aan de hand van de motivering van het besluit tot afwijzing van de klacht.

Ontvankelijkheid van de derde vordering

20 Met zijn derde vordering verzoekt verzoeker het Gerecht het Parlement te bevelen de litigieuze beoordeling uit zijn beoordelingsrapport over 2016 te verwijderen.

21 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Unierechter volgens vaste rechtspraak geen bevelen tot een Unie-instelling kan richten, afgezien van de algemene verplichting van artikel 266 VWEU voor de instelling waarvan de handeling nietig is verklaard, om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest waarin de nietigverklaring is uitgesproken (zie arrest van 15 januari 2019, HJ/EMA, T-881/16, niet gepubliceerd, EU:T:2019:5, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Bijgevolg moet de vordering waarmee het Gerecht wordt verzocht de verwijdering van de litigieuze beoordeling uit verzoekers beoordelingsrapport over 2016 te bevelen, niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ontvankelijkheid van de verwijzing naar de argumenten in de klacht

23 In het verzoekschrift verwijst verzoeker naar de klacht van 26 maart 2018, en stelt hij dat alle punten van die klacht moeten worden beschouwd als onderdeel van het onderhavige beroep.

24 In herinnering zij gebracht dat volgens artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten, alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen moet bevatten. Deze uiteenzetting moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verweerder in staat te stellen zijn verweer voor te bereiden en om het Gerecht in staat te stellen, in voorkomend geval zonder nadere gegevens, uitspraak te doen op het beroep (zie in die zin arrest van 14 maart 2013, Fresh Del Monte Produce/Commissie, T-587/08, EU:T:2013:129, punt 268).

25 Voorts kunnen de bijlagen slechts in aanmerking worden genomen voor zover zij middelen of argumenten staven of aanvullen die de verzoekende partijen in hun geschriften uitdrukkelijk hebben aangevoerd, en voor zover precies kan worden vastgesteld welke elementen van deze bijlagen deze middelen of argumenten staven of aanvullen. Hoewel de tekst van het verzoekschrift kan worden gestaafd door verwijzingen naar bepaalde passages uit bijgevoegde stukken, is het namelijk niet de taak van het Gerecht om in de bijlagen de middelen en argumenten te zoeken en te vinden die het als

grondslag voor het beroep zou kunnen beschouwen, aangezien de bijlagen louter als bewijsmiddel dienen (zie in die zin arrest van 11 september 2014, MasterCard e.a./Commissie, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punten 40 en 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 In casu verwijst verzoeker enkel in het algemeen naar alle punten van de klacht, zonder nadere preciseringen. Derhalve moet worden vastgesteld dat die verwijzing kennelijk niet-ontvankelijk is.

Ten gronde

Vordering tot nietigverklaring

27 Ter ondersteuning van zijn vordering tot nietigverklaring voert verzoeker twee middelen aan, die samen moeten worden onderzocht. Het eerste middel heeft betrekking op schending van het fundamentele recht op vrijheid van meningsuiting. Het tweede middel betreft een onjuiste toepassing van artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut.

28 Deze middelen bestaan in wezen uit drie onderscheiden grieven. Ten eerste stelt verzoeker dat het betrokken werk geen ernstige schade kan toebrengen aan de legitieme belangen van de Unie en dat hij derhalve in zijn beoordelingsrapport over 2016 ten onrechte is gesanctioneerd. Ten tweede betoogt hij dat op basis van een te ruime uitlegging van het begrip „activiteit van de Unie” is geoordeeld dat het onderwerp van het betrokken werk betrekking heeft op die activiteit. Ten derde is verzoeker van mening dat het besluit tot afwijzing van de klacht niet is gemotiveerd.

29 Het Gerecht acht het opportuun allereerst de derde grief te onderzoeken.

– *Derde grief*

30 Verzoeker betoogt dat het besluit van 4 januari 2018 ontoereikend is gemotiveerd omdat het slechts op een mening is gebaseerd en niet op feiten of juridische overwegingen. Dienaangaande stelt hij ten eerste dat de door het TABG in het besluit tot afwijzing van de klacht gebezigde uitdrukking „ik ben van mening dat” aantoont dat het besluit is gebaseerd op een mening en niet op objectieve elementen die zorgen voor een toereikende motivering. Ten tweede stelt hij dat het TABG het betrokken werk niet heeft gelezen en enkel op basis van de titel ervan heeft geoordeeld dat het onderwerp ervan betrekking heeft op de activiteit van de Unie. In dat verband heeft het hoofd van de Maltese taaleenheid van het DG Vertaling volgens verzoeker bovendien verklaard dat dat werk geen enkele verwijzing bevat naar de activiteit van de Unie of van het Parlement. Derhalve voldoet de motivering van het besluit van 4 januari 2018 niet aan de vereisten die gelden voor het nemen van een besluit over een mogelijke schending van een fundamenteel recht.

