CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 19 maart 2020[1]

Zaak C-14/19 P

Satellietcentrum van de Europese Unie (Satcen)
tegen

KF

„Bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Artikelen 19 en 24 VEU – Artikelen 263, 268, 270 en 275 VWEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Besluiten 2009/747/GBVB en 2014/401/GBVB van de Raad – Personeelsreglement van Satcen – Personeelsleden – Gelijkheidsbeginsel – Effectieve rechterlijke bescherming – Commissie van beroep van Satcen – Exceptie van onwettigheid – Schorsing – Disciplinaire procedure – Ontslag – Recht om te worden gehoord – Toegang tot het dossier”

I. Inleiding

1. In deze zaak zijn er mijns inziens twee punten van algemeen juridisch belang die verder reiken dan de grenzen van deze hogere voorziening: ten eerste, wat is de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”) ten aanzien van hetgeen als gangbare handelingen van personeelsbeleid kan worden bestempeld? Zijn die handelingen op grond van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU uitgesloten van toetsing door dit Hof?

2. Ten tweede, ervan uitgaande dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ten aanzien van die handelingen een zekere bevoegdheid bezit: wat betekent die bevoegdheid voor binnen diverse organen en instanties van de Unie ingestelde, bijzondere en specifieke mechanismen voor het beslechten van arbeidsgeschillen, zoals de commissie van beroep van het Satellietcentrum van de Europese Unie (Satcen)?

II. Feiten en toepasselijke bepalingen

3. De feiten en toepasselijke bepalingen van deze zaak, zoals omschreven in het bestreden arrest[2], kunnen als volgt worden samengevat.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Arrest van 25 oktober 2018, KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Satellietcentrum van de Europese Unie

4. Satcen, rekwirant, vindt zijn oorsprong in het besluit van de Raad van Ministers van de West-Europese Unie (hierna: „WEU") van 27 juni 1991 houdende oprichting van een centrum voor de exploitatie van satellietgegevens, dat is vastgesteld op grond van het besluit van de Raad van Ministers van 10 december 1990 betreffende samenwerking op het gebied van ruimtevaart binnen de WEU. [3]

5. Bij gemeenschappelijk optreden 2001/555/GBVB van de Raad van 20 juli 2001 [4] is Satcen opgericht in de vorm van een agentschap binnen de Europese Unie dat de structuren van het toen bestaande centrum voor de exploitatie van satellietgegevens van de WEU zou overnemen. Satcen is op 1 januari 2002 operationeel geworden.

6. Daarop heeft de Raad besluit 2014/401/GBVB van 26 juni 2014 betreffende het satellietcentrum van de Europese Unie en tot intrekking van gemeenschappelijk optreden 2001/555 betreffende de oprichting van een satellietcentrum van de Europese Unie [5] vastgesteld, dat vanaf dat moment de op Satcen toepasselijke bepalingen bevatte. Volgens overweging 2 en artikel 5 van dit besluit werkt Satcen als „autonome Europese capaciteit" en heeft het de rechtspersoonlijkheid die nodig is om zijn taken uit te oefenen en zijn doelen te bereiken. Volgens artikel 2, leden 1 en 3, van dat besluit zijn de belangrijkste taken van Satcen het ondersteunen van de besluitvorming en de acties van de Unie op het gebied van het GBVB, en in het bijzonder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, door, op verzoek van de Raad of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna: „hoge vertegenwoordiger"), producten en diensten aan te bieden die het resultaat zijn van de exploitatie van de relevante ruimteactiva en van de aanverwante gegevens, satellietbeelden en luchtfoto's daaronder begrepen, alsook daarmee verband houdende diensten.

7. Krachtens artikel 7, leden 3 en 4, en lid 6, onder e), van besluit 2014/401 vertegenwoordigt de directeur van Satcen het agentschap in rechte, en is de directeur (i) belast met het aanwerven van al het andere personeel van Satcen, en (ii) belast met personeelsaangelegenheden.

8. Het personeel van Satcen bestaat volgens artikel 8, leden 1 en 3, van besluit 2014/401 uit arbeidscontractanten, aangesteld door de directeur van Satcen, en gedetacheerde deskundigen. Op basis van artikel 8, lid 5, van dat besluit heeft de Raad in het kader van gemeenschappelijk optreden 2001/555 besluit 2009/747/GBVB van 14 september 2009 betreffende het personeelsreglement van [Satcen] (hierna: „personeelsreglement van Satcen") vastgesteld. [6]

9. Met betrekking tot de geschillen tussen Satcen en zijn personeelsleden over aangelegenheden die onder het personeelsreglement van Satcen vallen, bepaalt artikel 28, lid 5, van het personeelsreglement van Satcen het volgende:

„Wanneer het eerste middel tot beroep (beroep ad hoc) is uitgeput, staat het een functionaris vrij om beroep in te stellen voor de commissie van beroep van [Satcen].

De samenstelling, werking en procedures van deze instantie worden beschreven in bijlage X."

3 Op 30 maart 2010 hebben de lidstaten van de WEU bij een gemeenschappelijke verklaring akte genomen van de ontbinding van deze organisatie per 30 juni 2011 wegens met name het feit dat „door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een nieuwe fase in de Europese veiligheid en defensie was begonnen".

4 PB 2001, L 200, blz. 5.

5 PB 2014, L 188, blz. 73.

6 PB 2009, L 276, blz. 1. Dit reglement, dat in casu ratione temporis van toepassing is, is vervolgens op 1 juni 2017 vervangen door besluit (GBVB) 2017/824 van de Raad van 15 mei 2017 betreffende het personeelsreglement van het Satellietcentrum van de Europese Unie (PB 2017, L 123, blz. 7).

10. Artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen luidt:

„De uitspraken van de commissie van beroep zijn voor beide partijen bindend. Er kan geen beroep tegen worden ingesteld.

a) De commissie kan de betwiste beslissing nietig verklaren of bevestigen.

b) Daarbij kan de commissie tevens [Satcen] veroordelen tot vergoeding van de reële schade die door de functionaris is geleden sedert de dag waarop de nietig verklaarde beslissing is ingegaan.

c) Voorts kan zij besluiten dat [Satcen] tot een door de commissie bepaald maximum de door eiser gemaakte gemotiveerde kosten [...] vergoedt. [...]”

11. Artikel 1 van bijlage X bij het personeelsreglement van Satcen bepaalt:

„[...] De commissie van beroep is bevoegd te beslissen over geschillen die zouden kunnen ontstaan door schending van dit reglement of van de contracten bedoeld in artikel 7 van het reglement. Daartoe neemt zij kennis van de bezwaarschriften die door functionarissen, oud-functionarissen of hun rechthebbenden en/of hun vertegenwoordigers tegen een beslissing van de directeur worden ingediend.”

B. Aan het geding ten grondslag liggende feiten en de litigieuze beslissingen

12. Verweerster in hogere voorziening is per 1 augustus 2009 door Satcen aangeworven als arbeidscontractante voor een periode van drie jaar om de functie van hoofd van de afdeling Administratie te vervullen. Na afloop van haar proeftijd op 31 januari 2010 is zij in haar functie bevestigd door de directeur van Satcen, die in dit verband heeft verklaard dat zij „tactvol en diplomatiek [handelde], maar niettemin haar beslissingen vastberaden meedeelde”.

13. In het kader van de jaarlijkse beoordeling over het jaar 2010 heeft de plaatsvervangend directeur van Satcen op 28 maart 2011 over verweerster in hogere voorziening een beoordelingsrapport opgesteld waarin haar prestatie, alles samengenomen, ontoereikend werd geacht en haar de laagste beoordeling werd toegekend. Verweerster in hogere voorziening is opgekomen tegen deze slotsom en tegen de wijze waarop de beoordeling is verricht.

14. Op 27 maart 2012 heeft de plaatsvervangend directeur van Satcen in het kader van de jaarlijkse beoordeling over het jaar 2011 erop gewezen dat verweerster in hogere voorziening een positieve ontwikkeling had doorgemaakt ten opzichte van het jaar voordien, en heeft hij geoordeeld dat haar prestatie, alles samengenomen, goed was gelet op de inspanningen die zij had gedaan. Op 24 mei 2012 werd haar contract met vier jaar verlengd tot 31 juli 2016.

15. In het kader van de jaarlijkse beoordeling over het jaar 2012 heeft de directeur van Satcen bij interne nota van 17 oktober 2012 de plaatsvervangend directeur gevraagd, bij het personeel inlichtingen in te winnen over de correctheid en de intermenselijke relaties binnen Satcen, in het bijzonder ten aanzien van personeelsleden met managementtaken, met name de afdelingshoofden, door in voorkomend geval potentiële situaties van psychologische druk of intimidatie te signaleren die bij de ondergeschikten tot angst, verlies van zelfvertrouwen, ontmoediging en zelfs huilbuien kunnen leiden.

16. Op 14 november 2012 hebben 12 personeelsleden van Satcen bij de directeur en de plaatsvervangend directeur een klacht ingediend waarin zij erop wezen „dat zij het al drie jaar lang moeilijk [hadden] om hun beroepsactiviteit normaal te verrichten" en dat deze situatie „voortvloei[de] uit het gedrag en het optreden van het hoofd van de afdeling Administratie, [verweerster in hogere voorziening]".

17. Begin 2013 heeft de plaatsvervangend directeur van Satcen ten vervolge op bovengenoemde interne nota aan 40 personeelsleden uit verschillende afdelingen een vragenlijst gestuurd waarin hun werd verzocht aan de hand van multiplechoicevragen de intermenselijke betrekkingen met hun afdelingshoofd te beoordelen. Bij interne nota van 7 maart 2013 heeft de plaatsvervangend directeur van Satcen de directeur van Satcen laten weten dat het, gelet op de antwoorden op deze vragenlijst, „duidelijk [was] dat er een reëel probleem van intermenselijke relaties met het hoofd van de afdeling Administratie, [verweerster in hogere voorziening], [was], gezien alle antwoorden van het personeel van de afdeling Administratie negatief [waren]".

18. Bij interne nota van 8 maart 2013 heeft de directeur van Satcen de plaatsvervangend directeur van Satcen op grond van artikel 27 van het personeelsreglement van Satcen verzocht, een administratief onderzoek te openen met betrekking tot verweerster in hogere voorziening.

19. Het administratieve onderzoek bestond erin dat op 12 juni 2013 aan 24 personeelsleden van Satcen een lijst met multiplechoicevragen werd toegestuurd, die erop was gericht uit te maken of dezen al dan niet met bepaalde soorten gedragingen van verweerster in hogere voorziening waren geconfronteerd en of zij bij zichzelf of bij andere personeelsleden bepaalde gevolgen van de betrokken gedragingen hadden vastgesteld. In de vragenlijst werd de personeelsleden ook verzocht, getuigenissen of andere bewijzen ter staving van hun antwoorden aan te dragen. Van de 24 ondervraagde personeelsleden hebben 6 niet geantwoord.

20. Ondertussen was verweerster in hogere voorziening, in antwoord op haar jaarlijkse beoordeling over het jaar 2012, waarin haar prestatie, alles samengenomen, opnieuw ontoereikend was geacht, bij brief van 20 maart 2013, opgekomen tegen die beoordeling en had zij de directeur van Satcen verzocht, de nodige maatregelen te treffen om een einde te maken aan de intimidatie waarvan zij voorwerp was.

21. Op 2 juli 2013 heeft de plaatsvervangend directeur van Satcen zijn onderzoek afgesloten. Volgens het onderzoeksrapport heeft verweerster in hogere voorziening „zich bewust, herhaaldelijk, gedurende langere tijd of stelselmatig [...] [gedragen] op een wijze die erop gericht was de betrokken personen in diskrediet te brengen of te kleineren" en „[waren] deze aan [verweerster in hogere voorziening] toegeschreven gedragingen bewezen en, gezien de aard ervan, de frequentie ervan en de gevolgen ervan voor bepaalde personeelsleden, kenmerkend voor psychische intimidatie". Op 3 juli 2013 heeft de directeur van Satcen verweerster in hogere voorziening in kennis gesteld van de slotsom van het rapport van het administratieve onderzoek en haar opgeroepen voor een onderhoud op 5 juli 2013.

