



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 juli 2016*

„Hogere voorziening — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) — Besluit 2009/906/GBVB — Politiemissie van de Europese Unie (EUPM) in Bosnië-Herzegovina — Gedetacheerde nationale functionaris — Overplaatsing naar een regionaal bureau van die missie — Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU — Artikel 275, eerste alinea, VWEU — Beroep tot nietigverklaring en tot schadevergoeding — Bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Europese Unie — Artikelen 263, 268 en 340, tweede alinea, VWEU”

In zaak C-455/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 29 september 2014,

H, wonende te Catania (Italië), vertegenwoordigd door M. Velardo, avvocato,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Vitro en F. Naert als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, G. Gattinara en J.-P. Keppenne als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Politiemissie van de Europese Unie (EUPM) in Bosnië-Herzegovina, gevestigd te Sarajevo (Bosnië-Herzegovina),

verweerders in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz en C. Lycourgos, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras en E. Regan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 januari 2016,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 april 2016,
het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening vordert H vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 juli 2014, H/Raad e.a. (T-271/10, niet gepubliceerd; hierna: „bestreden beschikking”, EU:T:2014:702), waarbij het Gerecht niet-ontvankelijk heeft verklaard haar beroep strekkende tot, in de eerste plaats, nietigverklaring van het besluit van 7 april 2010, ondertekend door het hoofd personeelszaken van de politiemissie van de Europese Unie (hierna: „EUPM”), waarbij rekwirante is overgeplaatst naar de post „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” bij het regionale bureau te Banja Luka (Bosnië-Herzegovina) en, indien noodzakelijk, van het besluit van 30 april 2010, ondertekend door het hoofd van die missie als bedoeld in artikel 6 van besluit 2009/906/GBVB van de Raad van 8 december 2009 inzake de politiemissie van de Europese Unie (EUPM) in [Bosnië-Herzegovina] (PB 2009, L 322, blz. 22), waarbij het besluit van 7 april 2010 is bevestigd, en tot, in de tweede plaats, veroordeling van de Raad, de Europese Commissie en de EUPM tot schadevergoeding.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Bij artikel 1, lid 1, van gemeenschappelijk optreden 2002/210/GBVB van de Raad van 11 maart 2002 inzake de politiemissie van de Europese Unie (PB 2002, L 70, blz. 1), is een EUPM ingesteld om te zorgen voor het vervolg op de Internationale Politiemacht van de Verenigde Naties in Bosnië-Herzegovina.
- 3 Op basis van artikel 28 en artikel 43, lid 2, VEU is de EUPM meerdere keren verlengd, voor het laatst bij besluit 2009/906 tot en met 31 december 2011.
- 4 Artikel 2 van dat besluit, „Missieverklaring”, bepaalt in de eerste alinea:

„Als onderdeel van de meer algemene benadering van de rechtsstaat in [Bosnië-Herzegovina] en de regio, behoudt de EUPM de resterende bevoegdheden op het gebied van politiehervorming en verantwoordingsplicht, steunt zij in hoofdzaak de desbetreffende wetshandavingsinstanties van [Bosnië-Herzegovina] bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en corruptie, en concentreert zij zich daarbij met name op de wetshandavingsinstanties op nationaal niveau, op versterking van de interactie tussen de politie en de openbare aanklager en op regionale en internationale samenwerking.”

- 5 Artikel 4 van voormeld besluit, met het opschrift „Structuur van de missie”, bepaalt in lid 1 het volgende:

„De structuur van de EUPM is als volgt:

- a) een hoofdkwartier in Sarajevo, bestaande uit het hoofd van de missie en personeel als omschreven in het operatieplan (OPLAN);
- b) vier regionale kantoren in Sarajevo, Banja Luka, Mostar en Tuzla;

[...]”

- 6 Artikel 5 van hetzelfde besluit, „Civiele operationele commandant”, bevat in de leden 2 tot en met 4 de volgende bepalingen:

„2. De civiele operationele commandant oefent, onder politiek toezicht en strategische aansturing van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) en onder algemeen gezag van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid (HV), het commando en de controle op strategisch niveau over de EUPM [uit].

3. De civiele bevelhebber zorgt voor een adequate en efficiënte uitvoering van de besluiten van de Raad, alsmede de besluiten van het PVC, mede, waar nodig, door middel van instructies op strategisch niveau aan het hoofd van de missie en door middel van het verlenen van advies en technische bijstand aan hem.

4. Alle gedetacheerde personeelsleden blijven onder het volledige gezag staan van de nationale autoriteiten van de zendstaat of EU-instelling. De nationale autoriteiten dragen de operationele controle (OPCON) over hun personeel, teams en eenheden over aan de civiele operationele commandant.”

