



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT VOOR AMBTENARENZAKEN VAN DE EUROPESE UNIE
(Eerste kamer)

12 mei 2011*

„Ambtenarenrecht — Ambtenaren — Beroep tot schadevergoeding — Regel van concordantie tussen verzoek, klacht en beroep bij schadevordering — Procedure op tegenspraak — Gebruik in rechte van als ‚EU restricted‘ aangemerkt vertrouwelijk document — Niet-contractuele aansprakelijkheid van instellingen — Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad — Causaal verband — Pluraliteit van oorzaken van schade — Handeling van derde — Aansprakelijkheid uit rechtmatige daad — Bijstandsplicht — Verplichting voor instelling, bescherming van haar personeel te waarborgen — Moord op ambtenaar en zijn echtgenote door derde — Verlies van overlevingskans”

In zaak F-50/09,

betreffende een beroep krachtens artikel 236 EG en artikel 152 EA,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, wonende te Kerkhove-Avelgem (België), optredend zowel in eigen naam als in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van de erfgenamen van Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, zijn zoon, voormalig ambtenaar van de Europese Commissie,

vertegenwoordigd door F. Di Gianni, R. Antonini en N. Sibona, advocaten,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro, B. Eggers en D. Martin als gemachtigden,

verweerster,

wijst HET GERECHT VOOR AMBTENARENZAKEN (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: S. Gervasoni (rapporteur), kamerpresident, H. Kreppel en M. I. Rofes i Pujol, rechters,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzittingen op 15 december 2009 en 8 december 2010,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift ingekomen ter griffie van het Gerecht op 12 mei 2009 per fax (het origineel is neergelegd op 18 mei daaraanvolgend) vordert L. Missir Mamachi di Lusignano onder meer nietigverklaring van het besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 3 februari 2009 houdende afwijzing van zijn verzoek om vergoeding van materiële en immateriële schade ten gevolge van de moord op zijn zoon en zijn schoondochter, op 18 september 2006 te Rabat (Marokko), en veroordeling van de Commissie om hem en de rechthebbenden van zijn zoon diverse bedragen uit te keren ter vergoeding van de door die moorden veroorzaakte vermogensschade en ideële schade.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 1 sexies, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, in de versie die op de onderhavige zaak van toepassing is (hierna: „Statuut”), bepaalt:

„Ambtenaren in actieve dienst hebben recht op arbeidsomstandigheden die voldoen aan passende veiligheids- en gezondheidsnormen die ten minste gelijkwaardig zijn met de minimumvoorschriften die gelden op grond van maatregelen die krachtens de Verdragen op deze gebieden zijn vastgesteld.”

- 3 Artikel 24 van het Statuut bepaalt het volgende:

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

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

- 4 Artikel 70, eerste alinea, van het Statuut bevat de volgende bepaling:

„Bij overlijden van een ambtenaar ontvangen de overlevende echtgenoot of de kinderen te zijnen laste de totale bezoldiging van de overledene tot en met de derde maand na de maand van overlijden.”

- 5 Artikel 73, leden 1 en 2, van het Statuut luidt:

„1. Volgens een door de instellingen der Gemeenschappen in onderlinge overeenstemming en na advies van het comité voor het Statuut vastgestelde regeling is de ambtenaar met ingang van de dag zijner indiensttreding verzekerd tegen uit beroepsziekten en ongevallen voortvloeiende risico's. Voor de dekking van het risico van ongevallen buiten de dienst is hij verplicht ten hoogste 0,1 % van zijn basissalaris bij te dragen.

In deze regeling wordt bepaald welke risico's niet zijn gedekt.

2. De gewaarborgde uitkeringen zijn de navolgende:

a) bij overlijden:

uitkering aan de hierna te noemen personen van een kapitaal gelijk aan vijfmaal het jaarlijkse basissalaris van de betrokkene, berekend op de grondslag van het maandelijkse salaris toegekend over de twaalf maanden voorafgaande aan het ongeval:

- aan de echtgenoot en de kinderen van de overleden ambtenaar, overeenkomstig de bepalingen van het erfrecht dat op de ambtenaar van toepassing is; het aan de echtgenoot uit te keren bedrag kan evenwel niet minder zijn dan 25 % van het kapitaal;
- bij gebreke van personen van de hierboven genoemde categorie, aan de andere nakomelingen, overeenkomstig de bepalingen van het erfrecht dat op de ambtenaar van toepassing is;
- bij gebreke van personen der hierboven genoemde twee categorieën, aan de bloedverwanten in opgaande lijn, overeenkomstig de bepalingen van het erfrecht dat op de ambtenaar van toepassing is;
- bij gebreke van personen der hierboven genoemde drie categorieën, aan de instelling;

[...]

Overeenkomstig deze regeling kunnen de hierboven vastgestelde uitkeringen door een lijfrente worden vervangen.

Samenloop van de hierboven vastgestelde uitkeringen met die vastgesteld in hoofdstuk 3 is mogelijk.”

- 6 De gemeenschappelijke regeling voor de verzekering van ambtenaren van de Europese Unie tegen ongevallen en beroepsziekten, vastgesteld ter uitvoering van artikel 73 van het Statuut (hierna: „gemeenschappelijke regeling”), bepaalt in artikel 7, lid 2, derde streepje, dat als ongevallen in de zin van de gemeenschappelijke regeling worden beschouwd „gevolgen van aanranding van of aanslag op de persoon van de verzekerde, ook tijdens stakingen of oproer, tenzij komt vast te staan dat de verzekerde vrijwillig heeft deelgenomen aan de gewelddadigheden waarvan hij het slachtoffer is geworden, behoudens in geval van noodweer”.
- 7 Ingevolge artikel 76 van het Statuut kan aan een ambtenaar, gewezen ambtenaar of aan de rechtverkrijgenden van een overleden ambtenaar, die, inzonderheid tengevolge van een handicap of een ernstige of langdurige ziekte of door familieomstandigheden, in zeer benarde omstandigheden verkeren, een schenking, een lening of een voorschot worden toegekend.
- 8 Artikel 80, eerste alinea, van het Statuut bepaalt:
„Indien de ambtenaar [...] is overleden zonder een echtgenoot na te laten die recht heeft op overlevingspensioen, hebben de kinderen die op het ogenblik van het overlijden te zijnen laste zijn in de zin van artikel 2 van bijlage VII, recht op wezenpensioen overeenkomstig artikel 21 van bijlage VIII.”
- 9 Volgens artikel 21 van bijlage VIII bedraagt het wezenpensioen 8/10e van het overlevingspensioen waarop de overlevende echtgenoot van de ambtenaar recht zou hebben gehad en wordt het vanaf het tweede kind voor ieder ten laste komend kind verhoogd met een bedrag gelijk aan tweemaal de kindertoelage.

- 10 Bijlage X bij het Statuut bevat bijzondere afwijkende bepalingen voor de ambtenaren die zijn tewerkgesteld in een derde land. Artikel 5 van die bijlage luidt als volgt:
- „1. Indien de instelling voor de ambtenaar een woning beschikbaar stelt die overeenstemt met het niveau van zijn functie, dient deze daarin te wonen.
2. De wijze van toepassing van lid 1 wordt na raadpleging van het personeelscomité door het tot aanstelling bevoegde gezag vastgesteld. Het tot aanstelling bevoegde gezag beslist over het recht op meubilair en overig toebehoren in overeenstemming met de voorwaarden die in iedere standplaats van toepassing zijn.”
- 11 Volgens artikel 25 van bijlage X bij het Statuut zijn de echtgenoot, de kinderen en andere personen die ten laste van de ambtenaar komen gedekt door een verzekering voor ongevallen die zich buiten de Unie kunnen voordoen in de landen die op een daartoe door het tot aanstelling bevoegde gezag (hierna: „TABG”) vastgestelde lijst staan. De helft van de benodigde premie komt ten laste van de ambtenaar, terwijl de andere helft door de instelling wordt gedragen.
- 12 Op 26 april 2006 heeft de Commissie een besluit tot vaststelling van een geharmoniseerd beleid op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk voor al haar personeelsleden vastgesteld (hierna: „besluit van 26 april 2006”).
- 13 Uit de motivering van die tekst, die ter goedkeuring aan het college van commissarissen is voorgelegd op de vergadering van 26 april 2006, blijkt dat het besluit, vastgesteld om onder meer aan de bepalingen van voormeld artikel 1 sexies van het Statuut uitvoering te geven, ertoe strekt de gezondheid en de veiligheid op het werk voor alle personeelsleden en in alle diensten van de instelling te verzekeren en te behouden, niet alleen op de zetel, maar ook op alle plaatsen binnen of buiten de Unie.
- 14 Het besluit van 26 april 2006 is volgens artikel 1 ervan van toepassing op alle locaties van de instelling, die in artikel 2, sub a, van het besluit worden omschreven als de plaatsen waar de arbeidsplaatsen van de Commissie zich bevinden en iedere andere plaats binnen die gebouwen waartoe het personeel in het kader van zijn werk toegang heeft. Het bevat algemene bepalingen die zijn ontleend aan richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183, blz. 1).
- 15 In de loop van de procedure heeft het Gerecht, na de vaststelling van een aantal maatregelen van instructie (zie punten 46-48 van onderhavig arrest), vastgesteld dat de Commissie voor het jaar 2006 bepaalde veiligheidsmaatregelen had getroffen voor woningen die in derde landen ter beschikking werden gesteld van het personeel van delegaties van de Commissie. Die maatregelen zijn vervat in een als „EU restricted” aangemerkt document, waarvan de juridische strekking en de wijze van gebruik in rechte later zullen worden onderzocht.

Feiten

- 16 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, die als ambtenaar in dienst van de Commissie was getreden op 1 november 1993, was in 1995 in het huwelijk getreden met Ariane Lagasse de Locht. Het echtpaar heeft tussen 1996 en 2002 vier kinderen gekregen.
- 17 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano was in 1996 bevorderd tot de rang A 7 en in 2002 tot de rang A 6 en had tussen 2001 en 2005 onder meer binnen de eenheid „Turkije” van het directoraat-generaal (DG) „Uitbreiding” deelgenomen aan de toetredingsonderhandelingen tussen de Europese Unie en de Republiek Turkije.

- 18 Per 28 augustus 2006 werd Alessandro Missir Mamachi di Lusignano bij de delegatie van de Commissie te Rabat tewerkgesteld als politiek en diplomatiek adviseur. Vóór zijn vertrek had hij te kennen gegeven dat zijn vrouw en kinderen hem zouden begeleiden. Ofschoon hij was uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten die werden georganiseerd voor ambtenaren die voor delegaties in derde landen gingen werken – waarbij onder meer aandacht werd besteed aan veiligheidsproblemen in de verschillende plaatsen van tewerkstelling – woonde hij die bijeenkomsten niet bij. Partijen hebben het Gerecht niet voldoende feiten meegedeeld om te kunnen beoordelen wat de redenen voor die afwezigheid waren, meer in het bijzonder of er professionele redenen waren.
- 19 Tussen 28 en 31 augustus 2006 logeerde het gezin Missir Mamachi di Lusignano in een hotel en vanaf 1 september woonden zij – voorlopig – in een gemeubileerd huis dat de delegatie van de Commissie had gehuurd en dat zich Rue Lailak nr. G 2, Sector 16, in de wijk Hay Riad te Rabat bevond. De huurovereenkomst tussen de eigenaar van dat huis en de Commissie was op 8 augustus 2006 gesloten voor een aanvankelijke duur van drie maanden en was ingegaan op 15 augustus 2006, vóór de aankomst van het gezin Missir Mamachi di Lusignano te Rabat.
- 20 In de nacht van 17 op 18 september 2006 tegen half een is een inbreker het huis binnengedrongen via de tralies van een raam op de begane grond aan een van de zijgevels. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano werd plotseling wakker door de aanwezigheid van de inbreker in de ouderlijke slaapkamer op de eerste verdieping en verraste de indringer die de kamer aan het doorzoeken was. Daarop heeft de misdadiger de ambtenaar meerdere messteken toegebracht en hem op de grond laten liggen. De echtgenote van Missir Mamachi di Lusignano, die ook wakker was geworden, kreeg messteken in de rug en is naar het schijnt zeer snel aan haar verwondingen bezweken. Na de vader van het gezin te hebben vastgebonden en gekneveld nam de indringer een douche en liet hij de zwaar gewonde ambtenaar de code van zijn creditkaart geven. De ambtenaar bezweek uiteindelijk aan zijn verwondingen. De moordenaar heeft de kinderen gespaard. Hij heeft het huis tegen vier uur 's ochtends aan het stuur van de wagen van het gezin Missir Mamachi di Lusignano verlaten en daarbij onder meer een televisie meegenomen.
- 21 Op 19 september 2006 heeft de Marokkaanse politie Karim Zimach gearresteerd. Tijdens zijn politieverhoor heeft deze bekend, in de nacht van 17 op 18 september 2006 de dubbele moord op de echtgenoten Missir Mamachi di Lusignano te hebben gepleegd. Karim Zimach is schuldig bevonden aan die feiten en tot de doodstraf veroordeeld bij vonnis van 20 februari 2007 van de strafkamer in eerste aanleg van het Hof van Beroep te Rabat, welk vonnis in een arrest van 18 juni 2007 van de beroepskamer in strafzaken van hetzelfde Hof is bevestigd. Opgemerkt zij dat sinds 1993, in welk jaar in Marokko voor het laatst een ter dood veroordeelde is geëxecuteerd, de autoriteiten van dat land geen doodvonnissen meer ten uitvoer hebben gelegd.
- 22 De Commissie heeft zich voor de Marokkaanse strafrechter civiele partij gesteld. In voormeld vonnis heeft de strafkamer in eerste aanleg van het Hof van Beroep te Rabat de civiele vordering van de Commissie ontvankelijk verklaard en Karim Zimach veroordeeld tot betaling van één symbolische Dirham aan de Europese Unie.
- 23 Na het tragische verlies van hun ouders zijn de vier kinderen Missir Mamachi di Lusignano bij beschikking van 24 november 2006 van de vrederechter te Kraainem (België) onder voogdij van hun grootouders, waaronder verzoeker, geplaatst.
- 24 Tussen 1 oktober en 31 december 2006 heeft de Commissie de bedragen bedoeld in artikel 70, eerste alinea, van het Statuut uitgekeerd.
- 25 Ook heeft de Commissie aan de kinderen en erfgenamen van de overleden ambtenaar overeenkomstig artikel 73 van het Statuut het bedrag van 414 308,90 EUR aan overlijdenskapitaal uitgekeerd en op grond van artikel 25 van bijlage X bij het Statuut een bedrag van 76 628,40 EUR wegens het overlijden van de echtgenote.

- 26 Daarnaast heeft de Commissie de vier kinderen met ingang van 1 januari 2007 het in artikel 80 van het Statuut bedoelde wezenpensioen en de schooltoelage bedoeld in bijlage VII bij het Statuut toegekend.
- 27 Voor het overige heeft de Commissie de overleden ambtenaar postuum bevorderd tot de rang A*11, salaristrap 1, met terugwerkende kracht tot 1 september 2005. Met die bevordering is rekening gehouden bij de berekening van het wezenpensioen en het overlijdenskapitaal.
- 28 Bovendien heeft de Commissie bij besluit van 14 mei 2007, gebaseerd op artikel 76 van het Statuut, elk van de kinderen tot het bereiken van de leeftijd van 19 jaar een buitengewone maandelijkse steun om sociale redenen toegekend gelijk aan het bedrag van de kindertoelage.
- 29 Op 18 september 2007, de verjaardag van de dubbele moord op de echtgenoten Missir Mamachi di Lusignano, heeft de Commissie op initiatief van DG „Uitbreiding” in haar gebouwen een herdenkingsceremonie georganiseerd. Tijdens die ceremonie is een vergaderzaal aan de nagedachtenis van de overleden ambtenaar gewijd en een gedenkplaat met zijn naam ingewijd.
- 30 Bij brief van 25 februari 2008 aan de voorzitter van de Commissie heeft verzoeker, na de Commissie te hebben bedankt voor de ceremonie van 18 september 2007, om te beginnen te kennen gegeven dat hij het niet eens was met de hoogte van de aan zijn vier kleinkinderen uitgekeerde bedragen en dat hij geen genoegen kon nemen met de weigering van de Commissie, in te stemmen met de vaste indienstneming van een gouvernante of gezinshulp, ofschoon dat gezien de leeftijd van de kinderen respectievelijk van hun grootouders absoluut noodzakelijk was. Vervolgens heeft verzoeker gevraagd of de Commissie reeds met Marokko in onderhandeling was over een passende schadeloosstelling, boven de symbolische ene Dirham die de Marokkaanse justitie de Europese Unie had toegekend. Tot slot heeft verzoeker de aandacht van de president van de Commissie gevestigd op het antwoord van 6 augustus 2007 van mevrouw Ferrero-Waldner, commissaris voor buitenlandse betrekkingen, op een schriftelijke vraag van de heer Coûteaux, lid van het Europees Parlement (schriftelijke vraag van 25 juni 2007, P-3367/07, PB C 45 van 16 februari 2008, blz. 179), betreffende de „moord op een personeelslid van het DG externe betrekkingen in Marokko” (hierna: „schriftelijk antwoord van 6 augustus 2007”). Volgens verzoeker waren de passende veiligheidsmaatregelen die de Commissie normaal treft en waaraan in het antwoord van de met buitenlandse betrekkingen belaste commissaris was herinnerd, vóór de dubbele moord niet getroffen. Daarmee, aldus verzoeker, heeft de Commissie zich schuldig gemaakt aan grove nalatigheid, die rechtvaardigt dat aan de minderjarige kinderen een vergoeding wordt uitgekeerd ten bedrage van minstens het totale salaris dat de vermoorde ambtenaar zou hebben verdiend tot de datum waarop hij met pensioen zou zijn gegaan, in 2032, dat wil zeggen 26 jaarsalarissen.
- 31 Bij brief van 11 juni 2008 heeft de heer Kallas, vice-voorzitter van de Commissie, belast met personeelsaangelegenheden, verzoeker geantwoord. In die brief beklemtoonde Kallas dat de Marokkaanse autoriteiten geen nalatigheid of schuld kon worden verweten en dat de voorwaarden om met Marokko diplomatieke onderhandelingen aan te gaan ter verkrijging van een vergoeding niet vervuld waren. Hij gaf te kennen dat de door de Commissie getroffen maatregelen ter bescherming van haar personeel voldeden aan de veiligheidsvoorwaarden voor de delegatie te Rabat en dat aan het in zoverre door verzoeker in de brief van 25 februari 2008 ingediende verzoek om schadevergoeding niet kon worden voldaan. Hij preciseerde dat de uitkeringen die de Commissie reeds had gedaan (490 937,30 EUR aan overlijdenskapitaal en uitkering krachtens de ongevallenverzekering, 4 376,82 EUR per maand aan wezenpensioen en schooltoelagen, 2 287,19 EUR per maand – inclusief belastingvermindering – aan kindertoelagen en 1 332,76 EUR per maand aan buitengewone steun ter hoogte van een extra kindertoelage voor ieder kind) correct waren berekend.
- 32 In diezelfde brief van 11 juni 2008 deelde de commissaris verzoeker mee dat de Commissie gelet op de bijzonder tragische omstandigheden van het geval had besloten, als aanvullende maatregel de krachtens artikel 76 van het Statuut uitgekeerde bedragen bij wijze van uitzondering te verhogen. Daarop is bij besluit van 4 juli 2008 aan elk van de kleinkinderen vanaf 1 augustus 2008 tot het bereiken van de

leeftijd van 19 jaar een maandelijks bedrag ter hoogte van tweemaal de kindertoelage toegekend. Door dit besluit bedraagt de maandelijks uitkering van de Commissie aan de kinderen van de overleden ambtenaar meer dan 9 800 EUR (9 862 EUR in februari 2009).

- 33 Bij brief van 10 september 2008 heeft verzoeker op basis van artikel 90, lid 2, van het Statuut een klacht ingediend tegen de brief van 11 juni 2008. In die klacht geeft hij te kennen dat de Commissie aansprakelijk is voor onrechtmatig handelen daar zij niet heeft voldaan aan haar verplichting, haar personeel te beschermen. Hij heeft voorts betoogd dat de Commissie daarnaast aansprakelijk is voor de door rechtmatig handelen veroorzaakte schade. Subsidiar heeft hij tot slot een beroep gedaan op artikel 24 van het Statuut, op grond waarvan de Gemeenschappen aan een ambtenaar door een derde toegebrachte schade gezamenlijk dienen te vergoeden.
- 34 Bij besluit van 3 februari 2009 heeft het TABG de klacht afgewezen.