31 Het Parlement betwist verzoekers betoog.

32 Vooraf zij erop gewezen dat de in artikel 296 VWEU bedoelde motiveringsplicht, waaraan wordt herinnerd in artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een fundamenteel beginsel van Unierecht is, dat tot doel heeft, enerzijds, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om te beoordelen of het voor hem bezwarend besluit gegrond is en het zinvol is om beroep bij de rechter in te stellen om de rechtmatigheid ervan te betwisten, en, anderzijds, de Unierechter in staat te stellen zijn controle uit te oefenen [zie arrest van 3 juli 2019, PT/EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, punt 374 (niet gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak].

33 Bij de motivering van een besluit moet niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context waarin het is vastgesteld, en op het geheel van de rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Zo is een besluit voldoende gemotiveerd, wanneer het tot stand is

gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de tegen hem genomen maatregel kan begrijpen (zie arrest van 1 april 2004, N/Commissie, T-198/02, EU:T:2004:101, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Er zij evenwel aan herinnerd dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is, dat moet worden onderscheiden van de vraag of de motivering gegrond is, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de litigieuze handeling betreft (zie arrest van 1 maart 2017, Silvan/Commissie, T-698/15 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:131, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 In het licht van deze overwegingen moet, met name op basis van de motivering van het besluit tot afwijzing van de klacht, worden onderzocht of het besluit van 4 januari 2018 in casu toereikend is gemotiveerd.

36 Dienaangaande zij erop gewezen dat het TABG in het besluit tot afwijzing van de klacht allereerst heeft herinnerd aan de rechten en plichten die voortvloeien uit artikel 17 bis van het Statuut met betrekking tot de publicatie van geschriften door ambtenaren van de Unie. Vervolgens heeft het vastgesteld dat verzoeker het Parlement niet vooraf op de hoogte heeft gesteld van zijn voornemen om het betrokken werk te publiceren. Ten slotte heeft het verzoeker op het volgende gewezen:

„Zoals de titel van uw boek suggereert en zoals u het zelf in de tweede alinea van uw klacht omschrijft, heeft uw boek betrekking op de Panama Papers en offshoreondernemingen. Het Parlement heeft maatregelen vastgesteld op het gebied van de gebruikmaking van offshoreondernemingen voor het witwassen van geld en belastingontduiking. Concreet is in juni 2016 [...] de PANA-commissie ingesteld en heeft deze commissie de banden van de Unie en de lidstaten met de Panama Papers onderzocht. Bijgevolg ben ik van mening dat er een verband bestaat tussen uw boek en het werk van het Parlement."

37 In deze context stelt verzoeker in de eerste plaats dat het gebruik van de uitdrukking „ik ben van mening" aantoont dat dat besluit niet is gebaseerd op objectieve elementen en derhalve niet toereikend is gemotiveerd. Evenwel moet worden vastgesteld dat het gebruik door het TABG van de uitdrukking „ik ben van mening", anders dan verzoeker stelt, geenszins kan aantonen dat de motivering van het besluit van 4 januari 2018 subjectief is. Derhalve kan het gebruik van die uitdrukking als zodanig geen afbreuk doen aan de rechtmatigheid van dat besluit.

38 Derhalve moet dit argument ongegrond worden verklaard.

39 In de tweede plaats stelt verzoeker dat het TABG het betrokken werk niet heeft gelezen en daarom heeft geoordeeld dat het betrekking heeft op de activiteit van de Unie, ondanks de andersluidende mening van het hoofd van de Maltese taaleenheid van het DG Vertaling.

40 Allereerst moet dienaangaande worden opgemerkt dat de andersluidende mening van het hoofd van een taaleenheid van het DG Vertaling over de inhoud van het betrokken werk niet van belang is voor de vaststelling van het objectief toereikende karakter van de motivering van het besluit van 4 januari 2018.