22. Op 5 juli 2013 heeft de directeur van Satcen er akte van genomen dat de plaatsvervangend directeur van Satcen aan het einde van zijn onderzoek tot de slotsom was gekomen dat de aan verweerster in hogere voorziening verweten feiten bewezen waren en psychische intimidatie opleverden. Op grond daarvan en na verweerster in hogere voorziening dezelfde dag te hebben gehoord heeft hij besloten tegen haar een procedure bij de tuchtraad te starten (hierna: „besluit om een disciplinaire procedure te starten"), en haar tijdelijk uit haar functie te ontheffen met behoud van haar bezoldiging (hierna: „schorsingsbesluit").

23. Op 28 augustus 2013 heeft verweerster in hogere voorziening bij de directeur van Satcen bezwaar aangetekend tegen onder andere het besluit om een disciplinaire procedure te starten, het schorsingsbesluit en het besluit waarbij de directeur van Satcen haar verzoek om bijstand in verband met gestelde psychische intimidatie stilzwijgend zou hebben afgewezen.

24. Bij brief van 4 oktober 2013 heeft de directeur van Satcen het door verweerster in hogere voorziening op 28 augustus 2013 aangetekende bezwaar afgewezen.

25. Op 25 oktober 2013 heeft de directeur van Satcen de tuchtraad een rapport voorgelegd – dat hij ook aan verweerster in hogere voorziening heeft toegestuurd – overeenkomstig artikel 10 van bijlage IX bij het personeelsreglement van Satcen.

26. Op 1 november 2013 heeft verweerster in hogere voorziening de voorzitter van de tuchtraad een brief gestuurd met het verzoek een termijn van ten minste 45 dagen te krijgen om haar verweer voor te bereiden. Zij heeft ook verzocht om een kopie van alle documenten die tijdens het administratieve onderzoek zijn gebruikt, om oproeping voor de tuchtraad van de 12 personeelsleden die de tegen haar gerichte klacht van 14 november 2012 hadden ondertekend en van de 18 personeelsleden die in het kader van het administratieve onderzoek het formulier met multiplechoicevragen hadden ingevuld, en ten slotte om mededeling van de identiteit van de 6 personeelsleden die hadden geweigerd die vragenlijst te beantwoorden.

27. Bij brief van 21 november 2013 heeft het hoofd Administratie van Satcen verweerster in hogere voorziening de toegang tot haar e-mails, tot andere documenten op haar computer en tot haar voor beroepsdoeleinden gebruikte mobiele telefoon geweigerd.

28. Bij brief van 28 november 2013 heeft de voorzitter van de tuchtraad verweerster in hogere voorziening laten weten dat op 13 of 14 januari 2014 een hoorzitting voor de tuchtraad zou plaatsvinden. In dezelfde brief heeft hij haar gevraagd haar schriftelijke opmerkingen ten minste één week vóór de hoorzitting bij de tuchtraad in te dienen. Verweerster in hogere voorziening heeft haar schriftelijke opmerkingen op 21 december 2013 ingediend.

29. Op 2 december 2013 heeft verweerster in hogere voorziening bij de commissie van beroep bezwaar gemaakt tegen, ten eerste, het besluit van de directeur van Satcen van 4 oktober 2013 tot afwijzing van haar klacht tegen de schorsing, het starten van een disciplinaire procedure en de afwijzing van haar verzoek om bijstand, en, ten tweede, het in punt 27 hierboven bedoelde besluit van 21 november 2013.

30. Bij brief van 9 december 2013 heeft verweerster in hogere voorziening de voorzitter van de tuchtraad om uitstel van de hoorzitting verzocht. Zij heeft ook de namen opgegeven van de dertien getuigen om wier oproeping zij verzocht. Bij brief van 16 december 2013 heeft de voorzitter van de tuchtraad de datum van de hoorzitting op 13 of 14 januari 2014 gehandhaafd en verweerster in hogere voorziening in kennis gesteld van zijn beslissing om twee van de door haar gesuggereerde getuigen te horen.

31. Op 17 december 2013 heeft verweerster in hogere voorziening bij de directeur van Satcen een klacht ingediend tegen de beslissing van de tuchtraad van 16 december 2013.

32. Ten vervolge op de hoorzitting, die op 13 januari 2014 heeft plaatsgevonden, heeft de tuchtraad op 4 februari 2014 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin hij eenstemmig heeft geoordeeld dat verweerster in hogere voorziening haar beroepsverplichtingen niet was nagekomen, en heeft aanbevolen haar ten minste twee rangen terug te zetten, zodat zij geen post met managementtaken meer zou bekleden.

33. Na verweerster in hogere voorziening op 25 februari 2014 te hebben gehoord, heeft de directeur van Satcen haar op 28 februari 2014 om disciplinaire redenen ontslagen (hierna: „disciplinair ontslag"). Dit besluit zou ingaan één maand na deze datum. Hierbij heeft de directeur van Satcen het volgende verklaard:

„Gelet op de ernst van uw tekortkomingen, zoals deze blijkt uit het rapport van de directeur ten behoeve van de tuchtraad en is bevestigd in het met redenen omkleed advies van de tuchtraad, op de onmogelijkheid om u in te delen op het niveau en met een taak zoals die welke in het advies van de tuchtraad zijn voorgesteld, en op uw weigering om te erkennen dat uw gedrag ongepast was, leg ik u overeenkomstig artikel 7 van bijlage IX [bij het personeelsreglement van Satcen] de volgende sanctie op:

– disciplinair ontslag dat beëindiging van uw contract met Satcen meebrengt.

[Uw] contract zal krachtens artikel 7, lid 3, onder a), vii) van het [personeelsreglement van Satcen] eindigen na een termijn van één maand vanaf de betekening van dit besluit."

34. Op 17 april 2014 heeft verweerster in hogere voorziening tegen het disciplinaire ontslag bezwaar aangetekend, dat op 4 juni 2014 door de directeur van Satcen is afgewezen. Op 12 juni 2014 is verweerster in hogere voorziening tegen het disciplinaire ontslag opgekomen bij de commissie van beroep.

35. Bij beslissing van 26 januari 2015 (hierna: „beslissing van de commissie van beroep"), die op 23 maart 2015 aan verweerster in hogere voorziening is betekend, heeft de commissie van beroep haar vordering tot nietigverklaring van het besluit om een disciplinaire procedure te starten en haar vordering tot nietigverklaring van het schorsingsbesluit afgewezen. Verder heeft de commissie van beroep, na alle door verweerster in hogere voorziening tegen het disciplinaire ontslag aangevoerde middelen te hebben afgewezen, dat besluit alleen nietig verklaard voor zover daarbij de datum van ingang van het besluit op 31 maart 2014 en niet op 4 april 2014 was bepaald.

III. Bestreden arrest en procedure bij het Hof

36. Op 28 mei 2015 heeft verweerster in hogere voorziening bij het Gerecht beroep ingesteld, bestaande uit een vordering tot nietigverklaring en een vordering tot schadevergoeding. Op grond van artikel 263 VWEU heeft verweerster in hogere voorziening een vordering ingediend strekkende tot (i) nietigverklaring van het besluit om een disciplinaire procedure te starten, het schorsingsbesluit, het disciplinaire ontslag, het besluit waarbij de directeur van Satcen haar verzoek om bijstand in verband met gestelde psychische intimidatie stilzwijgend zou hebben afgewezen, en de beslissing van de commissie van beroep (hierna tezamen: „litigieuze beslissingen"); (ii) in voorkomend geval, nietigverklaring van het besluit van de directeur van Satcen van 4 oktober 2013 tot afwijzing van haar klacht tegen het besluit tot afwijzing van haar verzoek om bijstand, het besluit om een disciplinaire procedure te starten en het schorsingsbesluit, en het besluit van de directeur van Satcen van 4 juni 2014 tot afwijzing van haar klacht tegen het disciplinaire ontslag. Op grond van artikel 268 VWEU heeft verweerster in hogere voorziening een vordering ingediend tot vergoeding van de schade die zij stelde te hebben geleden. Voorts heeft zij gevorderd dat Satcen in de kosten, met rente, zou worden verwezen.

37. In het bestreden arrest heeft het Gerecht allereerst vastgesteld dat het bevoegd was om uitspraak te doen in het geschil. Deze bevoegdheid vloeide voort uit, respectievelijk, wat het toezicht op de wettigheid van de litigieuze beslissingen betreft, artikel 263 VWEU, en wat de vordering tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie betreft, artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 340, tweede alinea, VWEU met inaanmerkingneming van artikel 19, lid 1, VEU en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna:

„Handvest”).[7] Vervolgens heeft het Gerecht de door Satcen aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid, die zijn ontleend aan het dienstverband van contractuele aard tussen verweerster in hogere voorziening en Satcen, afgewezen.[8] De door Satcen aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid betreffende de vordering tot nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van het verzoek om bijstand (omdat verweerster in hogere voorziening zich niet had gehouden aan de voorafgaande administratieve procedure) en van het besluit om een disciplinaire procedure te starten (dat louter een voorbereidende handeling was) heeft het Gerecht daarna aanvaard.[9] Tot slot heeft het Gerecht geoordeeld dat de argumenten inzake de onwettigheid van de procedure voor de tuchtraad ontvankelijk zijn.[10]

38. Wat het geschil ten gronde betreft, heeft het Gerecht ten eerste de door verweerster in hogere voorziening opgeworpen exceptie van onwettigheid van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen aanvaard en verklaard dat die bepaling in het onderhavige geval niet van toepassing was. Op basis daarvan heeft het Gerecht als volgt geoordeeld: „[d]e beslissing die de commissie van beroep krachtens de haar bij deze bepaling verleende bevoegdheid heeft genomen, heeft dus geen rechtsgrondslag, zodat zij nietig moet worden verklaard zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere middelen die [verweerster in hogere voorziening] tegen de beslissing van de commissie van beroep heeft aangevoerd”.[11] Het Gerecht heeft vervolgens eveneens het disciplinaire ontslag[12] en het schorsingsbesluit[13] nietig verklaard, omdat het van oordeel was dat Satcen bij het voeren van het onderzoek met betrekking tot verweerster in hogere voorziening was tekortgeschoten in zijn verplichting om het administratieve onderzoek zorgvuldig en onpartijdig te voeren, en inbreuk had gemaakt op het recht van verweerster in hogere voorziening om te worden gehoord en om inzage te krijgen in het dossier.

39. Daarna heeft het Gerecht de door verweerster in hogere voorziening ingediende vorderingen tot schadevergoeding behandeld. Ten eerste heeft het Gerecht verklaard dat het geen schadevergoeding kon toekennen voor de materiële schade die verweerster in hogere voorziening stelde te hebben geleden, daar het voorbarig zou zijn zulks te doen „alvorens de maatregelen te kennen die Satcen ter uitvoering van het [...] arrest [van het Gerecht] [had] genomen”. Ten tweede heeft het Gerecht beslist om een vergoeding van 10 000 EUR ex aequo et bono toe te kennen wegens immateriële schade die verweerster in hogere voorziening had geleden als gevolg van onzekerheid over de feiten die haar ten laste waren gelegd en van aantasting van haar eer en haar beroepsreputatie.[14]

40. Op grond hiervan heeft het Gerecht in het bestreden arrest: (i) de beslissing van de commissie van beroep nietig verklaard; (ii) het schorsingsbesluit nietig verklaard; (iii) het besluit tot disciplinair ontslag nietig verklaard; (iv) Satcen veroordeeld aan verweerster in hogere voorziening een bedrag van 10 000 EUR te betalen ter vergoeding van de door haar geleden immateriële schade; (v) het beroep verworpen voor het overige; (vi) Satcen verwezen in zijn eigen kosten en in die van verweerster in hogere voorziening, en (vii) de Raad veroordeeld om zijn eigen kosten te dragen.