Conclusies van partijen en procesverloop

- 35 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:
- het besluit van 3 februari 2009 van het TABG nietig te verklaren;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling aan de rechtverkrijgenden van Alessandro Missir Mamachi di Lusignano van:
 - het bedrag van 2 552 837,96 EUR, zijnde 26 jaar bezoldiging van de vermoorde ambtenaar, nader te evalueren op basis van zijn loopbaanvooruitzichten, ter vergoeding van de geleden vermogensschade;
 - het bedrag van 250 000 EUR, ter vergoeding van de door het slachtoffer vóór zijn overlijden geleden ideële schade;
 - het bedrag van 1 276 512 EUR, ter vergoeding van de door hen als getuigen van de tragische moord geleden ideële schade;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van het bedrag van 212 752 EUR, ter vergoeding van de door verzoeker als vader van het slachtoffer geleden ideële schade;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van compenserende rente en verdragingsrente;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 36 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 37 Verzoeker heeft op de zitting van 15 december 2009 de omvang van zijn schadevorderingen gepreciseerd door de overlegging van twee tabellen. De Commissie heeft er geen bezwaar tegen gemaakt dat deze stukken aan het dossier werden toegevoegd. De eerste tabel vat de schadevorderingen van verzoeker samen. Die tabel geeft aan dat de gestelde materiële schade nader is geëvalueerd. Het bedrag daarvan, dat in het verzoekschrift voorlopig was geschat op 2 552 837,96 EUR, is, gelet op de door de Commissie in haar verweerschrift geproduceerde cijfers en rekening houdend met de bevorderingen in rang die zijn zoon tot het einde van zijn loopbaan had kunnen krijgen,

verhoogd tot een totaalbedrag van 3 975 329 EUR. Aan de hand van de tweede tabel geeft verzoeker te kennen dat van de bedragen die de Commissie aan de rechtverkrijgenden van de overleden ambtenaar heeft uitgekeerd en in de toekomst zal uitkeren, alleen het op basis van artikel 73 van het Statuut toegekende bedrag van 414 308 EUR kan worden beschouwd als uitgekeerd ter vergoeding van door de erfgenamen van de ambtenaar geleden schade en dat de overige door de Commissie genoemde uitkeringen, aldus verzoeker, socialezekerheidsuitkeringen zijn.

- 38 In het voorbereidend rapport ter terechtzitting heeft het Gerecht partijen erop gewezen dat, om te onderzoeken of de Commissie naar behoren had voldaan aan haar verplichting de veiligheid van verzoekers zoon en diens gezin te waarborgen, moest worden uitgegaan van artikel 1 sexies, lid 2, van het Statuut, waarin in verband met de „passende veiligheids[...]normen” wordt verwezen naar de minimumvoorschriften die gelden op grond van maatregelen die krachtens de Verdragen op deze gebieden zijn vastgesteld, waartoe de in richtlijn 89/391 neergelegde voorschriften behoren. Het Gerecht heeft partijen verzocht, in hun pleidooien uiteen te zetten welke invloed deze voorschriften naar hun oordeel hebben op de niet-contractuele aansprakelijkheid van de administratie in de onderhavige zaak.
- 39 In hetzelfde voorbereidend rapport ter terechtzitting heeft het Gerecht tevens de Commissie onder meer de vraag gesteld, welk risiconiveau haar diensten in 2006 voor in Marokko tewerkgestelde ambtenaren hadden bepaald en of uit het voor dat land bepaalde risiconiveau bijzondere maatregelen voortvloeiden krachtens de interne richtsnoeren van DG „Externe betrekkingen” of andere voorschriften. Verzoeker had in zijn schrifturen (brief van 25 februari 2008, klacht van 10 september 2008 en verzoekschrift) namelijk onder verwijzing naar het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007 van mevrouw Ferrero-Waldner op een vraag van een Parlements lid opgemerkt dat voor woningen van personeelsleden van delegaties van de Commissie in derde landen veiligheids- en beschermingsmaatregelen voorzien en van toepassing waren en dat die maatregelen in het onderhavige geval niet in acht waren genomen. Voorts was in een bij het verzoekschrift gevoegd verslag dat op 4 oktober 2006 was opgesteld door twee medewerkers van de veiligheidsdiensten van DG „Externe betrekkingen” en DG „Personeel en administratie” (hierna: „DG Admin”) die naar Rabat waren gestuurd vlak na de moord op verzoekers zoon en schoondochter, uiteengezet dat „het veiligheidsniveau voor de delegatie te Rabat en de woningen van het personeel sinds enkele maanden in groep [III] is ingedeeld. Daarom moeten de woningen van in het buitenland tewerkgestelde personeelsleden worden bewaakt.”
- 40 Ter terechtzitting van 15 december 2009 heeft de Commissie in haar pleidooi niet rechtstreeks geantwoord op de twee aan haar voorgelegde, in de eerste volzin van het vorige punt vermelde vragen. Zij heeft aangegeven dat het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007 bijna een jaar na de dubbele moord is gegeven om te verduidelijken welke soorten maatregelen in de delegaties in 2007 waren voorzien, en dus niet relevant is voor de onderhavige zaak.
- 41 In antwoord op een vraag van het Gerecht over het bestaan van interne regels betreffende de veiligheidsmaatregelen voor ambtenaren van de delegaties die in 2006 in derde landen tewerkgesteld waren, heeft de Commissie geantwoord dat op dat gebied geen dwingende regeling bestond en dat de verplichting van de instelling om de bescherming van bij die delegaties tewerkgesteld personeel te verzekeren enkel voortvloeide uit het beginsel van goed bestuur, waarbij de instelling op dat gebied over een ruime beoordelingsvrijheid beschikte. De Commissie heeft geoordeeld dat richtlijn 89/391 slechts de arbeidsplaats van de werknemer betrof en dus niet relevant kon zijn voor de onderhavige zaak, waarin de veiligheid van de particuliere woonruimte van de ambtenaar aan de orde was. De Commissie heeft gepreciseerd dat het besluit van 26 april 2006 was vastgesteld ter „uitvoering” van die richtlijn in haar diensten. In antwoord op andere vragen heeft de Commissie overigens beklemtoond dat de verplichting om bepaalde beveiligingsmaatregelen te treffen zich niet uitstrekte tot de particuliere woning van de ambtenaren van delegaties.

- 42 Ter terechtzitting is vervolgens gebleken dat de diensten van de Commissie derde landen waar delegaties gevestigd zijn aan de hand van een aantal criteria indelen volgens het gevaar (gering, gemiddeld of groot) in de betrokken landen, alsook dat Marokko in 2006 was ingedeeld in het niveau „groot” gevaar. De Commissie heeft voorts toegegeven dat in de betrokken delegaties bijzondere veiligheidsmaatregelen voor „groot” gevaar ten uitvoer moesten worden gelegd.
- 43 Een deel van de zitting van 15 december 2009 is – op verzoek van de Commissie – met gesloten deuren gehouden zonder dat verzoeker daar bezwaar tegen heeft gemaakt. Tijdens dat deel van de zitting heeft de Commissie het Gerecht en verzoeker aanvullende verduidelijkingen verstrekt, maar geen teksten of documenten, ongeacht de rechtswaarde of rechtsvorm (besluiten, interne richtsnoeren, aanbevelingen enzovoorts), betreffende de in het voorgaande punt bedoelde veiligheidsmaatregelen vermeld. Ook heeft de Commissie aangegeven dat in het eerste halfjaar van 2006 te Rabat veiligheidsinspecties en verificaties zijn verricht die enkel betrekking hadden op de gebouwen van de delegatie, met uitsluiting van de 18 permanente woningen die ter beschikking van de ambtenaren van de delegatie stonden.
- 44 Van oordeel dat het onvoldoende was ingelicht door de antwoorden van de Commissie ter terechtzitting, heeft het Gerecht bij beschikking van 22 januari 2010 de Commissie verzocht om overlegging van de teksten en documenten – ongeacht de rechtswaarde of de rechtsvorm – die aangeven welke veiligheidsmaatregelen in 2006 voor de delegatie te Rabat waren aanbevolen/voorzien/voorgeschreven in overeenstemming met het toen vastgelegde risiconiveau voor Marokko, de eventuele verslagen van in het eerste halfjaar van 2006 te Rabat uitgevoerde inspecties en verificaties, of de documenten waarin de inhoud of de resultaten van die inspecties en verificaties werden weergegeven, de huurovereenkomst voor de voorlopige woning tussen de Commissie en de eigenaar van de woning en het besluit van 26 april 2006.
- 45 Bij brief van 12 februari 2010 heeft de Commissie de verlangde documenten overgelegd met de opmerking dat één ervan – een nota van 6 juni 2006 van het hoofd van delegatie in Marokko aan de directeur van de directie „Externe dienst”, belast met veiligheidsvraagstukken binnen DG „Externe betrekkingen”, met in bijlage het verslag van de dienstreis van de voor de veiligheid ter plaatse verantwoordelijke persoon – voor de advocaten van verzoeker slechts toegankelijk zou zijn in de ruimtes van de griffie van het Gerecht, zonder dat kopieën mochten worden gemaakt. In diezelfde brief heeft de Commissie aangegeven dat zij twee andere „EU Restricted” documenten evenmin kon overleggen – waarbij zij opmerkte dat zij die teksten niet relevant achtte voor de oplossing van het geschil – maar dat zij die – enkel – aan het Gerecht zou willen medelen mits veiligheidsmaatregelen die gelijkwaardig waren aan de maatregelen vastgelegd in besluit 2001/844/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 29 november 2001 tot wijziging van haar reglement van orde (PB L 317, blz. 1) streng in acht zouden worden genomen.
- 46 Het Gerecht heeft geoordeeld dat een van die twee „EU Restricted” documenten, dat door de Commissie was gepresenteerd als „uittreksel uit het document ‚normen en criteria’ van DG [‚Personeel en administratie’ – Directie ‚Veiligheid’]” betreffende de veiligheidsmaatregelen behorend tot groep III voor definitieve woningen, voor de oplossing van de zaak van bijzonder belang zou kunnen zijn. Bij beschikking van 17 maart 2010 heeft het Gerecht de Commissie dan ook verzocht dit document over te leggen. In de beschikking heeft het bepaald onder welke veiligheidsmaatregelen het document kon worden ingezien. In het bijzonder heeft het erop gewezen dat alleen de griffier en de rechters die lid waren van de rechtsprekende formatie het document mochten raadplegen en wel uitsluitend in de ruimtes van de griffie, waar het zou worden bewaard, en dat verzoeker noch zijn raadsman toegang tot dat document zouden krijgen.
- 47 In zijn beschikking van 17 maart 2010 heeft het Gerecht aangegeven dat, zo het zijn uitspraak op dit document mocht willen baseren, de vraag zou rijzen hoe in casu toepassing moet worden gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor en het bepaalde in artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, daar dit beginsel en deze bepalingen kunnen impliceren dat verzoeker op zijn minst

gedeeltelijk toegang krijgt tot het document. Dienaangaande heeft het Gerecht vastgesteld dat het feit dat genoemd document een „EU Restricted” document is, het laagste beschermingsniveau waarin besluit 2001/844 voorziet, op zich geen absolute grond kan zijn, verzoeker inzage in het document te weigeren. Het Gerecht heeft immers in de eerste plaats vastgesteld dat „EU Restricted” documenten niet behoren tot de documenten die worden beschouwd als „gevoelig” in de zin van artikel 9 van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) en heeft daaruit afgeleid dat op een dergelijk document dus de algemene regeling van die verordening kan worden toegepast volgens welke behoudens de in artikel 4 ervan neergelegde uitzonderingen documenten van de instellingen toegankelijk zijn. Het Gerecht heeft in de tweede plaats opgemerkt dat volgens besluit 2001/844 een gerubriceerd document door de opsteller kan worden gederubriceerd of lager kan worden gerubriceerd.

- 48 Bij brief van 30 maart 2010 heeft de Commissie ter persoonlijke attentie van de griffier in een verzegelde enveloppe met ontvangstbewijs een document van vijf pagina's meegedeeld dat uittreksels bevatte van een document getiteld „Document sur les Normes et Critères”, uitgave 2006 („N & C édition 2006/ DS3/A.W”; hierna: „document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria”), betreffende meer in het bijzonder de veiligheidsmaatregelen voor ter beschikking van personeel van delegaties ter beschikking gestelde woningen („staff houses”). In dezelfde brief heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij dat document enkel overlegde „opdat het Gerecht de vertrouwelijkheid ervan in de zin van artikel 44, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kon verifiëren”. Zij herhaalde dat het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria haar voor de oplossing van het geschil niet relevant leek, vooral omdat het enkel betrekking had op definitieve en niet op voorlopige woningen die in derde landen ter beschikking van personeel van de delegaties worden gesteld. Ook heeft de Commissie te kennen gegeven dat het hoe dan ook uitgesloten was dat het document zou worden gederubriceerd en – ook maar ten dele – ter kennis van verzoeker zou worden gebracht, omdat daarmee de veiligheid van de ambtenaren van de delegaties in derde landen in gevaar kon worden gebracht. Voorts heeft zij uiteengezet dat verordening nr. 1049/2001 op de onderhavige procedure niet van toepassing was en dat hoe dan ook de weigering om verzoeker inzage te verlenen haar rechtvaardiging vond in overwegingen van openbare veiligheid overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die verordening. De Commissie heeft niettemin verklaard dat, zo het Gerecht dat document voor de oplossing van het geschil relevant mocht achten, het met haar zou moeten onderzoeken hoe het beginsel van hoor en wederhoor moest worden verzoend met de bescherming van de vertrouwelijkheid van de in het document vervatte informatie, „bijvoorbeeld door overlegging van een samenvatting van het document (zie beschikking Hof van 4 februari 1981, AM & S/Commissie, 155/79), die alleen verzoekers raadsman zou kunnen raadplegen op de wijze als bepaald in zaak F-2/07 [Matos Martins/Commissie, arrest Gerecht van 15 april 2010]”.
- 49 De brief van 30 maart 2010 van de Commissie is door de griffier van het Gerecht op 31 maart 2010 ontvangen. De leden van de rechtsprekende formatie hebben in de ruimtes van de griffie de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria ingezien.
- 50 Verzoekers raadsman heeft ter griffie van het Gerecht het document vermeld in de eerste zin van punt 45 hierboven ingezien. Verzoekers raadsman heeft geen toegang gekregen tot de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria.
- 51 Bij brief van 12 april 2010 heeft verzoeker zijn opmerkingen kenbaar gemaakt over de door de Commissie in antwoord op de beschikking van 22 januari 2010 overgelegde documenten, inzonderheid het document had hij op de griffie van het Gerecht had kunnen inzien. In die brief heeft verzoeker uiteengezet dat uit die documenten bleek dat op de Commissie een verplichting tot bescherming van de veiligheid rustte die zich mede uitstreekte tot voorlopige woningen van in Marokko tewerkgesteld personeel en dat tot de maatregelen waartoe de Commissie verplicht was onder meer een permanente professionele bewaking door een gespecialiseerd bedrijf behoorde. In casu was die bewaking niet geïnstalleerd, ofschoon dat in enkele dagen had kunnen gebeuren. Een dergelijke

veiligheidsmaatregel zou de moordenaar stellig hebben afgeschrikt zijn misdrijven te begaan, terwijl hoe dan ook snel hulp ter plaatse zou zijn geweest en het leven van verzoekers zoon had kunnen worden gered.

- 52 Bij beschikking van 20 mei 2010 heeft het Gerecht de Commissie gelast, een ander uittreksel uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria over te leggen, te weten het uittreksel betreffende de installatievereisten voor tralies („installation requirements for grids”) voor woningen van personeel van delegaties in onder groep II of groep III vallende derde landen (respectievelijk risiconiveau gemiddeld en hoog). In die beschikking heeft het Gerecht aangegeven dat voor de overlegging van dat document en de inzage ervan dezelfde voorwaarden zouden gelden als die vastgelegd in de beschikking van het Gerecht van 17 maart 2010.
- 53 Bij brief van 2 juni 2010 heeft de Commissie haar opmerkingen over verzoekers brief van 12 april 2010 kenbaar gemaakt. In die opmerkingen (waarvan de punten 57-60 enkel aan verzoekers raadsman zijn meegedeeld in de ruimtes van de griffie) heeft de Commissie uiteengezet dat zij met betrekking tot de particuliere woning van bij delegaties tewerkgestelde ambtenaren over een ruime beoordelingsruimte beschikt en enkel een algemene zorgvuldigheidsplicht heeft. Zij zou slechts aansprakelijk zijn wegens onrechtmatig handelen in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten verleent. Het besluit van 26 april 2006 zou alleen voor de arbeidsplaats gelden en dus geen veiligheidsmaatregel voorschrijven in de woningen van bij delegaties tewerkgesteld personeel, ongeacht of het definitieve of voorlopige woningen betreft. Het enige document waarin sprake is van veiligheidsmaatregelen voor definitieve woningen is het vademecum van DG „Externe betrekkingen” gevoegd in bijlage bij haar brief van 12 februari 2010, maar dat bevat enkel een algemene tot de delegatiehoofden gerichte aanbeveling betreffende de beveiliging van dienstwoningen en laat de administratie een ruime beoordelingsvrijheid bij de tenuitvoerlegging. Aangezien de woning van verzoekers zoon slechts een voorlopige woning was, was uit hoofde van geen enkele rechtsregel een bijzondere veiligheidsmaatregel vereist. Bovendien zou verzoekers zoon ermee hebben ingestemd, die woning met zijn gezin te betrekken. Hoe dan ook was die voorlopige woning veilig en waren veiligheidsmaatregelen getroffen die in verhouding tot het lage criminaliteitsniveau in Marokko passend waren, meer in het bijzonder een bewakingsdienst die vergelijkbaar was met die voorzien voor definitieve woningen in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria. Zo de Commissie al nalatig heeft gehandeld, toont verzoeker niet aan dat de schade rechtstreeks is veroorzaakt door het verweten niet-handelen.
- 54 Bij brief van 8 juni 2010 heeft de Commissie het uittreksel uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria overgelegd. In die brief geeft de Commissie aan dat, anders dan het Gerecht in zijn beschikking van 20 mei 2010 had opgemerkt, de installatievoorschriften voor tralies bedoeld in afdeling 54.3 van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria alleen gelden voor definitieve woningen van personeel van delegaties vallend onder groep III en niet voor die vallend onder groep II.
- 55 De leden van de rechtsprekende formatie hebben in de ruimtes van de griffie het uittreksel uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria dat de installatievoorwaarden voor tralies betreft geraadpleegd.
- 56 Bij brief van 2 juli 2010 heeft het Gerecht partijen meegedeeld dat naar zijn oordeel de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria relevant waren voor de oplossing van het geschil. Overeenkomstig het voorstel dat de Commissie in haar brief van 30 maart 2010 had gedaan heeft het partijen meegedeeld dat het een samenvatting van die uittreksels zou maken en aan het dossier zou toevoegen. Het heeft gepreciseerd dat die samenvatting bepaalde afdelingen van dat document (op bladzijde 37, 140 en 142, dus 3 van de 7 bladzijden die de Commissie aan het Gerecht heeft voorgelegd) bevatte. Partijen is gevraagd, hun opmerkingen over de brief van 2 juli 2010 kenbaar te maken.