41 Vervolgens moet worden vastgesteld dat de overwegingen met betrekking tot de inhoud van het betrokken werk verwijzen naar de controle van de inhoudelijke rechtmatigheid van het besluit en niet naar de controle van de motivering, en derhalve niet in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van een middel inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht. In ieder geval zij erop gewezen dat het Parlement ter terechtzitting heeft aangegeven dat de inhoud van dat werk aan het TABG was toegelicht.

42 Ten slotte blijkt uit punt 36 hierboven dat het besluit van 4 januari 2018 in wezen was gebaseerd op het feit dat het betrokken werk betrekking had op de Panama Papers en offshoreondernemingen en verband hield met het werk van het Parlement. Op grond van deze elementen is geoordeeld dat verzoeker de verplichtingen die krachtens artikel 17 bis van het Statuut op hem rustten, niet was nagekomen.

43 In deze context moet worden vastgesteld dat de motivering voor verzoeker toereikend was om te bepalen of het besluit van 4 januari 2018 gegrond was of een gebrek vertoonde op grond waarvan de rechtmatigheid ervan kon worden betwist. Op grond van de hiervoor genoemde redenen kon verzoeker namelijk kennisnemen van de specifieke redenen waarom het Parlement had overwogen dat hij het TABG op de hoogte had moeten stellen van zijn voornemen om het betrokken werk te publiceren. Overigens moet eveneens worden opgemerkt dat die redenen door verzoeker in het onderhavige beroep worden betwist. Bovendien zijn die redenen ook toereikend om het Gerecht in staat te stellen zijn rechterlijk toezicht op de rechtmatigheid van het besluit van 4 januari 2018 uit te oefenen.

44 Derhalve kan niet worden betwist dat dat besluit voldoet aan de in de rechtspraak geformuleerde voorwaarden, zoals die in de punten 32 tot en met 34 hierboven in herinnering zijn gebracht. Bijgevolg moet verzoekers argument dat het besluit van 4 januari 2018 ontoereikend is gemotiveerd, worden afgewezen.

– *Eerste grief*

45 Verzoeker stelt dat het TABG hem een zwaardere verplichting heeft opgelegd dan die van artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut. Het feit dat het Parlement een enquêtecommissie heeft ingesteld die onderzoek moest doen naar de vermeende inbreuken op en gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht met betrekking tot witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking (hierna: „PANA-commissie") heeft niet tot gevolg dat hij zich niet mag uiten over de actualiteit inzake de Panama Papers, tenzij hij het werk van die commissie, van het Parlement of van de Unie zou hebben bekritiseerd op een wijze die de belangen van de Unie ernstig schaadt. In dit verband verwijst verzoeker naar het arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie (C-274/99 P, EU:C:2001:127), waaruit blijkt dat in casu niet zou moeten worden onderzocht of hij heeft nagelaten de publicatie van het betrokken werk mee te delen, maar veeleer moet worden vastgesteld of de inhoud ervan een groot risico vormde voor de legitieme belangen van de Unie. Aangezien het betrokken werk niet een dergelijk risico vormt, valt het dus niet onder de voorwaarde van artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut en houdt het geen verband met de activiteit van de Unie.

46 Het Parlement betwist verzoekers betoog.

47 Vooraf zij erop gewezen dat het Gerecht zijn oordeel niet in de plaats kan stellen van dat van de personen die het werk van de beoordeelde persoon moet beoordelen. De beoordelaars beschikken namelijk over een ruime bevoegdheid bij de beoordeling van het werk van de personen die zij moeten beoordelen. Het door de Unierechter uitgeoefende toezicht op de inhoud van de beoordelingsrapporten is derhalve beperkt tot de controle of de procedure een regelmatig verloop heeft gekend, de feiten materieel juist zijn en er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling of van misbruik van bevoegdheid (zie in die zin arresten van 1 juni 1983, Seton/Commissie, 36/81, 37/81 en 218/81, EU:C:1983:152, punt 23, en 25 oktober 2005, Cwik/Commissie, T-96/04, EU:T:2005:376, punt 41).