- 7 Artikel 6 van besluit 2009/906, „Hoofd van de missie”, bepaalt in de leden 1 tot en met 5:

„1. Het hoofd van de missie neemt de verantwoordelijkheid voor de EUPM op zich en oefent het commando en de controle erover uit op het terrein.

2. Het hoofd van de missie oefent het commando en de controle uit over het personeel, de teams en de eenheden van de bijdragende staten die door de civiele operationele commandant ter beschikking zijn gesteld, en draagt de administratieve en logistieke verantwoordelijkheid voor de aan de EUPM ter beschikking gestelde activa, middelen en informatie.

3. Het hoofd van de missie geeft instructies aan alle personeelsleden van de EUPM, met het oog op de effectieve uitvoering van de EUPM op het terrein, en zorgt voor de coördinatie en de dagelijkse leiding van de operatie volgens de instructies op strategisch niveau van de civiele operationele commandant.

4. Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van de EUPM. Daartoe ondertekent het hoofd van de missie een contract met de Commissie.

5. Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor het tuchtrechtelijk toezicht op het personeel. Voor gedetacheerd personeel wordt het tuchtrecht uitgeoefend door de betrokken nationale of EU-autoriteit.”

- 8 Artikel 7 van bedoeld besluit bepaalt onder het opschrift „Personeel van de EUPM”:

„[...]”

2. De EUPM bestaat voornamelijk uit personeel dat door de lidstaten of de instellingen van de Europese Unie wordt gedetacheerd. Elke lidstaat of instelling van de Europese Unie draagt de kosten in verband met elk door hem of haar gedetacheerd personeelslid, met inbegrip van kosten voor vervoer van en naar de plaats van detachering, salarissen, ziektekosten en andere vergoedingen dan dagvergoedingen, en ongemakken- en gevarentoeslagen.

3. Internationaal civiel personeel en lokaal personeel kunnen ook naar behoefte op contractbasis door de EUPM worden aangeworven indien de vereiste functies niet worden vervuld door personeel dat door de lidstaten gedetacheerd is. [...]

4. Alle personeelsleden houden zich aan de minimale operationele beveiligingsnormen die specifiek zijn voor de missie en het beveiligingsplan voor de missie ter ondersteuning van het EU-veiligheidsbeleid ter plaatse. Wat betreft de bescherming van gerubriceerde EU-informatie die aan hen is toevertrouwd bij de uitoefening van hun taak, nemen zij de beveiligingsbeginselen en minimumnormen bedoeld in Besluit 2001/264/EG van de Raad van 19 maart 2001 tot vaststelling van beveiligingsvoorschriften van de Raad [PB 2001, L 101, blz. 1] [...] in acht.”

- 9 Artikel 8 van hetzelfde besluit, „Status van het personeel van de missie en van de EUPM”, bevat het volgende lid 2:

„De staat of EU-instelling die een personeelslid heeft gedetacheerd, is verantwoordelijk voor de afhandeling van met de detachering verband houdende schade-eisen van of betreffende het personeelslid. De betrokken bijdragende staat of EU-instelling is verantwoordelijk voor het instellen van eventuele vorderingen tegen het gedetacheerde personeelslid.”

- 10 Artikel 9 van dat besluit bepaalt onder het opschrift „Commandostructuur”:

„1. De EUPM heeft, als crisisbeheersingsoperatie, een gemeenschappelijke commandostructuur.

2. Het PVC oefent, onder de verantwoordelijkheid van de Raad, het politieke toezicht op en de strategische aansturing van de EUPM uit.

3. De civiele operationele commandant is, onder het politieke toezicht en de strategische aansturing van het PVC en onder algemeen gezag van de HV, de commandant van de EUPM op strategisch niveau en geeft, in die hoedanigheid, instructies aan het hoofd van de missie en verleent hem advies en technische ondersteuning.

[...]

5. Het hoofd van de missie oefent het commando en de controle op het terrein uit over de EUPM en legt rechtstreeks verantwoording af aan de civiele operationele commandant.”

- 11 Artikel 10 van besluit 2009/906, „Politiek toezicht en strategische aansturing”, bepaalt in lid 1 het volgende:

„Het PVC zorgt, onder de verantwoordelijkheid van de Raad en de HV, voor het politieke toezicht op en de strategische aansturing van de EUPM. De Raad machtigt het PVC hierbij om de noodzakelijke besluiten te nemen overeenkomstig artikel 38, derde alinea, [VEU]. Deze machtiging omvat de bevoegdheid om op voordracht van de HV een hoofd van de missie te benoemen en het [operationeel concept] en het [operatieplan] te wijzigen. De beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de doelstellingen en de beëindiging van de EUPM blijven berusten bij de Raad.”

- 12 Artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB 1968, L 56, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) nr. 1080/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 (PB 2010, L 311, blz. 1, met rectificatie in PB 2012, L 144, blz. 48) (hierna: „Statuut”), bepaalt in lid 1 dat „[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd [is] uitspraak te doen in elk geschil tussen de Unie en een van de in dit Statuut bedoelde personen, dat betrekking heeft op de wettigheid van een besluit waardoor deze persoon zich bezwaard acht [...]”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze besluiten

- 13 H is een Italiaanse magistraat die bij besluit van de Italiaanse minister van Justitie van 16 oktober 2008 bij de EUPM te Sarajevo (Bosnië-Herzegovina) is gedetacheerd om daar vanaf 14 november 2008 de functie van „Criminal Justice Unit Adviser” te bekleden.
- 14 Bij besluit van voormelde minister van 7 april 2009 is de detachering van rekwirante tot en met 31 december 2009 verlengd voor de bekleding van de functie van „Chief Legal Officer”. Bij besluit van dezelfde minister van 9 december 2009 is rekwirantes detachering opnieuw verlengd, tot en met 31 december 2010, om haar diezelfde functie te laten blijven bekleden.
- 15 Bij besluit van 7 april 2010, ondertekend door het hoofd personeelszaken van de EUPM, is rekwirante per 19 april 2010 om operationele redenen overgeplaatst naar de post „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” bij het regionale bureau te Banja Luka.
- 16 Na het besluit van 7 april 2010 te hebben ontvangen heeft rekwirante zich tot de Italiaanse autoriteiten gewend en heeft zij een klacht ingediend.
- 17 Per e-mail van 15 april 2010 heeft een functionaris van de permanente vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek bij de Unie rekwirante laten weten dat het besluit van 7 april 2010 was opgeschort.
- 18 Bij besluit van 30 april 2010, ondertekend door het hoofd van de missie als bedoeld in artikel 6 van besluit 2009/906, heeft deze de klacht van rekwirante beantwoord door het besluit van 7 april 2010 te bevestigen (hierna, samen: „litigieuze besluiten”). Bij die gelegenheid heeft het hoofd van de missie gepreciseerd dat dat besluit van 7 april 2010 door hemzelf was genomen en dat de operationele reden voor rekwirantes overplaatsing was gelegen in de noodzaak, op het bureau te Banja Luka over adviseurs in strafzaken te beschikken.
- 19 Op 4 juni 2010 heeft rekwirante bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale bestuursrechtbank van Lazio, Italië) beroep tegen de EUPM ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 7 april 2010 en tot vergoeding van de beweerdelijk geleden schade. Ter terechtzitting voor het Hof heeft rekwirante aangegeven dat die procedure nog aanhangig was. Rekwirante heeft bij voormelde Italiaanse rechterlijke instantie ook een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit ingediend.

Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

- 20 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 juni 2010 heeft rekwirante bij die rechterlijke instantie beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten en tot schadeloosstelling.
- 21 De Raad en de Commissie hebben elk, bij afzonderlijke aktes, een exceptie van niet-ontvankelijkheid uit hoofde van artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, in de destijds geldende versie, opgeworpen en daarbij in hoofdzaak betoogd dat de litigieuze besluiten onderdeel zijn van een operationeel optreden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), zodat het Gerecht niet bevoegd is kennis te nemen van het bij hem ingestelde beroep gelet op artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU.

- 22 Rekwirante heeft geconcludeerd tot verwerping van elk der opgeworpen excepties op grond dat de litigieuze besluiten geen politieke of strategische handelingen in verband met het GBVB zijn en dat onbevoegdheid van het Gerecht haar het recht op daadwerkelijke toegang tot de rechter zou ontnemen, aangezien de nationale rechter die besluiten niet nietig kan verklaren en evenmin de instellingen van de Unie kan gelasten, de door hen toegebrachte schade te vergoeden.
- 23 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht, van oordeel dat het niet bevoegd was om kennis te nemen van het beroep, dit niet-ontvankelijk verklaard.

Conclusies van partijen

- 24 Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof:
- de bestreden beschikking te vernietigen voor zover het Gerecht haar beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard;
 - de zaak ter afdoening terug te verwijzen naar het Gerecht, en
 - verweerders in eerste aanleg in de kosten te verwijzen.
- 25 De Raad verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen;
 - over te gaan tot vervanging van de motivering voor wat betreft de delegatie van bevoegdheid, en
 - rekwirante te verwijzen in de kosten.
- 26 De Commissie verzoekt het Hof:
- de bestreden beschikking te vernietigen;
 - het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - subsidiair, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het is gericht tegen de Commissie en de zaak ter afdoening naar het Gerecht terug te verwijzen, en
 - rekwirante te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 27 Tot staving van haar hogere voorziening voert rekwirante twee middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, in de versie die gold op de datum van de bestreden beschikking, en van de rechten van verweer. Het tweede middel houdt in dat het Gerecht zich schuldig heeft gemaakt aan een onjuiste rechtsopvatting door zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep.

Argumenten van partijen

- 28 Met haar tweede middel, dat in de eerste plaats moet worden onderzocht, verwijt rekwirante het Gerecht, in een eerste onderdeel, te hebben geoordeeld dat de litigieuze besluiten niet onder zijn bevoegdheid vielen ingevolge artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU en, in een tweede onderdeel, die besluiten te hebben toegerekend aan de nationale autoriteiten.
- 29 Met betrekking tot het eerste onderdeel van dat middel betoogt rekwirante dat de litigieuze besluiten loutere bestuurshandelingen inzake de tewerkstelling van personeel zijn, die dan ook vallen onder het dagelijks beheer van de werkzaamheden van de EUPM in Bosnië-Herzegovina. Alleen de in artikel 25 VEU bedoelde en overeenkomstig de procedure van artikel 31 VEU vastgestelde handelingen van de Europese Raad en van de Raad vormen handelingen in verband met het GBVB.
- 30 Bovendien, aldus rekwirante, vloeit de bevoegdheid van de rechter van de Unie om de rechtmatigheid van de litigieuze besluiten te onderzoeken voort uit de bewoordingen van de artikelen 215 en 275, tweede alinea, VWEU en uit de doelstellingen van die bepalingen, die het Hof de bevoegdheid verlenen, toe te zien op de rechtmatigheid van besluiten die beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen bevatten. Aangezien de litigieuze besluiten in het onderhavige geval rechtsgevolgen jegens haar hebben gehad, kunnen zij overeenkomstig het arrest van het Gerecht van 8 oktober 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419) aan rechterlijk toezicht worden onderworpen.
- 31 De Commissie betoogt onder verwijzing naar de arresten van 27 februari 2007, Segi e.a./Raad (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punten 51-54), en van 24 juni 2014, Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70), dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU niet betekenen dat iedere in het kader van het GBVB tot stand gekomen handeling automatisch aan de bevoegdheid van de rechter van de Unie ontsnapt. Aangezien de beperking van de bevoegdheid van het Hof inzake het GBVB een afwijking inhoudt op de algemene bevoegdheidsregel van artikel 19 VEU, moet zij restrictief worden uitgelegd. De uitlegging door het Gerecht, inhoudend dat het niet bevoegd is enkel op grond dat de litigieuze besluiten afkomstig zijn van een orgaan dat in het leven is geroepen bij een handeling krachtens titel V, hoofdstuk 2, VEU, is in strijd met de formulering, de algemene opzet en de doelstellingen van genoemde verdragsbepalingen.
- 32 Volgens de Commissie kan het gebeuren dat de lidstaten ertoe worden gebracht besluiten vast te stellen of verantwoordelijk zijn voor besluiten of omissies die weliswaar tot stand komen in het kader van het GBVB, maar als regeringsbesluiten geen verband houden met de uitoefening van het GBVB. De opstellers van het Verdrag hebben alleen die handelingen van het bevoegdheidsgebied van het Hof willen uitsluiten. Het met de verdragen ingevoerde stelsel legt daarmee een onderscheid aan tussen regeringsbesluiten en uitvoeringsbesluiten die op de grondslag van die eerste besluiten tot stand komen. Ook al worden deze laatste besluiten vastgesteld op basis van titel V, hoofdstuk 2, VEU, vloeit de bevoegdheid van het Hof ten aanzien ervan voort uit de algemene regels van artikel 263 VWEU, zonder dat zij uitdrukkelijk hoeft te worden vastgesteld.
- 33 Voor het overige merkt de Commissie op dat een teleologische uitlegging van de verdragen, die worden gekenmerkt door het vereiste van eerbiediging van de grondrechten, gebiedt dat de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU gebruikte bewoordingen „bepaalde besluiten [...] als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU]” aldus worden uitgelegd dat zij doelen op ieder besluit van een instelling van de Unie jegens een persoon dat voor deze laatste rechtsgevolgen heeft die zijn grondrechten kunnen aantasten.
- 34 De Commissie stelt dan ook twee alternatieve uitleggings van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en van artikel 275, eerste alinea, VWEU voor, die ten dele tot verschillende resultaten leiden voor wat de bevoegdheid van de rechter van de Unie betreft, waarbij de eerste erin bestaat dat

de inhoud van het betrokken besluit, van het betrokken optreden of van de betrokken omissie wordt onderzocht, en de tweede berust op de voor de rechter van de Unie aangevoerde middelen. Volgens de eerste uitlegging zou het Hof moeten concluderen dat de rechter van de Unie niet bevoegd is om van de onderhavige zaak kennis te nemen daar de litigieuze besluiten onder het GBVB vallende operationele handelingen vormen die jegens rekwirante geen rechtsgevolgen hebben op een wijze die afbreuk kan doen aan haar grondrechten. Wat de toepassing van de tweede uitlegging betreft, deze zou ertoe moeten leiden dat de in het verzoekschrift in eerste aanleg aangevoerde middelen worden onderzocht. Indien het Hof die uitlegging mocht volgen, zou het de hogere voorziening ten dele niet-ontvankelijk moeten verklaren wegens gebrek aan bevoegdheid en voor het overige de zaak moeten terugverwijzen naar het Gerecht of uitspraak moeten doen over de ontvankelijkheid en de zaak ten gronde.

- 35 De Raad concludeert tot afwijzing van het eerste onderdeel van het tweede middel. Hij merkt in de eerste plaats op dat de uitsluiting van de handelingen van het GBVB van de bevoegdheid van de rechter van de Unie zich volgens artikel 275, eerste alinea, VWEU uitstrekt tot alle verdragsbepalingen betreffende het GBVB en tot alle „op grond daarvan” vastgestelde besluiten. Die uitsluiting geldt ook voor het optreden van een „GBVB-missie”. Artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU dekken immers niet enkel de rol van de Europese Raad en de Raad, maar mede de rol van de HV en die van de lidstaten bij de uitvoering van het GBVB.
- 36 Vervolgens merkt de Raad op dat het begrip „beperkende maatregelen” in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU geen ruime draagwijdte kan krijgen. Dat begrip doelt enkel op het sanctiebeleid van de Unie. Bovendien hebben de in die bepaling gebruikte bewoordingen een beperktere betekenis dan die van de in artikel 263 VWEU bedoelde handelingen „die beogen rechtsgevolgen [...] te hebben”. In dit verband kan geen analogie met het arrest van het Gerecht van 8 oktober 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419, punten 33-57), worden vastgesteld, in de eerste plaats omdat de zaak waarin dat arrest is gewezen betrekking had op een beroep tegen een organisme van de „Gemeenschap” in het kader van de oude eerste pijler, en niet van een besluit betreffende het GBVB, en in de tweede plaats omdat de EUPM, anders dan het organisme in voormelde zaak, geen rechtspersoonlijkheid bezit.
- 37 Aangaande tot slot de aard van de litigieuze besluiten merkt de Raad op dat deze tot stand zijn gekomen in het kader van een operationeel besluit op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid, dat niet onder de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie valt. Overplaatsing van een procureur in het kader van een missie voor crisisbeheer in een delicate context kan niet als een zuiver bestuurlijk besluit worden gezien. Daarbij kan het feit dat een dergelijk besluit als handeling van „dagelijks beheer” kan worden aangemerkt, niet betekenen dat het gaat om een zuiver bestuurlijke handeling, aangezien besluiten op het gebied van het dagelijks beheer de meeste operationele handelingen dekken, zoals onder meer die waarbij de plaats en de modaliteiten van een optreden moeten worden bepaald.
- 38 Subsidiair merkt de Raad op dat voor zover de litigieuze besluiten aspecten van zuiver bestuurlijke aard vertonen, deze niet kunnen worden gescheiden van de operationele aspecten. De uitdrukking „met de detachering verband houdende schade-eisen” in artikel 8 van besluit 2009/906 mag geenszins restrictief worden uitgelegd door het detacheringsbesluit en de tenuitvoerlegging ervan door een contract te onderscheiden. Veeleer blijkt uit artikel 6, lid 5, van dat besluit, waarin is bepaald dat voor gedetacheerd personeel het tuchtrecht wordt uitgeoefend door de autoriteit van herkomst, dat besluiten inzake de toepassingsvoorwaarden van de detachering onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