- 57 Bij brief van 9 juli 2010 heeft de Commissie akte genomen van de brief van het Gerecht van 2 juli 2010 en gepreciseerd dat zij wegens de veiligheidsvereisten voor ambtenaren bij delegaties in derde landen die zij reeds in haar brieven van 30 maart en 8 juni 2010 had aangegeven alleen kon aanvaarden dat de samenvatting van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria het voorwerp van de betrokken afdelingen van dat document zou vermelden, maar niet dat het uittreksels daaruit zou bevatten. In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft de Commissie bij brief van 22 september 2010 gepreciseerd wat onder een samenvatting van het „voorwerp” van de relevante afdelingen moest worden verstaan door een voorbeeld te geven van een mogelijke samenvatting van afdeling 54.3, op bladzijde 140 van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria.
- 58 Bij brief van 13 juli 2010 heeft verzoeker het Gerecht meegedeeld dat hij het eens was met het voorstel dat het Gerecht een samenvatting zou maken van de uittreksels van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria.
- 59 Bij brief van 6 oktober 2010 heeft het Gerecht de Commissie een ontwerpsamenvatting van de betrokken afdelingen van bladzijde 37, 140 en 142 van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria meegedeeld. Die samenvatting zou niet bestaan uit uittreksels uit het document, maar het voorwerp van die afdelingen vermelden zoals de Commissie had gesuggereerd.
- 60 Bij brief van 6 oktober 2010 heeft het Gerecht verzoeker gevraagd of hij wenste dat zijn identiteit niet bekend zou worden gemaakt. Die vraag is niet beantwoord.
- 61 Bij brief van 19 oktober 2010 heeft de Commissie haar opmerkingen over de ontwerpsamenvatting kenbaar gemaakt en verzocht dat in het opschrift van het ontwerp de vermelding van bladzijde 37 van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria zou worden geschrapt.
- 62 Het Gerecht heeft dat verzoek van de Commissie ingewilligd en de definitieve samenvatting van de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria vastgesteld.
- 63 Die samenvatting is aan de Commissie meegedeeld. Wat verzoeker betreft is bedoelde samenvatting pas op 30 november 2010 in de ruimtes van de griffie van het Hof ter kennis van verzoekers raadsman gebracht.
- 64 Gelet op de na de terechtzitting van 15 december 2009 geproduceerde stukken heeft het Gerecht een tweede zitting noodzakelijk geacht.
- 65 In het voorbereidend rapport voor deze tweede zitting heeft het Gerecht partijen verzocht hun pleidooien op de volgende vragen toe te spitsen:

„1/ Procedurevragen:

- a) In het stadium van zijn schadevordering ingediend op basis van artikel 90, lid 1, van het Statuut heeft verzoeker geen vergoeding van morele schade gevorderd; is een verzoek om vergoeding van morele schade ontvankelijk voor het Gerecht?
- b) Maakt het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria deel uit van het rechtskader van het geschil?
- c) Kunnen de relevante uittreksels uit dat document die om gegronde redenen van veiligheid slechts in de vorm van een korte samenvatting aan verzoeker kunnen worden meegedeeld, niettemin door het Gerecht in de beschouwing worden betrokken om te beoordelen of de Commissie in casu onrechtmatig heeft gehandeld? Gebiedt het zoeken naar een juist evenwicht tussen de bescherming van de vertrouwelijkheid van die documenten en verzoekers recht op doeltreffend rechterlijk toezicht niet dat het Gerecht gelet op de omstandigheden van de onderhavige zaak

afwijkt van artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering (zie naar analogie [EHRM, arrest A. e.a. v. Verenigd Koninkrijk van 19 februari 2009, nr. 3455/05], inzonderheid punten 205-208)?

2/ Vragen ten gronde:

- a) Wat is de draagwijdte rechtens van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria?
- b) Heeft de Commissie de veiligheidsmaatregelen die golden voor de ter beschikking van verzoekers zoon gestelde voorlopige woning onjuist uitgevoerd?
- c) Is het causale verband tussen een eventueel onrechtmatig handelen van de Commissie en de gestelde schade rechtstreeks en zeker?
- d) In de veronderstelling dat de Commissie aansprakelijk is wegens onrechtmatig handelen, kan de Commissie aansprakelijk worden geacht voor de volledige schade of alleen voor een deel daarvan wegens eventuele schuld van de slachtoffers of door toedoen van een derde?
- e) Is het aandeel in de schade dat rechtstreeks verband houdt met het onrechtmatig handelen van de Commissie door de instelling voldoende hersteld?"

⁶⁶ Vóór de terechtzitting heeft de Commissie bij brief van 26 november 2010 enkele opmerkingen over het voorbereidend rapport ter terechtzitting kenbaar gemaakt bij de vraag in punt 1, sub c, van dat rapport. Zij heeft meer in het bijzonder verklaard dat het juiste evenwicht tussen de noodzaak, de vertrouwelijkheid van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria te beschermen en verzoekers rechten van de verdediging door de door het Gerecht opgestelde samenvatting was bereikt. Het Gerecht kon dus niet zonder artikel 44, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering te schenden zijn analyse van het dossier baseren op uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria die niet in die samenvatting voorkwamen. De Commissie verklaarde zich evenwel bereid, mocht het Gerecht van oordeel zijn dat de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria die zij het Gerecht had meegedeeld informatie bevatten die niet in de samenvatting was opgenomen, te onderzoeken of het Gerecht de samenvatting zou kunnen aanvullen zonder het goede evenwicht tussen de noodzaak om de vertrouwelijkheid van het document te beschermen en verzoekers rechten van de verdediging uit het oog te verliezen, zulks vóór de tweede zitting.

⁶⁷ Bij brief die op 2 december 2010 per fax aan partijen is gezonden heeft het Gerecht gepreciseerd dat in deze zaak niet het goede evenwicht tussen het bewaren van de vertrouwelijkheid van het document en verzoekers rechten van de verdediging moest worden gezocht, maar het goede evenwicht tussen het bewaren van de vertrouwelijkheid van het document en de vereisten van een doeltreffende voorziening in rechte, en dat verzoeker een doeltreffende rechterlijke toetsing moet worden gewaarborgd ook al zijn bepaalde voor zijn beroep nuttige documenten in handen van de administratie. Het Gerecht heeft partijen uitgenodigd zich voor deze vraag te baseren op de arresten van het Hof van Justitie van 13 juli 2006, Mobistar (C-438/04, punt 40), en 14 februari 2008, Varec (C-450/06, inzonderheid de punten 52 en 53 en het dictum). Ook heeft het Gerecht de Commissie gevraagd om vóór de terechtzitting aan te geven of zij ermee kon instemmen dat in de samenvatting zou worden vermeld welke veiligheidsmaatregelen (kenmerken van de bewakingsdienst, van het alarmsysteem, van de paniekknoppen en van de tralies) precies voorzien zijn in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria voor woningen van personeel van delegaties waarvoor risiconiveau III geldt. Het Gerecht heeft daarbij gepreciseerd dat alleen verzoekers raadsman toegang zou krijgen tot die nieuwe samenvatting.

- 68 Bij op 3 december 2010 per fax op de griffie van het Gerecht binnengekomen brief heeft de Commissie geantwoord dat zij er niet mee instemde dat de samenvatting zou vermelden welke veiligheidsmaatregelen precies waren voorzien in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria.
- 69 Bij op 6 december 2010 per fax op de griffie van het Gerecht binnengekomen brief heeft verzoeker meegedeeld dat het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria voor de oplossing van het geschil relevant was. Na te hebben opgemerkt dat de samenvatting waarin zijn raadsman inzage had gehad enkel het voorwerp van dat document vermeldde en niet de inhoud van de erin vervatte veiligheidsmaatregelen, heeft verzoeker verzocht om toegang tot de relevante uittreksels uit dat document, althans via zijn raadsman, uit hoofde van zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte en overeenkomstig het beginsel van gelijkheid van wapens. Verzoeker heeft te kennen gegeven dat het niveau waarop het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria was ingedeeld – het laagste niveau in de in besluit 2001/844 opgenomen indeling – de weigering van de Commissie om inzage te verlenen niet leek te rechtvaardigen. Op het gebied van het mededingingsrecht zijn „EU Restricted” documenten met de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen (kopieerverbod, enkel inzage door raadsmanen van partijen) normaal toegankelijk voor partijen in de procedure. Indien het Gerecht mocht menen dat het de reeds gemaakte samenvatting niet kan aanvullen, noch verzoeker de uittreksels van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria kan meedelen, zou het zich volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie (reeds aangehaald arrest Varec) in afwijking van artikel 44, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering moeten uitspreken met inaanmerkingneming van de relevante uittreksels uit dat document waarover het beschikt en zou het geen genoegen mogen nemen met de samenvatting.
- 70 De tweede zitting is op 8 december 2010 gehouden. Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard dat voor het geval dat het Gerecht mocht oordelen dat het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria op voorlopige woningen van toepassing is, zij er geen bezwaar tegen zou maken dat het Gerecht zich niet alleen op basis van die samenvatting, maar mede met inaanmerkingneming van de relevante uittreksels uit dat document kan uitspreken.

In rechte

I – Voorwerp van het beroep

- 71 Ofschoon verzoeker formeel concludeert tot nietigverklaring van het besluit van het TABG van 3 februari 2009, moet in herinnering worden gebracht dat een dergelijk besluit, waarmee de administratie haar standpunt heeft bepaald over de schadeclaims van verzoeker, een onderdeel is van de administratieve procedure die voorafgaat aan een schadevordering voor het Gerecht en enkel tot gevolg heeft dat verzoeker voor het Gerecht schadevergoeding kan vorderen. Bijgevolg kunnen verzoekers vorderingen tot nietigverklaring niet onafhankelijk van de schadevorderingen worden beoordeeld (zie in die zin arrest Gerecht van eerste aanleg van 18 december 1997, Gill/Commissie, T-90/95, punt 45).
- 72 Mitsdien moet het beroep worden geacht enkel te strekken tot vergoeding van de schade die verzoeker, de overleden ambtenaar en diens kinderen door het handelen van de Commissie hebben geleden.

II – Ontvankelijkheid

A – Argumenten van partijen

- 73 De Commissie werpt meerdere middelen van niet-ontvankelijkheid op.

- 74 In de eerste plaats merkt zij op dat verzoeker in zijn op 25 februari 2008 overeenkomstig artikel 90, lid 1, van het Statuut ingediend verzoek om schadevergoeding zijn vorderingen heeft beperkt tot de vergoeding van materiële schade en geen vergoeding van immateriële schade heeft gevorderd. Het verzoekschrift is dan ook niet-ontvankelijk voor zover het strekt tot vergoeding van de door de overleden ambtenaar, diens kinderen en verzoeker geleden immateriële schade.
- 75 Aangaande in de tweede plaats de immateriële schade van de overleden ambtenaar merkt de Commissie op dat artikel 73 van het Statuut het slachtoffer niet onder de rechthebbenden vermeldt. Het slachtoffer kan dus in het kader van een vordering uit buitencontractuele aansprakelijkheid op basis van artikel 236 EG geen schade geldend maken. Nu de overleden ambtenaar bijgevolg geen recht aan artikel 73 van het Statuut ontleent, kan volgens het beginsel *nemo dat quod non habet* ook geen recht op verzoeker overgaan. Voorts kan met een op basis van artikel 236 EG ingediende schadevordering slechts een vergoeding ter aanvulling van de in artikel 73 van het Statuut voorziene uitkering worden gevorderd en wel alleen door personen die onder het toepassingsgebied *ratione personae* van die bepaling vallen.
- 76 In de derde plaats merkt de Commissie met betrekking tot de door verzoeker geleden immateriële schade op dat deze schade in de klacht van 10 september 2008 niet is genoemd en dus niet geldend kan worden gemaakt. Bovendien behoort verzoeker niet tot de in artikel 73 van het Statuut bedoelde rechthebbenden en kan hij dus geen schade aanvoeren in het kader van de niet-contractuele aansprakelijkheid in de zin van artikel 236 EG.
- 77 Wat in de vierde plaats de door de kinderen van de overleden ambtenaar geleden immateriële schade betreft, deze schade kan niet worden aangevoerd tot staving van een schadevordering op basis van artikel 236 EG daar de kinderen van het slachtoffer geen recht aan artikel 73 van het Statuut ontlenden. Bovendien draagt verzoeker geen begin van bewijs van geleden existentiële schade aan.
- 78 In de vijfde plaats wordt voor verzoekers argument dat de overleden ambtenaar indien hij in leven was aan zijn kinderen een veel groter kapitaal zou hebben nagelaten dan het door de Commissie krachtens artikel 73 van het Statuut uitgekeerde kapitaal, geen bewijs aangevoerd en is het niet nader gepreciseerd. Bovendien heeft verzoeker geen andere bron van inkomsten (zoals eventuele inkomsten uit een levensverzekering die de overleden ambtenaar en zijn echtgenote zouden hebben gehad) vermeld aan de hand waarvan zou kunnen worden bepaald hoeveel inkomstenverlies de rechthebbenden waarvan hij de wettelijke vertegenwoordiger is daadwerkelijk hebben geleden.
- 79 In de zesde plaats was noch het tweede noch het derde in het verzoekschrift aangevoerde middel – respectievelijk de aansprakelijkheid van de Commissie, ook voor rechtmatig handelen, en de aansprakelijkheid krachtens artikel 24 van het Statuut – in het verzoek om schadevergoeding van 25 februari 2008 vermeld. Bovendien waren bij die twee middelen geen bewijzen gevoegd zodat de gestelde schade niet kon worden geraamd en waren zij in het petitum van het verzoekschrift niet vermeld. Die middelen moeten dus niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 80 Tot slot heeft verzoeker geen machtiging van de andere voogden van de kinderen van de overleden ambtenaar geproduceerd waaruit blijkt dat hij het verzoekschrift namens en voor rekening van die kinderen mag indienen. Hij heeft dan ook geen procesbevoegdheid.

B – Beoordeling door het Gerecht

- 81 In de eerste plaats moeten worden onderzocht de in de punten 74 tot en met 77 van het onderhavige arrest genoemde middelen van niet-ontvankelijkheid, die alle betrekking hebben op verzoekers vorderingen tot vergoeding van immateriële schade.

- 82 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat wanneer een beroep enkel strekt tot schadevergoeding in die zin dat het geen vordering tot nietigverklaring van een bepaalde handeling bevat, maar uitsluitend vergoeding wordt gevorderd van schade die beweerdelijk is veroorzaakt door een reeks handelingen of omissies die, bij gebreke van rechtsgevolgen, niet als bezwarende handelingen kunnen worden aangemerkt, de administratieve procedure in het stelsel van verzoeken en beroep van de artikelen 90 en 91 van het Statuut op straffe van niet-ontvankelijkheid van het latere beroep dwingend moet worden ingeleid met een verzoek waarmee de belanghebbende van het TABG vergoeding van de beweerde schade vordert, waarna in voorkomend geval een klacht tegen de afwijzing van het verzoek moet worden ingediend (zie onder meer arrest Gerecht van eerste aanleg van 13 juli 1995, Saby/Commissie, T-44/93, punt 31).
- 83 Voorts is het vaste rechtspraak dat hoewel de voor de rechter van de Unie geformuleerde conclusies hetzelfde voorwerp moeten hebben als die welke in de klacht zijn geformuleerd en zij slechts bezwaren kunnen bevatten die op dezelfde grond berusten als de bezwaren die in de klacht zijn aangevoerd, die bezwaren in de contentieuze fase toch kunnen worden gepreciseerd door middelen en argumenten die niet noodzakelijkerwijs in de klacht voorkomen, doch er wel nauw bij aansluiten (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 23 april 2002, Campogrande/Commissie, C-62/01 P, punt 34).
- 84 Het Gerecht heeft recentelijk geoordeeld dat het begrip „oorzaak” ruim moest worden uitgelegd (arrest Gerecht van 1 juli 2010, Mandt/Parlement, F-45/07, punt 119). Het Gerecht heeft deze rechtspraak weliswaar ontwikkeld naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring, maar dat sluit niet uit dat zij op schadevorderingen kan worden toegepast voor zover de bijzonderheden van beroepen tot schadevergoeding in acht worden genomen. Waar het zuiver om schadevergoeding gaat wordt het begrip „oorzaak” niet gedefinieerd aan de hand van „bezwaren” in de zin van de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak, maar aan de hand van de door de betrokken ambtenaar in zijn verzoek om schadevergoeding aangevoerde „onderdelen van de schade”. Die onderdelen bepalen het voorwerp van de door de ambtenaar gevraagde vergoeding en daarmee het voorwerp van het verzoek waarover de administratie moet beslissen.
- 85 Uit de overwegingen in de drie voorgaande punten blijkt dat schadevorderingen die zijn gebaseerd op verschillende onderdelen van de schade voor het Gerecht slechts ontvankelijk zijn indien zij zijn voorafgegaan door een verzoek aan de administratie dat hetzelfde voorwerp heeft en op dezelfde onderdelen van de schade berust en vervolgens door een klacht tegen de beslissing waarbij de administratie uitdrukkelijk of stilzwijgend op dat verzoek heeft beslist.
- 86 Dat belet de betrokken ambtenaar niet, het bedrag van de in zijn verzoek aan de administratie geformuleerde aanspraken aan te passen, inzonderheid wanneer de schade nadien verergert of indien de omvang van die schade pas na de indiening van dat verzoek bekend is of kan worden begroot (zie in die zin, over de mogelijkheid schade in het stadium van het verzoekschrift te berekenen, arrest Hof van 23 september 2004, Hectors/Parlement, C-150/03 P, punt 62), mits de schadeposten waarvoor hij vergoeding vordert in bedoeld verzoek waren opgenomen.
- 87 In casu tracht verzoeker vergoeding te verkrijgen van de schade die het gevolg is van dezelfde feiten als die bedoeld in zijn verzoek van 25 februari 2008, maar zijn daarentegen zijn schadevorderingen gebaseerd op verschillende posten van immateriële schade die aan hemzelf, zijn overleden zoon en zijn kleinkinderen zou zijn toegebracht.
- 88 Het staat vast dat verzoeker in het verzoek om schadevergoeding in zijn brief van 25 februari 2008 enkel vergoeding van materiële schade heeft gevraagd en de voor het Gerecht gestelde morele schade niet ter sprake heeft gebracht.
- 89 Het is juist dat verzoeker vervolgens in zijn klacht niet alleen vergoeding van materiële schade heeft gevorderd, maar ook vergoeding van immateriële schade, zodat de administratie over die schadeposten haar standpunt heeft kunnen bepalen in het besluit tot afwijzing van de klacht, vóór de instelling van

het beroep. Dat onderdeel van het besluit tot afwijzing van de klacht moet echter worden gezien als het eerste besluit van de administratie over bedoelde schadeposten. Verzoeker heeft ten onrechte nagelaten een klacht in te dienen tegen dit laatste besluit en heeft daarmee de administratieve procedure in twee etappes niet gevolgd die een voorwaarde is voor ontvankelijkheid van de op die schadeposten gebaseerde schadevorderingen.

- 90 De argumenten die verzoeker op de tweede zitting op basis van het arrest van het Hof van 26 januari 1989, *Koutchoumoff/Commissie* (224/87), heeft ontwikkeld kunnen niet worden aanvaard. In dat arrest heeft het Hof weliswaar aanvaard dat een ambtenaar voor het eerst voor de rechter schadevorderingen kan indienen, maar de reden daarvoor was dat de – in de klacht uiteengezette – betwisting van de rechtmatigheid van de voor de belanghebbende bezwarende handeling kon impliceren dat een verzoek om vergoeding van de door die handeling veroorzaakte schade zou worden ingediend. In de onderhavige zaak wordt echter louter schadevergoeding gevorderd en is van betwisting van de rechtmatigheid van een voor verzoeker bezwarend besluit geen sprake.
- 91 Daaruit volgt dat de vorderingen strekkende tot vergoeding van de immateriële schade in casu niet-ontvankelijk moeten worden verklaard zonder dat de overige ertegen aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid hoeven te worden onderzocht.
- 92 Aangaande in de tweede plaats de in punt 78 van het onderhavige arrest uiteengezette argumenten van de Commissie is het Gerecht van oordeel dat zij samenhangen met de vraag of verzoeker, wegens de bedragen die de Commissie reeds uit hoofde van de statutaire uitkeringen heeft betaald, geen procesbelang meer zou hebben, welke vraag hierna in het kader van het onderzoek ten gronde van het eerste middel zal worden onderzocht.
- 93 Wat in de derde plaats de in punt 79 van het onderhavige arrest uiteengezette, tegen het tweede en het derde middel van het beroep aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid betreft moet, gelet op de elementen waarover het Gerecht beschikt om het geschil ten gronde te beslechten en om redenen die verband houden met een goede rechtsbedeling, eerst worden onderzocht of de instelling zelfs zonder dat haar schuld treft aansprakelijk kan worden gesteld voor rechtmatig handelen en of zij niet op basis van artikel 24 van het Statuut aansprakelijk kan worden gesteld. Indien het Gerecht tot het oordeel komt dat de op die twee middelen gebaseerde schadevorderingen van verzoeker ongegrond zijn en dat het beroep moet worden verworpen, hoeven die middelen van niet-ontvankelijkheid niet te worden onderzocht (arrest Hof van 26 februari 2002, *Raad/Boehringer*, C-23/00 P, punt 52; arrest Gerecht van eerste aanleg van 22 mei 2008, *Ott e.a./Commissie*, T-250/06 P, punten 75 en 76; arresten Gerecht van 14 november 2006, *Villa e.a./Parlement*, F-4/06, punt 21, en 20 januari 2009, *Klein/Commissie*, F-32/08, punt 20).
- 94 Aangaande in de vierde en laatste plaats het middel dat het beroep niet-ontvankelijk is op grond dat verzoeker niet kan optreden als wettelijk vertegenwoordiger van de rechthebbenden van de overleden ambtenaar omdat hij daartoe niet de instemming van de overige voogden van die rechthebbenden heeft gekregen, moet worden opgemerkt dat verzoeker, die bij brief van 15 juni 2010 van het Gerecht is gevraagd een document over te leggen waaruit bleek dat hij met de instemming van die medevoogden optrad, bij brief van 17 juni daaraanvolgend de door deze laatsten ondertekende volmacht heeft overgelegd. Het Gerecht kan dus overeenkomstig artikel 36 van het Reglement voor de procesvoering constateren dat het verzoekschrift beantwoordt aan de vereisten van artikel 35, lid 1, sub b, van dat Reglement. Bijgevolg moet het onderhavige middel van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.
- 95 Gesteld al dat de niet-overlegging van een dergelijke machtiging bij de indiening van het verzoekschrift in de loop van de procedure niet kan worden rechtgezet, brengt het Gerecht in herinnering dat hoe dan ook volgens de rechtspraak van het Hof het feit dat een eenheid haar procesbevoegdheid naar nationaal recht niet had aangetoond niet noodzakelijkerwijs betekende dat zij de rechter van de Unie

niet kon aanzoeken (zie in die zin, voor het geval van een vennootschap in oprichting die door de Commissie tot een aanbestedingsprocedure was toegelaten en waarvan de inschrijving geldig was verklaard, arrest Hof van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie, 135/81).

- 96 Bovendien heeft de Commissie in casu in haar antwoord op verzoekers klacht niet te kennen gegeven dat verzoeker slechts kon optreden met instemming van de overige medevoogden van de rechthebbenden van de overleden ambtenaar, terwijl de klacht de laatste stap in de procedure vóór het beroep in rechte vormde.

III – *Ten gronde*

A – Het eerste middel: de Commissie heeft niet voldaan aan haar verplichting voor de bescherming van haar ambtenaar te zorgen

1. Argumenten van partijen

- 97 Volgens verzoeker is de voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Commissie, die de onrechtmatigheid van het gedrag van die instelling betreft, vervuld. De Commissie heeft nalatig gehandeld bij de naleving van de algemene veiligheidsplicht die op haar als werkgever rust. Die veiligheidsplicht vloeit rechtstreeks voort uit de verplichting tot bijstand voorzien in artikel 24, eerste alinea, van het Statuut en heeft in het geval van in een derde land tewerkgestelde ambtenaren en hun gezinsleden een specifieke draagwijdte.
- 98 De Commissie heeft niet voldaan aan haar verplichting, de overleden ambtenaar en zijn gezin een veilige woning te verschaffen, welke verplichting zich te meer opdringt nu de ambtenaar op grond van artikel 5, lid 1, van bijlage X bij het Statuut dient te wonen in de woning die de instelling hem beschikbaar stelt. De onzorgvuldigheid van de Commissie blijkt uit het feit dat een gelegenheidsmisdadiger, bovendien onder invloed van alcohol en verdovende middelen, zonder braak en zonder enig obstakel de door de overleden ambtenaar bewoonde woning gemakkelijk heeft kunnen binnendringen. De Commissie heeft niet gecontroleerd of de tralies van de eetkamerramen een doeltreffend obstakel vormden. Die tralies konden hun functie echter niet vervullen. De omstandigheid dat het raam van die kamer openstond is niet komen vast te staan en kan hoe dan ook de aansprakelijkheid van de Commissie niet uitsluiten. Bovendien valt het onder de verantwoordelijkheid van de Commissie dat er op het moment van de inbraak geen nachtwaker aanwezig was. Daar komt nog bij dat doeltreffende maatregelen met een minimum aan kosten, zoals de installatie van een alarmsysteem en/of een paniekknop, niet waren getroffen, ofschoon die door de opsteller van het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007 als „standaard” veiligheidsmaatregelen waren vermeld.
- 99 Dat de overleden ambtenaar zijn instemming zou hebben gegeven bij de beschikbaarstelling van zijn voorlopige woning kan de Commissie in geen geval ontslaan van haar verplichtingen op het gebied van de veiligheid. Verzoeker had die woning, die de Commissie vóór zijn aankomst te Rabat had gehuurd, trouwens niet gekozen.
- 100 Verzoeker preciseert dat hij geenszins beweert dat de Commissie de overleden ambtenaar en zijn gezin een absolute veiligheid had moeten bieden, maar alleen dat de doeltreffende en redelijke minimummaatregelen, die voor de veiligheid van zijn zoon en diens gezin een concrete bescherming hadden kunnen vormen, niet waren getroffen.
- 101 De Commissie herinnert aan de rechtspraak op grond waarvan een ambtenaar – of diens rechtverkrijgenden – aan wie de in artikel 73 van het Statuut bedoelde uitkeringen worden betaald slechts een vordering wegens buitencontractuele aansprakelijkheid van de betrokken instelling kan

instellen indien die uitkeringen niet volstaan om de geleden schade goed te maken. Die rechtspraak is ook toepasselijk op de andere statutaire uitkeringen die in de onderhavige zaak aan de rechthebbenden van de overleden ambtenaar zijn betaald. Verzoeker, op wie de bewijslast rust, heeft niet aangetoond dat de door de Commissie in de onderhavige zaak betaalde bedragen daartoe ontoereikend zijn. De Commissie twijfelt dan ook aan verzoekers procesbelang, althans wat de gestelde immateriële schade betreft. Wat de materiële schade betreft heeft verzoeker bij de vaststelling van de door hem gevorderde vergoeding geen rekening gehouden met de statutaire uitkeringen die de rechthebbenden van de overleden ambtenaar zijn toegekend, terwijl het volgens bovengenoemde rechtspraak uitgesloten is dat een aanvullende schadevordering tot dubbele vergoeding van dezelfde schade leidt.

- 102 De Commissie betwist niet haar algemene veiligheidsplicht als werkgever, maar werpt verzoeker tegen dat zij de in de gegeven situatie noodzakelijke beveiligingsmaatregelen had getroffen, zodat haar geen schuld treft. Het verweer van de Commissie betreffende deze vragen is in punt 53 van het onderhavige arrest weergegeven. Voor het overige is de Commissie van oordeel dat alleen de misdadiger zelf aansprakelijk is voor de door verzoeker gestelde schade. Verzoekers zoon heeft ook op bepaalde punten onzorgvuldig gehandeld – hetgeen heeft bijgedragen tot het intreden van de schade – onder meer door voor zijn vertrek naar Marokko niet deel te nemen aan de informatiebijeenkomsten over de veiligheid die de Commissie organiseert voor personen die naar een delegatie in derde landen worden gezonden en door in de nacht van de dubbele moord een raam van zijn woning open te laten.
- 103 Na op de griffie van het Gerecht kennis te hebben genomen van de samenvatting van de uittreksels van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria heeft verzoekers raadsman beklemtoond dat dit voor de Commissie een dwingend document was en de voorwaarden preciseerde die de instelling zelf voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid had vastgesteld. Ook heeft hij betoogd dat de Commissie, ofschoon zij bekend was met de gevaren die in Marokko tewerkgestelde ambtenaren liepen, geen van de in dat document voorgeschreven maatregelen in acht had genomen. Zonder dit nalaten van de Commissie zou de dubbele moord niet zijn gepleegd. Daar komt bij dat indien de in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria voorziene veiligheidsmaatregelen waren getroffen, verzoekers zoon alarm had kunnen slaan en wellicht niet aan zijn verwondingen zou zijn overleden. Hij is dus van een overlevingskans beroofd. Het causale verband tussen de schuld van de Commissie en de schade is duidelijk aangetoond. De Commissie is niet verminderd aansprakelijk doordat de vermoorde ambtenaar enige schuld treft.
- 104 De Commissie heeft geantwoord dat het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria niet van toepassing was op voorlopige woningen zoals de verzoekers zoon ter beschikking gestelde woning en dat het hoe dan ook alleen maar aanbevelingen bevatte en geen maatregelen dwingend voorschreef. Bijgevolg beschikte de administratie in casu over een ruime beoordelingsvrijheid waarvan zij de grenzen niet kennelijk heeft overschreden, daar de beveiligingsmaatregelen die in casu zijn getroffen voldoende en redelijk waren.

2. Beoordeling door het Gerecht

a) Het door de Commissie opgeworpen bezwaar dat de gestelde schade reeds volledig vergoed is

- 105 Vooraf moet worden onderzocht of verzoeker vergoedbare schade aantoonde, daar zijn schadevordering anders moet worden afgewezen. De Commissie staat op het standpunt dat de door verzoeker gestelde schade volledig is vergoed door de aan de rechthebbenden van de overleden ambtenaar betaalde statutaire uitkeringen. Een van de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Unie, te weten het bewijs van niet-vergoede schade, is dus niet vervuld zodat het beroep meteen al moet worden verworpen zonder dat hoeft te worden onderzocht of de Commissie schuld treft. Verzoeker is van oordeel dat de – forfaitaire – statutaire uitkeringen in het geheel niet volstaan als passende vergoeding voor de in de onderhavige zaak geleden, in de geschiedenis van de instellingen van de Unie

ongekende, materiële en immateriële schade. Gelet op de uitzonderlijke omstandigheden van de zaak moet op grond van de rechtspraak aanvullende schadevergoeding worden toegekend (arrest Hof van Justitie van 8 oktober 1986, Leussink/Commissie, 169/83 en 136/84).

- 106 Dienaangaande is reeds beslist dat aangezien de uitkeringen waarin het Statuut voorziet ten gunste van de rechthebbenden van een overleden ambtenaar forfaitaire vergoedingen zijn, die rechthebbenden een aanvullende vergoeding kunnen vorderen wanneer de instelling aansprakelijk is voor het overlijden van de ambtenaar en de statutaire uitkeringen ontoereikend zijn om de geleden schade volledig te vergoeden (zie in die zin arrest Leussink/Commissie, reeds aangehaald, punt 13; arrest Hof van 9 september 1999, Lucaccioni/Commissie, C-257/98 P, punten 22 en 23).
- 107 Het is in eerste instantie aan de partij die zich op de aansprakelijkheid van de Unie beroept om overtuigende bewijzen over te leggen voor het bestaan of de omvang van de gestelde schade en om het causale verband tussen die schade en de verweten gedraging van de gemeenschapsinstellingen aan te tonen (zie onder meer arresten Hof van 21 mei 1976, Roquette frères/Commissie, 26/74, punten 22 en 23, en 7 mei 1998, Somaco/Commissie, C-401/96 P, punt 71).
- 108 Het argument van de Commissie dat de met de statutaire uitkeringen verstrekte vergoeding voldoende is, lijkt te worden aangevoerd ter bestrijding van de ontvankelijkheid, daar de Commissie kennelijk van oordeel is dat verzoeker geen procesbelang meer heeft. Volgens vaste rechtspraak zou er derhalve van kunnen worden uitgegaan dat verweerster, die zich erop beroept dat verzoeker geen procesbelang heeft, dient aan te tonen dat het beroep op een dergelijk ontvankelijkheidsprobleem stuit.
- 109 Die uitlegging van het standpunt van de Commissie kan echter niet worden aanvaard. Het standpunt van de Commissie komt er immers op neer dat verzoeker niet voldoet aan een van de voorwaarden ten gronde voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de Unie, te weten het bewijs van vergoedbare schade. Nu verzoeker het bestaan en de omvang dient aan te tonen van de schade waarvan hij vergoeding vordert, dient hij aan te tonen dat de door hem aangevoerde schade door de statutaire uitkeringen niet volledig is (zie in die zin arrest Lucaccioni/Commissie, reeds aangehaald, punt 16).
- 110 In casu is het Gerecht van oordeel dat verzoeker dienaangaande voldoende bewijs heeft aangebracht.
- 111 Om te beginnen lijkt de veronderstelling waarop verzoeker zich heeft gebaseerd voor de raming van het uit hoofde van materiële schade gevorderde bedrag, die een evaluatie – op zijn minst bij benadering – is van het door de rechthebbenden van de overleden ambtenaar geleden financiële verlies, te weten dat deze laatste zijn werkzaamheid tot het bereiken van de pensioenleeftijd had kunnen uitoefenen, plausibel en redelijk, ook al bedraagt het daarmee in aanmerking genomen tijdvak 26 jaar. Het in het verzoekschrift vermelde bedrag van 2 552 837,96 EUR, dat overeenkomt met het bedrag van de bezoldigingen die verzoekers zoon zou hebben ontvangen indien hij tot het bereiken van de pensioenleeftijd was blijven werken, lijkt op het eerste gezicht dus niet overdreven. Overigens heeft verzoeker geen verzoek ingediend voor het verlies van de pensioenrechten die zijn zoon over hetzelfde tijdvak had kunnen opbouwen, ook al kunnen die rechten volgens de rechter van de Unie in de beschouwing worden betrokken bij de raming van materiële schade (zie arresten Gerecht van eerste aanleg van 5 oktober 2004, Sanders e.a./Commissie, T-45/01, punt 167, en 12 juli 2007, Sanders e.a./Commissie, T-45/01, punten 87-90).
- 112 Vervolgens moet worden opgemerkt dat het aldus berekende bedrag hoger is dan het totaalbedrag van de statutaire uitkeringen die door de Commissie aan de rechthebbenden van de overleden ambtenaar zijn uitgekeerd en zullen worden uitgekeerd, ook in het – door de Commissie in punt 54 van het verzoekschrift bedoelde – geval waarin die uitkeringen zouden worden betaald totdat de weeskinderen de leeftijd van 26 jaar bereiken (het bedrag wordt in dat geval geraamd op 2 478 375,47 EUR).

- 113 Tot slot is het door verzoeker genoemde bedrag van 2 552 837,96 EUR opgewaardeerd tot een bedrag van ongeveer 4 miljoen EUR in de tabel die hij op de eerste zitting heeft meegedeeld, onder meer om rekening te houden met de bevorderingen in rang die zijn zoon volgens hem zou hebben gehad. Het is juist dat die bevorderingen naar hun aard op veronderstellingen berusten daar een ambtenaar geen recht op dergelijke loopbaanontwikkelingen heeft. Bovendien moet worden beklemtoond dat de Commissie verzoeker de overleden ambtenaar een uitzonderlijke postume bevordering heeft gegeven die in aanmerking is genomen bij de berekening van de statutaire uitkeringen aan de rechthebbenden. Niettemin lijkt het redelijk dat op bovengenoemd bedrag van 2 552 837,96 EUR diverse verhogingen moeten worden toegepast, op zijn minst in verband met de hogere salaristrappen die de overleden ambtenaar zou hebben kunnen ontvangen op grond van zijn anciënniteit in de dienst (voor de meer nauwkeurige bepaling van het bedrag van de materiële schade zie punten 199 en 200 van onderhavig arrest).
- 114 Gelet op de door verzoeker verschaftte gegevens is het voor het geval dat de Commissie volledig aansprakelijk mocht zijn voor alle geleden materiële schade niet uitgesloten dat de aan de belanghebbenden – allen minderjarig en wees van vader en moeder – betaalde statutaire uitkeringen niet volstaan om de door hen geleden materiële schade volledig te vergoeden. Anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, doet aan die conclusie niet af het feit dat de maandelijkse bedragen die aan de rechthebbenden van de overleden ambtenaar als statutaire uitkeringen worden betaald hoger zijn dan het bedrag van de bezoldiging die de ambtenaar in juni 2009 zou hebben ontvangen. Die bezoldiging had immers zoals gezegd aan verzoekers zoon kunnen worden uitgekeerd tot het bereiken van de pensioenleeftijd, dat wil zeggen over een langer tijdvak dan het tijdvak waarin de statutaire uitkeringen aan zijn rechthebbenden zullen worden betaald.
- 115 De Commissie kan dus niet beweren dat verzoekers schadevordering bij voorbaat niet kan slagen op grond dat verzoeker niet heeft aangetoond dat de geleden schade niet volledig is hersteld door de aan de rechthebbenden van zijn zoon betaalde statutaire uitkeringen.

b) De grief dat de Commissie niet naar behoren heeft voldaan aan haar verplichting, de veiligheid van de overleden ambtenaar en zijn gezin te waarborgen

De voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de Commissie

- 116 Volgens vaste rechtspraak van de rechter van de Unie valt een op schadevergoeding gericht geschil tussen een ambtenaar en de instelling waartoe deze behoort of heeft behoort, wanneer het zijn oorsprong vindt in de dienstbetrekking tussen de belanghebbende en de instelling, onder artikel 236 EG en de artikelen 90 en 91 van het Statuut en valt het buiten het toepassingsgebied van de artikelen 235 EG en 288 EG (arresten Hof van 22 oktober 1975, Meyer-Burckhardt/Commissie, 9/75, punt 7, en 17 februari 1977, Reinartz/Commissie en Raad, 48/76, punt 10; beschikking Hof van 10 juni 1987, Pomar/Commissie, 317/85, punt 7; arrest Hof van 7 oktober 1987, Schina/Commissie, 401/85, punt 9; beschikking Gerecht van eerste aanleg van 26 juni 2009, Marcuccio/Commissie, T-114/08 P, punten 12, 13 en 24; arrest Gerecht van 11 mei 2010, Nanopoulos/Commissie, F-30/08, punten 130-133, waartegen hogere voorziening is ingesteld bij het Gerecht van de Europese Unie, zaak T-308/10 P). Deze rechtspraak kan ook worden toegepast op een geschil tussen de rechthebbenden van een overleden ambtenaar of hun wettelijk vertegenwoordiger en de instelling waarbij die ambtenaar in dienst was, daar een dergelijk geschil zijn oorsprong vindt in het dienstverband tussen deze laatste en de instelling.
- 117 Voor aansprakelijkheid van de instelling in het kader van artikel 236 EG moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden. Er moet sprake zijn van een dienstfout of onrechtmatig handelen van de instelling, er moet daadwerkelijk en met zekerheid meetbare schade zijn en tussen het verwijtbaar handelen en de beweerde schade moet een causaal verband bestaan (zie in die zin arresten Gerecht van eerste aanleg van 13 december 1990, Moritz/Commissie, T-20/89, punt 19; 9 februari 1994,

Latham/Commissie, T-82/91, punt 72, en 21 februari 1995, Moat/Commissie, T-506/93, punt 46). Die voorwaarden zijn cumulatief, zodat reeds wanneer een ervan niet vervuld is een schadevordering moet worden afgewezen (arrest Lucaccioni/Commissie, reeds aangehaald, punt 14).

- 118 Aangaande de eerste van die voorwaarden, die het Gerecht als eerste zal onderzoeken, moet worden opgemerkt dat de rechter van de Unie, ook al is niet de rechtmatigheid van besluitvorming aan de orde maar, zoals in casu, de onrechtmatigheid van een handelen zonder besluitvorming, onder de relevante omstandigheden van het door hem te beslechten geval rekening moet houden met de beoordelingsvrijheid waarover de administratie beschikte op het moment van de betrokken feiten.
- 119 Wanneer de instelling over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, inzonderheid wanneer zij niet op grond van het betrokken rechtskader op een bepaalde manier hoeft te handelen, is het beslissende criterium om te constateren dat de eerste voorwaarde vervuld is, dat de grenzen van die beoordelingsvrijheid kennelijk in ruime mate zijn overschreden. Wanneer de instelling niet kennelijk onjuist heeft gehandeld, kan haar geen onrechtmatig handelen worden verweten en is haar aansprakelijkheid uitgesloten. De inleiding van een onderzoek bijvoorbeeld dat wordt afgesloten met de vaststelling dat de ambtenaar geen schuld treft, kan niet tot aansprakelijkheid van een instelling leiden indien het besluit tot inleiding van het onderzoek op voldoende relevante gegevens berust en dus niet kennelijk onjuist is (zie in die zin arrest Gerecht van 2 mei 2007, Giraudy/Commissie, F-23/05, punten 104, 105 en 167).
- 120 Wanneer de beoordelingsmarge van de administratie daarentegen beduidend beperkt is, zo niet tot nul gereduceerd, kan loutere schending van het recht van de Unie volstaan om te kunnen spreken van een voldoende gekwalificeerde schending waarvoor de instelling aansprakelijk is (arrest Hof van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, punt 44). Wanneer de administratie gehouden is tot een bepaald gedrag, dat haar wordt opgelegd door de geldende voorschriften, door de eerbiediging van algemene beginselen of grondrechten of door regels die zij zich zelf heeft opgelegd, kan de enkele niet-nakoming van die verplichting reeds tot aansprakelijkheid van de betrokken instelling leiden.
- 121 Zo heeft de rechter van de Unie vastgesteld dat een instelling aansprakelijk kon worden gesteld wanneer zij niet de als werkgever in acht te nemen zorgvuldigheid had betracht met betrekking tot de controle, het onderhoud en het gebruik van de dienstauto waarin een ambtenaar bij een ongeval reed (arrest Leussink/Commissie, reeds aangehaald, punten 15-17), wanneer zij een ambtenaar niet in kennis had gesteld van een ziekte die uit zijn medisch dossier bleek, ofschoon zij verplicht was de betrokkenen te wijzen op voor zijn gezondheid gevaarlijk gedrag (arrest Gerecht van eerste aanleg van 18 december 1997, Gill/Commissie, reeds aangehaald, punt 34), wanneer de medische dienst een ambtenaar niet op de hoogte had gebracht van de risicofactoren die tot het ontstaan van een ziekte konden leiden (arrest Gerecht van eerste aanleg van 25 september 1991, Nijman/Commissie, T-36/89, punt 37) of wanneer zij niet binnen een redelijke termijn had beslist op een verzoek om erkenning van een ziekte als beroepsziekte (arrest Gerecht van eerste aanleg van 11 april 2006, Angeletti/Commissie, T-394/03, punten 161 en 167).
- 122 De Commissie betoogt onder verwijzing naar de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Commissie (T-48/05, punten 95-97), en 10 december 2008, Nardone/Commissie (T-57/99, punt 162), dat de eerste voorwaarde voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de administratie in alle gevallen veronderstelt dat een voldoende gekwalificeerde schending wordt vastgesteld van een rechtsregel die tot doel heeft particulieren rechten te verlenen. Het is echter vaste rechtspraak dat deze voorwaarde relevant is voor schadevorderingen van particulieren op basis van artikel 288 EG, maar niet geldt voor schadevorderingen die op de dienstbetrekking tussen een ambtenaar en zijn instelling berusten. Meer in het bijzonder heeft de rechter van de Unie in de in het voorgaande punt genoemde arresten een dienstfout van de administratie afgeleid uit de enkele constatering dat een onrechtmatigheid was begaan, zonder melding te maken van een „voldoende gekwalificeerde” schending en zonder na te gaan of de overtreden regel kon worden geacht particulieren rechten toe te kennen. Het Gerecht van eerste

aanleg heeft als kamer voor hogere voorzieningen in de beschikking Marcuccio/Commissie, reeds aangehaald (punten 11, 12 en 13), gegeven na de reeds aangehaalde arresten Franchet en Byk/Commissie en Nardone/Commissie, bevestigt dat een ambtenaar wegens zijn dienstbetrekking met de Unie niet als een particulier kan worden behandeld en dat de voorwaarden voor aansprakelijkheid krachtens artikel 236 EG verschillen van die van artikel 288 EG. In de opvatting van de Commissie zouden schadevorderingen van ambtenaren tegen de administratie in beginsel onder een regeling van zware of gekwalificeerde schuld vallen, terwijl het vereiste van zware schuld slechts zinvol is op gebieden waarop de administratie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt.

- 123 In een arrest van 16 december 2010, Commissie/Petrilli (T-143/09 P, punt 46), uitgesproken na de tweede zitting in de onderhavige zaak, heeft het Gerecht van de Europese Unie het standpunt van de Commissie duidelijk afgewezen en is het teruggekomen op het arrest Nardone/Commissie, reeds aangehaald. Het heeft geoordeeld dat, anders dan in dat arrest was verklaard, geschillen in ambtenarenzaken op grond van artikel 236 EG en de artikelen 90 en 91 van het Statuut, daaronder begrepen geschillen die strekken tot vergoeding van aan een ambtenaar of ander personeelslid toegebrachte schade, zijn onderworpen aan bijzondere en speciale regels vergeleken met de regels die voortvloeien uit de algemene beginselen inzake de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Unie in het kader van artikel 235 EG en artikel 288, tweede alinea, EG (zie in die zin arresten Gerecht van eerste aanleg van 12 juni 2002, Mellone/Commissie, T-187/01, punt 74, en 14 oktober 2004, Polinsky/Hof van Justitie, T-1/02, punt 47). Inzonderheid uit het Statuut volgt immers dat een ambtenaar of ander personeelslid van de Commissie, anders dan iedere andere particulier, met de instelling waarbij hij in dienst is verbonden is door een dienstbetrekking met een evenwicht tussen specifieke wederzijdse rechten en verplichtingen, dat wordt weerspiegeld door de zorgplicht van de instelling tegenover de belanghebbende (zie in die zin arrest Hof van 29 juni 1994, Klinke/Hof van Justitie, C-298/93 P, punt 38). Dat evenwicht dient voornamelijk voor het behoud van de vertrouwensrelatie die tussen de instellingen en hun ambtenaren dient te bestaan om de burgers te waarborgen dat de aan de instellingen toevertrouwde taken van algemeen belang goed worden uitgevoerd (zie in die zin naar analogie arrest Hof van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, punten 44-47). Hieruit volgt dat wanneer de Unie als werkgever handelt, op haar een grotere verantwoordelijkheid rust, die tot uiting komt in de verplichting, de schade die aan haar personeel door enigerlei onrechtmatig handelen als werkgever is berokkend te vergoeden.
- 124 Ook al mocht de door de Commissie voorgestane uitlegging van de eerste voorwaarde voor aansprakelijkheid juist zijn, zou hoe dan ook moeten worden vastgesteld dat de in de onderhavige zaak eventueel geschonden regel, te weten de verplichting voor de Commissie om voor de veiligheid van haar personeel te zorgen, een regel is die ertoe strekt particulieren rechten te verlenen in de zin van de rechtspraak op basis van artikel 288 EG (zie naar analogie, met betrekking tot de uit de zorgplicht voortvloeiende verplichting een gezonde werkomgeving te waarborgen, arrest Nardone/Commissie, reeds aangehaald). De vraag of de eventuele schending van die regel voldoende gekwalificeerd is zal hierna worden onderzocht.
- 125 Blijkens het voorgaande moet, om te bepalen of de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld en of zij daarvoor aansprakelijk is, eerst worden onderzocht over welke beoordelingsmarge zij in casu beschikte om voor de bescherming van de overleden ambtenaar en zijn gezin te zorgen.

De omvang van de beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt om de veiligheid van haar ambtenaren bij delegaties in derde landen te verzekeren

- 126 Met betrekking tot de veiligheid van de arbeidsomstandigheden van haar personeel kan niet worden betwist dat de Commissie, zoals iedere werkgever in de openbare of de particuliere sector, verplicht is te handelen. Dat personeel kan immers aanspraak maken op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden, zoals artikel 31, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie overigens in herinnering brengt. Alleen al om deze reden kan niet worden betoogd dat de Commissie op dit gebied over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt – een formule die wordt

gebruikt op gebieden waarop de administratie haar handelen vrij kan bepalen zonder dat zij een recht hoeft te waarborgen. Bovendien blijkt zowel uit de ter zake toepasselijke algemene voorschriften als uit de rechtspraak dat de op de Commissie als werkgever rustende verplichting, de veiligheid van haar personeel te waarborgen, bijzonder strikt moet worden opgevat en dat de beoordelingsmarge van de administratie weliswaar niet tot nul is gereduceerd, maar beperkt is.

- 127 Wat in de eerste plaats de ter zake relevante algemene voorschriften betreft bepaalt artikel 1 sexies, lid 2, van het Statuut dat ambtenaren in actieve dienst recht hebben op arbeidsomstandigheden die voldoen aan passende veiligheids- en gezondheidsnormen die ten minste gelijkwaardig zijn met de minimumvoorschriften die gelden op grond van maatregelen die krachtens de Verdragen op deze gebieden zijn vastgesteld (zie met betrekking tot dat artikel arrest Gerecht van 30 april 2009, *Aayhan e.a./Parlement*, F-65/07, punt 116). Blijkens meerdere Europese richtlijnen, meer in het bijzonder richtlijn 89/391, dient de werkgever te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten. De inhoud van de verplichting om de werknemers een veilige werkomgeving te waarborgen wordt gepreciseerd in de artikelen 6 tot en met 12 van richtlijn 89/391 alsook in verschillende andere richtlijnen die het treffen van preventieve maatregelen in bepaalde specifieke sectoren voorschrijven. Als hoedster van de Verdragen is de Commissie overigens gehouden tot een strikte uitlegging van de aldus aan de werkgevers opgelegde verplichtingen (zie arrest Hof van 14 juni 2007, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, C-127/05). Bovendien bevestigt de vaststelling door de Commissie van het besluit van 26 april 2006 dat deze instelling de uit artikel 1 sexies, lid 2, van het Statuut voortvloeiende gevolgen heeft getrokken en zich heeft laten leiden door de voorschriften die op grond van richtlijn 89/391 in de lidstaten gelden.
- 128 Zoals verzoeker terecht opmerkt is bovendien de op de Commissie rustende verplichting, haar personeel te beschermen, een aan artikel 24 van het Statuut ten grondslag liggend beginsel en heeft zij bijzondere betekenis voor de ambtenaren die in derde landen tewerk zijn gesteld, daar deze op grond van artikel 5, lid 1, van bijlage X bij het Statuut moeten wonen in een hun door de instelling beschikbaar gestelde woning. Artikel 5, lid 2, van bijlage X bij het Statuut bepaalt dienaangaande dat het TABG beslist over het recht op meubilair en overig toebehoren in overeenstemming met de voorwaarden die in iedere standplaats van toepassing zijn. Die woningen zijn derhalve aan specifieke voorschriften onderworpen en kunnen niet worden geacht buiten de verantwoordelijkheid van de administratie te vallen, met name in plaatsen van tewerkstelling waar voor de ambtenaren een bijzonder veiligheidsrisico bestaat. De beschermingsplicht strekt zich overigens uit tot de gezinsleden van de ambtenaar die bij hem in het betrokken derde land wonen, zoals blijkt uit het gegeven dat ook de echtgenoten bepaalde informatiebijeenkomsten over veiligheidsvraagstukken in het kader van de „pre-posting”-cycli moeten bijwonen.
- 129 In gevallen waarin het Hof van Justitie de aansprakelijkheid van een instelling wegens niet-nakoming van haar verplichting de veiligheid van haar personeel te waarborgen, heeft vastgesteld, is het er niet van uitgegaan dat de administratie ter zake over een ruime beoordelingsvrijheid beschikte, noch dat de vastgestelde niet-nakoming bijzonder ernstig moest zijn. Zo is een instelling veroordeeld tot vergoeding van de gevolgen van een ongeval in een vakantiekolonie die kinderen van haar ambtenaren ontving omdat zij niet de passende ongevalverzekering had gesloten en de betrokkenen daarvan niet op de hoogte had gebracht (arrest Hof van 7 oktober 1982, *Berti/Commissie*, 131/81, punten 23 en 24), of tot schadeloosstelling van een ambtenaar die aan boord van een slecht onderhouden dienstauto die door een andere ambtenaar van de instelling werd bestuurd, een ongeval had gehad (arrest *Leussink/Commissie*, reeds aangehaald, punten 15-17). Het Hof heeft zelfs geoordeeld dat die veiligheidsplicht mede gold ten aanzien van een bouwvakarbeider die noch ambtenaar noch ander personeelslid van de instelling was en die van een gebouw van de instelling waarvoor hij aan het werk was, was gevallen (arrest Hof van 27 maart 1990, *Grifoni/Euratom*, C-308/87, punten 13 en 14).
- 130 Deze verplichting van de betrokken instelling om de veiligheid van haar personeel te waarborgen kan echter, hoe ruim zij ook is, niet zo ver gaan dat op haar een absolute resultaatsverplichting rust. Inzonderheid mogen niet buiten beschouwing worden gelaten de budgettaire, administratieve of

technische aspecten waarvoor de administratie zich gesteld ziet en die het soms moeilijk zo niet onmogelijk maken, op korte termijn zij het ook dringende noodzakelijke maatregelen te treffen, ondanks het snelle optreden van de bevoegde autoriteiten. Bovendien wordt die veiligheidsplicht een hachelijke taak wanneer de betrokken ambtenaar, anders dan een persoon die een vaste plaats bezet in een bepaald gebouw, zijn werkzaamheden, zoals in het geval van verzoekers zoon, in een derde land moet uitoefenen en een met een diplomatieke functie vergelijkbare functie moet bekleden die diverse en minder gemakkelijk te bepalen en te beheersen risico's meebrengt.

- 131 Dienaangaande merkt het Gerecht om te beginnen op dat de woning van een dergelijke ambtenaar, ook indien zij hem beschikbaar wordt gesteld op grond van zijn werkzaamheden en in bepaalde delegaties in derde landen aan bijzondere veiligheidsmaatregelen is onderworpen, niet volledig kan worden gelijkgesteld met een arbeidsplaats in de zin van richtlijn 89/391. De woningen van personeel bij delegaties in derde landen beantwoorden trouwens niet aan de definitie van „arbeidsplaats” noch aan die van „locaties van de Commissie” zoals die restrictief zijn opgesomd in het besluit van 26 april 2006. Bovendien bepaalt richtlijn 89/391 in artikel 5, lid 4, dat de lidstaten de verantwoordelijkheid van de werkgevers mogen uitsluiten of beperken voor feiten die te wijten zijn aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden buiten de wil van de werkgevers of buitengewone gebeurtenissen, indien de gevolgen van die omstandigheden of gebeurtenissen ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden voorkomen. Deze beperking van de aansprakelijkheid die in richtlijn 89/391 is neergelegd voor werkgevers in de lidstaten, kan dus voor de instellingen van de Unie in hun hoedanigheid van werkgevers worden aanvaard in het kader van artikel 1 sexies, lid 2, van het Statuut.
- 132 Gelet op het voorgaande, en mede gelet op de bijzondere woon- en arbeidsomstandigheden van een ambtenaar die tewerk is gesteld bij een delegatie in een derde land, is het Gerecht in het licht van de in richtlijn 89/391 neergelegde voornaamste regels van oordeel dat de in een dergelijke context op de Commissie rustende veiligheidsplicht allereerst impliceert dat de instelling de risico's waaraan haar personeel blootstaat, evalueert en geïntegreerde preventieve stappen onderneemt op alle dienstniveaus, dat zij vervolgens het betrokken personeel in kennis stelt van de risico's die zijn komen vast te staan en ervoor zorgt dat het personeel de passende instructies aangaande de risico's voor zijn veiligheid heeft ontvangen, en tot slot de passende beveiligingsmaatregelen treft en de organisatie en de middelen inzet die zij noodzakelijk acht.
- 133 In de onderhavige zaak is verzoekers kritiek toegespitst op het derde aspect, betreffende de beveiligingsmaatregelen die de Commissie zou hebben nagelaten te treffen. Hij voert niet aan dat de Commissie niet heeft voldaan aan haar verplichtingen, de risico's vooraf te beoordelen en zijn zoon daarvan in kennis te stellen.
- 134 Alvorens te onderzoeken welke soort maatregelen de Commissie diende te treffen, moet echter worden beklemtoond dat de instelling haar verplichting, vooraf de risico's voor haar ambtenaren bij de delegatie te Rabat te beoordelen, niet heeft geschonden.
- 135 Voor haar personeel dat ten tijde van de litigieuze feiten te Rabat tewerk was gesteld heeft de Commissie vooraf beoordeeld aan welke risico's het was blootgesteld. Blijkens de veiligheidsinstructies die de ambtenaren in het kader van het zogenoemde „pre-posting”-programma worden verstrekt voordat zij hun werkzaamheden bij de delegatie aanvangen, waren de door de Commissie in aanmerking genomen risico's voor Marokko de risico's die zich voordoen voor personen met een betrekkelijk hoge levensstandaard gedurende hun verblijf, dat wel zeggen het risico om op bepaalde plaatsen of bepaalde tijden te worden overvallen of het slachtoffer te worden van diefstal of inbraak. Voorts was in januari 2006, enkele maanden vóór de dubbele moord, het risiconiveau voor de delegatie te Rabat en de woningen van het personeel verhoogd naar het niveau van „groep III”, het hoogste risiconiveau voor delegaties in derde landen, dat onder meer permanente bewaking van de woningen van in het buitenland tewerkgesteld personeel door een gespecialiseerd bedrijf impliceerde. Vóór 2006 was Marokko weliswaar niet ingedeeld als land waar de risico's voor aanslagen op leden van het corps diplomatique bijzonder groot waren, daar tot dan toe geen agressies tegen hen waren

gemeld (met uitzondering van de agressie waarvan de betrokken diplomaten bij de aanslag op de koning te Skhirat in 1971 het slachtoffer waren), maar vervolgens ging de Commissie ervan uit dat in meerdere landen, waaronder Marokko, de kans op een terroristische aanslag kon bestaan die meer bepaald de Europese Unie bedreigde, en die rechtvaardigde dat het risiconiveau voor de delegatie te Rabat werd verhoogd van groep II naar groep III. In een nota aan de delegatiehoofden van 6 februari 2006 had de directeur „Externe dienst” van DG „Externe betrekkingen” in dat verband een aantal aanbevelingen in herinnering gebracht, waaronder de oproep aan het bewakingspersoneel, een „grotere waakzaamheid bij de bewaking van de bureaus, wooncomplexen en woningen” te betrachten en „de contractuele instructies en procedures nauwgezet te doen naleven”.

136 De Commissie had de risico's voor haar ambtenaren bij de delegatie te Rabat dus geenszins onderschat.

Gebrekkige tenuitvoerlegging van passende beveiligingsmaatregelen

137 Met betrekking tot de in casu getroffen beveiligingsmaatregelen is het Gerecht op basis van de bewijsopname tot de conclusie gekomen dat de Commissie niet aan haar verplichtingen heeft voldaan.

138 Bij een eerste onderzoek kon, louter op grond van de informatie waarover het Gerecht op de eerste zitting beschikte, worden geoordeeld dat de maatregelen ter bescherming van de woning van de overleden ambtenaar en zijn gezin passend waren. Die woning was gelegen in een rustige woonwijk, bewoond door hoge ambtenaren van de Marokkaanse Staat en door expats en diplomaten. De woning lag niet geïsoleerd, maar in een woonwijk die door een muur van twee meter hoog omgeven was. De toegang tot de woonwijk werd in beginsel bewaakt door een bewaker in een hokje tegenover het huis van woning van de overleden ambtenaar en zijn gezin, op ongeveer tien meter afstand van de hoofdingang van de woning. Voor de woning was derhalve een van de beveiligingsmaatregelen getroffen die door de opsteller van het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007 als „aanvullend” werd aangeduid. Bovendien waren aan de woning voorzieningen aangebracht ter beveiliging tegen de normaal voorzienbare gevaren voor binnendringing: alle toegangsdeuren waren met „Yale”sloten uitgerust die door de diensten van de delegatie waren verwisseld vóór de aankomst van de overleden ambtenaar en alle openingen (behalve de voordeur en de terrasdeur op de eerste verdieping) waren beschermd door tralies.

139 Op de zitting van 15 december 2009 is het Gerecht echter voor het eerst bepaalde informatie meegedeeld over de veiligheidsmaatregelen voor het personeel bij delegaties in derde landen, meer in het bijzonder het feit dat Marokko in 2006 werd beschouwd als een land met een hoog risico voor het personeel van de delegatie.

140 Om de aard en de omvang van die maatregelen te kunnen bepalen en daarmee te kunnen antwoorden op verzoekers argumenten dat de Commissie in de voorlopige woning waarin de moorden zijn gepleegd niet de beveiligingsmaatregelen had getroffen die zij zelf noodzakelijk had geacht voor woningen die ter beschikking van haar personeel te Rabat waren gesteld, heeft het Gerecht drie beschikkingen gegeven waarbij de Commissie is gelast de voor het onderzoek relevante documenten over te leggen.

141 Alvorens die maatregelen van instructie te gelasten was het Gerecht ervan uitgegaan dat verzoeker voldoende nauwkeurig en aannemelijk had aangevoerd dat in de woningen die ter beschikking van personeel van delegaties werden gesteld beveiligingsmaatregel in acht moesten worden genomen, vooral door zijn verwijzing naar het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007. Bovendien kon het bij de documenten die het Gerecht wilde inzien gaan om onderdelen van het rechtskader van het geschil, en niet om bewijzen. Het Gerecht kan zich niet uitspreken over de vraag of Commissie aan haar veiligheidsplichten heeft voldaan zonder kennis te hebben genomen van de aard en de omvang van die verplichtingen, die uit het toepasselijke rechtskader voortvloeien.

- 142 Van de documenten die de Commissie heeft overgelegd moeten naar het oordeel van het Gerecht de uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria in het bijzonder in de beschouwing worden betrokken, en ter bescherming van de vertrouwelijkheid van dat „EU Restricted” document heeft het een samenvatting van die uittreksels gemaakt.
- 143 De Commissie heeft er echter bezwaar tegen gemaakt dat de uittreksels zelf aan het dossier zouden worden toegevoegd en dat verzoeker er toegang toe zou krijgen. Verzoeker heeft aangegeven dat deze obstructie door de Commissie hem ongerechtvaardigd leek en zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte aantastte. Hij heeft te kennen gegeven dat de door het Gerecht gemaakte samenvatting enkel het voorwerp van de uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria vermeldde, maar niet de inhoud van die uittreksels, zodat zij niet volstond om de gelijkheid van wapens in de procedure te waarborgen. Hij heeft dan ook verzocht dat hem inzage in de uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria zou worden verleend althans dat het Gerecht die uittreksels bij zijn onderzoek in de beschouwing zou kunnen betrekken in afwijking van artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.
- 144 Derhalve moet worden beslist op het verzoek om verzoeker toegang te verlenen tot dat document. Ingeval dat verzoek moet worden afgewezen, moet worden onderzocht op welke wijze dat document door het Gerecht kan worden gebruikt.
- Het verzoek van verzoeker om toegang tot het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria
- 145 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria een „EU Restricted” document is en dat een gerubriceerd document in beginsel alleen toegankelijk is voor speciaal gemachtigde personen, zoals besluit 2001/844 uitdrukkelijk bepaalt. Verzoeker zou dus alleen toegang tot dat document kunnen krijgen met een speciale machtiging, maar aangezien hij met de instellingen niet in een beroepsverhouding staat komt hij daarvoor niet zo maar in aanmerking. Hij zou ook toegang tot het document kunnen krijgen indien dit formeel werd gederubriceerd. In antwoord op een vraag hierover van het Gerecht heeft de Commissie verklaard dat het bij voorbaat uitgesloten is dat een besluit tot derubricering kan worden genomen.
- 146 Indien het Gerecht buiten enige machtiging of derubricering om verzoeker de uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria zou meedelen, zou het de regels voor de behandeling van een dergelijk document schenden. Een dergelijk besluit zou tevens schadelijk zijn voor het vertrouwen en de loyaliteit die voorop dienen te staan in de betrekkingen tussen de rechter en de administratie van de Unie, nu de instelling het Gerecht die uittreksels enkel heeft verstrekt voor verificatie door het Gerecht of zij vertrouwelijk zijn. Dwingende overwegingen in verband met inzonderheid bescherming van grondrechten zouden bij wijze van uitzondering kunnen rechtvaardigen dat het Gerecht zonder instemming van de administratie een gerubriceerd document aan het dossier toevoegt en aan alle partijen verstrekt. Van dergelijke omstandigheden is in casu echter geen sprake.
- 147 Anders dan verzoeker betoogt, maakt de Commissie geen misbruik door de vertrouwelijkheid van het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria aan te voeren en is dit evenmin onevenredig. Bescherming van die vertrouwelijkheid is immers geboden om de veiligheid van het personeel van de delegaties in derde landen te waarborgen, zeker van de delegaties op het risiconiveau van groep III, waar de terreurdreiging bijzonder groot wordt geacht, hetgeen voor Marokko het geval is sinds 2006.
- 148 Ofschoon inzage van de uittreksels van het document door alleen verzoekers raadsman, op de griffie van het Gerecht, een minder restrictieve maatregel dan weigering van inzage zou zijn, die gerechtvaardigd zou zijn door de – onder meer disciplinaire – waarborgen rond de uitoefening van

het beroep van advocaat, zou ook deze maatregel gevaar voor verspreiding van informatie meebrengen die de veiligheid van het personeel van delegaties in gevaar zou kunnen brengen, ook al is de integriteit van de advocaat geenszins aan de orde.

149 Tot slot is het Gerecht vooral van oordeel dat in casu verzoekers recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op eerbiediging van de gelijkheid van wapens niet gebieden dat verzoeker of zijn raadsman kennis dragen van de inhoud van de uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria. Het Gerecht kan de uittreksels uit dat document immers gebruiken met inachtneming van zowel verzoekers rechten als de vertrouwelijkheid van dat stuk.

– Gebruik door het Gerecht van het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria

150 Zoals blijkt uit het onderdeel van het onderhavige arrest dat aan de procedure is gewijd, heeft het Gerecht geoordeeld dat de hem voorgelegde uittreksels uit het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria relevant waren voor de oplossing van het geschil. Die uittreksels geven immers aan, welke veiligheidsmaatregelen de Commissie op het oog had voor de woningen van personeel van delegaties die voor het risiconiveau tot groep III behoorden, waartoe sinds januari 2006 mede Marokko behoort. Om het behoud van de vertrouwelijkheid van dat document, het beginsel van hoor en wederhoor en verzoekers recht op een doeltreffende voorziening in rechte met elkaar te verzoenen heeft het Gerecht, overeenkomstig het voorstel van de Commissie, een samenvatting van de betrokken uittreksels gemaakt (zie naar analogie beschikking AM & S Europe/Commissie, reeds aangehaald).

151 Verzoeker merkt terecht op dat die samenvatting slechts het voorwerp van de relevante uittreksels van het weergeeft en hem, nu zij geen enkele aanwijzing bevat over de inhoud van de in die uittreksels vermelde veiligheidsmaatregelen, niet de mogelijkheid biedt zijn rechten op een doeltreffende voorziening in rechte geldend te maken. Die samenvatting kan als zodanig de eerbiediging van het evenwicht tussen de in het voorgaande punt vermelde tegengestelde belangen noch de gelijkheid van wapens tussen partijen waarborgen (zie naar analogie, voor een zaak waarin de mededeling aan het Gerecht en aan de verzoeker van een vertrouwelijk document in de vorm van een samenvatting onvoldoende is geacht om de rechten van verweer te waarborgen, arrest Gerecht van de Europese Unie van 30 september 2010, Kadi/Commissie, T-85/09, punt 174, waartegen hogere voorziening aanhangig voor het Hof, zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P).

152 In deze context dient het Gerecht het juiste evenwicht tussen de betrokken belangen te zoeken, onder meer door na te gaan of in casu kan worden afgeweken van artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, op grond waarvan het Gerecht alleen rekening houdt met documenten of stukken waarvan de vertegenwoordigers van partijen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij zich hebben kunnen uitspreken.

153 Zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft verklaard, kan het recht op een procedure die ten volle op tegenspraak is worden beperkt voor zover dat strikt noodzakelijk is voor de bescherming van een zwaarwegend openbaar belang, zoals de nationale veiligheid, de noodzaak bepaalde politiemethodes voor de opsporing van strafbare feiten geheim te houden of de bescherming van grondrechten van derden. Om de verdachte een eerlijk proces te waarborgen moeten alle moeilijkheden die door de beperking van de rechten van de betrokkene ontstaan echter voldoende worden goedge maakt door de voor de rechterlijke autoriteiten gevolgde procedure (zie in die zin EHRM, arrest A. e.a. v. Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, inzonderheid punten 205-208 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

154 Deze rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is, zoals de Commissie terecht opmerkt, toepasselijk in strafzaken, en kan niet worden toegepast op de onderhavige zaak, die geen strafzaak is en waarin bovendien niet het probleem van de rechten van verweer van verzoeker aan de

orde is maar het recht van deze laatste op een doeltreffende voorziening in rechte. Zij verschaft echter aanwijzingen die voor de rechter van de Unie van nut kunnen zijn voor de bij hem aanhangige procedure (zie in die zin arrest Varec, reeds aangehaald, punten 46-48).

155 Bovendien heeft het Hof verklaard dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte impliceert dat de rechter voor de beslechting van het bij hem aanhangig geschil de beschikking kan hebben over de informatie, daaronder begrepen de vertrouwelijke informatie, die vereist is om met volledige kennis van zaken uitspraak te kunnen doen (zie in die zin arrest Varec, reeds aangehaald, punten 53 en 55).

156 Uit het voorgaande volgt dat de bescherming van de vertrouwelijkheid van de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria in de onderhavige zaak impliceert dat verzoeker tot dat document geen andere inzage krijgt dan in de vorm van een korte samenvatting en dat de procedure dus niet ten volle op tegenspraak is. Niettemin kan verzoekers recht op een doeltreffende bescherming in rechte in een dergelijke situatie slechts worden gewaarborgd indien het Gerecht, in afwijking van artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, zich zelf op de relevante uittreksels uit dat document baseert teneinde zich met volledige kennis van zaken te kunnen uitspreken, ook al heeft de Commissie het Gerecht die uittreksels slechts meegedeeld ter verificatie van de vertrouwelijkheid van het document.

157 Voor het overige moet worden beklemtoond dat de Commissie, die in haar opmerkingen van 26 november 2010 over het voorbereidend rapport van de tweede zitting te kennen had gegeven dat zij die gang van zaken niet kon aanvaarden, zich op die tweede zitting er niet meer tegen heeft verzet dat het Gerecht de relevante uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria in de beschouwing zou betrekken voor het geval dat het van oordeel mocht zijn dat dat document geldt voor voorlopige woningen van personeel bij delegaties.

– Toepasselijkheid van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria op de aan verzoekers zoon en zijn gezin beschikbaar gestelde voorlopige woning

158 Anders dan de Commissie opmerkt geldt het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria niet alleen voor woningen die de instelling als „definitief” aanmerkt.

159 Om te beginnen gebruikt geen van de uittreksels die het Gerecht heeft kunnen inzien die kwalificatie. Die uittreksels spreken enkel van de „woningen” van het personeel van delegaties („staff houses”). De overige voor het onderzoek van de zaak relevante teksten of documenten bevestigen evenmin dat er wat de veiligheid betreft onderscheid wordt gemaakt tussen voorlopige en definitieve woningen. Zo bepaalt artikel 18 van bijlage X bij het Statuut enkel dat de ambtenaar die bij zijn aankomst in het derde land in een hotel of in een voorlopige woning moet logeren, na voorafgaande instemming van het bevoegde gezag recht heeft op vergoeding van de werkelijke huurkosten van die huisvesting. Het vademecum van DG „Externe betrekkingen” bevat evenmin bepalingen betreffende de veiligheidsmaatregelen voor voorlopige woningen en preciseert enkel onder welke voorwaarden de huurkosten voor dergelijke woningen kunnen worden gedeclareerd en de betrokken ambtenaar een dagvergoeding krijgt uitgekeerd. In punt 15.3.3 van dat vademecum („Beperkingen”) wordt enkel aangegeven dat de budgettaire aspecten en veiligheidsaspecten bij de keuze van voorlopige woningen in de beschouwing worden betrokken en dat de tijdvakken van huisvesting in voorlopige woningen zo kort mogelijk dienen te zijn. Zo wordt het redelijk geacht dat de duur van voorlopige huisvesting aan het einde van een tewerkstelling niet langer duurt dan een week. Aangezien dat punt is opgenomen in een hoofdstuk van het vademecum betreffende de budgettaire en administratieve aspecten van voorlopige huisvesting, kan uit een dergelijke aanwijzing geen conclusie worden getrokken over de aard van de veiligheidsmaatregelen die op voorlopige woningen van toepassing zijn.

160 Vervolgens zij opgemerkt dat het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria op bladzijde 142, die voorkwam onder de aan het Gerecht voorgelegde uittreksels, de volgende, in de samenvatting van het document die verzoekers raadsman heeft ingediend weergegeven zin bevat:

„[De] in bedoeld document vermelde aanbevelingen zijn minimumveiligheidseisen waaraan in alle omstandigheden moet worden voldaan; zonder voorafgaande instemming van DG ‚Personeel en administratie’ – Directie ‚Veiligheid’ zijn uitzonderingen of andere oplossingen niet toegestaan.” Indien de precisering dat die minimumveiligheidseisen „in alle omstandigheden” in acht moeten worden genomen alleen gold voor „definitieve” woningen, zou zij geen zin hebben. De opstellers van het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria zijn ervan op de hoogte dat bij delegaties soms gebruik wordt gemaakt van voorlopige woningen en zouden waarschijnlijk de bijzondere situatie van dergelijke woningen hebben geregeld indien zij deze van het toepassingsgebied van bedoeld document hadden willen uitsluiten.

161 Het is juist, tot slot, dat voorlopige woningen, zoals de Commissie op de tweede zitting heeft opgemerkt, naar hun aard niet in alle gevallen kunnen zijn uitgerust met dezelfde veiligheidsvoorzieningen als permanente of „definitieve” woningen, maar deze omstandigheid rechtvaardigt niet dat het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria er niet op van toepassing is. Door erin te voorzien dat met voorafgaande instemming van de bevoegde dienst van die maatregelen kan worden afgeweken, maakt dat document het mogelijk dat de veiligheidsmaatregelen aan de eigenschappen van de betrokken woningen worden aangepast en dat er rekening mee wordt gehouden dat deze voorlopig zijn.

162 In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria wel degelijk relevant is voor de beoordeling of voor de voorlopige woning van verzoeker en zijn gezin de passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen, daar de in dat document vermelde maatregelen voor de woningen van personeel van delegaties van risiconiveau van groep III van toepassing waren „in alle omstandigheden”.

163 Subsidiair, zo niettemin mocht worden geoordeeld dat bedoeld document op de betrokken woning niet van toepassing was, moet het bestaan van dergelijke voorschriften voor definitieve woningen in de beschouwing worden betrokken om te beoordelen of de Commissie met betrekking tot een voorlopige woning de nodige zorgvuldigheid heeft betracht. Dit subsidiaire onderzoek zal hierna volgen.

– De juridische draagwijdte van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria

164 Zoals verzoeker terecht heeft opgemerkt op de tweede zitting, vormt dat document een intern richtsnoer waarbij de Commissie een beperking heeft aangebracht op de beoordelingsvrijheid waarover zij beschikt bij de uitvoering van de ter bescherming van haar personeel getroffen maatregelen, en dat haar kan worden tegengeworpen zolang zij het niet heeft gewijzigd.

165 In de eerste plaats zijn de in dat document genoemde maatregelen, gelet op hun doelstelling, hun formulering, hun mate van nauwkeurigheid en hun toepassingsvoorwaarden en gezien de inspecties waaraan zij kunnen worden onderworpen, bindende maatregelen en geen loutere aanbevelingen zonder bindende rechtskracht, daar anders de op de Commissie rustende veiligheidsplicht ondoeltreffend zou zijn. Deze laatste heeft dus – tot in de loop van de eerste zitting – de onjuiste bewering volgehouden dat geen voorschrift van enigerlei aard veiligheidsmaatregelen voor de woningen van de delegatie in Marokko bevatte en dat er enkel in het vademecum van DG „Externe betrekkingen” een algemene aanbeveling was opgenomen voor de bescherming van de wooncomplexen en dienstwoningen ter attentie van het hoofd van de delegatie.

166 In de tweede plaats blijkt duidelijk uit het dossier dat de diensten van de delegatie in Marokko zich in 2006 gehouden achtten die maatregelen bijzonder snel ten uitvoer te leggen, daar de delegatie in januari 2006 voor het risiconiveau van groep II in groep III, het hoogste niveau, terecht was gekomen. De diensten van de delegatie te Rabat waren overigens in november 2005 door de bevoegde diensten van DG „Externe betrekkingen” aan een inspectie onderworpen waarbij de „conformiteit van de delegatie met de ‚normen en criteria” aan de orde was. Bij die normen en criteria gaat het nu juist om de voorschriften van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria. Ook blijkt

uit een nota van 6 juni 2006 van het hoofd van de delegatie en het bij die nota gevoegde verslag dat door de regionale veiligheidsfunctionaris was opgesteld na zijn inspectie van 10 tot en met 13 mei 2006 te Rabat dat „de verplichting voor iedere ambtenaar en functionaris om 24 uur per dag, zeven dagen per week over een bewakingsdienst te beschikken” in volle omvang moest worden nageleefd, dat werkzaamheden moesten worden uitgevoerd om de woningen te beveiligen en dat bijzondere nadruk werd gelegd op de dringend aanbevolen installatie van tralies voor de ramen van een van de woningen en op de verplichting in de woningen een alarmsysteem en een paniekknop te installeren.

- 167 Gesteld al dat de gelding van deze veiligheidsmaatregelen vergelijkbaar is met die van de interne richtsnoeren, die volgens de rechtspraak „indicatieve” gedragsregels zijn die de administratie zich zelf oplegt, moet worden opgemerkt dat de Commissie niet heeft betoogd dat overwegingen van algemeen belang of aan het dienstbelang ontleende redenen zouden hebben gerechtvaardigd dat die maatregelen in casu niet werden toegepast. De Commissie heeft alleen ten onrechte - betoogd dat de in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria genoemde maatregelen niet op voorlopige woningen van toepassing waren.
- 168 Blijkens het voorgaande moet het Gerecht, om te beoordelen of de Commissie niet aan haar veiligheidsplicht heeft voldaan, de maatregelen in de beschouwing betrekken waarvan de Commissie zelf van oordeel was dat zij – zoals blijkt uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria – strookten met het risiconiveau in Marokko in 2006.

– Onrechtmatig handelen van de Commissie

- 169 Blijkens de stukken in het dossier, waaronder de samenvatting en de uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria, had de Commissie minimumvereisten vastgelegd voor de veiligheid van de woningen van haar personeel van de delegatie te Rabat. Daarbij ging het om het aanbrengen van beveiligingssystemen die overeenkwamen met het voor Marokko geraamde risiconiveau en die van toepassing waren in alle omstandigheden, waaronder de installatie van een inbraakalarm, paniekknoppen, speciale tralies en permanente bewaking door een gespecialiseerd bedrijf.
- 170 Zoals gezegd waren die maatregelen van toepassing op alle woningen die het personeel van de delegatie beschikbaar werden gesteld, behalve indien de bevoegde dienst vooraf uitzonderingen had toegestaan. Die maatregelen dienden ter afwending van het gevaar voor terreur, dat zo ernstig werd geacht dat indeling van de delegatie voor het risiconiveau in groep III gerechtvaardigd was geacht. Het hoofd van de delegatie had bovendien DG „Externe betrekkingen” gevraagd een inspectie uit te voeren. Die inspectie, die plaatsvond op van 10 tot en met 13 mei 2006, had aangetoond dat er enkele onvolkomenheden waren in de bescherming van de ter beschikking van het personeel van de delegatie gestelde woningen.
- 171 Ofschoon de administratie van de Commissie zich volledig bewust was van de bijzonder grote risico’s waaraan haar personeel was blootgesteld, was in de woning van verzoeker en zijn gezin geen van de maatregelen getroffen die waren voorzien voor de beveiliging van de woningen in delegaties met een risiconiveau van groep III.
- 172 In die woning was geen inbraakalarm geïnstalleerd en ook ontbraken paniekknoppen. De tralies waardoor de moordenaar binnen is gedrongen voldeden niet aan de aanbevelingen in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria. Indien die aanbevelingen, waarvan het Gerecht kennis heeft kunnen nemen door een van de uittreksels uit het door de Commissie overgelegde document, waren opgevolgd, zouden de tralies ook voor een inbreker met een lichte lichaamsbouw ondoordringbaar zijn geweest. Zoals verzoeker opmerkt, konden die tralies hun functie dus niet vervullen. Tot slot werd de woning niet bewaakt door een gespecialiseerd bedrijf dat de woning 24 uur per dag, zeven dagen per week speciaal zou beveiligen. Zoals de Commissie op de tweede zitting

heeft verklaard, moest de bewaker wiens hokje zich niet ver van de ingang van het huis bevond een reeks huizen in dezelfde wijk bewaken en was hij niet speciaal belast met de bewaking van het huis van verzoekers zoon. De huurovereenkomst voor het huis bepaalde overigens niets over de voorwaarden voor de bewaking. Ook kan worden geconstateerd dat, zo in de nacht van de moord de bewaker aanwezig was toen de moordenaar de woning binnendrong, er op een later tijdstip kennelijk geen bewaking was, daar de moordenaar in de woning gestolen voorwerpen (een golfuitrusting, schilderijen en snuisterijen, een televisietoestel, enz.) in de voor de ingang geparkeerde auto van de slachtoffers heeft kunnen laden en ongestoord aan het stuur van dat voertuig kon vertrekken. Het Gerecht stelt voorts vast dat zelfs sommige van de maatregelen voor woningen van delegaties met een risiconiveau van groep II (inbraakalarm en paniekknoppen) in de woning ontbraken.

- 173 Om vast te stellen dat de Commissie haar verplichtingen op het gebied van de veiligheid niet is nagekomen, kan het Gerecht niet volstaan met de vaststelling dat de in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria vermelde beveiligingsmaatregelen niet waren getroffen. Het spreekt vanzelf dat in bijzondere omstandigheden, vooral in dringende gevallen, het betrekken van een voorlopige woning die even goed beveiligd is als een definitieve woning tijdelijk een oplossing kan zijn.
- 174 Ook in een dergelijke situatie mag de administratie echter niet nalaten een minimum aan maatregelen te treffen om het hoofd te bieden aan de voornaamste risico's voor de veiligheid van de bewoners van de voorlopige woning of de kans daarop te verkleinen, zonder al te grote budgettaire en administratieve lasten. Dit geldt te meer wanneer bijzondere omstandigheden ter kennis van de Commissie zijn gebracht.
- 175 In casu waren het hoge risiconiveau dat voor Marokko was vastgesteld wegens terreurdaden waarvan ambtenaren van de Unie het slachtoffer zouden kunnen worden, de in mei 2006 uitgevoerde inspectie, die had aangetoond dat de beveiliging van de aan het personeel van de delegatie ter beschikking gestelde woningen gebrekkig was, en het feit dat het gezin vier jonge kinderen telde, alle factoren op grond waarvan bijzondere voorzorgsmaatregelen hadden moeten worden getroffen voordat de ambtenaar de betrokken woning, al was het maar voorlopig, zou betrekken. Ook moet worden opgemerkt dat de Commissie niet heeft beweerd dat voor de beveiliging die in de woning van de overleden ambtenaar was aangebracht door de bevoegde dienst een uitzondering was toegestaan op basis van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria. De Commissie heeft evenmin aangegeven dat aanvullende werkzaamheden om de betrokken woning te beveiligen, zoals vernieuwing van de tralies van het raam waardoor de moordenaar de woning is binnengedrongen of de installatie van een alarmsysteem of paniekknoppen dan wel de tijdelijke verruiming van de bewaking door een gespecialiseerd bedrijf, op budgettaire of administratieve problemen zou zijn gestuit. De Commissie wist trouwens sinds 6 april 2006, de dag waarop verzoekers zoon heeft ingestemd met zijn tewerkstelling in Marokko, dat deze met zijn gezin moest worden gehuisvest te Rabat. De omstandigheid tot slot dat verzoekers zoon en zijn gezin het hotel waar zij tijdelijk waren ondergebracht wilden verlaten omdat het verblijf aldaar voor een gezin met vier kinderen onaangenaam was, stelde de administratie niet vrij van haar verplichting, beveiligingsmaatregelen aan te brengen die strookten met het voor de delegatie vastgestelde risiconiveau door, indien al niet alle maatregelen als voorzien in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria, op zijn minst een of meer van die maatregelen te nemen zonder dat dit voor de instelling een groot probleem zou zijn, zoals het aanbrengen van nieuwe tralies of het installeren van paniekknoppen.
- 176 Blijkens het voorgaande betoogt verzoeker terecht dat de Commissie aansprakelijk is wegens onrechtmatig handelen.
- 177 Voor zover noodzakelijk stelt het Gerecht vast dat die niet-nakoming door de Commissie van haar verplichting, voor de bescherming van haar naar een derde land gezonden ambtenaar en diens gezin te zorgen, om de redenen uiteengezet in de punten 171 tot en met 175 van het onderhavige arrest een voldoende gekwalificeerde schending vormt van een regel die verzoekers zoon en zijn gezin rechten verleent, waarvoor de Commissie aansprakelijk is.

Causaal verband en uitsluiting van aansprakelijkheid (schuld van de slachtoffers en handelen van derde)

- 178 Op de tweede zitting hebben verzoeker en de Commissie twee opvattingen verdedigd over de vraag wanneer het causale verband dat tussen het onechtmatig handelen van de instelling en de beweerde schade moet bestaan, zeker en rechtstreeks is. Verzoeker betoogt dat wanneer het onrechtmatig handelen erin bestaat dat de instelling niet heeft voldaan aan haar verplichting tot handelen, dat nalaten rechtstreeks en met zekerheid de schade heeft veroorzaakt wanneer wordt aangetoond dat de schade „waarschijnlijk niet zou zijn ingetreden” indien de instelling de vereiste maatregelen had getroffen. Dit volgt volgens verzoeker uit het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 13 december 2006, *Abad Pérez e.a./Raad en Commissie* (T-304/01). In dezelfde zin zou het Gerecht van eerste aanleg hebben verklaard dat een onrechtmatigheid rechtstreeks en met zekerheid de oorzaak van de schade is wanneer het „uiterst waarschijnlijk” is dat rechtmatig handelen de verzoeker genoegdoening zou hebben verschaft (arrest van 5 oktober 2004, *Sanders e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 150). De Commissie heeft daarentegen te kennen gegeven dat er zekerheid over moet bestaan dat de schade zonder het onrechtmatig niet-handelen niet zou zijn ingetreden om aan te tonen dat het causale verband tussen het onrechtmatig niet-handelen en de schade rechtstreeks en zeker is (arrest Gerecht van eerste aanleg van 13 december 2006, *É. R. e.a./Raad en Commissie*, T-138/03, punt 127).
- 179 De rechtspraak over causaal verband is, zoals de argumenten van partijen aantonen, zeer subtiel en genuanceerd. Niettemin is het ondanks de nuances in de formuleringen van de rechter van de Unie vaste rechtspraak dat de instelling alleen aansprakelijk is voor onrechtmatig handelen dat een rechtstreeks causaal verband vertoont met de schade. De Unie kan enkel aansprakelijk zijn voor schade die een voldoende rechtstreeks gevolg is van de onrechtmatige gedraging van de betrokken instelling (arrest Gerecht van eerste aanleg van 24 oktober 2000, *Fresh Marine/Commissie*, T-178/98, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Gerecht van de Europese Unie van 19 maart 2010, *Gollnisch/Parlement*, T-42/06, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 180 De verzoeker moet aantonen dat de schade zonder het onrechtmatig handelen niet zou zijn ingetreden en dat het onrechtmatig handelen de beslissende oorzaak van zijn schade is (zie in die zin arrest Gerecht van eerste aanleg van 30 september 1998, *Coldiretti e.a./Raad en Commissie*, T-149/96, punten 116 en 122). Wanneer de schade een onvermijdelijk en onmiddellijk gevolg is van het onrechtmatig handelen, staat het causale verband vast (arrest Gerecht van eerste aanleg van 9 juli 1999, *New Europe Consulting en Brown/Commissie*, T-231/97, punten 57-60).
- 181 Voorts heeft de rechter van de Unie de mogelijkheid erkend dat de schade niet rechtstreeks en met zekerheid is terug te voeren op één oorzaak, maar te wijten is aan meerdere oorzaken, die beslissend hebben bijgedragen tot het intreden ervan (arrest Hof van 12 juni 1986, *Sommerlatte/Commissie*, 229/84, punten 24-27, en reeds aangehaalde arresten *Grifoni/Euratom*, punten 17 en 18, en *FreshMarine/Commissie*, punten 135 en 136).
- 182 In casu betoogt verzoeker dat indien de noodzakelijke beveiliging was aangebracht, in de eerste plaats de moorden niet zouden zijn gepleegd en in de tweede plaats alarm had kunnen worden geslagen, waardoor zijn zoon, die niet onmiddellijk aan de hem toegebrachte messteken is overleden, een kans op overleven zou hebben gehad. Op deze twee punten moet worden onderzocht of het causale verband tussen de onrechtmatigheid en de gestelde schade is aangetoond.
- 183 Wat in de eerste plaats het causale verband tussen de onrechtmatigheid en de dubbele moord betreft is het Gerecht van oordeel dat verzoeker rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat indien de Commissie haar verplichting voor de bescherming van haar ambtenaar te zorgen was nagekomen, de dubbele moord niet zou zijn gepleegd. Indien immers was gezorgd voor permanente bewaking die enkel de ter beschikking van verzoekers zoon gestelde woning had moeten beschermen, en indien tralies waren aangebracht die beantwoordden aan de door de bevoegde diensten van de Commissie

vastgelegde eisen, zou de moordenaar zijn afgeschrikt of toch minstens fysiek zijn belet de woning binnen te dringen. De Commissie heeft dus rechtstreeks bijgedragen tot het intreden van de schade door de voorwaarden voor dat intreden te scheppen. Daarmee staat vast dat het causale verband rechtstreeks en zeker is.

- 184 Het is juist dat het gevaar voor de veiligheid van het personeel dat de Commissie voor ogen had en dat indeling van de delegatie te Rabat voor het risiconiveau in groep III rechtvaardigde, verband hield met terreurdreiging en niet met gewone criminaliteit, zoals die waarvan verzoekers zoon en schoondochter het slachtoffer zijn geworden. Die omstandigheid is echter irrelevant voor de in het voorgaande punt uiteengezette beoordeling of het causale verband rechtstreeks en zeker is. Het ligt immers voor de hand dat maatregelen ter voorkoming van een terreuraanslag of de moord op een ambtenaar om politieke redenen of door terreurgroepen a fortiori een doeltreffende bescherming moest bieden tegen het binnendringen van een individu in de woning van een ambtenaar. De Commissie kan niet op goede gronden beweren dat haar aansprakelijkheid is uitgesloten doordat het motief voor de moord niet het motief was waarvoor aanvankelijk werd gevreesd.
- 185 De Commissie kan zich voorts niet beroepen op het feit dat haar ambtenaar schuld treft waardoor het causale verband zou zijn verbroken of de aansprakelijkheid van de administratie beperkt zou zijn.
- 186 Dat de betrokkene de informatiebijeenkomsten over de veiligheid in het kader van de „pre-posting” niet heeft bijgewoond levert ongetwijfeld een onzorgvuldigheid op. Het Gerecht heeft echter niet kunnen achterhalen wat de redenen voor die afwezigheid waren en of zij verband hielden met de dienst. Uit de uitnodigingen voor die bijeenkomsten, waarin de overleden ambtenaar enkel werd „verzocht deze bij te wonen”, blijkt bovendien niet dat deelneming werd voorgesteld als een verplichting in het kader van de dienst, die voor het vertrek naar de delegatie vervuld moest zijn. Verzoekers zoon is overigens in Marokko tewerkgesteld zonder dat hij die opleiding heeft gevolgd. Bovendien kan de organisatie van dergelijke „pre-posting”-bijeenkomsten op zich de Commissie niet bevrijden van haar verplichtingen, de ambtenaren in kennis te stellen van de risico's voor hun veiligheid die zij bij de delegatie lopen, inzonderheid voor ambtenaren die worden tewerkgesteld bij delegaties met het risiconiveau van groep III. Wanneer een naar een dergelijke delegatie uitgezonden ambtenaar vóór zijn vertrek die bijeenkomsten niet bijwoont dient de administratie zich ervan te vergewissen dat hij de noodzakelijke informatie inderdaad heeft ontvangen. De Commissie heeft niet beweerd dat aan verzoekers zoon vóór zijn vertrek naar Marokko de noodzakelijke documentatie is verstrekt.
- 187 Voor het overige blijkt uit de uiteenzettingen op de tweede zitting dat de naar een delegatie uitgezonden ambtenaren normaal geen inzage krijgen in het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria, een „EU Restricted” document dat hun niet wordt meegedeeld. Ook indien verzoekers zoon de „pre-posting”-bijeenkomsten had bijgewoond, zou hij dus waarschijnlijk niet hebben kunnen beoordelen welke veiligheidsmaatregelen precies voorzien waren voor de hem in Marokko beschikbaar gestelde woning. De argumenten van de Commissie dat verzoekers zoon de leef- en woonomstandigheden in Marokko had aanvaard en ermee had ingestemd de voorlopige woning te betrekken, moeten dus worden verworpen aangezien die instemming niet is gegeven met volledige kennis van zaken. Het Gerecht merkt in dit verband op dat de Commissie op 6 april 2006 verzoekers zoon heeft gevraagd te verklaren dat hij instemde met zijn tewerkstelling te Rabat en dat hij onder meer volledig kennis had genomen van de hem beschikbaar gestelde woning, terwijl de huurovereenkomst voor die woning pas op 8 augustus 2006 tussen de eigenaar en de Commissie is gesloten. Bovendien is het zo dat, toen verzoekers zoon op 24 augustus 2006 verklaarde dat hij de hem voorgestelde woning aanvaardde, op het betrokken formulier duidelijk was aangegeven dat op die datum geen huurwoning beschikbaar was die strookte met zijn gezinssamenstelling.
- 188 Voorts staat vast dat het raam waardoor de moordenaar het huis is binnengedrongen door de bewoners open was gelaten en dat het luik van dat raam gedeeltelijk omhoog stond. Die omstandigheid kan echter niet worden geacht het gevolg te zijn van schuld of nalatigheid van de

slachtoffers. Dat raam bevond zich immers achter de tralies waarvan verzoeker, die geen kennis droeg van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria, redelijkerwijs mocht aannemen dat zij voldoende bescherming boden tegen een eventuele inbreker. De Commissie heeft overigens in haar schrifturen en op de eerste zitting zelf te kennen gegeven dat die tralies het binnendringen van een volwassene met een gemiddelde lichaamsbouw onmogelijk maakten. Bovendien was het in die tijd van het jaar nog warm en kan het open laten staan van een raam achter tralies die op het eerste gezicht voldoen, in een huis zonder airconditioning waarin vier jonge kinderen wonen, niet als nalatig handelen worden beschouwd.

- 189 De Commissie toont dus niet aan dat verzoekers zoon schuld treft door nalatigheid die de aansprakelijkheid van de administratie uitsluit, noch dat het causale verband tussen het onrechtmatig handelen en de moorden verbroken is.
- 190 Aangaande in de tweede plaats het causale verband tussen het onrechtmatig handelen en het verlies van een overlevingskans voor verzoekers zoon is het Gerecht van oordeel dat verzoeker rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat indien de passende beveiligingsmaatregelen waren getroffen, na het binnendringen van de woning door de dader alarm had kunnen worden geslagen, hetzij door een oplettende bewaker, hetzij door de gewonde ambtenaar zelf of een van zijn kinderen, door middel van een paniekknop. De dader zou zeker minder lang in de woning zijn gebleven – hij is ongeveer vier uur binnen geweest – indien alarm had kunnen worden geslagen. Verzoekers zoon verloor daarmee, door schuld van de Commissie, een serieuze kans op hulpverlening en een kans om niet aan zijn verwondingen te overlijden.
- 191 Thans moet nog worden bepaald in welke mate de moordenaar aansprakelijk is voor het intreden van de schade.
- 192 Wat de dubbele moord betreft kan niet in alle ernst worden beweerd dat de hoofdaansprakelijkheid voor deze schade bij de Commissie moet worden gelegd. De Commissie heeft weliswaar de voorwaarden voor het intreden van de schade geschapen door na te laten voldoende beveiligingsmaatregelen te treffen om het binnendringen van de dader te voorkomen, maar dit heeft niet rechtstreeks en onvermijdelijk tot de dubbele moord geleid. De moorden zijn gepleegd door een individu wiens motief diefstal was en wiens gedrag onvoorzienbaar was. Het normaal voorzienbare gevolg van het onrechtmatig handelen van de Commissie was in geval van een dergelijk individu inbraak, eventueel met fysieke bedreiging van de bewoners, maar niet met dermate ernstige daden als die in het onderhavige geval. Deze beoordeling wijkt niet af van richtlijn 89/391, die in artikel 5, lid 4, bepaalt dat de aansprakelijkheid van de werkgever kan worden verminderd, onder meer voor feiten die te wijten zijn aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden buiten de wil van de werkgever.
- 193 De handelingen van de dader kunnen de aansprakelijkheid van de instelling echter niet volledig uitsluiten. Indien werd geoordeeld dat het causale verband tussen het onrechtmatig handelen van de Commissie en de dubbele moord verbroken is, zou de Commissie geen enkele consequentie dragen van haar onrechtmatig nalaten, hoewel zij de voorwaarden heeft geschapen voor het intreden van die schade. Deze oplossing zou moeilijk te verzoenen zijn met de rechtspraak, die ervan uitgaat dat schade meerdere oorzaken kan hebben en op grond waarvan voor aansprakelijkstelling van de instelling niet noodzakelijkerwijs vereist is dat de instelling als enige aansprakelijk is voor de schade.
- 194 Het Gerecht oordeelt dan ook dat de Commissie voor 30 % aansprakelijk is voor de geleden schade.
- 195 Aangaande het verlies van een overlevingskans leidt de beoordeling door het Gerecht tot een ander resultaat. Hier is de schuld van de Commissie immers de rechtstreekse en uitsluitende oorzaak van de schade. De daden van de moordenaar kunnen de aansprakelijkheid van de instelling niet verminderen.

196 Niettemin moet worden geoordeeld dat ofschoon het verlies van een overlevingskans zeker is, de kans van verzoekers zoon om zijn verwondingen te overleven zeer gering was. Bij gebreke van nauwkeurige gegevens in het dossier en gelet op de onzekerheden die onlosmakelijk verbonden zijn met een dergelijke beoordeling, kan heel moeilijk worden geschat hoe groot die overlevingskans was. Het Gerecht is van oordeel dat zij op 20 % kan worden geschat. Uit het dossier blijkt namelijk dat de ambtenaar in de nek is getroffen en dat hij weliswaar niet onmiddellijk is overleden, maar er zeer ernstig aan toe was, zodat zijn overlevingskansen ook indien snel hulp was gearriveerd ernstig waren aangetast.

197 Bij inaanmerkingneming van de twee aangevoerde onderdelen van de schade, te weten de dubbele moord en het verlies van een overlevingskans, en de omstandigheid dat dit tweede onderdeel minder ruim is dan de eerste, komt het Gerecht bijgevolg tot het oordeel dat de Commissie voor de geleden schade voor 40 % aansprakelijk moet worden gesteld.

De schade

198 De zekere schade die in de onderhavige zaak in beginsel vergoedbaar is, is enkel de schade waarvan verzoeker vergoeding kan vorderen voor het Gerecht, te weten de door de rechthebbenden van de overleden ambtenaar geleden materiële schade, berekend aan de hand van de bezoldiging die zijn zoon tot de pensioenleeftijd zou hebben ontvangen en door verzoeker wordt geraamd op een totaalbedrag van 3 975 329 EUR.

199 Gelet op de onzekerheid van een dergelijke berekening en de vermoedens die moeten worden gehanteerd over het verloop van de loopbaan van de overleden ambtenaar, vormt dat bedrag een op het eerste gezicht redelijke schatting van de bezoldiging die de ambtenaar zou hebben ontvangen en een – zij het ook zeer ruw geschatte – relevante grondslag om het inkomensverlies van de rechthebbenden van verzoekers zoon te ramen.

200 Het kan echter niet als zodanig door het Gerecht in aanmerking worden genomen om de door die rechthebbenden daadwerkelijk geleden materiële schade vast te stellen. Indien verzoekers zoon en schoondochter niet waren vermoord, zouden zij immers een aanzienlijk deel van dat bedrag voor zichzelf hebben uitgegeven. Het bedrag zou dus niet volledig ten goede van hun kinderen zijn gekomen. Bovendien is het waarschijnlijk dat de kinderen van het overleden echtpaar de erfenis die hun op grond van de wet toekomt ontvangen of over enkele jaren zullen ontvangen, terwijl zij die niet zouden hebben ontvangen indien hun ouders nog in leven waren. Voor het overige heeft de Commissie onweersproken te kennen gegeven dat niet kan worden uitgesloten dat de rechthebbenden van de overleden ouders na de dubbele moord uitkeringen op grond van levensverzekeringen hebben ontvangen. Het Gerecht gaat er derhalve van uit dat de in deze zaak in aanmerking te nemen materiële schade in verband met het inkomensverlies 3 miljoen EUR bedraagt.

201 Zoals gezegd dient te Commissie 40 % van deze schade te vergoeden, dat wil zeggen aan de rechthebbenden van het overleden echtpaar een totaalbedrag van 1,2 miljoen EUR te betalen.

202 Uit het verweerschrift blijkt – en het wordt niet bestreden – dat de bedragen die de Commissie reeds heeft uitgekeerd en zal blijven uitkeren aan de rechthebbenden, welke bedragen hoger zijn dan de bedragen waarin het Statuut normaal voorziet, rond 1,4 miljoen EUR liggen, welk bedrag zou kunnen oplopen tot ongeveer 2,4 miljoen EUR indien de betrokken uitkeringen tot de zesentwintigste verjaardag van elk van de vier kinderen worden betaald.

203 De Commissie heeft de materiële schade waarvoor zij aansprakelijk moet worden gesteld dus volledig vergoed.

- 204 De door verzoeker aangevoerde omstandigheid dat de door de Commissie uitgekeerde bedragen socialezekerheidsuitkeringen zijn is, zo zij al juist is, voor deze beoordeling irrelevant. De betaalde uitkeringen dienen immers de financiële gevolgen van het overlijden van een ambtenaar, ongeacht de oorzaak daarvan, op te vangen. Weliswaar dient de administratie ingeval haar schuld treft voor volledige vergoeding van de schade te zorgen, door in voorkomend geval de statutaire uitkeringen aan te vullen (zie in die zin arrest Leussink/Commissie, reeds aangehaald, punten 18-20), maar het staat vast dat de rechter bij zijn beoordeling of de schade door de administratie is hersteld rekening houdt met de statutaire uitkeringen. Deze laatste hebben dus wel degelijk tot doel, voor herstel van schade te zorgen, ook al treft de administratie schuld en is zij daarvoor aansprakelijk. Bovendien is de Commissie in casu verder gegaan dan haar statutaire verplichtingen door de overleden ambtenaar postuum te bevorderen, de aan zijn rechthebbenden verschuldigde bedragen op die grondslag te berekenen en de op grond van artikel 76 van het Statuut die uitkeringen te verhogen.
- 205 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht op basis van het eerste middel, ook al is het gegrond, verzoekers vorderingen tot vergoeding van de geleden materiële schade niet kan toewijzen.
- 206 Het Gerecht dient nog de twee overige middelen te onderzoeken, waarmee verzoeker beweert dat de Commissie aansprakelijk is in de eerste plaats wegens rechtmatig handelen, ook zonder schuld, en in de tweede plaats op grond van haar verplichting tot bijstand.

B – Het tweede middel: aansprakelijkheid van de Commissie wegens rechtmatig handelen, ook zonder schuld

1. Argumenten van partijen

- 207 Verzoeker betoogt dat, gesteld al dat de Commissie geen nalatigheid kan worden verweten, de voorwaarden voor aansprakelijkheid zonder schuld wegens rechtmatig handelen van de administratie vervuld zijn. Het bewijs dat de schade daadwerkelijk is ingetreden en dat er een causaal verband bestaat tussen de schade en het rechtmatig handelen is geleverd en de schade is abnormaal, ernstig en bijzonder. In het arrest van 9 september 2008, FIAMM en FIAMM Technologies/Raad en Commissie (C-120/06 P en C-121/06 P), heeft het Gerecht weliswaar uitgesloten dat de Unie aansprakelijk kan zijn zonder schuld, maar alleen met betrekking tot normatieve handelingen van de Unie, die onder de discretionaire bevoegdheid van de wetgever vallen. Het Hof heeft geenszins uitgesloten dat die aansprakelijkheid in gevallen als het onderhavige op de instellingen kan rusten. Bij zijn beoordeling van die vraag dient het Gerecht in aanmerking te nemen dat de kinderen van de overleden ambtenaar uitzonderlijk ernstige en tragische gebeurtenissen hebben ondergaan. Zij hebben veel te vroeg hun ouders verloren en hebben machteloos het gruwelijke tafereel van de bloedige moord op hun vader en hun moeder moeten meemaken. Het Gerecht dient zich over de schadevordering uit te spreken volgens de gerechtigheidsmaatstaven die de uitdrukking zijn van het diepe rechtsgevoel dat de instellingen van de Unie dient te onderscheiden.
- 208 De Commissie is zoals gezegd van oordeel dat dit middel niet-ontvankelijk is, daar het in het oorspronkelijke verzoek om schadevergoeding niet is opgeworpen en de omvang van de beweerde schade geenszins aangeeft. Ten gronde voert de Commissie aan dat het beginsel van aansprakelijkheid voor rechtmatig handelen door het Hof tot op heden niet is erkend. Verzoeker voert geen bewijs aan dat het Gerecht een dergelijke aansprakelijkheid zou moeten aanvaarden voor het gedrag van de instellingen. Hoe dan ook voert verzoeker in casu niet aan dat de voorwaarden voor een dergelijke aansprakelijkheid zonder schuld vervuld zijn.

2. Beoordeling door het Gerecht

- 209 Uit het reeds aangehaalde arrest van het Hof FIAMM en FIAMM Technologies/Raad en Commissie (punt 175) volgt dat het vergelijkende onderzoek van de rechtsordes van de lidstaten het Hof weliswaar in staat heeft gesteld, zeer vroeg tot de vaststelling te komen dat deze rechtsordes convergeren bij de erkenning van het beginsel dat het gezag aansprakelijk kan worden gesteld wegens onrechtmatig handelen of nalaten, ook indien dit van normatieve aard is, maar dat dit geenszins geldt voor het eventuele bestaan van een beginsel dat het openbaar gezag aansprakelijk kan worden gesteld wegens rechtmatig handelen of nalaten, met name wanneer dit van normatieve aard is. Het Hof heeft daarmee, bij de huidige stand van het recht van de Unie, uitgesloten dat artikel 288 EG – dat verwijst naar „de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben” – aldus kan worden uitgelegd dat de Unie zonder schuld, voor rechtmatig handelen of nalaten, aansprakelijk kan worden gesteld.
- 210 Anders dan verzoeker betoogt, volgt reeds uit de bewoordingen die het Hof in genoemd punt van zijn arrest gebruikt („ook indien dit [optreden of verzuim] van normatieve aard is” en „met name wanneer dit van normatieve aard is”), dat de conclusie waartoe het in dat arrest is gekomen zich niet enkel uitstrekt tot het terrein van de normatieve bevoegdheid van de Unie.
- 211 Zoals in punt 116 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, valt een op schadevergoeding gericht geschil tussen een ambtenaar en de instelling waartoe deze behoort of heeft behoord, wanneer het zijn oorsprong vindt in de dienstbetrekking tussen de belanghebbende en de instelling, onder artikel 236 EG en de artikelen 90 en 91 van het Statuut en valt het buiten het toepassingsgebied van de artikelen 235 EG en 288 EG. De rechtspraak van het Hof en van het Gerecht van de Unie op het gebied van de voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid op basis van artikel 288 EG is dus niet zonder meer overdraagbaar op vorderingen wegens buitencontractuele aansprakelijkheid die ambtenaren of hun rechthebbenden tegen de instellingen indienen op basis van artikel 236 EG en de artikelen 90 en 91 van het Statuut. Dienaangaande merkt verzoeker terecht op dat dergelijke vorderingen niet tegen de instellingen gericht zijn in de uitoefening van hun normatieve of regulerende bevoegdheden, maar in hun handelen jegens hun personeel als werkgever.
- 212 Gelet op inzonderheid de algemeenheid van de door het Hof gebruikte bewoordingen en de omstandigheid dat zeer in het bijzonder dit arrest een beginseloplossing geeft, ziet het Gerecht echter geen reden op grond waarvan de instellingen van de Unie in hun betrekkingen met hun personeel aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld op basis van voorwaarden die radicaal verschillen van de voorwaarden in het kader van artikel 288 EG, in afwijking van de algemene beginselen die de rechtsordes van de lidstaten gemeen hebben.
- 213 Weliswaar zijn de omstandigheden van de onderhavige zaak uitzonderlijk, maar deze omstandigheid – de enige die verzoeker aanvoert – rechtvaardigt nog niet dat aansprakelijkheid zonder schuld in beginsel wordt erkend voor vorderingen wegens buitencontractuele aansprakelijkheid op basis van artikel 236 EG, die alleen door ambtenaren van de Unie en hun rechtverkrijgenden zou kunnen worden ingeroepen.
- 214 Voor het overige heeft het Hof met betrekking tot richtlijn 89/391, die een referentiekader vormt om overeenkomstig artikel 1 sexies van het Statuut de op de instellingen van de Unie rustende verplichtingen te bepalen, geoordeeld dat deze richtlijn niet aldus kan worden verstaan dat zij de lidstaten dwingt te bepalen dat op de werkgevers aansprakelijkheid zonder schuld rust voor schade aan de gezondheid of veiligheid van de werknemers (arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punten 37-51). De Commissie had voor het Hof nochtans aangevoerd dat richtlijn 89/391 een regeling voor de aansprakelijkheid van werkgevers had ingevoerd die alle gevolgen van iedere voor de gezondheid of de veiligheid schadelijke gebeurtenis zou dekken, ongeacht of die gebeurtenis en de gevolgen ervan konden worden toegerekend aan nalatigheid van de werkgever bij het treffen van preventieve maatregelen.

- 215 Gesteld al dat aansprakelijkheid zonder schuld van de Commissie in beginsel geldend kan worden gemaakt, moet worden opgemerkt dat deze vorm van objectieve aansprakelijkheid van de werkgever, die berust op de verplichting een beroepsrisico te dekken en niet op de vaststelling van onrechtmatig handelen van de werkgever dat deze zou moeten herstellen, reeds de basis vormt voor de verplichting van de instelling, de ambtenaar of zijn rechthebbenden de statutaire uitkeringen toe te kennen bij een arbeidsongeval, een beroepsziekte of overlijden. Zonder dat wordt aangetoond dat de instelling schuld treft als werkgever, hebben de ambtenaar en zijn rechtverkrijgenden recht op een forfaitaire vergoeding die de gevolgen van die gebeurtenissen moeten compenseren. Het vaste vereiste in de rechtspraak dat de ambtenaar of zijn rechtverkrijgenden slechts recht hebben op een aanvullende schadeloosstelling naast de statutaire uitkeringen om de schade die zij menen te hebben geleden volledig te herstellen indien schuld wordt aangetoond, bewijst dat voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de administratie sprake moet zijn van schuld of onrechtmatig handelen.
- 216 Blijkens het voorgaande kan verzoeker niet vorderen dat het Gerecht constateert dat de voorwaarden voor aansprakelijkheid zonder schuld van de Commissie vervuld zijn.
- 217 Het tweede middel moet dus worden verworpen zonder dat over de ontvankelijkheid ervan hoeft te worden beslist.

C – Het derde middel: verplichting van de Commissie tot vergoeding in solidum van de geleden schade op grond van artikel 24 van het Statuut

1. Argumenten van partijen

- 218 Verzoeker betoogt subsidiair dat de Commissie hoe dan ook ingevolge artikel 24, tweede alinea, van het Statuut de schade dient te vergoeden die haar ambtenaar uit hoofde van zijn hoedanigheid en zijn functie heeft geleden. De dubbele moord houdt causaal gezien objectief verband met de beroepswerkzaamheden van verzoekers zoon op Marokkaans grondgebied, waar hij zich wegens zijn functie bevond. De moord is bovendien gepleegd in een door de Commissie gekozen woning. In de uitzonderlijke omstandigheden van het onderhavige geval had de Commissie trouwens moeten handelen op eigen initiatief, zonder daartoe een verzoek te ontvangen, en de door de ambtenaar en zijn echtgenote door handelen van een derde geleden schade in solidum moeten vergoeden.
- 219 De Commissie betoogt zoals gezegd dat dit middel niet-ontvankelijk is omdat het in het aanvankelijke verzoek om schadevergoeding niet is aangevoerd. Ten gronde geeft zij te kennen dat de dramatische omstandigheden rond het overlijden van verzoekers zoon geen verband houden met zijn hoedanigheid als ambtenaar en dat derhalve de voorwaarde van artikel 24, tweede alinea, van het Statuut, zoals uitgelegd in de rechtspraak, te weten dat de ambtenaar schade heeft geleden wegens die hoedanigheid, niet vervuld is.

2. Beoordeling door het Gerecht

- 220 Zoals het Hof heeft geoordeeld heeft artikel 24 van het Statuut tot doel, de ambtenaren en personeelsleden in actieve dienst zekerheid te bieden voor het heden en de toekomst, teneinde hen in staat te stellen, in het algemeen belang van de dienst, hun taken beter te vervullen (zie arrest Sommerlatte/Commissie, reeds aangehaald, punt 19).
- 221 Blijkens de bewoordingen van artikel 24 van het Statuut en de rechtspraak van het Hof zijn de gemeenschapsinstellingen op grond van die bepaling slechts gehouden hun ambtenaren bijstand te verlenen in geval van handelen van derden waaraan zij uit hoofde van hun hoedanigheid en functie zijn blootgesteld (zie inzonderheid arrest Hof van 5 oktober 1988, Hamill/Commissie, 180/87, punt 15; arrest Gerecht van eerste aanleg van 27 juni 2000, K/Commissie, T-67/99, punt 32).

- 222 In casu staat vast dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 24 van het Statuut die verband houden met de dader van het betrokken feit vervuld zijn. Verzoekers zoon was immers het slachtoffer van handelingen van een derde.
- 223 Artikel 24 van het Statuut vereist echter mede dat de hoedanigheid van ambtenaar van verzoeker en zijn functie tot het betrokken handelen hebben geleid. De handelingen waarvoor de bijstand wordt gevraagd moeten wegens die hoedanigheid en die functie zijn begaan, daar de instelling zowel voor de bescherming van haar personeel als voor haar eigen belangen wil zorgen. Zo heeft het Hof geoordeeld dat op een verplichting tot bijstand geen beroep kon worden gedaan in geval van dwangmaatregelen door nationale politiefunctionarissen op de persoon van een ambtenaar, getroffen op grond van het persoonlijke gedrag van die ambtenaar, die werd verdacht van een strafbaar feit van gemeen recht dat geen verband hield met de uitoefening van zijn functie (arrest Hamill/Commissie, reeds aangehaald, punten 16 en 17). Evenzo is geoordeeld dat het enkele feit dat een kind tot een dagverblijf is toegelaten omdat een van de ouders als ambtenaar van de Unie werkte, niet betekent dat voor de ernstige mishandelingen waarvan het kind op dat dagverblijf het slachtoffer is geworden het in artikel 24 van het Statuut bedoelde verband tussen het handelen van derden en de hoedanigheid van ambtenaar van die ouder aanwezig is (arrest K/Commissie, reeds aangehaald, punten 36-38).
- 224 In casu is verzoekers zoon niet vermoord uit hoofde van zijn hoedanigheid en zijn functie. Zoals gezegd was hij het slachtoffer van een gelegenhedsmisdadiger die zijn persoon, zijn echtgenote en zijn eigendommen schade heeft toegebracht zonder dat hij op de hoogte was van de hoedanigheid van ambtenaar van de Unie of van de aard van de functie van zijn slachtoffer. De dader heeft vermoedelijk gedacht dat de bewoners van de villa waar hij zijn misdrijven pleegde een hogere levensstandaard hadden dan de gemiddelde inwoner van Rabat. Noch deze omstandigheid noch de tewerkstelling van verzoekers zoon in Marokko of het betrekken van een door de Commissie gekozen woning wettigen de conclusie dat de ambtenaar in die hoedanigheid en wegens zijn functie als doelwit is gekozen.
- 225 Verzoeker kan dus geen beroep doen op artikel 24 van het Statuut.
- 226 Zelfs in de veronderstelling dat verzoekers zoon het slachtoffer is geworden van een wegens zijn functie gepleegde moord, wordt naar het oordeel van het Gerecht hoe dan ook door de statutaire uitkeringen die worden gedaan in geval van overlijden van de ambtenaar, inzonderheid artikel 7, lid 2, derde streepje, van de gemeenschappelijke regeling (als ongevallen in de zin van de gemeenschappelijke regeling worden beschouwd „gevolgen van aanranding van of aanslag op de persoon van de verzekerde”), de verplichting tot bescherming geconcretiseerd die iedere instelling als werkgever ingevolge artikel 24 van het Statuut aan haar ambtenaren en hun rechtverkrijgenden moet verlenen. Verzoeker beweert niet dat hij onrechtmatig is beroofd van een van de door het Statuut geboden waarborgen. Bovendien heeft de Commissie gebruikgemaakt van de in artikel 76 van het Statuut geboden mogelijkheid, in bijzondere gevallen uitzonderlijke hulp te verlenen. Daarmee heeft de Commissie naar behoren voldaan aan haar verplichting tot bijstand en bescherming overeenkomstig artikel 24 van het Statuut.
- 227 Hoe dan ook kan verzoeker derhalve niet beweren dat de Commissie die bepaling van het Statuut geschonden heeft. Het derde middel moet dus worden verworpen zonder dat hoeft te worden beslist op het ertegen aangevoerde verweer van niet-ontvankelijkheid.
- 228 Uit al het voorgaande volgt dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

- 229 Volgens artikel 87, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt, behoudens de andere bepalingen van het achtste hoofdstuk van de tweede titel van dit Reglement, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Op grond van lid 2 van ditzelfde

artikel kan het Gerecht, wanneer de billijkheid dit vergt, beslissen dat een in het ongelijk gestelde partij slechts ten dele in de kosten wordt verwezen of zelfs niet in de kosten dient te worden verwezen. Artikel 88 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat een partij, ook wanneer zij in het gelijk wordt gesteld, ten dele of zelfs volledig in de kosten kan worden verwezen indien dit gerechtvaardigd lijkt wegens haar houding, daaronder begrepen haar houding vóór het instellen van het beroep, met name indien door haar toedoen aan de wederpartij kosten zijn opgekomen die naar het oordeel van het Gerecht nodeloos of vexatoir zijn veroorzaakt.

- 230 In deze procedure heeft de Commissie ondanks de door haar aangevoerde gegronde redenen van vertrouwelijkheid het verloop van de procedure in aanzienlijke mate vertraagd door eerst te weigeren, het Gerecht bepaalde documenten en informatie te verstrekken en het Gerecht te dwingen een tweede zitting te organiseren. Ook heeft de Commissie op meerdere punten het Gerecht onjuiste antwoorden verstrekt, meer in het bijzonder door te beweren dat er geen document bestond met betrekking tot de veiligheidsmaatregelen voor woningen van personeel van delegaties in derde landen en dat de maatregelen waarvan de opsteller van het schriftelijke antwoord van 6 augustus 2007 gewag had gemaakt, voor in het voorgaande jaar gepleegde feiten niet relevant waren geweest. Door er zich, tot op de tweede zitting, tegen te verzetten dat het Gerecht het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria in de beschouwing zou betrekken, heeft de Commissie de regels van een eerlijk proces niet erg serieus genomen. Dit gedrag van de Commissie, in een voor verzoeker uiterst droevige zaak, is te meer niet op zijn plaats nu de instelling voordat de zaak aanhangig werd gemaakt waardigheid en toewijding had betracht.
- 231 Voor het overige heeft verzoeker kunnen menen dat zijn beroep gerechtvaardigd was. Zo heeft het Gerecht vastgesteld dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld en daarvoor aansprakelijk is en heeft de houding die de Commissie in de loop van de procedure heeft ingenomen verzoeker ervan kunnen overtuigen dat de instelling hem de oorzaken van de moord op zijn zoon en zijn schoondochter gedeeltelijk niet had meegedeeld.
- 232 Gelet op de omstandigheden is het derhalve gerechtvaardigd dat de Commissie behalve haar eigen kosten de redelijke en naar behoren opgevoerde kosten van verzoeker zal dragen.

HET GERECHT VOOR AMBTENARENZAKEN (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De uittreksels uit het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria, door de Europese Commissie in de loop van de procedure aan het Gerecht meegedeeld, zullen onverwijld als vertrouwelijk stuk met de vermelding „EU Restricted” aan de Commissie worden teruggezonden.**
- 3) **De Europese Commissie draagt alle kosten.**

Gervasoni

Kreppel

Rofes i Pujol

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 mei 2011.

De griffier
W. Hakenberg

De president van de Eerste kamer
S. Gervasoni

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	2
Feiten	4
Conclusies van partijen en procesverloop	7
In rechte	14
I – Voorwerp van het beroep	14
II – Ontvankelijkheid	14
A – Argumenten van partijen	14
B – Beoordeling door het Gerecht	15
III – Ten gronde	18
A – Het eerste middel: de Commissie heeft niet voldaan aan haar verplichting voor de bescherming van haar ambtenaar te zorgen	18
1. Argumenten van partijen	18
2. Beoordeling door het Gerecht	19
a) Het door de Commissie opgeworpen bezwaar dat de gestelde schade reeds volledig vergoed is	19
b) De grief dat de Commissie niet naar behoren heeft voldaan aan haar verplichting, de veiligheid van de overleden ambtenaar en zijn gezin te waarborgen	21
De voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de Commissie	21
De omvang van de beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt om de veiligheid van haar ambtenaren bij delegaties in derde landen te verzekeren	23
Gebrekkige tenuitvoerlegging van passende beveiligingsmaatregelen	26
– Het verzoek van verzoeker om toegang tot het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria	27
– Gebruik door het Gerecht van het document uit 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria	28
– Toepasselijkheid van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria op de aan verzoekers zoon en zijn gezin beschikbaar gestelde voorlopige woning	29
– De juridische draagwijdte van het document van 2006 betreffende veiligheidsnormen en -criteria	30
– Onrechtmatig handelen van de Commissie	31

Causaal verband en uitsluiting van aansprakelijkheid (schuld van de slachtoffers en handelen van derde)	33
De schade	36
B – Het tweede middel: aansprakelijkheid van de Commissie wegens rechtmatig handelen, ook zonder schuld	37
1. Argumenten van partijen	37
2. Beoordeling door het Gerecht	38
C – Het derde middel: verplichting van de Commissie tot vergoeding in solidum van de geleden schade op grond van artikel 24 van het Statuut	39
1. Argumenten van partijen	39
2. Beoordeling door het Gerecht	39
Kosten	40