48 Voorts zij eraan herinnerd dat ambtenaren en functionarissen van de Unie volgens vaste rechtspraak recht hebben op vrijheid van meningsuiting, daaronder begrepen op gebieden waarop de instellingen van de Unie actief zijn. Dit recht omvat de vrijheid om mondeling of schriftelijk een mening te uiten

die afwijkt van de mening van de instelling die hen tewerkstelt, of die slechts door een minderheid wordt voorgestaan (zie arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Aan de vrijheid van meningsuiting kunnen echter de beperkingen worden gesteld genoemd in artikel 10, lid 2, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, volgens hetwelk de uitoefening van deze vrijheid, die plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn (zie arrest van 13 december 2012, Strack/Commissie, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punt 137 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Het is in een democratische samenleving ook wettig om de ambtenaren wegens hun positie te onderwerpen aan verplichtingen als die van artikel 17 bis van het Statuut. Dergelijke verplichtingen, die inderdaad beperkingen van de vrijheid van meningsuiting vormen, hebben tot doel de vertrouwensrelatie te vrijwaren die tussen de instelling en haar ambtenaren of functionarissen dient te bestaan (arrest van 13 december 2012, Strack/Commissie, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punt 138; zie naar analogie arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punt 44).

51 In dit verband volgt uit artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut dat een ambtenaar die enig geschrift waarvan het onderwerp betrekking heeft op de activiteit van de Unie, alleen of in samenwerking met anderen wenst te publiceren of te laten publiceren, het TABG daarvan van tevoren in kennis moet stellen. Het TABG dient zijn eventuele bezwaren binnen dertig werkdagen na van het voornemen in kennis te zijn gesteld, mee te delen. Als deze mededeling niet heeft plaatsgevonden, wordt het TABG geacht dienaangaande zijn impliciete toestemming te hebben gegeven. De rechtspraak heeft gepreciseerd dat die toestemming alleen bij wijze van uitzondering kan worden geweigerd, wanneer de voorgenomen publicatie de legitieme belangen van de Unie ernstig kan schaden (zie in die zin arrest van 15 september 2017, Skareby/EDEO, T-585/16, EU:T:2017:613, punten 80 en 81).

52 Hieruit volgt dat de procedure die moet worden gevolgd door ambtenaren die enig geschrift wensen te publiceren waarvan het onderwerp betrekking heeft op de activiteit van de Unie, uit twee onderscheiden fasen bestaat. In de eerste fase is de ambtenaar verplicht het TABG van zijn voorgenomen publicatie in kennis te stellen als het onderwerp van het betrokken geschrift betrekking heeft op de activiteit van de Unie. In de tweede fase is het TABG verplicht de betrokken ambtenaar binnen dertig werkdagen schriftelijk in kennis te stellen van zijn besluit wanneer het kan aantonen dat dat geschrift de legitieme belangen van de Unie ernstig kan schaden.

53 De verschillen tussen elk van deze twee fasen zijn in lijn met het doel van de procedure van artikel 17 bis van het Statuut. Zo biedt de voorafgaande kennisgeving door de betrokken ambtenaar van zijn voornemen om enig geschrift te publiceren waarvan het onderwerp betrekking heeft op de activiteit van de Unie, de instellingen vervolgens de gelegenheid de controle uit te oefenen waartoe zij krachtens artikel 17 bis, lid 2, tweede alinea, van het Statuut verplicht zijn. In het licht van deze overwegingen is het feit dat het betrokken geschrift de legitieme belangen van de Unie ernstig kan schaden dus geen relevant criterium dat in aanmerking moet worden genomen in het stadium van de kennisgeving van het voornemen om enig geschrift te publiceren waarvan het onderwerp betrekking heeft op de activiteit van de Unie.

54 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat het TABG niet vooraf in kennis is gesteld van de publicatie van het betrokken werk. Dienaangaande heeft het Parlement in het besluit van 4 januari 2018 enkel overwogen dat de litigieuze beoordeling die was opgenomen in het onderdeel „Gedrag”, punt „3. Naleving van de regels en de procedures” van verzoekers beoordelingsrapport over 2016, gerechtvaardigd was in het licht van artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut, zodat het heeft vastgesteld

dat de verplichting van voorafgaande kennisgeving niet was nagekomen. Het heeft daarentegen geen oordeel gegeven over het eventuele risico dat het betrokken werk kon vormen voor de legitieme belangen van de Unie.

55 Derhalve moet worden vastgesteld dat de door verzoeker aangevoerde omstandigheid dat het betrokken werk de legitieme belangen van de Unie niet ernstig kan schaden, niet van belang is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 4 januari 2018.

56 Derhalve moet de grief worden afgewezen dat, aangezien het betrokken werk de legitieme belangen van de Unie niet ernstig kan schaden, het Parlement, door zich op het standpunt te stellen dat hij het TABG van die beoogde publicatie op de hoogte had moeten stellen, verzoeker een zwaardere verplichting heeft opgelegd dan die van artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut.

– *Tweede grief*

57 Ten eerste stelt verzoeker dat de mededelingsplicht voor ambtenaren die enig geschrift wensen te publiceren, enkel geldt voor zover dat geschrift betrekking heeft op de activiteit van de Unie. In dit verband is het TABG verplicht het begrip „activiteit" van de Unie restrictief uit te leggen, onder meer in het licht van de andere richtsnoeren die de context bepalen waarin dat begrip moet worden uitgelegd. In casu volstaat de loutere vermelding van een verband tussen het betrokken werk en de activiteit van de Unie niet om aan te tonen dat verzoeker verplicht was de administratie van zijn voorgenomen publicatie in kennis te stellen.

58 Verzoeker stelt dus in wezen dat het betrokken werk niet verwijst naar een activiteit van de Unie, maar enkel en alleen betrekking heeft op een intern Maltees politiek debat. Aangezien het Parlement zich met veel onderwerpen op verschillende gebieden bezighoudt, zou het voor ambtenaren van de Unie, indien het betoog van het TABG wordt gevolgd, verboden zijn om zich te uiten over alle onderwerpen waarmee de PANA-commissie en het Parlement zich bezighouden. Aangezien in het betrokken werk niet wordt verwezen naar de activiteit van die commissie of van de Unie, heeft het onderwerp ervan dus geen betrekking op de activiteit van de Unie. Derhalve heeft verzoeker zijn vertrouwensrelatie niet geschonden, noch is hij zijn verplichting van loyaliteit en onpartijdigheid jegens de Unie niet nagekomen door zijn voorgenomen publicatie niet mee te delen. Ten slotte stelt verzoeker dat, aangenomen dat het onderwerp van dat werk betrekking heeft op de activiteit van de Unie, wat in casu onjuist is, dat werk ten hoogste het standpunt van het TABG en het onderzoek van de PANA-commissie aanvult.

59 Ten tweede stelt verzoeker dat het TABG, door hem een sanctie op te leggen, de discretionaire bevoegdheid die artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut aan het TABG toekent, heeft overschreden, en derhalve inbreuk heeft gemaakt op zijn recht op vrijheid van meningsuiting.

60 Ten derde betoogt verzoeker dat, door optelling van de verschillende termijnen van artikel 17 bis, lid 2, en artikel 90, lid 2, van het Statuut, de termijn voor verzoeken om herziening van publicaties die vooraf moeten worden meegedeeld, vijf maanden bedraagt. Gelet op het belang van die termijn moet de mededelingsverplichting worden beperkt tot publicaties die in strikte zin betrekking hebben op de activiteit van de Unie.

61 Het Parlement betwist verzoekers betoog.

62 Wat in de eerst plaats verzoekers argument betreft dat het betrokken werk betrekking heeft op een intern Maltees politiek debat (zie de punten 57 en 58 hierboven), zij eraan herinnerd dat het besluit van 4 januari 2018 in wezen wordt gemotiveerd met het feit dat het TABG heeft overwogen dat het betrokken werk betrekking heeft op de zogenaamde zaak van de Panama Papers en op

offshoreondernemingen, en dat, aangezien dat onderwerp verband hield met het werk van het Parlement, het voornemen van verzoeker om dat werk te publiceren vooraf aan het Parlement had moeten worden meegedeeld.

63 In dit verband zij erop gewezen dat het Parlement op 8 juni 2016 besluit (EU) 2016/1021 heeft vastgesteld, over de instelling, bevoegdheden, aantal leden en duur van het mandaat van een enquêtecommissie die onderzoek moet doen naar vermeende inbreuken op en gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht met betrekking tot witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking (PB 2016, L 166, blz. 10). Uit punt 2 van besluit 2016/1021 blijkt dat het door de PANA-commissie verrichte onderzoek onder meer betrekking moest hebben op de activiteit van alle lidstaten van de Unie, waaronder Malta.

64 Hoewel het eindrapport van de PANA-commissie voorts inderdaad na de publicatie van het betrokken werk is opgesteld, moet niettemin worden vastgesteld dat het datgene wat in punt 63 hierboven is vermeld bevestigt, aangezien in het rapport verslag wordt gedaan van een onderzoeksmissie die op 20 februari 2017 feitelijk naar Malta is gestuurd. Bovendien volgt uit de gegevens uit het dossier ook dat op bladzijde 86 van het betrokken werk melding wordt gemaakt van de uitnodiging om te verschijnen voor een commissie van het Parlement die een minister van de Maltese regering had ontvangen om toelichting te geven over een vennootschap die hij in Panama zou hebben bezeten. Gelet op deze elementen moet dan ook worden geconstateerd dat de werkzaamheden van de PANA-commissie verband hielden met de Maltese situatie, met name om daar onderzoek te doen naar eventuele inbreuken bij de toepassing van het Unierecht op het gebied van witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking.

65 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het onderwerp van het betrokken werk juist betrekking had op de bevoegdheden van de PANA-commissie, aangezien zij de situatie van de lidstaten van de Unie, waaronder Malta, op het gebied van witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking moest onderzoeken.

66 Voorts moet worden vastgesteld dat verzoeker ten onrechte stelt dat het betrokken werk geen verwijzing naar de activiteit van de Unie bevat en dat dit werk het onderwerp enkel vanuit een intern perspectief behandelt.

67 De titel van het betrokken werk, *Het beste in Europa. De Panama Papers en de macht*, plaatst dat werk namelijk duidelijk in een Europese context, en dat des te meer omdat er een vlag van de Unie op de omslag prijkt. Bovendien bevat dat werk ook meerdere verwijzingen naar werkzaamheden en persoonlijkheden die verband houden met het institutionele kader van de Unie. Zo kan dienaangaande onder meer worden gewezen op de verwijzingen naar de werkzaamheden van de PANA-commissie, het Maltese voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en een lid van het Europees Parlement. Bovendien wordt in een bijlage bij het betrokken werk melding gemaakt van de brexit en wordt de interne markt van de Unie uitdrukkelijk genoemd.

68 Gelet op het voorgaande kan dus niet worden gesteld dat het betrokken werk enkel en alleen betrekking heeft op een debat inzake de interne Maltese politiek en dat het onderwerp ervan op geen enkele wijze betrekking heeft op de activiteit van de Unie. Zelfs indien zou worden aangenomen dat het onderwerp van dat werk voornamelijk vanuit nationaal oogpunt wordt behandeld, aangezien het betrekking heeft op de Maltese politiek en Maltese politici, neemt dit namelijk niet weg dat die politici eveneens voorwerp waren van de werkzaamheden van de PANA-commissie. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het onderwerp van het betrokken werk betrekking heeft op de activiteit van de Unie. Bovendien bevat het betrokken werk meerdere concrete verwijzingen naar die activiteit, zoals blijkt uit punt 67 hierboven.

69 Derhalve moet worden geconcludeerd dat er, aangezien het onderwerp van het betrokken werk betrekking heeft op de activiteit van de Unie, niet kan worden geoordeeld dat het Parlement een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt of misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid door te oordelen dat het TABG overeenkomstig artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut op de hoogte had moet worden gesteld van de voorgenomen publicatie.

70 Bijgevolg faalt verzoekers argument dat artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut bij het besluit van 4 januari 2018 onjuist is toegepast en dat daardoor zijn recht op vrijheid van meningsuiting is geschonden.

71 Wat in de tweede plaats verzoekers argument betreft dat het TABG de discretionaire bevoegdheid die artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut hem toekent, heeft overschreden (zie punt 59 hierboven), moet worden opgemerkt dat het onderhavige beroep uitsluitend betrekking heeft op de rechtmatigheid van het besluit van 4 januari 2018, en dus op de vraag of het Parlement in verzoekers beoordelingsrapport over 2016 terecht heeft geconstateerd dat verzoeker had verzuimd het TABG in kennis te stellen van de publicatie van het betrokken werk in 2016.

72 Ook moet worden vastgesteld dat uit de in de punten 49 tot en met 51 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak voortvloeit dat het legitiem is om ambtenaren van de Unie te onderwerpen aan verplichtingen zoals die van artikel 17 bis van het Statuut. Voorts verzet niets zich ertegen dat het TABG in een beoordelingsrapport melding maakt van een bepaald incident, met name wanneer, zoals in het onderhavige geval, het de schending betreft van een duidelijke en specifieke regel die rechtstreeks volgt uit het Statuut. In deze omstandigheden is de plaatsing van een opmerking in het beoordelingsrapport namelijk niet alleen niet strijdig met een bepaling van het Statuut, met name artikel 43 ervan, maar kan het legitieme doel hiervan zijn om de betrokkene te waarschuwen en een herhaling van de schending van de betrokken statutaire regel te vermijden (zie in die zin arrest van 26 maart 2015, CW/Parlement, F-41/14, EU:F:2015:24, punt 55).

73 Bovendien blijkt uit het onderzoek van het dossier dat verzoeker geen concreet element aandraagt dat kan aantonen dat aan hem, parallel aan de handhaving van de litigieuze beoordeling die in genoemd beoordelingsrapport is opgenomen in het onderdeel „Gedrag”, onder punt „3. Naleving van de regels en de procedures”, een sanctie is opgelegd. In punt 69 hierboven is evenwel vastgesteld dat het Parlement terecht heeft geweigerd de litigieuze beoordeling uit verzoekers beoordelingsrapport over 2016 te verwijderen, omdat verzoeker artikel 17 bis, lid 2, eerste alinea, van het Statuut niet had nageleefd.

74 Derhalve moet verzoekers argument dat het TABG de discretionaire bevoegdheid die artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut hem toekent, heeft overschreden, worden afgewezen.

75 Wat in de derde plaats verzoekers argument betreft dat, gelet op een optelling van de in artikel 17 bis, lid 2, en artikel 90, lid 2, van het Statuut genoemde termijnen, de mededelingsverplichting moet worden beperkt tot publicaties die in strikte zin betrekking hebben op de activiteit van de Unie (zie punt 60 hierboven), moet worden vastgesteld dat dit argument geen afbreuk kan doen aan de conclusie in punt 70 hierboven, waaruit blijkt dat verzoeker in casu in strijd met artikel 17 bis, lid 2, van het Statuut heeft verzuimd het TABG in kennis te stellen van zijn voornemen om een geschrift te publiceren waarvan het onderwerp niettemin betrekking had op de activiteit van de Unie. Dit is precies wat het Parlement in het besluit van 4 januari 2018 heeft geconstateerd, in het licht waarvan dus de rechtmatigheid van dat besluit moet worden beoordeeld.

76 Bijgevolg is dit argument niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 4 januari 2018 en moet het dan ook worden afgewezen.

77 Aangezien alle grieven ter ondersteuning van de twee middelen strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 4 januari 2018 zijn afgewezen, volgt hieruit dat de vordering tot nietigverklaring moet worden afgewezen.

Vordering tot schadevergoeding

78 Verzoeker stelt dat hij zowel op zijn werk als in zijn privéleven immateriële schade heeft geleden omdat het besluit tot afwijzing van de klacht is gebaseerd op een onjuiste toepassing door het TABG van het Statuut en op het gebruik van een discretionaire bevoegdheid die verder gaat dan het Statuut toestaat. Die schade heeft met name gevolgen gehad voor zijn literaire werkzaamheden. Ook stelt hij materiële schade te hebben geleden omdat hij een bevordering is misgelopen en er in de toekomst tuchtprocedures tegen hem kunnen worden ingeleid als gevolg van het besluit van 4 januari 2018. Bijgevolg vordert verzoeker dat het Parlement wordt veroordeeld tot betaling van een door het Gerecht vastgesteld bedrag als vergoeding voor de door hem geleden immateriële schade. Voorts stelt verzoeker dat het besluit van het Parlement waarbij het heeft vastgesteld dat zijn mededeling voorafgaande aan de publicatie van de tweede editie van het betrokken werk niet-ontvankelijk was, een afschrikkend effect heeft gehad op die publicatie.

79 Het Parlement betwist verzoekers betoog.

80 Voor zover verzoekers betoog kan worden opgevat als strekkende tot vergoeding van materiële schade, zij er ten eerste aan herinnerd dat een verzoekschrift strekkende tot vergoeding van de schade die door een instelling van de Unie is veroorzaakt, om te voldoen aan de vereisten van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering, gegevens dient te bevatten die het onder meer mogelijk maken de schade die de verzoeker stelt te hebben geleden en de aard en de omvang van die schade te bepalen (zie in die zin arrest van 5 oktober 1999, Apostolidis e.a./Commissie, C-327/97 P, EU:C:1999:482, punt 37). Voorts moet een beroep niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer de verzoeker niet heeft aangetoond, en zelfs niet gesteld, dat bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat de gestelde schade niet in het verzoekschrift is berekend (zie in die zin arrest van 23 september 2004, Hectors/Parlement, C-150/03 P, EU:C:2004:555, punt 62).

81 In casu heeft verzoeker niets vermeld over de wijze van berekening van de door hem gestelde materiële schade en heeft hij geen reden voor dit verzuim aangevoerd, zodat zijn vordering tot vergoeding van de materiële schade niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

82 Wat ten tweede het verzoek tot vergoeding van de door verzoeker gestelde immateriële schade betreft, stelt verzoeker dat die schade is veroorzaakt door een onjuiste toepassing van het Statuut door het TABG en het gebruik van een discretionaire bevoegdheid die verder gaat dan het Statuut toestaat.

83 Niettemin moet dienaangaande worden vastgesteld dat volgens vaste rechtspraak de Unie pas aansprakelijk kan worden gesteld indien is voldaan aan een aantal cumulatieve voorwaarden, namelijk dat het aan de betrokken instelling, instantie of orgaan verweten gedrag onrechtmatig is, dat er werkelijke schade is geleden en dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het verweten gedrag en de gestelde schade (zie arrest van 10 april 2019, AV/Commissie, T-303/18 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2019:239, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 Het beroep moet in zijn geheel worden verworpen wanneer aan een van die voorwaarden niet is voldaan, zonder dat de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid hoeven te worden onderzocht (zie arrest van 13 december 2018, Wahlström/Frontex, T-591/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:938, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 In casu moet worden opgemerkt dat verzoekers vordering tot schadevergoeding uitsluitend berust op de gestelde onrechtmatigheid van het besluit van 4 januari 2018.

86 Aangezien op grond van de redenen die in het kader van het onderzoek van verzoekers vordering tot nietigverklaring zijn uiteengezet is geconstateerd dat het besluit van 4 januari 2018 niet onrechtmatig is, moet worden vastgesteld dat niet is voldaan aan de voorwaarde inzake de onrechtmatigheid van het aan het Parlement verweten gedrag.

87 Voorts zijn de overwegingen inzake het besluit waarbij het Parlement heeft vastgesteld dat verzoekers voorafgaande mededeling van de publicatie van een tweede editie van het betrokken werk niet-ontvankelijk was, niet van belang in het kader van het onderhavige beroep, aangezien dit enkel is gericht tegen het besluit van 4 januari 2018, waarbij het Parlement heeft geweigerd de litigieuze beoordeling uit verzoekers beoordelingsrapport over 2016 te verwijderen.

88 Hieruit volgt dat de vordering tot schadevergoeding moet worden afgewezen.

Verzoek om een maatregel van instructie

89 Verzoeker verzoekt het Gerecht een lid van het Maltese parlement en een lid van het Parlement te horen, twee personen die actief zijn in de strijd tegen corruptie en vóór goed bestuur in Malta.

90 Volgens vaste rechtspraak moeten partijen die verzoeken om getuigen te horen precieze en relevante aanwijzingen geven die verklaren waarom het gevraagde getuigenverhoor een belang kan hebben voor de oplossing van het geschil (zie in die zin arrest van 23 april 2018, Verein Deutsche Sprache/Commissie, T-468/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:207, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 In casu heeft verzoeker in verband met de onderhavige zaak geen specifieke aanwijzing gegeven om te verklaren waarom het horen van de twee getuigen noodzakelijk of nuttig zou zijn. Evenmin heeft hij gepreciseerd welke feiten of omstandigheden van deze zaak het horen van die getuigen rechtvaardigen. Bijgevolg heeft verzoeker niet aangetoond dat het horen van de twee getuigen waarom hij heeft verzocht in het onderhavige geval relevant of noodzakelijk is.

92 Bovendien moet worden vastgesteld dat de reeds in het dossier aanwezige materiële elementen genoegzaam zijn om uitspraak te doen op het onderhavige beroep.

93 Derhalve moet verzoekers verzoek om een maatregel van instructie worden afgewezen.

94 Gelet op een en ander moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

95 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Mark Anthony Sammut wordt verwezen in de kosten.

Kanninen Jaeger Półtorak

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juni 2020.

ondertekeningen