41. In hogere voorziening bij het Hof, ingesteld op 10 januari 2019, verzoekt Satcen het bestreden arrest te vernietigen, het beroep van verweerster in hogere voorziening te verwerpen en haar te verwijzen in de kosten van de procedure. De Raad is tussengekomen aan de zijde van Satcen.

7 Bestreden arrest, punten 80-114.

8 Bestreden arrest, punten 118-132.

9 Bestreden arrest, punten 133-138 respectievelijk 139-143.

10 Bestreden arrest, punten 144-150.

11 Bestreden arrest, met name punten 160 en 161.

12 Bestreden arrest, punten 168-231.

13 Bestreden arrest, met name punten 232-241.

14 Bestreden arrest, punten 242-261.

42. Verweerster in hogere voorziening op haar beurt verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en Satcen te verwijzen in de kosten.

43. Ter terechtzitting van 4 december 2019 hebben de partijen voor het Hof hun standpunten toegelicht.

IV. Beoordeling

44. Satcen voert vier middelen aan. Het eerste en tweede middel zijn gericht tegen het oordeel van het Gerecht inzake zijn bevoegdheid om kennis te nemen van de zaak en de ontvankelijkheid van de vorderingen van verweerster in hogere voorziening. Het derde en vierde middel hebben betrekking op de materiële vaststellingen van het Gerecht.

45. Ik begin mijn analyse met het eerste en tweede middel van Satcen. Naar mijn mening kunnen deze middelen het best tegelijk worden behandeld omdat zij nauw met elkaar zijn verweven. Beide middelen beogen aan te tonen – met argumenten die elkaar grotendeels overlappen – dat er in de Verdragen van de Unie geen grondslag is voor de vaststelling van het Gerecht inzake zijn bevoegdheid om uitspraak te doen over de vorderingen van verweerster in hogere voorziening.

A. Eerste en tweede middel

1. Argumenten van partijen

46. Ten eerste bekritiseert Satcen het bestreden arrest omdat in de punten 80 tot en met 114 wordt vastgesteld dat het Gerecht bevoegd is om uitspraak te doen over alle vorderingen van verweerster in hogere voorziening. Satcen voert enerzijds aan dat daartoe, in het licht van het beginsel van bevoegdheidstoebedeling, een uitdrukkelijke bepaling moet bestaan wil het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd zijn. In dit geval is van een dergelijke bepaling echter geen sprake. Anderzijds is het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd, zoals het Hof in het arrest Elitaliana [15] heeft geoordeeld, wanneer de bestreden beslissing betrekking heeft op de begroting van de Unie. De begroting van Satcen is echter slechts opgebouwd uit bijdragen van de lidstaten. Het Gerecht kan er, volgens Satcen, evenmin van uitgaan dat het louter op grond van het beginsel van gelijke behandeling bevoegd is door personeelsleden van Satcen op één lijn te stellen met andere categorieën personeel.

47. Ten tweede stelt Satcen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 118 tot en met 123 van het bestreden arrest te bepalen dat het door verweerster in hogere voorziening ingestelde beroep tot nietigverklaring binnen de werkingssfeer van artikel 263 VWEU valt, en dat haar vordering inzake niet-contractuele aansprakelijkheid binnen de werkingssfeer van artikel 268 VWEU valt. Satcen betoogt in het bijzonder dat verweerster in hogere voorziening, als personeelslid van Satcen, niet kan worden beschouwd als een „derde” in de zin van artikel 263, eerste alinea, VWEU. Voorts is Satcen van mening dat het arrest H/Raad e.a. [16] niet naar analogie kan worden toegepast daar de onderhavige zaak een arbeidscontractante betreft en niet een door een lidstaat of een instelling van de Unie gedetacheerde medewerker.

48. Ten derde voert Satcen aan dat het Gerecht in de punten 124 tot en met 132 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zijn middel van niet-ontvankelijkheid ontleend aan de contractuele aard van het geschil af te wijzen. Vanwege de contractuele aard van de relatie tussen verweerster in hogere voorziening en Satcen, en voor zover artikel 270 VWEU in casu

15 Arrest van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (hierna: „Elitaliana”).
16 Arrest van 19 juli 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (hierna: „H/Raad e.a.”).

niet van toepassing is, kan de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie – in de ogen van Satcen – overeenkomstig artikel 272 VWEU slechts voortvloeien uit een in de overeenkomst opgenomen arbitragebeding. In de overeenkomst tussen verweerster in hogere voorziening en Satcen was een dergelijk arbitragebeding echter niet opgenomen.

49. De Raad sluit zich aan bij de argumenten van Satcen.

50. Naar de mening van verweerster in hogere voorziening, daarentegen, zijn deze argumenten ongegrond. Volgens haar heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat het bevoegd is om uitspraak te doen over al haar vorderingen en dat die vorderingen ontvankelijk zijn.

2. Bevoegdheid (deel 1): de werkingssfeer van de GBVB-afwijking

51. Voor het onderzoek van de door Satcen aangedragen argumenten vind ik het nuttig om eerst, tegen de achtergrond van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU, enkele algemene opmerkingen te maken over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB.

a) Situatie tot dusver

52. Op grond van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU is het Hof van Justitie van de Europese Unie niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB en ten aanzien van handelingen die op basis van die bepalingen worden vastgesteld, op twee uitzonderingen na. Beide bepalingen zijn in diverse arresten van het Hof aan de orde gesteld. In het kader van deze procedure zijn de volgende arresten van bijzonder belang.

53. In de arresten Mauritius[17] en Tanzania[18] heeft het Hof onder meer bepaald dat het mocht controleren of het onderhandelen over en het sluiten van een internationale overeenkomst met betrekking tot het GBVB was geschied met inachtneming van de in artikel 218 VWEU geregelde procedure. Voor zover die procedure is opgenomen in een andere dan een GBVB-bepaling, is het Hof immers bevoegd zich uit te spreken over vermeende procedurefouten die tot schending daarvan leiden.

54. In het arrest Elitaliana, heeft het Hof bevestigd dat het bevoegd was ten aanzien van een beroep tot nietigverklaring tegen een door een civiele GBVB-missie genomen besluit inzake een overheidsopdracht die uitgaven ten laste van de begroting van de Unie meebracht, wegens vermeende schending van de toepasselijke regels voor overheidsopdrachten van de Unie. Deze opdracht werd beheerst door het Financieel Reglement[19], een rechtsinstrument dat niet onder het GBVB valt.

55. In het arrest Rosneft[20] heeft het Hof geoordeeld dat de artikelen 19, 24 en 40 VEU, artikel 275 VWEU en artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 VWEU uitspraak te doen over de geldigheid van een handeling die is vastgesteld op basis van de bepalingen inzake het GBVB betreffende beperkende maatregelen, voor zover het verzoek om een prejudiciële beslissing ertoe strekt erop toe te zien dat met dit besluit artikel 40 VEU is nageleefd, dan wel ziet op het toezicht op de wettigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen.

17 Arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Arrest van 14 juni 2016, Parlement/Raad (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 248, blz. 1).

20 Arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (hierna: „Rosneft").

56. Tot slot heeft het Hof in het arrest H/Raad e.a. beslist dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd was om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen door het hoofd van een GBVB-missie genomen besluiten inzake de overplaatsing van een door een lidstaat gedetacheerd personeelslid naar een ander bureau van de missie. Van belang is dat het Hof heeft duidelijk gemaakt dat zijn bevoegdheid ook geldt voor handelingen die inhoudelijk wel en niet onder het GBVB vallen (hierna: „beslissingen met een tweeledige inhoud”). [21]

57. Uit die zaken vloeien de volgende grondbeginselen voort.

58. Ten eerste: voor zover artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU een afwijking (hierna: „GBVB-afwijking”) vormen van de regel van de algemene bevoegdheid, die bij artikel 19 VEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren, moeten deze bepalingen restrictief worden uitgelegd.

59. Ten tweede: hoewel een handeling van de Unie betrekking kan hebben op het GBVB of zelfs in een „GBVB-kader” kan worden vastgesteld, zijn de rechterlijke instanties van de Unie, zolang de handeling is gebaseerd op een (materiële of formele) rechtsgrondslag die niet onder het GBVB valt, bevoegd tot toetsing van de naleving van de betrokken bepalingen die niet onder het GBVB vallen.

60. Ten derde: handelingen die door de instellingen of organen van de Unie worden vastgesteld, zoals handelingen van personeelsbeleid, zijn niet onttrokken aan de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie louter omdat zij op grond van GBVB-bepalingen worden vastgesteld.

61. Deze beginselen wijzen er dus op, wanneer zij in samenhang worden gelezen, dat een handeling van de Unie aan twee voorwaarden moet voldoen wil zij binnen de GBVB-afwijking vallen. Ten eerste moet zij *formeel* gebaseerd zijn op GBVB-bepalingen. Ten tweede moet de handeling ook *inhoudelijk* of *materieel* overeenstemmen met een maatregel die onder het GBVB valt.

62. De eerste voorwaarde volgt uit de tekst van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU. Toegegeven moet worden dat de tweede voorwaarde niet uitdrukkelijk in deze bepalingen wordt genoemd. Ook is het waar dat de geleidelijke invoering van een dergelijke aanvullende voorwaarde met rechterlijke goedkeuring ervoor heeft gezorgd dat de werkingssfeer van de GBVB-afwijking is ingeperkt, waarbij handelingen die binnen de afwijking lijken te vallen, althans bij een formelere uitlegging van de Verdragen, worden onderworpen aan toetsing.

63. Die ontwikkeling is mijns inziens volledig juist. Alvorens een omschrijving te geven van de criteria voor de uitlegging van die tweede voorwaarde, zal ik uitleggen waarom een systematische, historische en teleologische uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU de door het Hof ingeslagen richting rechtvaardigt.

b) Relevante elementen voor de juiste uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU

64. Tegen de achtergrond van het constitutionele landschap van de Unie is het geenszins abnormaal dat artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU onderworpen zijn aan een restrictieve uitlegging.

65. Om te beginnen mag niet uit het oog worden verloren dat het GBVB, hoewel het aan „specifieke regels en procedures” [22] is onderworpen, ook integrerend deel uitmaakt van het Unierecht. Geen bevoegdheid op het gebied van het GBVB betekent niet er geen materiële criteria zijn. Vooropgesteld zij dat het externe optreden van de Unie, of dit nu plaatsvindt in het kader van het GBVB of van

21 Zie arrest H/Raad e.a., punten 54 en 55.

22 Artikel 24, lid 1, VEU.

andere beleidsterreinen, berust en is gericht op hetzelfde samenstel van beginselen en doelstellingen.[23] De Unie is verplicht „toe [te zien] op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden *en* tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen".[24]

66. Belangrijker nog is dat de handelingen die op grond van het GBVB worden vastgesteld allicht in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder begrepen de in het Handvest neergelegde grondrechten. Artikel 51, lid 1, van het Handvest geeft een *institutionele definitie* van het toepassingsgebied van dit instrument met betrekking tot het optreden van de Unie: het Handvest geldt te allen tijde voor de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie. Artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU doen niets af aan deze verklaring: met deze artikelen wordt de toetsing door het Hof van Justitie van de Europese Unie uitgesloten, maar zij sluiten de toepasselijkheid van het Handvest of andere bepalingen van primair recht niet uit. Ondanks de belangrijke beperkingen met betrekking tot de rechterlijke toetsing van GBVB-maatregelen – die ertoe leidden dat advocaat-generaal Wahl het GBVB omschreef als een lex imperfecta[25] – blijft het dus een feit dat ook voor die handelingen regels gelden. Lex imperfecta betekent niet absentia legis.