Beoordeling door het Hof

- 39 In herinnering zij gebracht dat het Hof ingevolge artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB en evenmin ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten (arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 69, en van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 41).
- 40 Bovengenoemde artikelen vormen evenwel een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan het Hof is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen te verzekeren, zodat zij restrictief moeten worden uitgelegd (arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70, en van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 42).
- 41 In dit verband moet worden beklemtoond dat zowel uit artikel 2 VEU, dat behoort tot de gemeenschappelijke bepalingen van dit Verdrag, als uit artikel 21 VEU, betreffende het extern optreden van de Unie – waarnaar artikel 23 VEU, betreffende het GBVB, verwijst – blijkt dat de Unie onder meer is gebaseerd op de waarden van gelijkheid en van de rechtsstaat (zie in die zin onder meer arrest van 27 februari 2007, Segi e.a./Raad, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punt 51, en advies 2/13 van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punten 168 en 169). Dat effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren, is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat (zie arrest van 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 In het onderhavige geval moet stellig worden vastgesteld dat de litigieuze besluiten zijn vastgesteld in het kader van het GBVB. Die besluiten, die het hoofd van de op basis van artikel 28 en artikel 43, lid 2, VEU ingestelde EUPM in Bosnië-Herzegovina heeft genomen om door middel van overplaatsing een post op een regionaal bureau van die missie te bezetten, zijn besluiten in het kader van een ten behoeve van het GBVB vastgesteld en uitgevoerd operationeel optreden van de Unie, dat blijkens artikel 2, eerste alinea, van besluit 2009/906 in hoofdzaak tot doel heeft, de wetshandhavinginstanties van Bosnië-Herzegovina te steunen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en corruptie.
- 43 Een dergelijke omstandigheid hoeft echter niet noodzakelijkerwijs mee te brengen dat de bevoegdheid van de rechter van de Unie is uitgesloten (zie in die zin arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 69-74, en van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punten 43-50).
- 44 Zo moet in casu worden opgemerkt dat, zoals de Raad zelf ter terechtzitting voor het Hof heeft verklaard, de rechterlijke instanties van de Unie overeenkomstig artikel 270 VWEU bevoegd zijn, uitspraak te doen op ieder beroep, ingesteld door bij de EUPM gedetacheerde personeelsleden van de Unie. Die personeelsleden blijven gedurende hun detachering bij de EUPM namelijk onderworpen aan het Statuut, en vallen dan ook overeenkomstig artikel 91 van het Statuut onder de bevoegdheid van de rechter van de Unie.
- 45 Het is juist dat uit besluit 2009/906 volgt dat de personeelsleden die bij de EUPM in Bosnië-Herzegovina door de lidstaten zijn gedetacheerd en de bij die missie door de instellingen van de Unie gedetacheerde personeelsleden zich in meerdere opzichten niet in een vergelijkbare zo niet identieke situatie bevinden.
- 46 Inzonderheid blijven de door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden krachtens artikel 5, lid 4, laatste volzin, van dat besluit onder het volledige gezag staan van hun nationale autoriteiten, terwijl de door de instellingen van de Unie gedetacheerde personeelsleden volgens die bepaling onder het gezag van die instellingen blijven staan.

- 47 Evenzo volgt uit artikel 6, lid 5, van hetzelfde besluit dat voor door de lidstaten gedetacheerd personeel het tuchtrecht wordt uitgeoefend door de nationale autoriteiten, en dat de instellingen van de Unie bevoegd zijn ter zake van tuchtrechtelijke procedures tegen door die instellingen gedetacheerde personeelsleden.
- 48 Voor het overige bepaalt artikel 7, lid 2, van voormeld besluit dat de lidstaten de kosten in verband met door hen gedetacheerde personeelsleden dragen, met inbegrip van kosten voor vervoer van en naar de plaats van detachering, salarissen, ziektekosten en bepaalde vergoedingen, terwijl de instellingen diezelfde kosten dienen te dragen wanneer zij betrekking hebben op hun eigen gedetacheerde personeelsleden.
- 49 Bovendien zijn ingevolge artikel 8, lid 2, van besluit 2009/906 de autoriteiten van de lidstaten bevoegd voor de afhandeling van met de detachering verband houdende schade-eisen van of betreffende een door hen gedetacheerd personeelslid, terwijl de instellingen van de Unie bevoegd zijn voor de afhandeling van een dergelijke klacht indien deze is ingediend door een door hen gedetacheerd personeelslid of een dergelijk personeelslid betreft.
- 50 Uit de bepalingen van dat besluit blijkt echter ook dat de door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden en de personeelsleden die door de instellingen van de Unie zijn gedetacheerd aan dezelfde regels zijn onderworpen voor wat betreft de uitoefening van hun functie op het „terrein”.
- 51 Krachtens artikel 5, lid 4, tweede volzin, van bedoeld besluit hebben de nationale autoriteiten de operationele controle over hun personeel, teams en eenheden overgedragen aan de civiele operationele commandant, die, aldus lid 2 van dat artikel, het commando en de controle op strategisch niveau over de EUPM in Bosnië-Herzegovina uitoefent en in die hoedanigheid overeenkomstig lid 3 van voormeld artikel alsook artikel 9, lid 3, van hetzelfde besluit instructies geeft aan het hoofd van de missie.
- 52 Bovendien oefent deze laatste, zoals blijkt uit artikel 6, leden 1 tot en met 3, en uit artikel 9, lid 5, van besluit 2009/906, als verantwoordelijke voor de EUPM „op het terrein”, het commando en de controle over die missie uit, meer in het bijzonder over het personeel, de teams en de eenheden „van de bijdragende staten” die door de civiele operationele commandant te werk zijn gesteld, waarbij genoemd hoofd van de missie overigens zorgt voor de coördinatie en de dagelijkse leiding van de EUPM in Bosnië-Herzegovina en in die hoedanigheid instructies geeft aan „alle” personeelsleden met het oog op de effectieve uitvoering van die missie op het terrein.
- 53 Evenzo volgt uit artikel 7, lid 4, van bedoeld besluit dat alle personeelsleden van de missie zich moeten houden aan de minimale operationele beveiligingsnormen die specifiek zijn voor de missie en aan het beveiligingsplan voor de missie ter ondersteuning van het veiligheidsbeleid van de Unie „ter plaatse”.
- 54 De door de bevoegde autoriteiten van die missie genomen besluiten betreffende de tewerkstelling van de personeelsleden die de lidstaten en de instellingen van de Unie ter beschikking van de missie hebben gesteld voor de verrichting van de werkzaamheden op het terrein, vertonen weliswaar een onder het GBVB vallend operationeel aspect, maar vormen naar hun aard eveneens handelingen op het gebied van personeelsbeheer, zoals ieder vergelijkbaar besluit dat door de instellingen van de Unie in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden wordt genomen.
- 55 In die omstandigheden kan de draagwijdte van de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en in artikel 275, eerste alinea, VWEU in de vorm van een afwijking neergelegde beperking op de bevoegdheid van het Hof niet worden geacht zo ver te gaan dat zij uitsluit dat de rechter van de Unie bevoegd is, toezicht uit te oefenen op besluiten op het gebied van personeelsbeheer betreffende door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden die worden genomen om te voldoen aan de behoeften van genoemde missie op het terrein, hoewel de rechter van de Unie hoe dan ook bevoegd is dergelijke besluiten te toetsen wanneer zij betrekking hebben op door de instellingen van de Unie gedetacheerde

personeelsleden (zie naar analogie arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 73, en van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 49).

- 56 Deze uitlegging vindt steun in de bevoegdheid die het Hof is ingeruimd om – krachtens artikel 11, lid 3, onder b), en lid 6, van besluit (GBVB) 2015/1835 van de Raad van 12 oktober 2015 tot vaststelling van het statuut, de zetel en de voorschriften voor de werking van het Europees Defensieagentschap (PB 2015, L 266, blz. 55) – uitspraak te doen op beroepen die worden ingesteld door bij dat Agentschap gedetacheerde nationale deskundigen, en – krachtens artikel 42, lid 1, van besluit 2012/C 12/04 van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid van 23 maart 2011 tot vaststelling van de regeling die van toepassing is op nationale deskundigen die zijn gedetacheerd bij de Europese dienst voor extern optreden (PB 2012, C 12, blz. 8) – op beroepen die worden ingesteld door bij die Dienst gedetacheerde nationale deskundigen.
- 57 Iedere andere uitlegging zou onder meer tot gevolg hebben dat, wanneer eenzelfde besluit op het gebied van personeelsbeheer betreffende optreden „op het terrein” zowel door de lidstaten gedetacheerde personeelsleden betreft als personeelsleden die door de instellingen van de Unie zijn gedetacheerd, de beslissing die ten aanzien van de eersten wordt gegeven onverzoenbaar zou kunnen zijn met de beslissing van de rechter van de Unie ten aanzien van deze laatsten.
- 58 Derhalve zijn het Gerecht en, in geval van een hogere voorziening, het Hof bevoegd om kennis te nemen van dergelijke besluiten. Die bevoegdheid vloeit voort uit respectievelijk – voor de toetsing van de rechtmatigheid van die handelingen – artikel 263 VWEU en – voor schadevorderingen – artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 340, tweede alinea, VWEU, met inaanmerkingneming van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 59 In casu moet worden vastgesteld dat de litigieuze besluiten, doordat rekwirante daarbij is overgeplaatst binnen de EUPM in Bosnië-Herzegovina, besluiten op het gebied van personeelsbeheer vormen waarbij leden van de missie te werk zijn gesteld in een andere functie op het terrein, en – anders dan het Gerecht in hoofdzaak in de punten 45 en 46 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld – geen besluiten betreffende kwesties in verband met de detachering in de zin van artikel 8, lid 2, van besluit 2009/906. Ofschoon die besluiten zijn vastgesteld in de context van het GBVB, vormen zij dan ook geen handelingen als bedoeld in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 275, eerste alinea, VWEU. Bijgevolg vallen zij krachtens de in het voorgaande punt van het onderhavige arrest vermelde algemene bepalingen van het VWEU onder de bevoegdheid van de rechter van de Unie.
- 60 Hieruit volgt dat het Gerecht zich schuldig heeft gemaakt aan een onjuiste rechtsopvatting door in punt 58 van de bestreden beschikking te oordelen dat het niet bevoegd was om kennis te nemen van het beroep waarmee rekwirante in eerste aanleg nietigverklaring van die besluiten en schadevergoeding wenste te verkrijgen.
- 61 Derhalve moet het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening worden aanvaard.
- 62 Gelet op een en ander zijn er termen aanwezig om de bestreden beschikking op die enkele grond te vernietigen, zonder dat het eerste middel en evenmin het tweede onderdeel van het tweede middel hoeft te worden onderzocht.

Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht

- 63 Krachtens artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht indien het verzoek om hogere voorziening gegrond is. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.
- 64 Om de redenen die in de punten 39 tot en met 60 van het onderhavige arrest uiteen zijn gezet moeten de door de Raad en de Commissie voor het Gerecht opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid voor zover zij zijn ontleend aan onbevoegdheid van het Gerecht om uitspraak op het beroep te doen, ongegrond worden verklaard.
- 65 Voorts moet, voor zover de Commissie met de voor het Gerecht opgeworpen exceptie de ontvankelijkheid van het beroep betwist voor zover dit tegen haar is gericht, worden vastgesteld dat aangezien deze instelling niet betrokken is in de commandostructuur van de EUPM in Bosnië-Herzegovina en aangezien de litigieuze besluiten geen betrekking hebben op de uitvoering van de begroting van de EUPM, waarvoor volgens artikel 6, lid 4, van besluit 2009/906 een contract tussen het hoofd van de missie en de Commissie moet worden gesloten, die besluiten niet aan deze laatste kunnen worden toegerekend. Bijgevolg moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard voor zover het tegen de Commissie is gericht.
- 66 Daarentegen volgt uit artikel 10, lid 1, van besluit 2009/906 dat het hoofd van de EUPM in Bosnië-Herzegovina, dat de litigieuze besluiten heeft genomen, wordt benoemd door het in artikel 38 VEU bedoelde PVC. Bovendien is het krachtens artikel 5, lid 3, alsook artikel 9, leden 3 en 5, van dat besluit onderworpen aan het gezag van de civiele bevelhebber, die volgens artikel 5, lid 2, en artikel 9, lid 3, van genoemd besluit zelf onder toezicht van het PVC en het algemene gezag van de HV staat.
- 67 In de eerste plaats blijkt uit artikel 5, lid 2, artikel 9, lid 2, en artikel 10, lid 1, van besluit 2009/906, dat het PVC het politiek toezicht op en de strategische aansturing van de EUPM onder de verantwoordelijkheid van de Raad uitoefent. Voorts dient de civiele bevelhebber overeenkomstig artikel 5, lid 3, van dat besluit te zorgen voor een adequate en efficiënte uitvoering zowel van de besluiten van het PVC als van de besluiten van de Raad.
- 68 Hieruit volgt dat de litigieuze besluiten zijn toe te rekenen aan de Raad en dat het beroep dan ook enkel ontvankelijk is voor zover het tegen deze laatste is gericht.
- 69 Wat de vraag betreft of de litigieuze besluiten onrechtmatig zijn of ertoe kunnen leiden dat de Unie gehouden is tot schadeloosstelling, deze impliceert, in een context waarin de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, dat ingewikkelde feitelijke vragen worden onderzocht op basis van gegevens die door het Gerecht niet zijn onderzocht en voor het Hof niet ter sprake zijn gebracht.
- 70 Hieruit volgt dat de onderhavige zaak niet in staat van wijzen is.
- 71 Bijgevolg dient de zaak naar het Gerecht te worden terugverwezen voor een uitspraak op het beroep ten gronde voor zover dit is gericht tegen de Raad, en moet de beslissing over de kosten worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 juli 2014, H/Raad e.a. (T-271/10, niet gepubliceerd, EU:T:2014:702), wordt vernietigd.**

- 2) **Het beroep van H wordt niet-ontvankelijk verklaard voor zover het is gericht tegen de Europese Commissie en de Politiemissie van de Europese Unie (EUPM) in Bosnië-Herzegovina.**
- 3) **De zaak wordt naar het Gerecht terugverwezen voor een uitspraak op het beroep ten gronde voor zover dit is gericht tegen de Raad van de Europese Unie.**
- 4) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen