



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

18 juni 2020\*

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Ambtenaren – Directeur-generaal van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – Vrijstelling van rechtsvervolging – Besluit tot opheffing – Bezwarende handeling – Rechten van de verdediging”

In zaak C-831/18 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 21 december 2018,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en J. Baquero Cruz als gemachtigden,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

**RQ**, voormalig ambtenaar van de Europese Commissie, vertegenwoordigd door É. Boigelot, advocat,

verzoeker in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras (rapporteur), kamerpresident, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 september 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 december 2019,

het navolgende

\* Procestaal: Frans.

## Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 oktober 2018, RQ/Commissie (T-29/17, EU:T:2018:717; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht besluit C(2016) 1449 final van de Commissie van 2 maart 2016 betreffende een verzoek tot opheffing van de vrijstelling van rechtsvervolging van RQ (hierna: „litigieus besluit”) nietig heeft verklaard.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Protocol nr. 7*

- 2 Artikel 11, onder a), van het Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 266; hierna: „Protocol nr. 7”) luidt:

„De ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie zijn, ongeacht hun nationaliteit, op het grondgebied van elk der lidstaten:

- a) vrijgesteld van rechtsvervolging voor hetgeen zij in hun officiële hoedanigheid hebben gedaan, gezegd of geschreven, behoudens de toepassing van de bepalingen der Verdragen, die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van de ambtenaren en overige personeelsleden tegenover de Unie, en voorts op de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar ambtenaren en overige personeelsleden. Zij blijven deze immuniteit genieten nadat zij hun ambt hebben neergelegd [...].”

- 3 Artikel 17 van Protocol nr. 7 bepaalt:

„De voorrechten, immuniteiten en faciliteiten worden aan de ambtenaren en overige personeelsleden van de Unie uitsluitend in het belang van de Unie verleend.

Elke instelling van de Unie is gehouden de aan een ambtenaar of ander personeelslid verleende immuniteit op te heffen in alle gevallen, waarin zulks naar haar mening niet strijdig is met de belangen van de Unie.”

- 4 Artikel 18 van Protocol nr. 7 luidt:

„Voor de toepassing van dit protocol handelen de instellingen van de Unie in overeenstemming met de verantwoordelijke autoriteiten van de betrokken lidstaten.”

#### *Statuut*

- 5 Artikel 23 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”) bepaalt:

„De voorrechten en immuniteiten welke de ambtenaren genieten zijn uitsluitend in het belang van de Unie toegekend. Behoudens het bepaalde in [Protocol nr. 7] zijn de betrokkenen niet ontheven van het vervullen van hun particuliere verplichtingen en van het naleven van de geldende wetten en de voorschriften betreffende de openbare orde en veiligheid.

Wanneer deze voorrechten en immuniteiten in het geding zijn, dient het tot aanstelling bevoegde gezag onverwijld door de betrokken ambtenaar hiervan op de hoogte te worden gesteld.

[...]”

6 Artikel 90, lid 2, van het Statuut luidt:

„Iedere in dit Statuut bedoelde persoon kan bij het tot aanstelling bevoegde gezag een klacht indienen tegen een besluit waardoor hij zich bezwaard acht, hetzij omdat dit gezag een besluit heeft genomen, dan wel omdat het geen, bij het Statuut verplichte maatregel heeft genomen. De klacht moet binnen een termijn van drie maanden worden ingediend. [...]

[...]

Het gezag brengt zijn met redenen omklede besluit binnen vier maanden, te rekenen vanaf de dag van indiening van de klacht, ter kennis van de betrokkene. Is bij het verstrijken van deze termijn een antwoord op de klacht uitgebleven, dan geldt dit als een stilzwijgend besluit tot afwijzing, waartegen beroep in de zin van artikel 91 kan worden ingesteld.”

### **Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit**

- 7 De voorgeschiedenis van het geding wordt uiteengezet in de punten 1 tot en met 18 van het bestreden arrest en kan ten behoeve van de onderhavige procedure worden samengevat als volgt.
- 8 In mei 2012 heeft een tabaksfabrikant een klacht ingediend bij de Commissie die ernstige beschuldigingen bevatte over de betrokkenheid van een lid van de Commissie bij pogingen tot omkoping. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), waarvan RQ toen directeur-generaal was, heeft een administratief onderzoek geopend om de nodige verificaties en controles te verrichten.
- 9 OLAF meende op basis van de elementen die het in de eerste fase van dit onderzoek heeft verzameld dat het opportuun kon zijn om aan een getuige te vragen te bellen met iemand die beweerdelijk betrokken was bij de vermeende poging tot omkoping, zodat aanvullende bewijselementen konden worden verkregen.
- 10 Dit telefoongesprek heeft plaatsgevonden op 3 juli 2012. De getuige heeft hierbij met instemming en in aanwezigheid van RQ een mobiele telefoon gebruikt in de ruimten van OLAF. OLAF heeft het telefoongesprek opgenomen en weergegeven in zijn eindrapport van het onderzoek.
- 11 Na de afsluiting van dit administratieve onderzoek is bij een Belgische rechter een strafrechtelijke klacht ingediend, waarbij met name werd aangevoerd dat telefoongesprekken onwettig waren afgeluisterd. Om deze klacht te kunnen onderzoeken heeft de bevoegde Belgische onderzoeksrechter de Commissie gevraagd om de immuniteit van RQ op te heffen, zodat hij als verdachte kon worden gehoord. De Commissie wenste nadere preciseringen, waarna de Belgische federale procureur haar bepaalde elementen uit het door OLAF verrichte onderzoek heeft meegedeeld die zouden kunnen worden gezien als aanwijzingen van een illegale en strafrechtelijk verboden af luisterpraktijk.
- 12 In deze omstandigheden heeft de Commissie op 2 maart 2016 het verzoek van de Belgische rechter ingewilligd en het litigieuze besluit vastgesteld, waarbij zij overeenkomstig artikel 17, tweede alinea, van Protocol nr. 7 RQ's vrijstelling van rechtsvervolgning heeft opgeheven wat betreft de feitelijke beweringen over het af luisteren van een telefoongesprek.
- 13 Uit de motivering van het litigieuze besluit blijkt dat de Commissie vond dat de bevoegde nationale autoriteiten haar zeer duidelijke en precieze aanwijzingen hadden verstrekt waaruit kon worden afgeleid dat de tegen RQ gerichte beschuldigingen rechtvaardigden dat het onderzoek naar hem werd voortgezet, en dat weigeren zijn immuniteit op te heffen dus zou indruisen tegen het beginsel van loyale samenwerking met de nationale autoriteiten.