67. Ten tweede volgt uit vaste rechtspraak van het Hof, te beginnen bij het basisarrest in de zaak Les Verts I[26], dat de (huidige) Europese Unie een rechtsgemeenschap is en dat de Verdragen een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven hebben geroepen, waarbij het Hof het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen. Tegenwoordig is de rechtsstaat niet alleen een van de in artikel 2 VEU genoemde waarden waarop de Unie berust, maar wordt daarnaar ook verwezen, overeenkomstig de artikelen 21 en 23 VEU, als een van de grondbeginselen van het externe optreden van de Unie, waaronder begrepen op het gebied van het GBVB.

68. Zoals het Hof regelmatig heeft benadrukt, is het inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren.[27] In het stelsel van de Verdragen dient in het bijzonder rechtstreeks beroep open te staan tegen *alle* door de instellingen getroffen *bepalingen* die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.[28]

69. Dit gezegd hebbende is het zeker waar, zoals Satcen betoogt, dat artikel 47 van het Handvest – in het licht van artikel 13, lid 2, VEU en artikel 51, lid 2, van het Handvest – geen bevoegdheid voor het Hof van Justitie van de Europese Unie in het leven kan roepen wanneer de Verdragen dit uitsluiten.[29] Zoals het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest terecht heeft benadrukt, impliceert het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming echter wel dat de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van handelingen die particulieren kunnen raken, restrictief wordt uitgelegd.[30] Met andere woorden, op grond van artikel 47 van het Handvest mag het Hof de Verdragen niet herschrijven, maar is het Hof wel verplicht de bestaande bepalingen zodanig uit te leggen dat zij optimaal rechterlijke bescherming bieden aan eenieder die wordt geraakt door handelingen van instellingen of organen van de Unie.

23 Zie artikel 21, leden 1 en 2, VEU. Zie meer in het algemeen artikel 7 VWEU.

24 Artikel 21, lid 3, VEU (cursivering van mij).

25 Zie conclusie in de zaak H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punt 45).

26 Arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, punt 23) (hierna: „Les Verts I"). Zie recenter arrest van 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 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Zie arrest van 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Zie onder meer Les Verts I, punt 24, en Elitaliana, punt 67.

29 Zie in die zin arrest van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 44). Zie recenter arrest Rosneft, punt 74.

30 Zie in die zin ook arrest Rosneft, punt 74.

70. Ten derde blijkt uit recente rechtspraak van het Hof zeer duidelijk dat de instellingen van de Unie in beginsel zijn onderworpen aan rechterlijke toetsing ongeacht het wettelijk stelsel waarbinnen zij opereren. Volgens artikel 19 VEU dient het Hof van Justitie van de Europese Unie deze taak gewoonlijk te verrichten teneinde de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren.

71. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld in de zaak Florescu [31] geoordeeld dat een in 2009 tussen de Europese Commissie (namens de toenmalige Europese Gemeenschap) en Roemenië gesloten memorandum van overeenstemming moest worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU ondanks zijn karakter sui generis. In de zaak James Elliot Construction [32] is het Hof tot de slotsom gekomen dat het bevoegd was om geharmoniseerde technische normen (hierna: „GTN") uit te leggen in een prejudiciële beslissing, ondanks het feit dat GTN geen bindende handelingen zijn maar documenten voor vrijwillig gebruik en dat zij door private instanties formeel worden vastgesteld. Het Hof oordeelde dat GTN rechtsgevolgen hebben en de Commissie speelde een rol bij hun vaststelling en uitvoering. In de zaak Ledra [33] heeft het Hof voorts geoordeeld dat onrechtmatige gedragingen door instellingen van de Unie die buiten het rechtskader van de Unie optreden, kunnen leiden tot een schadevordering wegens niet-contractuele aansprakelijkheid krachtens de artikelen 268 en 340 VWEU.

72. Ten vierde biedt een historische analyse van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU geen steun voor een uitlegging van deze bepalingen die verder strekt dan hetgeen strikt noodzakelijk is voor het behoud van de specifieke kenmerken van het GBVB. De GBVB-afwijking is vooral bedoeld om het door de opstellers van de Verdragen met betrekking tot dat beleid beoogde kenmerkende „*institutionele evenwicht*" veilig te stellen. [34] Vanwege het uitgesproken politieke karakter ervan was besloten dat het GBVB vooral door de Europese Raad en door de Raad zou worden bepaald en uitgevoerd en dat daaraan uitvoering zou worden gegeven door de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten. [35] Daarbij is ook overwogen dat de nieuwe bepalingen inzake het GBVB, hoewel zij formeel in de Unieverdragen waren opgenomen, „geen afbreuk [mochten] doen aan de huidige bevoegdheden van de lidstaten wat betreft de bepaling en uitvoering van hun buitenlands beleid". [36]

73. Tegen de achtergrond van deze overwegingen is de beperkte werkingssfeer van de GBVB-afwijking in overeenstemming met een aantal centrale constitutionele beginselen van de Unie. Wat deze beginselen in de praktijk kunnen inhouden zal ik nu aan de orde stellen.

c) Inhoudelijk echt betrekking hebbend op het GBVB?

74. Artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU zijn uitingen van een „op inhoud gebaseerd exceptionalisme": de opstellers van de Verdragen stelden zich op het standpunt dat handelingen op het gebied van het GBVB per definitie politiek van aard zijn en derhalve niet vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. In dit kader mag niet worden vergeten dat het GBVB uit de aard der zaak een operationeel beleid is: een beleid waarbij de Unie haar (ruim omschreven) doelstellingen nastreeft door middel van (ruim omschreven) handelingen, van voornamelijk uitvoerende en politieke aard. [37]

31 Arrest van 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Arrest van 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Zie bijvoorbeeld Europese Conventie, Studiegroep voor de werking van het Hof van Justitie, „Aanvullend rapport over het rechterlijk toezicht op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid" (CONV 689/1/03 REV 1), punt 5. Zie meer in het algemeen inzake het ontstaan van deze bepalingen, met verwijzingen naar de relevante voorbereidende handelingen, Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, blz. 311-322; of Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy", *Europe and the World: A law review*, deel 2(1):3, UCL Press, 2018, blz. 2-5.

35 Artikel 24, lid 1, en artikel 26 VEU.

36 Zie verklaring nr. 13 („Verklaring betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid") bij het Verdrag van Lissabon.

37 Zie voor deze bewoordingen conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punt 59).

75. Zoals vrij duidelijk blijkt uit de bepalingen in titel V, hoofdstuk 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (en in het bijzonder artikel 25 VEU) zijn regels en handelingen op het gebied van het GBVB er voornamelijk op gericht de handelwijze van instellingen en organen van de Unie enerzijds en van lidstaten anderzijds te regelen. De „typische" GBVB-maatregel is er niet op gericht rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen. [38]

76. Op basis hiervan besloten de opstellers van de Verdragen dat geschillen over de toepassing van deze bepalingen op politiek niveau, zonder rechterlijke tussenkomst, moesten worden beslecht. Het feit dat particulieren niet bij het Hof van Justitie van de Europese Unie tegen de wettigheid van GBVB-maatregelen kunnen opkomen, zou vanuit dat perspectief bezien geen grote leemte in de rechtsorde van de Unie moeten veroorzaken.

77. De vraag of het Hof zich over een bepaalde kwestie wel of niet mag uitspreken, zou derhalve nauwlettend de logica moeten volgen die ten grondslag ligt aan de door de opstellers van de Verdragen gemaakte keuzen zoals hierboven uiteengezet. In overeenstemming met deze benadering kan de GBVB-afwijking niet zodanig worden opgevat dat daaronder handelingen vallen die wel verband houden met of zelfs formeel worden vastgesteld binnen het GBVB, maar die niet onmiddellijk of rechtstreeks betrekking hebben op het bepalen, implementeren of uitvoeren van dat beleid. Met andere woorden, waar slechts sprake is van een indirect verband tussen een Uniehandeling en een actie of operatie in het kader van het buitenlands beleid van de Unie of de veiligheid van de Unie, valt de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie moeilijk te rechtvaardigen. Een optreden van de rechterlijke instanties van de Unie zou in die gevallen de bewegingsvrijheid die de instellingen van de Unie en de lidstaten op het gebied van het GBVB worden geacht te hebben, niet kunnen inperken (althans hoogst onwaarschijnlijk kunnen inperken).

78. Hieraan wil ik nog toevoegen dat de (beperkte) bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie tot toetsing van de wettigheid van bepaalde, binnen het GBVB formeel vastgestelde handelingen geenszins inhoudt dat de rechterlijke instanties van de Unie in staat (of ook bereid) zijn om bij uitstek politieke keuzen op het gebied van het buitenlands beleid of de veiligheid te toetsen. Ongeacht of in artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU sprake is van codificatie van een vorm van „political question doctrine", heeft het Hof er blijk van gegeven dat het zich zeer bewust is van de grenzen die aan zijn constitutionele rol zijn gesteld door de Verdragen [39] en in het bijzonder door het beginsel van de scheiding der machten. [40] Het Hof heeft ook herhaaldelijk verklaard dat wanneer de instellingen van de Unie een ruime beoordelingsbevoegdheid genieten en vooral wanneer zij met name politieke keuzen moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten, de beoordelingen die aan de uitoefening van die bevoegdheid ten grondslag liggen beperkt door de rechter kunnen worden getoetst. [41]

79. Het feit dat een handeling *formeel* gebaseerd is op bepalingen inzake het GBVB of in dat kader wordt vastgesteld is daarom logischerwijs simpelweg onvoldoende voor de toepassing van de GBVB-afwijking De handeling moet ook *inhoudelijk* daadwerkelijk betrekking hebben op het GBVB.

38 Zie bijvoorbeeld artikel 24, lid 1, VEU: „Wetgevingshandelingen kunnen niet worden vastgesteld."

39 Zie bijvoorbeeld arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie met betrekking tot de terughoudendheid van het Hof in de rechtsliteratuur, met verdere verwijzingen, Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy", *International and Comparative Law Quarterly*, deel 67, Cambridge University Press, 2017, blz. 13.

40 Zoals de Supreme Court van de Verenigde Staten heeft verklaard: „the nonjusticiability of a political question is primarily a function of the separation of powers" [zie arrest Baker/Carr, 369 U.S. 186 (1962)]. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punt 52).

41 Zie zeer recent arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punten 95 en 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80. Dan rijst natuurlijk de vraag: wanneer heeft de inhoud daadwerkelijk betrekking op het GBVB? Ik besef dat het onmogelijk is om een waterdichte test te bedenken waarmee een scherpe lijn kan worden getrokken tussen inhoud die wel en inhoud die geen betrekking heeft op het GBVB. Voor die afbakening moet van geval tot geval een beoordeling worden verricht die sterk contextgebonden is.

81. Uit de bestaande rechtspraak [42] blijkt niettemin dat *normale administratieve handelingen* – dat wil zeggen handelingen van het bestuur van de Unie die niet onlosmakelijk zijn verbonden met het GBVB – geen (of onvoldoende) inhoud op het gebied van het GBVB bevatten om van rechterlijke toetsing te worden uitgesloten. Dergelijke handelingen omvatten gewoonlijk bijvoorbeeld (en met name) beslissingen over personeelsbeleid, beslissingen over de begroting en uitgaven of beslissingen in het kader van normale en gebruikelijke aanbestedingsprocedures.

82. Ik leg de nadruk op de aanduidingen „gewoonlijk" en „normaal" of „gebruikelijk": de maatstaf is dat de beslissing inhoudelijk van algemene aard is in tegenstelling tot de specifieke aard van het GBVB. In abstracto kan dit idee wellicht het best door een gedachte-experiment over inhoudelijk parallellisme tot uitdrukking worden gebracht: zou de betwiste handeling die formeel is gebaseerd op een GBVB-bepaling, buiten een GBVB-context kunnen worden vastgesteld? Zo ja, zouden de inhoud en de overwegingen die tot de vaststelling van de handeling leiden vergelijkbaar of zelfs identiek zijn wanneer de handeling buiten een GBVB-context zou zijn vastgesteld? Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, is het aannemelijk dat de handeling inhoudelijk niet daadwerkelijk betrekking heeft op het GBVB.

83. Gangbare administratieve handelingen hebben doorgaans geen politieke of strategische connotaties. Zij worden dan wel in de context van het GBVB vastgesteld, maar houden verband met de normale gang van zaken met betrekking tot het bestuur van de Unie. Daarnaast is het goed mogelijk dat zij van invloed zijn op de positie van specifieke personen of entiteiten. Het in artikel 47 van het Handvest geformuleerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte moet in dat geval onverkort gelden. Deze handelingen moeten vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, ongeacht hoe zij formeel worden aangeduid.

84. Tot slot heeft het Hof, zoals hierboven uiteengezet [43], recent verklaard dat de bovengenoemde overwegingen ook gelden voor beslissingen met een tweeledige inhoud. Die verklaring zou ik echter niet zodanig opvatten dat de Unierechter iedere in verband met die beslissingen gestelde inbreuk of fout moet toetsen. Het kan zeker moeilijk zijn de tweeledige inhoud van dergelijke handelingen van elkaar te scheiden. Wanneer een beslissing met een tweeledige inhoud op basis van haar inhoud die geen betrekking heeft op het GBVB, vatbaar wordt voor toetsing, is het denkbaar dat ook de inhoud die wel betrekking heeft op het GBVB zijdelings wordt getoetst, wat niet de bedoeling is.

85. Juist om deze redenen wijs ik erop dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie in die gevallen moet worden gezien als een schaal of geleidelijk continuüm en niet als een kwestie van uitersten van alles of niets, waarbij alles automatisch vatbaar wordt voor toetsing alleen omdat er sprake is van een tweeledige inhoud. Aan het ene uiterste van het spectrum zijn er beslissingen die, hoewel formeel gebaseerd op een GBVB-bepaling, inhoudelijk zeer weinig met het GBVB te maken hebben. Aan het andere uiterste zijn er beslissingen die zeker geheel en al binnen de GBVB-afwijking zouden vallen. Dan zijn er in de grijze zone daartussen nog beslissingen met een twee- of meerledige inhoud, in verband waarmee voorzichtigheid en terughoudendheid zijn geboden. [44] Indien een handeling inhoud bevat die niet onder het GBVB valt en die slechts ondergeschikt is aan de inhoud die wel onder het GBVB valt, mag deze laatste prevaleren zodat rechterlijke toetsing wordt beperkt of zelfs uitgesloten.

42 Zie de hierboven in de punten 54 en 56 van deze conclusie genoemde rechtspraak.

43 Zie punt 56 van deze conclusie.

44 Zie ook hierboven punt 78 van deze conclusie. Hoewel in dergelijke situaties ten aanzien van bepaalde elementen van een beslissing wellicht met tegenzin de rechter zal worden aangezocht, zal de intensiteit van toetsing waarschijnlijk bijzonder licht zijn.

d) Onderhavige zaak

86. Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het bevoegd was om kennis te nemen van deze zaak.

87. De litigieuze beslissingen betreffen handelingen van normaal personeelsbeleid die, zeker voor zover het de aan het Hof voorgelegde en aldaar bepleite zaak betreft, geen specifieke inhoud bevatten die onder het GBVB valt. De litigieuze beslissingen zijn eigenlijk niet te onderscheiden van beslissingen die in soortgelijke situaties kunnen worden genomen over personeel dat wordt aangenomen door organen of instanties van de Unie die zijn opgericht in het kader van andere beleidsterreinen van de Unie.

88. Anders dan Satcen heeft gesteld, is mijns inziens irrelevant dat de Unieregels die door de litigieuze beslissingen zouden zijn geschonden, geen betrekking hebben op de begroting van de Unie. Op basis van het arrest van het Hof in de zaak Elitaliana kan niet worden geconcludeerd dat in de context van het GBVB vastgestelde handelingen van de Unie slechts vatbaar zijn voor toetsing wanneer zij de regels inzake de begroting van de Unie schenden. Het element in die zaak dat ervoor zorgde dat tegen de handeling bij de Unierechter kon worden opgekomen, was het feit dat (i) de bestreden beslissing, ondanks dat deze uitging van een op grond van het GBVB (en dus mogelijkerwijs op grond van de bepalingen inzake het GBVB) opgerichte entiteit, was genomen op basis van bepalingen die niet onder het GBVB vielen, en (ii) de verzoekster stelde dat bepalingen die niet onder het GBVB vielen waren geschonden.

89. Het begrotingselement in de zaak Elitaliana was naar mijn mening dus een specifiek voorbeeld van de algemenere regel die ik in het vorige deel van deze conclusie heb willen schetsen: de aanbestedingsbeslissingen in die zaak betroffen normale administratieve handelingen die niet onlosmakelijk waren verbonden met het GBVB en derhalve niet van rechterlijke toetsing waren uitgesloten.

3. Bevoegdheid (deel 2): de contractuele aard van de arbeidsverhouding en het ontbreken van een arbitragebeding

90. Hierna zal ik uitleggen waarom ik mij op het standpunt stel dat het Gerecht evenmin blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te verklaren dat het bevoegd was ondanks twee andere door Satcen aangevoerde elementen: het feit dat de arbeidsverhouding was gebaseerd op een overeenkomst tussen verweerster in hogere voorziening en Satcen, en het ontbreken van een specifiek arbitragebeding in die arbeidsovereenkomst ten gunste van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

a) Voorafgaande opmerkingen over personeelsaangelegenheden

91. Op de verhouding tussen de Europese Unie en haar personeelsleden is hoofdzakelijk het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „Statuut”)[45] van toepassing. Op grond van artikel 270 VWEU heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het „monopolie” op geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden „binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld door het [Statuut]”.

45 Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 1962, 45, blz. 1385), zoals gewijzigd.

92. Instanties en overige organen van de Unie hebben echter vaak hun eigen personeelsreglementen die al dan niet lijken op het Statuut.[46] Zoals hierboven in punt 8 is vermeld, heeft Satcen zijn eigen personeelsreglement. Voor zover in het kader van deze procedure van belang, is het personeelsreglement van Satcen vastgesteld bij besluit van 14 september 2009 van de Raad.[47]

93. Op grond van artikel 1, lid 1, van het personeelsreglement van Satcen zijn de aldaar bepaalde regels van toepassing, behoudens uitzonderingen, op „personeel dat is aangeworven op grond van een overeenkomst door [Satcen]".

94. In artikel 1, lid 2, van het personeelsreglement van Satcen wordt de term „werknemer" omschreven als betrekking hebbende op twee verschillende categorieën personeelsleden:

„a) functionarissen die overeenkomsten met [Satcen] hebben gesloten en die begrotingsposten bezetten in de jaarlijks aan de begroting van [Satcen] gehechte personeelsformatie;

b) plaatselijke personeelsleden die overeenkomsten met [Satcen] hebben gesloten uit hoofde van de plaatselijke nationale wetgeving."

95. Het personeelsreglement van Satcen leidt dus in wezen tot een duaal stelsel voor de aanwerving van personeel.[48] Enerzijds kan Satcen zijn personeelsleden aanwerven als „functionarissen"; in dat geval zijn op de contractuele verhouding tussen de personeelsleden en het agentschap in wezen de bepalingen van het personeelsreglement van Satcen van toepassing. Anderzijds kan Satcen personeelsleden aanwerven als „plaatselijke personeelsleden" met overeenkomsten waarop het nationale recht van toepassing is.

96. Vanuit contractueel oogpunt zijn de twee categorieën personeelsleden dus niet gelijk. Dit verschil heeft uiteraard gevolgen voor de rechterlijke instantie die bevoegd is ten aanzien van arbeidsgeschillen tussen de werkgever en de werknemer.

97. Waar het gaat om *plaatselijke personeelsleden* heeft zowel Satcen als het aangenomen personeelslid meer vrijheid bij de onderhandelingen over de diverse aspecten van hun toekomstige beroepsmatige verhouding. De wezenlijke kenmerken van die verhouding worden opgenomen in de overeenkomst zelf die, voor zover nodig, wordt aangevuld door de relevante nationale wetgeving. Het belang van het personeelsreglement van Satcen (of van een soortgelijke handeling van de instellingen van de Unie) is in die context veel beperkter dan in het geval van functionarissen. De beroepsmatige verhouding tussen de werkgever en zijn werknemers kan derhalve terecht als contractueel worden omschreven.

98. Ten aanzien van plaatselijke personeelsleden wordt de contractuele aansprakelijkheid van het agentschap, overeenkomstig artikel 340, eerste alinea, VWEU dan ook beheerst „door de wet welke op het betrokken contract van toepassing is". In de overeenkomst kan dus een arbitragebeding zijn opgenomen of bijzondere regelingen die bijvoorbeeld aan plaatselijke of aan andere nationale rechters bevoegdheid toekennen. Andere vormen van arbitrage zijn evenmin uitgesloten. Op grond van

46 Er zijn ook instanties, missies en overige organen van de Unie die geen eigen personeelsreglement hebben en hun personeel aannemen op basis van andersoortige overeenkomsten. Al naargelang de op die overeenkomsten toepasselijke bepalingen, kunnen de in deze conclusie geformuleerde overwegingen ten aanzien van de situatie van verweerster in hogere voorziening al dan niet van belang zijn voor het personeel van die instanties, missies en overige organen van de Unie. Zie in dit verband zaak C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, nog aanhangig.

47 Dat besluit heeft het vorige personeelsreglement van Satcen ingetrokken, dat door de Raad was vastgesteld op 21 december 2001 (PB 2002, L 39, blz. 44), zoals nadien gewijzigd.

48 Ik zal me hierna richten op personeel dat direct door Satcen wordt aangenomen en dus geen rekening houden met personeel dat eventueel door de lidstaten en instellingen van de Unie wordt gedetacheerd.

artikel 272 VWEU kan daarnaast ook aan het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegdheid worden toegekend. In die gevallen kan het Hof van Justitie van de Europese Unie immers niet worden geacht als enige bevoegd te zijn, daar dit zou indruisen tegen de bepalingen van de artikelen 272 en 274 VWEU. [49]

99. Bij het aannemen van *functionarissen* heeft Satcen daarentegen minder bewegingsruimte. De beroepsmatige verhouding tussen de functionaris en het agentschap van de Unie komt tot stand door een overeenkomst. Het zou echter niet juist zijn als ervan wordt uitgegaan dat die verhouding uitsluitend op een overeenkomst is gebaseerd. De arbeidsovereenkomst vormt feitelijk de basis voor het verkrijgen van een functie waarvan de belangrijkste kenmerken niet vrijelijk door de partijen bij die overeenkomst kunnen worden bepaald. De beroepsmatige verhouding tussen de functionaris en het agentschap wordt immers grotendeels beheerst door een publiekrechtelijke handeling van de Unie: het personeelsreglement van Satcen. De procedure die wordt gevolgd voor de aanwerving, de vastlegging van de betreffende overeenkomst en het juridische kader waarbinnen die overeenkomst wordt gesloten, impliceren derhalve de uitoefening van bevoegdheden die aan het agentschap zijn toegekend door een Uniehandeling van algemene strekking. [50]

100. Met andere woorden, de overeenkomst is feitelijk een middel waarmee de in het personeelsreglement van Satcen verplicht opgenomen regeling wordt nageleefd. Hetzelfde geldt voor de keuze (of beter gezegd het ontbreken daarvan) van het forum voor de beslechting van arbeidsgeschillen. In het personeelsreglement van Satcen zijn die elementen verplicht opgenomen. In dat opzicht handelt het betreffende agentschap niet als iedere andere (particuliere) werkgever.

101. In dat licht bezien gaat iedere beslissing over de contractuele aansprakelijkheid van het betrokken agentschap voortvloeiende uit de schending van de arbeidsovereenkomst steeds gepaard met de uitlegging van bepalingen in een publiekrechtelijke handeling die door de instellingen van de Unie is vastgesteld overeenkomstig de procedures opgenomen in de Verdragen van de Unie en gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (L-serie). In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens artikel 19, lid 1, VEU het Hof van Justitie van de Europese Unie „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen [verzekert]”. [51]

102. Dit brengt mij naar de specifieke situatie van verweerster in hogere voorziening en de wijze waarop die situatie in het bestreden arrest is beoordeeld.

b) Onderhavige zaak

103. Vast staat dat Satcen verweerster in hogere voorziening heeft aangeworven als functionaris in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van het personeelsreglement van Satcen. Dit blijkt overduidelijk uit het aanbod van Satcen aan verweerster in hogere voorziening en uit de door partijen gesloten overeenkomst. In de brieven van 7 en 8 juli 2009 van de directeur van Satcen is zelfs sprake van de „aanstelling” van verweerster in hogere voorziening in de aangeboden functie.

104. Onweersproken is dat het Statuut niet van toepassing is op de onderhavige zaak en dat het Hof van Justitie van de Europese Unie derhalve niet (exclusief) bevoegd is tot toetsing van de litigieuze beslissingen en de vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 270 VWEU. [52]

49 Artikel 274 VWEU bepaalt dat „[b]ehoudens de bevoegdheid die bij de Verdragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verleend, [...] de geschillen waarin de Unie partij is, niet uit dien hoofde [zijn] onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties”. Zie naar analogie, op dit punt, arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 19).

50 Zie in die zin arrest van 14 oktober 2004, Pflugradt/ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, punt 33 e.v.), waarnaar in punt 129 van het bestreden arrest wordt verwezen. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Léger in Pflugradt/ECB (EU:C:2004:416, punten 32-36).

51 Zie ook punt 107 van het bestreden arrest.

52 Zie ook punt 122 van het bestreden arrest.

105. In de punten 99, 120 en 123 van het bestreden arrest heeft het Gerecht evenwel geoordeeld dat het Hof van Justitie van de Europese Unie, op grond van de artikelen 263 en 268 VWEU, in deze zaak bevoegdheid toekomt.

106. In het licht van het hierboven geschetste wettelijk kader kan ik mij vinden in die analyse. De door Satcen en de Raad tegen die vaststelling aangevoerde argumenten zijn mijns inziens gebaseerd op een verkeerde uitlegging van het bestreden arrest of zijn in ieder geval juridisch niet steekhoudend.

107. Ten eerste is het niet terecht om te stellen dat het Gerecht zijn bevoegdheid in de onderhavige zaak slechts ontleende aan het gelijkheidsbeginsel. Het Gerecht heeft duidelijk gemaakt dat zijn bevoegdheid was gebaseerd op de artikelen 263 en 268 VWEU. In dit verband heeft het Gerecht uitgelegd waarom de vorderingen van verweerster in hogere voorziening niet vielen onder de afwijking van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU, die restrictief moet worden uitgelegd.[53] Een van de redenen hiervoor is juist dat een andere uitlegging in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, voor zover personeelsleden in soortgelijke situaties anders zouden worden behandeld waar het gaat om de rechterlijke toetsing van arbeidsgeschillen.[54]

108. Uit de voorgaande overwegingen wordt ook duidelijk dat de argumenten van Satcen inhoudende dat het Gerecht inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van bevoegdheidstoebedeling door vast te stellen dat het bevoegd is zonder dat de bepalingen van de Verdragen daarin voorzien, niet overtuigend zijn.

109. Ten tweede betoogt Satcen dat de litigieuze beslissingen geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden hebben in de zin van artikel 263, eerste alinea, VWEU, en dat derhalve op grond van die bepaling daartegen niet kan worden opgekomen. Voor zover verweerster in hogere voorziening een werknemer van Satcen is, kan zij niet als een „derde" jegens haar werkgever worden beschouwd. Daar natuurlijke personen op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU „onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden" beroep tegen handelingen kunnen instellen, kunnen deze beslissingen derhalve niet – volgens Satcen – door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden getoetst.

110. Naar mijn mening is het argument van Satcen onhoudbaar. De eerste en tweede alinea van artikel 263 VWEU hebben betrekking op de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring ingesteld door de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie tegen Uniehandelingen die beogen rechtsgevolgen te hebben. Een handeling is echter slechts vatbaar voor beroep als deze gevolgen heeft „ten aanzien van derden". Deze kwalificatie is bedoeld om van handelingen die vatbaar zijn voor beroep de zogenaamde *interna corporis* uit te sluiten: handelingen die verband houden met de interne organisatie van een instelling en die buiten dat kader geen rechtsgevolgen hebben.[55] Voor die uitsluiting bestaan twee hoofdredenen. Ten eerste moeten instellingen van de Unie, vanwege hun constitutionele status, de bevoegdheid hebben om hun interne werking zodanig te organiseren als hun goeddunkt. Ten tweede heeft een instelling of lidstaat geen belang om op te komen tegen bepalingen die voor een andere instelling louter interne gevolgen hebben.

111. Van dergelijke handelingen is hier echter duidelijk geen sprake. De litigieuze beslissingen strekten ertoe gevolgen te hebben voor de rechtspositie van verweerster in hogere voorziening die – althans in deze context – een andere rechtspersoonlijkheid heeft dan het agentschap. Die beslissingen waren daarnaast zonder twijfel handelingen gericht tot verweerster in hogere voorziening in de zin van

53 Zie met name punten 80-84 van het bestreden arrest.

54 Punten 94-97 van het bestreden arrest.

55 Zie in die zin arresten van 25 februari 1988, Les Verts/Parlement (190/84, EU:C:1988:94, punt 8) (Les Verts II); 23 maart 1993, Weber/Parlement (C-314/91, EU:C:1993:109, punt 9), en 6 april 2000, Spanje/Commissie (C-443/97, EU:C:2000:190, punt 28).

artikel 263, vierde alinea, VWEU. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring.[56]

112. Wanneer de argumenten van Satcen volledig zouden worden doorgetrokken, zou één categorie personeelsleden, of beter gezegd de belangrijkste categorie personeelsleden van Satcen, de toegang tot de rechter worden ontzegd. Een categorie personeelsleden die duidelijk is omschreven in een handeling van afgeleid recht, namelijk het personeelsreglement van Satcen, dat bij een redelijke uitlegging een Unieregeling is[57], zou noch onder artikel 270 VWEU noch onder artikel 263 VWEU vallen. Deze categorie zou in een soort juridisch niemandsland gevangenzitten.

113. Ten derde en tot slot ben ik niet overtuigd van het argument van Satcen dat het Gerecht, daar de verhouding tussen Satcen en verweerster in hogere voorziening van contractuele aard is, alleen bevoegd zou zijn geweest indien in de overeenkomst een arbitragebeding ten gunste van het Hof van Justitie van de Europese Unie was opgenomen. Ik heb hierboven in de punten 99 tot en met 101 uitgelegd waarom ik van mening ben dat het geschil, zoals in casu aan de orde, vragen oproept die verder gaan dan louter de naleving door de werkgever (Satcen) van de overeenkomst met een van zijn werknemers (verweerster in hogere voorziening). Voor functionarissen, zoals verweerster in hogere voorziening, gaan arbeidsgeschillen er in wezen over of het agentschap van de Unie heeft gehandeld in overeenstemming met de algemene regels die zijn vastgesteld bij een besluit van de Raad: het personeelsreglement van Satcen.

114. De vraag of verweerster in hogere voorziening zich al dan niet in dezelfde positie bevindt als de rekwirante in de zaak die leidde tot het door het Hof gewezen arrest H/Raad e.a. – een kwestie waarover uitvoerig tussen partijen is gediscussieerd – is in het kader van deze zaak derhalve niet van belang. Hierbij wil ik nog opmerken dat indien door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden – zoals de Raad ter terechtzitting heeft toegegeven – op dezelfde wijze als door de instellingen van de Unie gedetacheerde personeelsleden toegang moeten hebben tot het Hof van Justitie van de Europese Unie (zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest H/Raad e.a.), dat a fortiori voor een personeelslid als verweerster in hogere voorziening zou moeten gelden. Terwijl de eerstgenoemden gemakkelijker passende rechtsbescherming zouden kunnen krijgen van de rechterlijke instanties van de lidstaten die hen hebben gedetacheerd[58], is dat voor de laatstgenoemden noodzakelijkerwijs niet het geval. Personeelsleden worden immers rechtstreeks door een instelling of orgaan van de Unie aangeworven en hebben beroepshalve geen band (en kunnen die niet hebben) met nationale autoriteiten.

115. Ten slotte merk ik op dat het Gerecht in de punten 124 tot en met 132 van het bestreden arrest correct heeft toegelicht waarom verweerster in hogere voorziening zich, naar het oordeel van het Gerecht, in een vergelijkbare situatie bevond als andere personeelsleden van de instellingen of organen van de Unie. Ik zie niet dat in die passages sprake zou zijn van kennelijke juridische fouten of van een onjuiste opvatting van feiten of bewijselementen.

116. Om die redenen meen ik dat het eerste en tweede middel van Satcen moeten worden afgewezen.

56 Zie onder meer arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264, punt 9), en 9 december 2014, Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punt 13).

57 In tegenstelling tot plaatselijke personeelsleden met overeenkomsten waarop waarschijnlijk lokale wetgeving van toepassing is, met een arbitragebeding ten gunste van lokale rechters (van de lidstaten) (zie hierboven punten 97 en 98).

58 Die rechterlijke instanties hebben de bevoegdheid, of zijn verplicht, een vraag over de uitlegging of geldigheid van een Uniehandeling op grond van artikel 267 VWEU aan het Hof voor te leggen.

4. Omvang en gevolgen van de bevoegdheid van het Hof: de exceptie van onwettigheid van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen

117. Ik sluit mij aan bij de vaststelling van het Gerecht dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in casu bevoegd is.

118. Met de gevolgen die het Gerecht aan die vaststelling heeft verbonden, ben ik het echter niet eens. Naar mijn mening heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de door verweerster in hogere voorziening opgeworpen exceptie van onwettigheid van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen te aanvaarden.

119. Allereerst moet ik opmerken dat Satcen dit punt niet als afzonderlijk middel heeft aangevoerd. De onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht in dit verband is echter het logische gevolg van de door Satcen aangedragen argumenten bij zijn eerste en tweede middel. Zouden de middelen van Satcen slagen, dan zou de vaststelling van het Gerecht dat artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen onwettig was, in ieder geval ook sneuvelen.

120. De eventuele ongeldigheid van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen is ook in een bredere context van praktisch belang daar Satcen, zoals Satcen ter terechtzitting heeft bevestigd, de werking van de commissie van beroep heeft opgeschort nadat het bestreden arrest is gewezen. De uitspraak van het Hof op dat specifieke punt zou derhalve niet alleen bepalend zijn voor de toekomst van dat orgaan, maar indirect ook voor die van andere soortgelijke organen die binnen andere instanties van de Unie belast zijn met de beslechting van arbeidsgeschillen.

121. Het Gerecht heeft in het bestreden arrest geoordeeld dat artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen, voor zover het bepaalt dat tegen beslissingen van de commissie van beroep niet kan worden opgekomen, in strijd is met artikel 19 VEU en artikel 256 VWEU. Bijgevolg heeft het Gerecht vastgesteld dat besluit 2009/747 de Verdragen heeft geschonden door een commissie van beroep met een exclusieve bevoegdheid naast de bevoegdheid van het Gerecht in te stellen en door deze commissie van beroep na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon te handhaven. Daarom is artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen in casu niet van toepassing verklaard.[59]

122. Deze conclusie is mijns inziens te ruim en niet op haar plaats. In een juridische en ruimere context bezien, stel ik voor dat een andere uitlegging van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen mogelijk is: een uitlegging die in overeenstemming is met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest en respect heeft voor de specifieke institutionele keuzen van de Uniewetgever, in casu de Raad.

a) Artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen: een administratieve of gerechtelijke procedure?

123. Artikel 28, lid 1, van het personeelsreglement van Satcen bepaalt in het betreffende onderdeel dat iedere in dit personeelsreglement bedoelde persoon „bij de directeur een verzoek [kan] indienen om jegens hem een besluit te nemen in aangelegenheden die in [het personeelsreglement van Satcen] aan de orde komen". Volgens artikel 28, leden 2 tot en met 4, van het personeelsreglement van Satcen kan ieder (expliciet of impliciet) besluit van de directeur het voorwerp worden van bezwaar en bemiddeling (bemiddeling is slechts optioneel). Artikel 28, lid 5, van het personeelsreglement van Satcen bepaalt op zijn beurt dat „[w]anneer het eerste middel tot beroep (*beroep ad hoc*) is uitgeput, [...] het een functionaris vrij[staat] om *beroep in te stellen* voor de commissie van beroep van [Satcen]".[60]

59 Zie de punten 152-160 van het bestreden arrest.

60 Cursivering van mij.

124. In zijn geheel gelezen lijkt artikel 28 van het personeelsreglement van Satcen dus slechts betrekking te hebben op *administratieve* procedures, met inbegrip van beroepen bij de commissie van beroep. Deze laatste procedure wordt, zowel in artikel 28, lid 5, van het personeelsreglement van Satcen als in bijlage X (commissie van beroep) bij dat reglement, omschreven als een procedure waarbij de commissie van beroep bevoegd is te *beslissen over geschillen*.[61] Nergens in artikel 28 van het personeelsreglement van Satcen of in enige andere bepaling van dat reglement is sprake van een *rechterlijke* toetsing van beslissingen van Satcen in aangelegenheden waarop dat reglement van toepassing is.

125. In dat kader verschijnt het litigieuze lid 6 van artikel 28. De cruciale openingszin van deze bepaling luidt: „De uitspraken van de commissie van beroep zijn voor beide partijen bindend. Er kan geen beroep tegen worden ingesteld. De commissie kan [...]."

126. In haar interne context bezien kan de bepaling „er kan geen beroep tegen worden ingesteld" enerzijds zodanig worden uitgelegd dat de Uniewetgever iedere *voorziening in rechte* wil uitsluiten en dus inderdaad iedere toegang tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wil uitsluiten. In dat geval kan men echter opperen dat alleen de tweede zin van artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen zou moeten worden geschrapt en niet artikel 28, lid 6, in zijn geheel. Anderzijds kan diezelfde zin ook zodanig worden gelezen dat binnen het stelsel van het personeelsreglement van Satcen na de betreffende beslissing van de commissie van beroep geen verdere *procedure van administratieve aard* mogelijk is en dat over een eventuele voorziening in rechte wordt gezwegen.

127. Het heeft weinig zin om nu een vergelijkende taalkundige analyse te maken en te bespreken of de verschillende taalversies (die evenzeer authentiek zijn) precies dezelfde betekenis hebben of dat in sommige versies eerder wordt gezinspeeld op een administratieve procedure en in andere op een voorziening in rechte. Wanneer de verschillende taalversies van het personeelsreglement worden geraadpleegd, blijkt daaruit duidelijk, zoals gebruikelijk, hun semantische diversiteit.[62]

128. In plaats hiervan merk ik op dat in een aantal andere teksten, waaronder begrepen bepalingen van primair recht, sprake is van verschillend taalgebruik wanneer wordt verwezen naar een voorziening in rechte. Het belangrijkste is dat artikel 47 van het Handvest bepaalt dat „*eenieder* wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, [...] recht [heeft] op een doeltreffende voorziening *in rechte*".[63]

129. Wanneer artikel 28 van het personeelsreglement van Satcen in zijn geheel wordt gelezen, en in het licht van (of in tegenstelling tot) artikel 47 van het Handvest en artikel 263, vijfde alinea, VWEU, ligt het geenszins voor de hand dat lid 6 van dat artikel tot doel heeft een voorziening *in rechte* tegen de beslissingen van de commissie van beroep van Satcen uit te sluiten. Ik ben eerder van mening dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij slechts verwijst naar een verdere procedure van administratieve aard.

b) Ruimere context: „tolerante" of „intolerante" bevoegdheid?

130. De inherente bevoegdheid ten aanzien van de uitlegging van handelingen van Unierecht komt toe aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, tenzij zijn bevoegdheid op grond van de bepalingen van de Verdragen uitdrukkelijk is uitgesloten. Dat is natuurlijk het uitgangspunt.

61 Zie met name artikel 1 van bijlage X.

62 Zie voor een soortgelijke analyse met betrekking tot (het eveneens voor meer dan één uitleg vatbare) artikel 32, lid 3, van verordening nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1), mijn conclusie in de zaak El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punten 28-33).

63 Cursivering van mij.

131. Tegelijkertijd is de Uniewetgever vrij in het inrichten van het door hem passend geachte stelsel van geschillenbeslechting voor bepaalde instanties of organen van de Unie, mits dat stelsel de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de aan het Hof toegekende bevoegdheid niet aantast.

132. Deze twee stellingen kunnen op evenredige, tolerante wijze met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Hoewel deze ruime mate van vrijheid wordt erkend en wordt aanvaard dat er een aantal institutionele ontwerpen mogelijk is, blijft er één gulden regel: de Uniewetgever dient, bij de inrichting van een regeling van afgeleid recht, in een bepaald stadium van de procedure te voorzien in de mogelijkheid om een zaak betreffende een definitieve beslissing over personeelsaangelegenheden voor een onafhankelijke rechter aanhangig te maken. Indien de beslissing betrekking heeft op de uitoefening van het openbaar gezag van de Unie door een orgaan van de Unie binnen een wetgevingskader van de Unie, dan is die rechter uiteindelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie.

133. Meer in het algemeen geldt de tweeledige eis van onafhankelijke rechtsbescherming van personen *en* uniforme uitlegging van Unierecht niet alleen voor lidstaten die het Unierecht op nationaal niveau implementeren [64], maar ook voor instellingen van de Unie die zich bezighouden met onderhandelingen over en het vormgeven van mechanismen voor externe geschillenbeslechting die betrekking kunnen hebben op bepaalde aspecten van uitlegging van Unierecht. [65] Diezelfde logica zou daarom a fortiori moeten gelden voor ieder intern Uniemechanisme voor geschillenbeslechting, in het bijzonder in het geval van personeelsaangelegenheden die binnen de diverse organen of instanties van de Unie worden behandeld op grond van specifieke personeelsreglementen buiten het kader van het Statuut.

134. In dit verband ben ik het met het Gerecht eens dat een discussie over de vraag of de commissie van beroep van Satcen voldoet aan de criteria voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, van weinig belang is voor de onderhavige zaak [66], maar om een andere reden: zelfs wanneer de commissie van beroep van Satcen aan die eisen zou voldoen, en dus mogelijkerwijs voldoet aan het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming, dan blijft nog het gebrek aan uniformiteit bij de uitlegging van het Unierecht. Indien die overweging een beperking vormt voor de institutionele keuzen in de lidstaten, en zelfs in andere internationaalrechtelijke regelingen waarbij de Unie partij is of wil zijn, moet dit a fortiori gelden voor de interne regelingen van de Unie.

135. Dit gezegd zijnde, volgt hieruit niet per se dat *onmiddellijk* toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie moet worden geboden en dat een instantie of orgaan van de Unie niet een eigen intern mechanisme voor geschillenbeslechting kan hebben, zelfs van semirechterlijke aard, waartoe men zich, eventueel verplicht, het eerst moet wenden. In het belang van een goede rechtsbedeling kan het geschil, in situaties zoals in casu aan de orde, eerst aanhangig worden gemaakt bij een orgaan dat weliswaar is ingesteld binnen of is verbonden aan een instantie, maar verplicht is tot een onafhankelijke toetsing van de zaak in het kader van een bijna rechterlijke procedure. Een onpartijdige derde „met een frisse blik” is wellicht niet alleen doeltreffender om de partijen te helpen bij het vinden van een minnelijke oplossing, maar kan ook behulpzaam zijn bij het verschaffen van helderheid over aspecten van het geschil waarover uiteindelijk de rechterlijke instanties van de Unie eventueel een uitspraak moeten doen. Een stelsel van intern beroep dat voorafgaat aan een gerechtelijke procedure, maar die uiteindelijk niet verhindert, kan voor de partijen derhalve een snelle, praktische en minder kostbare methode zijn om geschillen te beslechten. Daarnaast kan dit ertoe bijdragen dat een onnodige gang naar het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt voorkomen.

64 Zie arrest van 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punt 41).

65 Zie in die zin advies 1/09 (Overeenkomst tot invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenregeling) van 8 maart 2011 (EU:C:2011:123, punten 66, 68 en 80); advies 2/13 (Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punten 174-176 en 246), en advies 1/17 (CETA EU-Canada) van 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punt 111).

66 Punt 110 van het bestreden arrest.

136. Zoals reeds vermeld heeft Satcen in casu echter niet gesteld dat het Gerecht artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen onjuist zou hebben uitgelegd. Die onjuiste uitlegging zou er in ieder geval niet toe hebben kunnen leiden dat het bestreden arrest wordt vernietigd, aangezien *de materiële vaststellingen* van dat arrest ten aanzien van de litigieuze beslissingen daardoor niet in twijfel worden getrokken: het besluit om een disciplinaire procedure te starten, het schorsingsbesluit en het disciplinaire ontslag.

137. Het is juist dat het Gerecht heeft verklaard dat het de beslissing van de commissie van beroep enkel en alleen nietig heeft verklaard omdat die beslissing, in het licht van de vaststelling dat artikel 28, lid 6, van het personeelsreglement van Satcen niet kon worden toegepast, zonder rechtsgrondslag was genomen.[67] De beslissing van de commissie van beroep vormde echter (hoofdzakelijk) een bevestiging van de litigieuze beslissingen.[68] De beslissing van de commissie van beroep had voor de rechtspositie van verweerster in hogere voorziening geen ander gevolg dan hetgeen voortvloeide uit de litigieuze beslissingen.[69] Derhalve zouden de redenen waarom het Gerecht overging tot nietigverklaring van de laatstgenoemde beslissingen ook geldig en toereikend zijn geweest voor de nietigverklaring van de eerstgenoemde beslissing.

B. Derde middel

1. Argumenten van partijen

138. Met het derde middel voert Satcen aan dat het Gerecht, bij zijn beoordeling van de wettigheid van het disciplinaire ontslag, de feiten twee maal onjuist heeft opgevat.

139. Ten eerste heeft het Gerecht er geen rekening mee gehouden dat degenen die de door de onderzoeker opgestelde vragenlijst invulden reeds mondeling door diezelfde onderzoeker waren ondervraagd bij het tussen januari en februari 2013 gehouden onderzoek. Tijdens het administratieve onderzoek waren daarbij nog gesprekken onder vier ogen met 24 personeelsleden gehouden. Daar met die feiten geen rekening is gehouden, heeft het Gerecht ten onrechte vastgesteld dat het gebruik van de vragenlijst een kennelijk ongeschikt middel was om de feiten vast te stellen en het gedrag van verweerster in hogere voorziening te beoordelen, anders dan gesprekken onder vier ogen, die geschikter zouden zijn geweest.

140. Ten tweede betoogt Satcen dat het Gerecht de feiten onjuist heeft opgevat door te oordelen dat de beslissing uitsluitend was gebaseerd op beschuldigingen die wijzen op algemene categorieën van gedragingen, zonder enig bewijs van een specifieke gebeurtenis of gedraging die als „intimidatie” kan worden bestempeld. Bij het onderzoeksrapport waren wel degelijk aanvullende bewijsstukken gevoegd, waaronder begrepen schriftelijke getuigenissen van personeelsleden, brieven en medische verklaringen. Het Gerecht heeft met die stukken echter geen rekening gehouden.

141. In haar verweer voert verweerster in hogere voorziening aan dat in de procedure voor het Gerecht geen melding is gemaakt van de zogenaamde gesprekken waarnaar Satcen verwijst, en dat zij derhalve nieuwe feiten vormen die in dit stadium van de procedure niet-ontvankelijk zijn. Satcen heeft evenmin informatie over de inhoud van die gesprekken verstrekt. Verweerster in hogere voorziening is van mening dat het bestaan van eerdere gesprekken de vaststellingen van het Gerecht dat het onderzoek gebrekkig en partijdig zou zijn, niet kan ontkrachten.

67 Punt 161 van het bestreden arrest.

68 Zie met name de punten 38, 45 en 46 van het bestreden arrest.

69 Zie in die zin arrest van 21 februari 2018, LL/Parlement (C-326/16 P, EU:C:2018:83, punten 38 en 39).

2. Analyse

142. Allereerst zij eraan herinnerd dat in hogere voorziening grieven inzake de vaststelling en de beoordeling van de feiten ontvankelijk zijn, wanneer de rekwirant stelt dat de bevindingen van het Gerecht blijkens de processtukken materieel onjuist zijn of dat het Gerecht de voorgelegde bewijselementen onjuist heeft opgevat. Van een onjuiste opvatting van de bewijselementen is in het bijzonder sprake wanneer, zonder dat gebruik behoeft te worden gemaakt van nieuwe bewijselementen, de beoordeling van de bestaande bewijselementen kennelijk onjuist blijkt te zijn.[70]

143. Daarvan is in casu geen sprake.

144. In de eerste plaats merk ik op dat weliswaar uit het algemene rapport kan worden afgeleid dat de personeelsleden aan wie de vragenlijst was gericht ook eerder waren ondervraagd, maar dat niet valt te ontkennen dat de bevindingen in het rapport *uitsluitend* zijn gebaseerd op de antwoorden op de vragenlijst. Tegen deze achtergrond is niet van belang dat de personeelsleden die de vragenlijsten hadden ingevuld eerder bij het algemene onderzoek over intermenselijke betrekkingen waren ondervraagd.

145. Het Gerecht heeft ook niet het gebruik van een vragenlijst als zodanig bekritiseerd. In de punten 200 tot en met 207 van het bestreden arrest heeft het Gerecht een nadere toelichting gegeven op de redenen waarom de bij het onderzoek gebruikte vragenlijst, gelet op de omstandigheden van de zaak, ongeschikt was om het bestaan van de intimidatie aan te tonen waarvan verweerster in hogere voorziening werd beschuldigd.

146. In de tweede plaats zijn, anders dan Satcen stelt, geen aanvullende bewijsstukken, waaronder begrepen schriftelijke getuigenissen van personeelsleden, bij het onderzoeksrapport gevoegd dat aan het Gerecht is overgelegd. Om die reden kan het Gerecht moeilijk worden verweten dat het geen rekening heeft gehouden met „alle stukken" die de onderzoeker zou hebben gebruikt om zijn conclusies te trekken. Ik kon in het dossier dergelijke stukken in elk geval niet vinden. Het enige voorbeeld van schriftelijke getuigenissen waarbij naar concrete en exacte feiten wordt verwezen, is te vinden in de antwoorden op de open vragen naast de lijst met multiplechoicevragen. Blijkens punt 203 van het bestreden arrest heeft het Gerecht met die antwoorden evenwel rekening gehouden.

147. Bijgevolg blijkt niet dat het bestreden arrest geen rekening heeft gehouden met bepaalde bewijselementen of feiten, of dat het de bewijselementen en feiten waarmee het wel rekening heeft gehouden onjuist heeft opgevat.

C. Vierde middel

1. Argumenten van partijen

148. Met zijn vierde middel voert Satcen aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de artikelen 1 en 2 van bijlage IX bij het personeelsreglement van Satcen en het begrip „rechten van de verdediging" vervat in artikel 41 van het Handvest.

70 Zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punten 57 en 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

149. Ten eerste betoogt Satcen dat het recht van een persoon tegen wie een onderzoek naar intimidatie loopt, om zijn oordeel te geven over de onderzochte feiten vóór de afronding van het administratieve onderzoek, kan worden ingeperkt in het belang van derden die erbij betrokken zijn. De diverse voorafgaande gesprekken, in het bijzonder de gesprekken bij de jaarlijkse beoordeling waarover verweerster in hogere voorziening haar oordeel had kunnen geven, moeten in ieder geval als voldoende worden beschouwd ter waarborging van het recht om te worden gehoord.

150. Ten tweede voert Satcen aan dat noch uit het personeelsreglement van Satcen noch uit de rechtspraak blijkt dat tussen een uitnodiging voor een hoorzitting voordat een disciplinaire procedure wordt geopend, en de datum van die hoorzitting een minimumtermijn moet zitten. De tijdsplanning moet, hoe het ook zij, worden beoordeeld in het licht van het evenredigheidsbeginsel, waarbij met name rekening wordt gehouden met de ernstige aan verweerster in hogere voorziening verweten feiten en het spoedeisende karakter van de situatie. Voorts vormt het besluit om een disciplinaire procedure te starten geen handeling waardoor verweerster in hogere voorziening in haar belangen wordt geschaad, maar is het louter een voorbereidende handeling.

151. Ten derde betoogt Satcen dat de directeur van Satcen, in de uitoefening van zijn bevoegdheid, op goede gronden heeft besloten om de rechten en belangen van de klagers over de intimidatie te laten prevaleren boven het recht van verweerster in hogere voorziening op inzage in de stukken voordat het besluit werd genomen om een disciplinaire procedure te starten. Gelet op het feit dat het agentschap klein is en dat 8 van de 13 mensen die onder de leiding van verweerster in hogere voorziening vielen een klacht hadden ingediend, bestond er een groot gevaar voor represailles, dat zelfs na afronding van het onderzoek voortduurde.

152. Verweerster in hogere voorziening volgt in haar verweer de redenering van het bestreden arrest. Zij betoogt vooral dat het argument met betrekking tot het gevaar voor represailles niet bij het Gerecht is aangevoerd en derhalve niet-ontvankelijk is. Naar de mening van verweerster in hogere voorziening heeft Satcen in ieder geval niet uitgelegd waarom er zelfs nadat zij was geschorst en haar de toegang tot de gebouwen van Satcen was ontzegd, nog gevaar voor represailles zou bestaan.

2. Analyse

153. Ik ben van mening dat ook het vierde middel moet worden afgewezen.

154. In punt 221 van het bestreden arrest heeft het Gerecht terecht opgemerkt dat de administratie, in het kader van een onderzoek zoals het onderzoek dat betrekking had op verweerster in hogere voorziening, twee rechten tegen elkaar moet afwegen, namelijk enerzijds het recht van degene tegen wie het onderzoek loopt, om zijn rechten van verdediging uit te oefenen, en anderzijds het recht van de klagers dat hun klachten correct worden onderzocht en vertrouwelijk worden behandeld.[71]

155. Vervolgens is het Gerecht nagegaan of Satcen de tegenstrijdige belangen van verweerster in hogere voorziening en van de klagers correct tegen elkaar had afgewogen. Gelet op de omstandigheden van de zaak kwam het Gerecht tot de conclusie dat dit niet het geval was. In punt 222 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld, afgaande op de relevante regels in het personeelsreglement van Satcen[72], dat het goede verloop van het onderzoek niet in gevaar had kunnen worden gebracht door verweerster in hogere voorziening inzage te geven in de getuigenissen. In

71 Zie in die zin arrest van 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 52).

72 In het bijzonder artikel 2 van bijlage IX bij het personeelsreglement van Satcen waarin wordt bepaald dat de directeur van Satcen iedere persoon tegen wie een onderzoek loopt, tussen het einde van dit onderzoek en het besluit om een disciplinaire procedure te starten inzage moet geven in al het bewijsmateriaal uit het dossier.

punt 223 van dat arrest merkte het Gerecht ook op dat Satcen, ter bescherming van de op de administratie rustende geheimhoudingsplicht en met respect voor de rechten van de verdediging van verweerster in hogere voorziening, aan laatstgenoemde inzage had kunnen geven in een geanonimiseerde versie van de getuigenissen.

156. In mijn ogen zijn de overwegingen van het Gerecht op dit punt juist. Het staat voor mij niet vast dat het geheel onmogelijk was, zoals Satcen stelt, om aan verweerster in hogere voorziening inzage te geven in een geanonimiseerde versie van de getuigenissen, zelfs wanneer de inhoud deels is afgeschermd [73] of in de vorm van een samenvatting wordt verstrekt. [74] Ik begrijp dat Satcen, omdat het een klein agentschap is, het gevaar voor eventuele represailles zorgvuldig in overweging moest nemen voor het geval verweerster in hogere voorziening de identiteit van de klagers kon achterhalen. Dat gevaar had echter met nauwkeurig anonimiseren en afschermen tot een minimum kunnen worden beperkt. Beperkte of gedeeltelijke inzage in getuigenissen is zeker te verkiezen boven het volledig weigeren van inzage, tenzij sprake is van zodanige afscherming van inhoud dat de getuigenissen geen enkele betekenis meer hebben.

157. Het gevaar voor represailles was in ieder geval, en misschien nog wel belangrijker, geweken vanaf het moment waarop verweerster in hogere voorziening uit haar functie was ontheven. Toch kreeg zij ook op dat moment geen inzage in de getuigenissen (ook niet in geanonimiseerde of afgeschermde vorm).

158. Tegen deze achtergrond heeft het Gerecht, mijns inziens, niet de verkeerde juridische criteria toegepast bij de beoordeling of Satcen erin was geslaagd de juiste afweging te maken tussen de rechten van de verdediging van verweerster in hogere voorziening en het recht op vertrouwelijkheid van de personeelsleden die aan het onderzoek hadden deelgenomen. Ik zie ook niet in dat het Gerecht, bij de beoordeling van de omstandigheden van de zaak, de feiten of bewijselementen onjuist heeft opgevat.

159. Naar mijn mening heeft het Gerecht evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 216 van het bestreden arrest te oordelen dat het feit dat verweerster in hogere voorziening „minder dan 48 uur [had] gekregen om haar opmerkingen te maken over [het onderzoeksrapport]" onredelijk was. In het personeelsreglement van Satcen is inderdaad geen enkele bepaling opgenomen die in dit verband een specifieke termijn voorschrijft. Uit vaste rechtspraak volgt echter dat, wanneer de duur van de procedure niet in een bepaling van Unierecht is vermeld, de „redelijkheid" van de termijn waarbinnen de instelling de betrokken handeling vaststelt, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle relevante omstandigheden, in het bijzonder het belang ervan voor de betrokkene, de ingewikkeldheid van de zaak en het gedrag van de betrokken partijen. [75]

160. In het licht hiervan ben ik van mening dat de concrete beoordeling van de redelijkheid van een termijn in een specifieke zaak, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van feiten of bewijselementen, geen kwestie is waartegen beroep kan worden ingesteld. Gelet op de zeer ernstige aan verweerster in hogere voorziening verweten feiten en de duur van het onderzoek op het moment waarop verweerster in hogere voorziening werd verzocht op het onderzoeksrapport te reageren, is de vaststelling van het Gerecht ten aanzien van de hoeveelheid tijd die verweerster in hogere voorziening had gekregen, mijns inziens zeker niet onredelijk.

73 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak HF/Parlement (C-570/18 P, EU:C:2020:44, punten 71 en 72).

74 Zie in die zin arrest van 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 59).

75 Zie onder meer arrest van 28 februari 2013, Heroverweging van Arango Jaramillo e.a./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

V. Kosten

161. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd.

162. Verweerster in hogere voorziening heeft verzocht om rekwirant in de kosten te verwijzen. Naar mijn mening dient Satcen, als de in het ongelijk te stellen partij, te worden verwezen in de kosten van deze hogere voorziening.

163. De Raad dient in de eigen kosten te worden verwezen.

VI. Conclusie

164. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

– de hogere voorziening af te wijzen;

– het Satellietcentrum van de Europese Unie (Satcen) te verwijzen in de kosten;

– de Raad te verwijzen in zijn eigen kosten.