- 14 Het litigieuze besluit is RQ meegedeeld op 11 maart 2016. Hij heeft op basis van artikel 90, lid 2, van het Statuut een klacht tegen dit besluit ingediend, die op 5 oktober 2016 is afgewezen door het tot aanstelling bevoegd gezag.

### **Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest**

- 15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 januari 2017, heeft RQ beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en het besluit van 5 oktober 2016 ingesteld.
- 16 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.
- 17 Het heeft allereerst in punt 45 van dat arrest de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep afgewezen, die was ontleend aan het feit dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar of personeelslid van de Unie geen wijziging in diens rechtspositie brengt en het litigieuze besluit dus geen bezwarende handeling is.
- 18 In dit verband heeft het Gerecht er onder meer op gewezen, in punt 37 van dat arrest, dat het feit „[d]at in de [in Protocol nr. 7 bedoelde] voorrechten en immuniteiten is voorzien in het openbare belang van de Unie, [...] de aan de instellingen verleende bevoegdheid om in voorkomend geval de immuniteit op te heffen [rechtvaardigt], maar [...] niet [betekent] dat deze voorrechten en immuniteiten uitsluitend zijn toegekend aan de Unie en niet ook rechtstreeks aan haar ambtenaren en personeelsleden en de leden van het Parlement. [...] Protocol [nr. 7] roept voor de bedoelde personen dus een subjectief recht in het leven waarvan de eerbiediging wordt gewaarborgd door het stelsel van rechtswegen waarin het Verdrag voorziet”.
- 19 Het Gerecht heeft daar in punt 38 van het bestreden arrest aan toegevoegd dat „[e]n besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar of personeelslid [...] door de enkele intrekking van deze bescherming zijn rechtspositie [wijzigt], doordat het zijn statuut van aan het gemene recht van de lidstaten onderworpen persoon herstelt en hem aldus, zonder dat enige nadere regel noodzakelijk is, blootstelt aan de maatregelen van het gemene recht, met name detentie en strafvervolgning”.
- 20 Ten gronde heeft het Gerecht om te beginnen het vijfde middel van het beroep van RQ onderzocht, inzake schending van de rechten van de verdediging. Dit middel bestond uit drie onderdelen: 1) schending van het recht om te worden gehoord; 2) niet-eerbiediging van het vermoeden van onschuld en niet-nakoming van de verplichting tot onpartijdigheid, en 3) niet-nakoming van de zorgvuldigheidsplicht. Om de in de punten 52 tot en met 76 van het bestreden arrest uiteengezette redenen heeft het Gerecht het eerste onderdeel van dit middel aanvaard en bijgevolg het litigieuze besluit nietig verklaard, zonder de andere onderdelen van dat middel of de andere middelen van het beroep te onderzoeken.
- 21 In punt 52 van het bestreden arrest heeft het Gerecht herinnerd aan de vaste rechtspraak dat „de eerbiediging van de rechten van de verdediging, en met name van het recht om te worden gehoord, in elke procedure die tot een voor de belanghebbende bezwarend besluit kan leiden, een fundamenteel beginsel van het Unierecht vormt dat zelfs bij ontbreken van enige regeling inzake de betrokken procedure in acht moet worden genomen”. Het heeft in de punten 55 en 56 van dat arrest gepreciseerd dat volgens eveneens vaste rechtspraak de grondrechten, waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging, beperkingen kunnen bevatten, mits ze bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigen, werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep.

- 22 In punt 57 van dat arrest heeft het Gerecht erop gewezen dat het vaststond dat RQ niet was gehoord vóór de vaststelling van het litigieuze besluit, en dat dus moest worden nagegaan of de beperking van het recht om in casu te worden gehoord voldeed aan de voormelde criteria.
- 23 Na in punt 58 van het bestreden arrest te hebben uiteengezet dat de Commissie deze beperking van het recht om te worden gehoord had gerechtvaardigd met de noodzaak om het geheim van het door de Belgische autoriteiten gevoerde onderzoek te eerbiedigen, zoals het door die autoriteiten aangevoerde Belgische recht vereist, heeft het Gerecht vastgesteld dat in het Belgisch recht het beginsel van het geheim van het onderzoek is neergelegd, en heeft het in punt 63 van dat arrest geoordeeld dat het niet vooraf horen van de belanghebbende in beginsel overeenkomstig artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) objectief kan worden gerechtvaardigd door het geheim van het onderzoek.
- 24 Vervolgens heeft het Gerecht onderzocht of het niet-horen van RQ noodzakelijk en evenredig was voor het behoud van het geheim van het onderzoek en het goede verloop van de strafprocedure. Het heeft in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest beklemtoond dat wanneer een nationale autoriteit zich verzet tegen de kennisgeving aan de belanghebbende van de precieze en volledige redenen die ten grondslag liggen aan het verzoek tot opheffing van immuniteit, door zich op redenen te beroepen die onder het geheim van het onderzoek vallen, de Commissie in samenwerking met de nationale autoriteiten overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking maatregelen moet treffen die een afweging mogelijk maken tussen enerzijds de eerbiediging van het recht van de belanghebbende om te worden gehoord alvorens een voor hem bezwarende handeling wordt vastgesteld, en anderzijds de legitieme redenen die verband houden met het geheim van het onderzoek.
- 25 Het Gerecht heeft in punt 69 van het bestreden arrest geoordeeld dat uit het dossier waarover het beschikte, niet bleek dat de Commissie een dergelijke belangenafweging had verricht bij de vaststelling van het litigieuze besluit. Het heeft zich daarvoor gebaseerd op drie elementen, die in de punten 70 tot en met 72 van dat arrest worden uiteengezet. Zo heeft het er in de eerste plaats op gewezen dat de Commissie de nationale autoriteiten niet had gevraagd waarom het voorafgaand horen van de verzoeker een risico zou inhouden voor de eerbiediging van het geheim van het onderzoek; in de tweede plaats dat de Belgische autoriteiten geen enkel ernstig risico hadden aangevoerd dat de betrokkene het goede verloop van het onderzoek zou ondermijnen, wat zou hebben kunnen rechtvaardigen dat het verzoek tot opheffing van zijn immuniteit hem niet werd meegedeeld, en in de derde plaats dat de Belgische autoriteiten onvolledig hadden geantwoord op de vraag van de Commissie om RQ te horen over hun verzoeken tot opheffing van immuniteit, en dat de Commissie hun hoe dan ook niet had gevraagd of zij een niet-vertrouwelijke versie van die verzoeken konden opstellen die aan RQ kon worden gezonden.
- 26 Verder was het Gerecht in punt 76 van dat arrest van oordeel dat niet volledig kon worden uitgesloten dat het litigieuze besluit een andere inhoud zou kunnen hebben gehad indien RQ's recht om te worden gehoord zou zijn geëerbiedigd. RQ zou dan immers naar behoren zijn standpunt kenbaar hebben kunnen maken over de opheffing van zijn immuniteit en meer in het bijzonder over het belang van de Unie en het behoud van zijn noodzakelijke onafhankelijkheid als ambtenaar die het ambt van directeur-generaal van OLAF vervult.

### **Conclusies van partijen voor het Hof**

- 27 De Commissie verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
  - de zaak definitief af te doen door het beroep van RQ te verwerpen en hem te verwijzen in de kosten van zowel de procedure voor het Gerecht als de onderhavige procedure, en

- subsidiair, indien de zaak niet in staat van wijzen is, deze terug te verwijzen naar het Gerecht voor een nieuwe uitspraak over het beroep.

28 RQ verzoekt het Hof:

- de hogere voorziening in haar geheel kennelijk niet-ontvankelijk en op zijn minst ongegrond te verklaren, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten, met inbegrip van de kosten van de procedure in eerste aanleg.

### **Hogere voorziening**

29 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Commissie drie middelen aan. Met het eerste middel voert zij aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het litigieuze besluit een bezwarende handeling is. Met het tweede middel wordt subsidiair aangevoerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en toepassing van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest en artikel 4, lid 3, VEU. Met het derde middel betoogt zij, meer subsidiair, dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de kwalificatie van „de handelswijze” van de Commissie.

### ***Eerste middel: onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht door het litigieuze besluit te kwalificeren als een „bezwarende handeling”***

#### *Argumenten van partijen*

- 30 Met haar eerste middel betoogt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat besluiten tot opheffing van immuniteit zoals het litigieuze besluit, bezwarend zijn voor Unieambtenaren en vatbaar zijn voor beroep bij de rechterlijke instanties van de Unie.
- 31 Ten eerste was het Gerecht volgens de Commissie ten onrechte van oordeel dat het zich kon baseren op vaste rechtspraak, terwijl die rechtsvraag nog nooit is voorgelegd aan het Hof.
- 32 Meer bepaald heeft het Hof zich om te beginnen in het arrest van 16 december 1960, Humblet/Belgische Staat (6/60-IMM, EU:C:1960:48), niet uitgesproken over de vraag of een besluit tot opheffing van immuniteit al dan niet een bezwarende handeling is, daar het zijn redenering heeft gebaseerd op artikel 16 van het Protocol betreffende voorrechten en immuniteiten van de EGKS. Deze bepaling heeft echter geen equivalent in Protocol nr. 7.
- 33 Voorts, zo benadrukt de Commissie, hebben de arresten van 15 oktober 2008, Mote/Parlement (T-345/05, EU:T:2008:440), en 17 januari 2013, Gollnisch/Parlement (T-346/11 en T-347/11, EU:T:2013:23), betrekking op leden van het Europees Parlement en niet op ambtenaren van de Unie. De immuniteit van Parlementsleden verschilt qua aard en omvang van die van ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie.
- 34 Ten tweede meent de Commissie dat uit de bewoordingen, de context en de doelstelling van artikel 17 van Protocol nr. 7 blijkt dat een besluit om de immuniteit van een ambtenaar op te heffen, niet bezwarend voor hem is, aangezien het niet zijn eigen rechtspositie wijzigt maar alleen die van de Unie en de lidstaat die de opheffing vraagt.

- 35 Uit dit artikel volgt immers – en dit wordt bevestigd door zowel de beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punt 19), als artikel 343 VWEU – dat de bescherming van de vrijstelling van rechtsvervolging wordt verleend aan de Unie zelf, en dat die immuniteit in de regel moet worden opgeheven behalve indien dat strijdig is met de belangen van de Unie. Evenzo bevestigt artikel 23 van het Statuut – de enige bepaling van het Statuut die verwijst naar de voorrechten en immuniteiten van de ambtenaren – dat, zoals uit de bewoordingen zelf ervan blijkt, die voorrechten en immuniteiten „uitsluitend in het belang van de Unie [zijn] toegekend”.
- 36 Voorts heeft artikel 17 van Protocol nr. 7 ten doel de Unie zelf te beschermen in extreme gevallen waarin de vervulling van haar taak in gevaar komt door het optreden van nationale rechterlijke instanties.
- 37 De Commissie verwijt het Gerecht dan ook te hebben geoordeeld dat Protocol nr. 7 subjectieve rechten in het leven roept voor de daarin bedoelde personen. Voor de betrokken ambtenaar moet het besluit tot opheffing van zijn immuniteit worden gezien als een voorbereidende handeling die slechts een procedureel obstakel wegneemt voor de normale voortzetting van een nationale gerechtelijke procedure. Alleen de definitieve nationale strafrechtelijke beslissing kan, in geval van veroordeling, de rechtspositie van de ambtenaar werkelijk beïnvloeden. De ambtenaar kan de geldigheid van het besluit tot opheffing van immuniteit trouwens steeds betwisten in het kader van de nationale procedure, en de nationale rechter zal dan, in geval van twijfel, een prejudiciële vraag moeten voorleggen aan het Hof. Volgens de Commissie is een dergelijk besluit vergelijkbaar met een besluit van OLAF waarbij het een onderzoek naar een ambtenaar instelt of, aan het eind van een onderzoek, een eindrapport toezendt aan de nationale gerechtelijke autoriteiten. Volgens vaste rechtspraak hebben dergelijke handelingen een voorbereidend karakter en zijn ze niet vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring.
- 38 De Commissie is dus van mening dat de reden die het Gerecht heeft gegeven in punt 38 van het bestreden arrest, namelijk dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar of personeelslid diens rechtspositie wijzigt door de enkele intrekking van de door artikel 11 van Protocol nr. 7 geboden bescherming tegen vervolging door de autoriteiten van de lidstaten, voortvloeit uit de onjuiste opvatting dat de immuniteit een subjectief recht is.
- 39 Volgens RQ moet het eerste middel van beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Hij meent dat de Commissie dezelfde argumenten aanhaalt als in eerste aanleg en zo in werkelijkheid gewoon een nieuw onderzoek beoogt van het bij het Gerecht ingestelde beroep, waartoe het Hof niet bevoegd is.
- 40 Subsidiair meent RQ dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het litigieuze besluit te kwalificeren als een bezwarende handeling.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 41 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat, anders dan RQ stelt, het eerste middel ontvankelijk is.
- 42 Wanneer een rekwirant namelijk de uitlegging of de toepassing van het Unierecht door het Gerecht betwist, kunnen de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw worden behandeld. De procedure van hogere voorziening zou immers ten dele aan betekenis verliezen indien de rekwirant zijn hogere voorziening niet aldus kon baseren op middelen en argumenten die reeds voor het Gerecht zijn aangevoerd (arrest van 20 september 2016, Mallis e.a./Commissie en ECB, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 43 Met haar eerste middel betwist de Commissie de door het Gerecht gegeven uitlegging en toepassing van het Unierecht, op basis waarvan het Gerecht heeft geoordeeld dat, anders dan de Commissie bij hem had aangevoerd, het litigieuze besluit een voor RQ bezwarende handeling vormde, die vatbaar was voor een beroep tot nietigverklaring.
- 44 Wat het onderzoek ten gronde van het eerste middel van de Commissie betreft, zij eraan herinnerd dat alleen handelingen of maatregelen die bindende rechtsgevolgen sorteren welke de belangen van de verzoeker rechtstreeks en onmiddellijk kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, bezwarende handelingen zijn in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut (arrest van 14 september 2006, Commissie/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, punt 42; zie in die zin arresten van 21 januari 1987, Strogili/Rekenkamer, 204/85, EU:C:1987:21, punten 6 en 9, en 14 februari 1989, Bossi/Commissie, 346/87, EU:C:1989:59, punt 23).
- 45 Zoals het Gerecht in punt 38 van het bestreden arrest heeft aangegeven, wijzigt een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar, zoals het litigieuze besluit, de rechtspositie van die ambtenaar door de enkele intrekking van de bescherming die de in artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging hem verleent, doordat het zijn statuut van aan het gemene recht van de lidstaten onderworpen persoon herstelt en hem, zonder dat enige nadere maatregel noodzakelijk is, blootstelt aan de maatregelen van dit gemene recht, met name detentie en strafvervolging.
- 46 Aangezien de door artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 geboden vrijstelling van rechtsvervolging van een Unieambtenaar wordt opgeheven bij een besluit van het tot aanstelling bevoegd gezag van zijn instelling, dat derhalve zijn rechtspositie wijzigt, stelt de Commissie dus ten onrechte dat het Gerecht niet naar analogie toepassing kon geven aan de oplossing uit het arrest van 15 oktober 2008, Mote/Parlement (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Stellig hebben de door Protocol nr. 7 aan de Unie toegekende voorrechten en immuniteiten een functioneel karakter in zoverre zij bedoeld zijn om te voorkomen dat de Unie in haar werking en onafhankelijkheid wordt belemmerd, wat met name impliceert dat de voorrechten, immuniteiten en faciliteiten uitsluitend in het belang van de Unie aan haar ambtenaren en overige personeelsleden worden verleend (beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punten 19 en 20).
- 48 Dit neemt echter niet weg dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een Unieambtenaar diens situatie aanmerkelijk wijzigt door hem het voordeel van die immuniteit te ontnemen, en bijgevolg een voor hem bezwarende handeling vormt.
- 49 Bovendien volgt uit de in punt 44 van dit arrest aangehaalde rechtspraak dat een maatregel niet alleen als een voor een ambtenaar „bezwarende handeling” wordt aangemerkt wanneer die een subjectief recht van hem schendt of aantast, maar meer algemeen wanneer die zijn rechtspositie aanmerkelijk wijzigt.
- 50 Bijgevolg is de vraag of artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7 „voor de bedoelde personen [...] een subjectief recht” in het leven roept, zoals het Gerecht in punt 37 van het bestreden arrest heeft aangegeven, irrelevant voor de vraag of een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar een bezwarende handeling is. Hetzelfde geldt voor de vraag naar de uitlegging door het Gerecht, in punt 42 van het bestreden arrest, van het arrest van 16 december 1960, Humblet/Belgische Staat (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Ook het argument van de Commissie dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar moet worden aangemerkt als een „voorbereidende handeling”, moet worden afgewezen. Zoals de advocaat-generaal in punt 61 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, resulteert de wijziging van de rechtspositie van de betrokkene immers uit de vaststelling van een besluit als het



litigieuze besluit. Dat besluit beëindigt de procedure van opheffing van de immuniteit van de betrokken ambtenaar, zonder dat erin is voorzien dat de instelling waar de ambtenaar werkt daarna nóg een handeling vaststelt die hij zou kunnen aanvechten.

- 52 De reden die het Gerecht heeft gegeven in punt 38 van het bestreden arrest, namelijk dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een Unieambtenaar of -personeelslid diens rechtspositie wijzigt, volstaat om het litigieuze besluit te kunnen kwalificeren als een „bezwarende handeling” in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut.
- 53 Bijgevolg moeten de punten 37 en 42 van het bestreden arrest worden gezien als overwegingen die ten overvloede zijn geformuleerd, zodat het daarop betrekking hebbende gedeelte van het betoog van de Commissie als niet ter zake dienend moet worden afgewezen (zie in die zin arresten van 29 april 2004, Commissie/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punt 68, en 29 november 2012, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-416/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2012:761, punt 45).
- 54 Gelet op het voorgaande moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

***Tweede middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en toepassing van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest en artikel 4, lid 3, VEU***

*Argumenten van partijen*

- 55 Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat het Gerecht het recht om te worden gehoord onjuist heeft uitgelegd door in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest te oordelen dat zij een afweging moest maken tussen het recht van de betrokken ambtenaar om te worden gehoord en het geheim van het onderzoek. Zij stelt in essentie dat de ruime uitlegging van het recht om te worden gehoord die het Gerecht heeft gehanteerd, „leidt tot een ongerechtvaardigde en systematische inmenging door de instellingen van de Unie in de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten”.
- 56 De Commissie benadrukt in dit verband dat zij slechts bij wijze van uitzondering met de nationale autoriteiten heeft gecommuniceerd over RQ, gelet op diens functie van directeur-generaal van OLAF ten tijde van het verzoek tot opheffing van immuniteit. Zij onderstreept dat er volgens de „normale gang van zaken” geen uitwisseling tussen haar en de nationale autoriteiten of de betrokken ambtenaar plaatsvindt, en dit wegens de strikte geheimhoudingsvoorwaarde die verbonden is aan het geheim van het onderzoek. De betrokken belangen afwegen, zoals het bestreden arrest eist, zou de vaste praktijk van alle instellingen en organen van de Unie op losse schroeven zetten.
- 57 Verder betoogt zij dat het Gerecht, waar het een dergelijke afweging eist, niet preciseert welke de gevolgen daarvan zijn, met name wanneer de betrokken instelling meent dat het belang van de ambtenaar om te worden gehoord, prevaleert boven de eerbiediging van het geheim van het onderzoek. Het Gerecht verduidelijkt dus niet of de betrokken instelling in strijd met het nationale recht kon beslissen de belanghebbende te horen dan wel om deze reden moest weigeren zijn immuniteit op te heffen.
- 58 De Commissie voegt daaraan toe dat het vereiste van een belangenafweging, als bedoeld in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest, in strijd is met de beginselen van wederzijds vertrouwen en loyale samenwerking. Indien de nationale autoriteiten niet akkoord gaan met het verzoek van de Commissie om de betrokken ambtenaar te horen, kan de Commissie niet haar eigen beoordeling van een nationaal strafrechtelijke kwestie controleren of in de plaats stellen van die van de nationale autoriteiten. Dit argument wordt bevestigd door de beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punt 18).

- 59 Tot slot betoogt de Commissie dat het geen nut heeft om de betrokken ambtenaar vooraf te horen aangezien de instelling gehouden is zijn immuniteit op te heffen behalve indien dat indruist tegen de belangen van alleen de Unie. De ambtenaar kan de belangen van de Unie niet bepalen of beïnvloeden naargelang van zijn individuele situatie.
- 60 RQ betoogt primair dat het tweede middel niet-ontvankelijkheid is omdat de Commissie daarmee louter de in eerste aanleg aangevoerde middelen herhaalt.
- 61 Subsidiair voert RQ ongegrondheid van dit middel aan.

*Beoordeling door het Hof*

- 62 Om dezelfde redenen als in punt 42 van het onderhavige arrest moet de door RQ opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid van het tweede middel worden afgewezen.
- 63 Met het tweede middel verwijt de Commissie het Gerecht immers in wezen blijkt te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest te oordelen dat zij een afweging moest maken tussen enerzijds het recht om te worden gehoord van de ambtenaar wiens immuniteit wordt verzocht te worden opgeheven voor een strafonderzoek, en anderzijds het geheim van het strafonderzoek. In die context staat het de Commissie vrij om bij het Hof argumenten aan te voeren die zij reeds bij het Gerecht heeft aangevoerd en die laatstgenoemde heeft afgewezen.
- 64 Inzake het onderzoek ten gronde van het tweede middel zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eerbiediging van de rechten van de verdediging een algemeen beginsel van het recht van de Unie vormt (arrest van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Het recht om meer in het bijzonder in elke procedure te worden gehoord maakt integraal deel uit van genoemd grondrecht en is thans niet alleen neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest, die de eerbiediging van de rechten van de verdediging garanderen alsmede het recht op een eerlijk proces in het kader van elke procedure in rechte, maar ook in artikel 41 ervan, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt (arrest van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Lid 2 van dat artikel 41 bepaalt immers dat het recht op behoorlijk bestuur onder meer het recht inhoudt van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.
- 67 Zoals uit de bewoordingen ervan blijkt is deze bepaling van algemene toepassing. Bijgevolg moet het recht om te worden gehoord worden geëerbiedigd in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit. Bovendien waarborgt dit recht dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden (zie in die zin arrest van 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punten 84-87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 Het Gerecht heeft dan ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door eerst terecht vast te stellen dat het litigieuze besluit een voor de betrokken ambtenaar bezwarende handeling vormt, zoals uit de afwijzing van het eerste middel van de hogere voorziening volgt, en vervolgens in de punten 52 tot en met 54 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie de ambtenaar moest horen alvorens een besluit tot opheffing van zijn immuniteit vast te stellen.

- 69 Stellig is de in Protocol nr. 7 geregelde immuniteit van Unieambtenaren en -personeelsleden, zoals in punt 47 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, functioneel van aard en uitsluitend bedoeld om de belangen van de Unie te beschermen, door te voorkomen dat zij wordt belemmerd in haar werking en onafhankelijkheid.
- 70 Dit kan weliswaar tot gevolg hebben dat er grenzen worden gesteld aan de argumenten die de betrokken ambtenaar met succes kan aanvoeren om de instelling waartoe hij behoort ervan te overtuigen zijn immuniteit niet op te heffen, maar het kan, anders dan de Commissie stelt, niet rechtvaardigen de ambtenaar niet te horen alvorens zijn immuniteit op te heffen. Een dergelijk besluit zou regelrecht indruisen tegen de vaste rechtspraak die in punt 67 van dit arrest in herinnering is gebracht.
- 71 Niettemin zij er ook op gewezen dat artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen toestaat op de uitoefening van de daarin erkende rechten, inclusief het recht om te worden gehoord, neergelegd in artikel 41. Artikel 52, lid 1, eist evenwel dat beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.
- 72 In casu heeft het Gerecht in punt 61 van het bestreden arrest geconstateerd dat het beginsel van het geheim van het onderzoek is neergelegd in de bepalingen van het Belgisch Wetboek van Strafvordering en dat daarbij wordt gepreciseerd dat de wet uitzonderingen op dit beginsel bevat.
- 73 Verder heeft het Gerecht in punt 59 van dat arrest opgemerkt dat het geheim van het onderzoek in de lidstaten waarin dat geldt een beginsel van openbare orde is dat niet alleen het onderzoek beoogt te beschermen, teneinde frauduleus overleg en pogingen tot het verheimelijken van bewijs en aanwijzingen te voorkomen, maar eveneens de personen beoogt te beschermen die worden verdacht en wier schuld niet is vastgesteld.
- 74 In het licht van deze elementen heeft het Gerecht in punt 63 van het bestreden arrest geoordeeld dat het niet-horen van een ambtenaar wiens immuniteit wordt verzocht te worden opgeheven in het kader van een naar hem gevoerd strafonderzoek „overeenkomstig artikel 52 van het Handvest [...] in beginsel [...] [kan] worden gerechtvaardigd door het geheim van het onderzoek”, en dit omdat, zoals het Gerecht in punt 65 van dat arrest heeft opgemerkt, „het feit dat de belanghebbende vóór de opheffing van zijn immuniteit niet wordt gehoord, in het algemeen het geheim van het onderzoek kan waarborgen”.
- 75 Bij de vraag of die maatregel evenredig en noodzakelijk is, heeft het Gerecht in punt 66 van dat arrest beklemtoond dat „de Commissie, wanneer een nationale autoriteit zich in behoorlijk gerechtvaardigde gevallen verzet tegen de kennisgeving aan de belanghebbende van de precieze en volledige redenen die ten grondslag liggen aan het verzoek tot opheffing van immuniteit, door zich op redenen te beroepen die onder het geheim van het onderzoek vallen, in samenwerking met de nationale autoriteiten [...] maatregelen moet treffen die de legitieme redenen verband houdende met het geheim van het onderzoek in overeenstemming beogen te brengen met de noodzaak om de justitiabele te garanderen dat zijn fundamentele rechten, zoals het recht om te worden gehoord, voldoende zijn gewaarborgd”.
- 76 Aldus was het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest van oordeel dat de Commissie een afweging moest maken tussen de eerbiediging van het recht om te worden gehoord van de ambtenaar op wie het verzoek tot opheffing van immuniteit betrekking had en de redenen die de nationale autoriteiten hadden aangevoerd, om zo tezelfdertijd de bescherming te verzekeren van de rechten van de betrokken ambtenaar en de belangen van de Unie overeenkomstig Protocol nr. 7 én het efficiënte en onpartijdige verloop van de nationale strafprocedure.

- 77 In tegenstelling tot wat de Commissie betoogt, geeft het Gerecht met deze redenen geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting.
- 78 Het Gerecht heeft weliswaar, zoals uit het bestreden arrest blijkt, niet uitgesloten dat een instelling een besluit tot opheffing van immuniteit kan vaststellen zonder de betrokkene te horen, maar dit neemt niet weg dat die mogelijkheid moet worden voorbehouden aan uitzonderlijke, naar behoren gemotiveerde gevallen.
- 79 Er mag immers niet van worden uitgegaan dat elk strafonderzoek automatisch het risico inhoudt dat de betrokkenen bewijzen en aanwijzingen proberen te verheimelijken of frauduleus overleg proberen te plegen, wat zou rechtvaardigen dat ze niet vooraf worden ingelicht over het naar hen gevoerde onderzoek.
- 80 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de Commissie, alvorens te besluiten dat er sprake is van een uitzonderlijk geval, waarbij de immuniteit van de betrokkene mag worden opgeheven zonder hem eerst te horen, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking met de betrokken nationale autoriteiten maatregelen moet treffen waardoor het recht om te worden gehoord van de betrokkene kan worden geëerbiedigd zonder de belangen van het geheim van het onderzoek in gevaar te brengen.
- 81 Anders dan de Commissie stelt, is de verplichting om deze afweging te maken niet in strijd met de beginselen van wederzijds vertrouwen en loyale samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten.
- 82 De in punt 66 van het bestreden arrest bedoelde afweging geeft de Commissie immers de mogelijkheid om de procedurele vereisten te respecteren die aan de betrokken nationale autoriteiten kunnen worden opgelegd én om het recht om te worden gehoord van de belanghebbende zo goed mogelijk te eerbiedigen. Met die afweging kan de Commissie ook, in uitzonderlijke gevallen, de onmogelijkheid de betrokkene te horen alvorens zijn immuniteit op te heffen, rechtvaardigen aan de hand van de belangen die daardoor in gevaar zouden komen.
- 83 Wat voorts het in punt 57 van dit arrest uiteengezette argument van de Commissie betreft, namelijk dat het Gerecht niet heeft gepreciseerd hoe op een verzoek tot opheffing van immuniteit zou moeten worden geantwoord indien de Commissie op basis van de in punt 67 van het bestreden arrest bedoelde afweging zou menen dat het recht om te worden gehoord van de betrokkene prevaleert boven het geheim van het onderzoek, volstaat het erop te wijzen dat het Gerecht van oordeel was dat de vereiste afweging in casu niet was gemaakt en dat het zich dus niet behoefde uit te spreken over deze hypothese.
- 84 Gelet op een en ander moet het tweede middel worden afgewezen.

***Derde middel: onjuiste beoordeling door het Gerecht van de procedure die de Commissie bij de vaststelling van het litigieuze besluit heeft gevolgd***

*Argumenten van partijen*

- 85 Met haar derde middel betoogt de Commissie dat het Gerecht de procedure die zij voor het litigieuze besluit heeft gevolgd, onjuist heeft beoordeeld en dus blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting waar het heeft geoordeeld dat zij de betrokken belangen niet tegen elkaar heeft afgewogen zoals in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest wordt geëist.

- 86 De Commissie meent met name dat, gesteld dat die afweging inderdaad verplicht is, moest worden aangenomen dat zij in casu hoe dan ook de nodige controle had verricht. Zij heeft het litigieuze besluit pas vastgesteld na meermaals met de Belgische autoriteiten te hebben gecommuniceerd, een gedetailleerde uitleg van de Belgische procureur te hebben verkregen, het dossier van de strafprocedure ter plaatse te hebben onderzocht en, tot slot, een expert in Belgisch strafrecht te hebben geraadpleegd.
- 87 Verder verwijt de Commissie het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest onevenredige eisen te stellen aan de maatregelen waarin de Commissie had moeten voorzien om RQ's recht om te worden gehoord te eerbiedigen. Volgens haar leiden die maatregelen tot een systematische, onredelijke inmenging van de Unie-instellingen in de werking van de nationale strafrechtsbedeling.
- 88 Tot slot betwist de Commissie de reden die in punt 76 van het bestreden arrest wordt gegeven, namelijk dat het niet volledig kan worden uitgesloten dat het besluit van de Commissie een andere inhoud zou hebben gehad indien RQ de kans had gekregen om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over het belang van de Unie en het behoud van zijn noodzakelijke onafhankelijkheid als directeur-generaal van OLAF. RQ's hoedanigheid van directeur-generaal van OLAF was namelijk irrelevant, aangezien hij zijn beroep op persoonlijke titel had ingesteld, en bovendien kan de positie van de betrokken ambtenaar niet bepalend zijn voor of van invloed zijn op de beoordeling van het belang van de Unie, waartoe uitsluitend de instellingen bevoegd zijn.
- 89 Volgens RQ heeft dit middel betrekking op feitelijke beoordelingen van het Gerecht en moet het bijgevolg niet-ontvankelijk worden verklaard. Subsidiair acht RQ dit middel ongegrond.

*Beoordeling door het Hof*

- 90 Het betoog dat de Commissie voor het derde middel van de hogere voorziening voert bestaat in wezen uit twee onderdelen.
- 91 Met het eerste onderdeel van dit middel stelt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 74 van het bestreden arrest te oordelen dat het feit dat RQ niet was gehoord vóór het nemen van het litigieuze besluit, verder ging dan hetgeen noodzakelijk was om het doel van het waarborgen van het geheim van het onderzoek te verzekeren en derhalve niet in overeenstemming was met de wezenlijke inhoud van het recht om te worden gehoord, dat verankerd is in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest.
- 92 Er zij op gewezen dat de Commissie met dit betoog niet de door het Gerecht verrichte beoordeling van de feiten ter discussie stelt maar de juridische kwalificatie van deze feiten. Zij stelt met name dat het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest op basis van het dossier waarover het beschikte ten onrechte heeft geoordeeld dat zij RQ's recht om te worden gehoord had geschonden, en het daardoor blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 93 Het eerste onderdeel van het derde middel is dan ook, anders dan RQ stelt, ontvankelijk. Wanneer het Gerecht de feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, is het Hof immers bevoegd om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop het Gerecht de feiten juridisch heeft gekwalificeerd en op de rechtsgevolgen die het daaraan heeft verbonden (arrest van 6 april 2006, General Motors/Commissie, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 Wat het onderzoek ten gronde van dit eerste onderdeel betreft, zij erop gewezen dat het Gerecht in punt 69 van het bestreden arrest van oordeel was dat de Commissie in casu niet de in de punten 67 en 68 van dat arrest bedoelde afweging had gemaakt.

- 95 Het heeft zijn beoordeling gebaseerd op de vaststellingen in de punten 70 tot en met 72 van het bestreden arrest, namelijk ten eerste dat de Commissie de bevoegde Belgische autoriteiten niet had gevraagd om aan te geven waarom het horen van RQ voorafgaand aan de eventuele opheffing van zijn immuniteit een risico zou inhouden voor de eerbiediging van het geheim van het onderzoek, of om een niet-vertrouwelijke versie van hun verzoek tot opheffing van immuniteit op te stellen, die aan RQ kon worden toegezonden; ten tweede dat die autoriteiten geen enkele omstandigheid hadden genoemd – zoals het risico dat RQ op de vlucht zou slaan of bewijselementen zou vernietigen – die kon rechtvaardigen dat het verzoek tot opheffing van zijn immuniteit hem niet werd toegezonden, en ten derde dat de antwoorden van de Belgische autoriteiten op de verzoeken van de Commissie onvolledig waren en dat daaruit niet kon worden afgeleid waarom zij niet wilden dat de Commissie RQ hoorde over het verzoek tot opheffing van diens immuniteit.
- 96 In het licht van deze feitelijke vaststellingen, die in het stadium van de hogere voorziening niet ter discussie kunnen worden gesteld behalve indien de feiten en bewijzen onjuist werden opgevat, hetgeen de Commissie in casu geenszins aanvoert (zie in die zin arrest van 18 maart 2010, Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punten 30 en 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), heeft het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting geoordeeld dat het feit dat verzoeker vóór de vaststelling van het litigieuze besluit niet was gehoord, verder ging dan noodzakelijk was om het beoogde doel te bereiken en dus niet in overeenstemming was met het in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest verankerde recht om te worden gehoord.
- 97 In dit kader kan de Commissie het Gerecht niet verwijten geen rekening te hebben gehouden met het feit dat zij contact had gehad met de bevoegde Belgische autoriteiten. Het Gerecht heeft daar namelijk wél rekening mee gehouden maar niettemin in het kader van zijn soevereine beoordeling van de feiten geoordeeld dat, anders dan de Commissie betoogt, de uitleg die zij daarmee had verkregen onvolledig en onvoldoende gedetailleerd was.
- 98 Evenmin kan de Commissie zich ter betwisting van de gegrondheid van de beoordeling van het Gerecht beroepen op het feit dat zij het dossier van de strafprocedure ter plaatse heeft ingekeken en een expert in Belgisch strafrecht heeft geconsulteerd. Gesteld al dat dergelijke feiten blijken te kloppen, volstaan ze hoe dan ook niet om aan te tonen dat RQ's recht om te worden gehoord is geëerbiedigd. De Commissie betoogt immers niet dat zij bij het Gerecht elementen heeft aangevoerd die naar voren zouden zijn gekomen uit het onderzoek van het dossier van de nationale strafprocedure of de bespreking met de Belgische expert en die zouden hebben kunnen rechtvaardigen RQ niet eerst te horen.
- 99 Tot slot kan de Commissie evenmin met succes het in punt 87 van het onderhavige arrest uiteengezette argument aanvoeren dat de eisen die het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest heeft gesteld aan het opheffen van de immuniteit van een ambtenaar zonder hem eerst te horen, in wezen onevenredig zijn omdat die hebben geleid tot een inmenging van de instellingen van de Unie in de werking van de strafrechtsbedeling van een lidstaat.
- 100 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat het Gerecht in punt 71 van het bestreden arrest weliswaar bij wijze van voorbeeld enkele omstandigheden heeft aangehaald waarin zou kunnen worden overwogen de immuniteit van een ambtenaar op te heffen zonder hem te horen, maar in essentie heeft geconstateerd dat in de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het litigieuze besluit, de Belgische autoriteiten onvoldoende elementen hadden aangevoerd om een dergelijke procedure te kunnen verantwoorden.
- 101 Er kan dus niet worden aangenomen dat de aan de Commissie opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten voldoende overtuigende elementen overleggen ter rechtvaardiging van een ernstige aantasting van het recht om te worden gehoord, zoals die welke het Gerecht bij wijze van voorbeeld heeft genoemd, onevenredig is. Dit geldt des te meer daar, anders dan de Commissie

stelt, het verstrekken van dergelijke elementen niet van nature leidt tot een inmenging in de procedure van de betrokken lidstaat, die, net als de Commissie, verplicht is tot loyale samenwerking volgens artikel 4, lid 3, VEU, dat bepaalt dat de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

- 102 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het derde middel ongegrond worden verklaard.
- 103 Wat het tweede onderdeel van dit middel betreft, zij er om te beginnen op gewezen dat de Commissie hiermee niet opkomt tegen de beoordeling van de feiten door het Gerecht, maar aanvoert dat het Gerecht in wezen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 76 van het bestreden arrest te oordelen dat niet kan worden uitgesloten dat het litigieuze besluit een andere inhoud zou hebben gehad indien RQ in de gelegenheid was gesteld om zijn standpunt over de opheffing van zijn immuniteit kenbaar te maken.
- 104 Het tweede onderdeel van het derde middel is dus ontvankelijk, en dit om dezelfde redenen als die welke voor het eerste onderdeel ervan zijn gegeven.
- 105 Wat het onderzoek ten gronde van dit tweede onderdeel betreft, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat schending van de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, pas leidt tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben (arresten van 3 juli 2014, Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 juni 2018, Makhlouf/Raad, C-458/17 P, niet gepubliceerd, EU:C:2018:441, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 106 Het Hof heeft dienaangaande gepreciseerd dat een rekwirant die schending van zijn rechten van verdediging aanvoert, niet kan worden opgelegd aan te tonen dat het besluit van de betrokken Unie-instelling anders zou hebben geluid, maar wel dat zulks niet helemaal is uitgesloten (arrest van 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 107 Deze vraag moet daarenboven worden beoordeeld aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval (zie in die zin arrest van 10 september 2013, G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 40).
- 108 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 17 van Protocol nr. 7 en artikel 23 van het Statuut, de voorrechten en immuniteiten die de ambtenaren en personeelsleden van de Unie genieten uitsluitend in het belang van de Unie worden toegekend.
- 109 Het doel van de aan een Unieambtenaar verleende immuniteit dat uit deze bepalingen blijkt, moet in overweging worden genomen bij de vraag naar het effect van een eventuele schending van het recht om te worden gehoord op de rechtmatigheid van een besluit tot opheffing van die immuniteit.
- 110 Het is trouwens in die zin dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er in een arrest over de parlementaire immuniteit tevens op heeft gewezen dat in het licht van het vereiste van behoud van het institutionele doel van deze immuniteit moet worden beoordeeld welk effect de toepassing ervan heeft op de rechten van de betrokkene (EHRM, 3 december 2009, Kart tegen Turkije, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).

- 111 Hieruit volgt dat overwegingen die verband houden met de persoonlijke situatie van de ambtenaar op wie een verzoek tot opheffing van immuniteit betrekking heeft, die de ambtenaar het best kan aanvoeren indien hij over dit verzoek wordt gehoord, irrelevant zijn voor het gevolg dat aan dit verzoek wordt gegeven. Alleen overwegingen verband houdende met het belang van de dienst zijn hierbij van belang.
- 112 Bijgevolg kan een ambtenaar die beroep heeft ingesteld tegen een besluit tot opheffing van zijn immuniteit, ter onderbouwing van zijn verzoek tot nietigverklaring ervan niet louter op abstracte wijze schending aanvoeren van het recht om te worden gehoord. Hij moet aantonen dat niet volledig valt uit te sluiten dat het besluit van de betrokken Unie-instelling een andere inhoud zou hebben gehad indien hij argumenten en elementen in verband met het dienstbelang had kunnen aanvoeren.
- 113 Uit het bestreden arrest blijkt echter niet dat het Gerecht heeft nagegaan of RQ dergelijke argumenten heeft aangevoerd.
- 114 Bij lezing van het dossier van eerste aanleg, dat aan het Hof is doorgezonden overeenkomstig artikel 167, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, blijkt immers dat het Gerecht zich ertoe heeft beperkt in punt 76 van het bestreden arrest in nagenoeg dezelfde bewoordingen een vage stelling uit RQ's verzoekschrift over te nemen over het betoog dat hij had kunnen voeren indien hij vóór de vaststelling van het litigieuze besluit was gehoord.
- 115 Afgezien van deze stelling heeft RQ in zijn geschriften voor het Gerecht nergens verwezen naar het dienstbelang dat het behoud van zijn immuniteit zou hebben kunnen rechtvaardigen en dat hij zou hebben kunnen aanvoeren indien hij vóór de vaststelling van het litigieuze besluit was gehoord.
- 116 In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat het Gerecht, door te oordelen dat de schending van RQ's recht om te worden gehoord de nietigverklaring van het litigieuze besluit rechtvaardigde, terwijl RQ niet had aangetoond dat niet volledig was uitgesloten dat het besluit van de Commissie een andere inhoud zou hebben gehad indien hij de gelegenheid had gekregen zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 117 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het derde middel worden aanvaard en moet het bestreden arrest worden vernietigd.

### **Beroep bij het Gerecht**

- 118 Krachtens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.
- 119 In casu is de zaak in staat van wijzen wat betreft het eerste onderdeel van het vijfde middel van het beroep van RQ, inzake schending van het recht om te worden gehoord.
- 120 Uit de motieven uiteengezet in het kader van de analyse van het tweede en het derde middel van de hogere voorziening blijkt immers dat de Commissie RQ's recht om vóór de vaststelling van het litigieuze besluit te worden gehoord weliswaar niet heeft geëerbiedigd, maar dat deze schending niet kan leiden tot de nietigverklaring van dat besluit, aangezien RQ niet heeft aangetoond dat niet volledig was uitgesloten dat het besluit zonder deze schending een andere inhoud zou hebben gehad.
- 121 Derhalve moet het eerste onderdeel van het vijfde middel van het beroep van RQ, inzake schending van het recht om te worden gehoord, worden afgewezen.



122 Voor het overige is de zaak niet in staat van wijzen, aangezien de andere middelen en grieven die RQ ter ondersteuning van zijn beroep heeft aangevoerd, niet zijn onderzocht door het Gerecht.

123 De zaak moet bijgevolg worden terugverwezen naar het Gerecht.

### **Kosten**

124 Daar de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 24 oktober 2018, RQ/Commissie (T-29/17, EU:T:2018:717), wordt vernietigd.**
- 2) **Het eerste onderdeel van het vijfde middel van het beroep bij het Gerecht van de Europese Unie wordt afgewezen.**
- 3) **De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak over het eerste tot en met het vierde middel van het beroep en over het tweede en het derde onderdeel van het vijfde middel van het beroep.**
- 4) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen