



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

T. ĆAPETA

van 16 december 2021¹

Zaak C-54/20 P

Europese Commissie

tegen

Stefano Missir Mamachi di Lusignano,

Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano,

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Aansprakelijkheid van de Europese Unie op grond van de niet-nakoming door een instelling van haar verplichting om de bescherming van haar ambtenaren te verzekeren – Overleden ambtenaar – Immateriële schade van de broer en zus van de ambtenaar – Recht op beroep – Artikelen 268, 270 en 340 VWEU – Procesbevoegdheid”

I. Inleiding

1. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano (hierna: „overleden ambtenaar”) is in september 2006 tezamen met zijn vrouw vermoord in de woning die de Europese Commissie voor hen had gehuurd in Rabat (Marokko). Alessandro Missir Mamachi di Lusignano zou er worden tewerkgesteld als politiek en diplomatiek adviseur bij de delegatie van de Europese Commissie. Hij was dus een werknemer van een instelling van de Europese Unie.

2. Deze zaak is het meest recente hoofdstuk van een gerechtelijke saga voor de rechterlijke instanties van de Europese Unie² die zich na deze jammerlijke en tragische gebeurtenis heeft ontsponnen. Zij biedt het Hof de kans zijn rechtspraak te verduidelijken met betrekking tot het recht op schadevergoeding in ambtenarenzaken, met andere woorden in zaken die verband houden met de arbeidsverhouding tussen een persoon en de instellingen of andere organen van de Unie. Derhalve biedt deze zaak het Hof de mogelijkheid verduidelijking aan te brengen in de afbakening tussen zijn bevoegdheid op grond van artikel 270 VWEU en die op grond van artikel 268 VWEU.

3. Deze hogere voorziening is door de Commissie ingesteld tegen het arrest van 20 november 2019, *Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie* (T-502/16, EU:T:2019:795; hierna: „bestreden arrest”). Bij dit arrest heeft het Gerecht de Commissie veroordeeld tot hoofdelijke betaling van 50 000 EUR aan de moeder van de overleden ambtenaar en van 10 000 EUR aan zowel zijn zus als zijn broer, ter vergoeding van de immateriële schade die zij als gevolg van die tragische gebeurtenis hebben geleden.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie deel III van deze conclusie.

4. De Commissie aanvaardt het deel van het arrest dat betrekking heeft op de moeder, maar betwist de beoordelingen van het Gerecht ten aanzien van de door de broer en zus ingestelde schadevorderingen. De kernvraag die in deze hogere voorziening aan de orde wordt gesteld, is of de broer en zus het recht hadden om in eigen naam vorderingen tot vergoeding van immateriële schade in te stellen op grond van artikel 270 VWEU, op basis waarvan het Hof bevoegd is uitspraak te doen in elk geschil tussen de Unie en haar personeelsleden³, of dat de broer en zus hun vorderingen hadden moeten instellen op grond van artikel 268 VWEU, dat het Hof de bevoegdheid toekent om kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van schade op grond van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

II. Toepasselijke bepalingen

5. Naast de artikelen 268, 270 en 340 VWEU zijn in deze zaak ook de hieronder vermelde bepalingen relevant.

6. Artikel 91, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”), waarnaar artikel 270 VWEU verwijst, bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd 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 in de zin van artikel 90, lid 2. Bij geschillen van geldelijke aard heeft het Hof van Justitie volledige rechtsmacht.”

7. Artikel 90, lid 2, van het Statuut, gelezen in samenhang met artikel 91, lid 2, ervan, bepaalt dat iedere in het Statuut bedoelde persoon zich slechts tot het Hof van Justitie kan wenden indien hij zich van tevoren tot het tot aanstelling bevoegde gezag heeft gewend met een klacht tegen een besluit waardoor hij zich bezwaard acht.

8. In de zaak die heeft geleid tot het bestreden arrest en in de eerdere procedures betreffende de schadevorderingen als gevolg van het overlijden van Alessandro Missir Mamachi di Lusignano en zijn vrouw, zijn ook diverse andere bepalingen van het Statuut aangevoerd of ingeroepen. Derhalve moeten zij hier worden vermeld.

9. De desbetreffende delen van artikel 73 van het Statuut die zijn aangevoerd, luiden:

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

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

2. De gewaarborgde uitkeringen zijn de navolgende:

a) bij overlijden:

³ Millet, T., „Staff cases in the judicial architecture of the future”, *Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley*, Kluwer Law International, 2000, blz. 221-231.

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

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

10. De andere ingeroepen bepalingen van het Statuut luiden als volgt:

11. Artikel 40, lid 2, punt iii, van het Statuut, op grond waarvan een ambtenaar in het genot kan worden gesteld van verlof zonder bezoldiging om redenen van persoonlijke aard onder andere om „zijn echtgenoot, een bloedverwant in opgaande of in neergaande lijn, of een broer of zuster bij te staan in geval van een ernstige ziekte of een handicap, naar behoren gestaafd door een medisch attest”.

12. Artikel 42 ter van het Statuut dat bepaalt dat „wanneer de echtgenoot, een bloedverwant in opgaande of in neergaande lijn, of een broer of zuster van de ambtenaar wordt getroffen door een ernstige ziekte of een handicap, naar behoren gestaafd door een medisch attest, de ambtenaar recht [heeft] op onbezoldigd verlof om gezinsredenen”.

13. Artikel 55 bis, lid 2, onder e), van het Statuut bepaalt dat iedere ambtenaar recht heeft op toestemming om deeltijds te werken onder andere „om te zorgen voor een ernstig zieke of gehandicapte echtgenoot, bloedverwant in opgaande of in neergaande lijn, of broer of zuster”.

III. Voorgeschiedenis van het geding en bestreden arrest

14. De voorgeschiedenis van het geding is in het bestreden arrest uitgebreid beschreven.⁴ De belangrijkste punten die nuttig zijn voor deze conclusie, kunnen als volgt worden samengevat.

15. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano is op 18 september 2006 tezamen met zijn vrouw vermoord in een gemeubileerde woning die de delegatie van de Europese Commissie voor het koppel en hun vier kinderen had gehuurd.

16. Na deze tragische gebeurtenis zijn de kinderen onder voogdij van hun grootouders geplaatst. De Commissie heeft aan de kinderen van de overleden ambtenaar, in hun hoedanigheid van erfgenamen, de in artikel 73 van het Statuut vastgestelde uitkeringen uitbetaald.

⁴ Bestreden arrest, punten 1-28.

17. Livio Missir Mamachi di Lusignano, de vader van de overleden ambtenaar en voogd van de kinderen, nam geen genoegen met de hoogte van het bedrag dat op basis van artikel 73 van het Statuut was uitgekeerd. Daarom heeft hij op grond van artikel 270 VWEU beroep ingesteld strekkende tot betaling van diverse bedragen ter vergoeding van de materiële en immateriële schade die is voortgevloeid uit die tragische gebeurtenis. Deze vorderingen zijn ingesteld in naam van de kinderen, zowel in hun hoedanigheid van erfgenamen en rechtverkrijgenden van de overleden ambtenaar als in eigen naam, en in naam van de vader van de overleden ambtenaar. Dit heeft geleid tot een reeks zaken (A) die aan de huidige reeks zaken (B) vooraf is gegaan.

A. Eerste reeks zaken

18. Bij wijze van inleiding op deze reeks zaken moet de context worden toegelicht waarin zij zijn afgedaan. Ten tijde van de feiten waren er drie rechterlijke instanties binnen het Hof van Justitie van de Europese Unie als instelling van de Unie: het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor ambtenarenzaken. Dat laatste was bevoegd om in eerste aanleg uitspraak te doen in beroepen die op grond van artikel 270 VWEU waren ingesteld.

19. De vraag of een schadevordering op grond van artikel 268 VWEU dan wel op grond van artikel 270 VWEU moest worden ingesteld, was dus niet alleen van belang om te bepalen welke rechtsgrondslag voor dergelijke vorderingen gold, maar ook om te bepalen of de zaak door het Gerecht voor ambtenarenzaken dan wel door het Gerecht als rechter in eerste aanleg moest worden behandeld. Naar mijn mening heeft die context de beslissing in het arrest van 10 september 2015, Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588; hierna: „heroverwegingsarrest”), beïnvloed en is deze van belang om die beslissing te begrijpen.

20. De eerste zaak van deze reeks was ingesteld bij het Gerecht voor ambtenarenzaken, dat op 12 mei 2011 het arrest in de zaak Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (F-50/09, EU:F:2011:55) heeft gewezen. Het Gerecht voor ambtenarenzaken heeft dit beroep deels ongegrond verklaard, voor wat de aangevoerde materiële schade betreft, en deels niet-ontvankelijk verklaard, voor wat de aangevoerde immateriële schade betreft.

21. In hogere voorziening heeft het Gerecht in het arrest van 10 juli 2014, Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (T-401/11 P, EU:T:2014:625), waarbij het arrest in eerste aanleg is vernietigd, ambtshalve onderzoek gedaan naar de bevoegdheid van het Gerecht voor ambtenarenzaken om kennis te nemen van het beroep in eerste aanleg. Het Gerecht heeft onder meer een onderscheid gemaakt tussen de schade die is geleden door de overleden ambtenaar en door de kinderen als zijn erfgenamen enerzijds, en de schade die de kinderen en de vader in eigen naam hebben geleden anderzijds. Het Gerecht heeft geoordeeld dat het Gerecht voor ambtenarenzaken „ab initio onbevoegd” was om kennis te nemen van het door de vader en de kinderen in eigen naam ingestelde beroep. Volgens dit arrest was het alleen bevoegd wat betreft de vordering tot vergoeding van de immateriële schade die de overleden ambtenaar en zijn kinderen als erfgenamen hebben geleden. De vorderingen tot vergoeding van de immateriële schade in eigen naam moesten door de kinderen en de vader van de overleden ambtenaar bij het Gerecht worden ingesteld op grond van artikel 268 VWEU.

22. Om een gebrek aan eenvormigheid in de procedurevoorschriften te vermijden, heeft het Gerecht geoordeeld dat wanneer de erfgenamen en rechtverkrijgenden van een overleden ambtenaar vergoeding vorderen van verschillende soorten schade die door dezelfde handeling zijn veroorzaakt, daarbij optredend zowel in hun hoedanigheid van erfgenamen en rechtverkrijgenden (op grond van artikel 270 VWEU) als in eigen naam (op grond van artikel 268 VWEU), de

desbetreffende vorderingen mogen worden gebundeld in één enkel beroep. Aangezien het Gerecht voor ambtenarenzaken voor een deel van deze vorderingen (de op grond van artikel 268 VWEU ingestelde vorderingen) niet bevoegd is, diende dat „ene beroep” te worden ingesteld bij het Gerecht. Het Gerecht was namelijk bevoegd om in hogere voorziening uitspraak te doen in zaken die aanhangig waren gemaakt op grond van artikel 270 VWEU en om in eerste aanleg uitspraak te doen in zaken die aanhangig waren gemaakt op grond van artikel 268 VWEU.

23. Dat arrest in hogere voorziening van het Gerecht is daarna heroverwogen en gedeeltelijk vernietigd door het Hof van Justitie in het heroverwegingsarrest. In dat laatste arrest heeft het Hof in wezen geoordeeld dat de bevoegdheid van het Gerecht voor ambtenarenzaken om kennis te nemen van geschillen die hun oorsprong vinden in de arbeidsverhouding, in de overwegingen van het Gerecht in het arrest in hogere voorziening verkeerd is uitgelegd.

24. Derhalve heeft het Hof bij heroverweging geoordeeld dat alle betrokken schadevorderingen krachtens artikel 270 VWEU onder de bevoegdheid van het Gerecht voor ambtenarenzaken vielen. Met andere woorden, niet alleen de vordering van de kinderen in hun hoedanigheid van erfgenamen van de overleden ambtenaar, maar ook de in eigen naam ingestelde vorderingen tot vergoeding van de immateriële schade, alsmede de vordering van de vader van de overleden ambtenaar konden op grond van artikel 270 VWEU worden ingesteld en vielen derhalve onder de bevoegdheid van het Gerecht voor ambtenarenzaken.

25. In heroverweging na terugverwijzing heeft het Gerecht het arrest van 7 december 2017, Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), gewezen, waarin het de vorderingen tot vergoeding van zowel de materiële als de immateriële schade van de kinderen en de vader van de overleden ambtenaar heeft toegewezen.

B. Huidige reeks zaken

26. Parallel aan de eerste reeks zaken hebben de vader en de kinderen van de overleden ambtenaar, bij wie de moeder, de broer en de zus van die ambtenaar zich hebben aangesloten, nog twee beroepen ingesteld.

27. Op 16 september 2011 hebben zij bij het Gerecht een beroep tot vergoeding van de niet-contractuele schade ingesteld op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU. Daar verzoekers afstand van instantie hebben gedaan, is dat beroep evenwel doorgehaald bij beschikking van 25 november 2015, Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie (T-494/11, niet gepubliceerd, EU:T:2015:909).

28. Op 7 november 2012 hebben dezelfde verzoekers bij het Gerecht voor ambtenarenzaken een beroep tot schadevergoeding ingesteld op grond van artikel 270 VWEU. Dit beroep is ingeschreven onder zaaknummer F-132/12. De behandeling van deze zaak is geschorst, eerst op 6 juni 2013 tot de uitspraak van de beslissingen waarbij een einde zou komen aan de procedure in de zaken T-401/11 P en T-494/11 en daarna opnieuw na heroverweging en terugverwijzing naar het Gerecht tot de uitspraak van de beslissing waarbij een einde zou komen aan de procedure in zaak T-401/11 P RENV RX.

29. Op 2 september 2016 is zaak F-132/12, na de opheffing van het Gerecht voor ambtenarenzaken, overgedragen aan het Gerecht en ingeschreven onder nummer T-502/16.

30. Door de opheffing van het Gerecht voor ambtenarenzaken als rechterlijke instantie zijn bepaalde punten van zorg die ten grondslag lagen aan de beslissing in de eerste reeks zaken verdwenen.

31. Gelet op het arrest van 7 december 2017, *Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie* (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), waarbij een schadevergoeding is toegekend aan de vader en de kinderen, heeft het Gerecht geoordeeld dat het enkel uitspraak moest doen over de vorderingen van de moeder van de overleden ambtenaar en over die van zijn broer en zus.

32. Op 20 november 2019 heeft het Gerecht het bestreden arrest gewezen waarin het als vergoeding voor de immateriële schade als gevolg van de moord op de overleden ambtenaar 50 000 EUR heeft toegewezen aan de moeder en 10 000 EUR aan zowel de broer als de zus van de overleden ambtenaar.

IV. Hogere voorziening

33. Bij haar verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 januari 2020, verzoekt de Commissie het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht de Commissie heeft veroordeeld tot vergoeding van de immateriële schade die Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano en Stefano Missir Mamachi di Lusignano (zus en broer van de overleden ambtenaar) hebben geleden ten gevolge van het overlijden van Alessandro Missir Mamachi di Lusignano;
- de zaak zelf af te doen en het beroep in eerste aanleg niet-ontvankelijk te verklaren;
- Stefano Missir Mamachi di Lusignano en Maria Letizia Missir Mamachi di Lusignano in de kosten van de onderhavige procedure en in die van de procedure in eerste aanleg te verwijzen.

34. Verweerders verzoeken het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen, en
- de Commissie in de kosten van de onderhavige procedure en van de procedure in eerste aanleg te verwijzen.

35. Gelet op de COVID-19-pandemie heeft er geen terechtzitting plaatsgevonden, maar hebben partijen schriftelijk geantwoord op vragen die het Hof aan hen heeft gesteld.

36. Ter ondersteuning van de hogere voorziening worden twee middelen aangevoerd: onjuiste rechtsopvattingen (eerste middel) en niet-nakoming van de motiveringsplicht (tweede middel).

37. Op verzoek van het Hof beperkt deze conclusie zich tot een analyse van het eerste middel.

38. Rekwirante heeft het eerste middel in twee onderdelen verdeeld.

39. Met het eerste onderdeel betoogt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de uitdrukking „een van de in het Statuut bedoelde personen”. Dit onderdeel is gericht tegen de punten 48 tot en met 64 van het bestreden arrest.

40. Met het tweede onderdeel van het eerste middel voert rekwirante subsidiair aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de broer en de zus van een overleden ambtenaar op grond van het Statuut een vordering tot vergoeding van hun immateriële schade kunnen instellen. Dit onderdeel is gericht tegen de punten 134 en 135 van het bestreden arrest.

V. Beoordeling

41. In het bestreden arrest was het Gerecht van oordeel dat het bevoegd was om uitspraak te doen over de vorderingen van de moeder en de broer en de zus van de overleden ambtenaar op grond van artikel 270 VWEU en heeft het schadevergoedingen toegekend.

42. Met haar eerste middel betwist de Commissie de vaststellingen van het Gerecht betreffende zijn bevoegdheid met betrekking tot de vorderingen van de broer en zus. De Commissie is in wezen van mening dat in geval van overlijden van een ambtenaar alleen de in artikel 73 van het Statuut genoemde personen een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 270 VWEU mogen instellen. Aangezien broers en zussen in deze bepaling niet worden genoemd, kunnen zij alleen op grond van artikel 268 VWEU een vordering tot vergoeding van immateriële schade instellen.

43. De Commissie baseert zich voor deze conclusie op het heroverwegingsarrest waarin het Hof met een beroep op artikel 73 van het Statuut heeft geoordeeld dat de vader en de kinderen van de overleden ambtenaar zich op artikel 270 VWEU mogen beroepen wanneer zij in eigen naam schadevergoeding vorderen. Zoals ik zal aantonen, is de door de Commissie gegeven uitlegging van deze rechtspraak te formalistisch en moeilijk te verdedigen.

44. Aan deze rechtspraak zal ik een andere uitlegging geven, die tot de conclusie leidt dat artikel 270 VWEU de juiste toepasselijke procedure is waarmee eenieder in eigen naam een vordering tot schadevergoeding kan instellen indien zijn vordering betreffende de aansprakelijkheid van een instelling of ander orgaan van de Europese Unie haar oorsprong vindt in de arbeidsverhouding van een ambtenaar met een instelling of orgaan van de Europese Unie.

45. Ik zal eerst de rechtspraak betreffende schadevorderingen op grond van artikel 270 VWEU onderzoeken (A) en daarna de in hogere voorziening aangevoerde argumenten (B) nader beoordelen.

A. *Schadevorderingen op grond van artikel 270 VWEU*

46. Artikel 270 VWEU verleent het Hof een bijzondere bevoegdheid in ambtenarenzaken. In dit artikel worden dergelijke zaken onderscheiden van andere zaken die tot de bevoegdheid van het Hof behoren, als geschillen „tussen de Unie en haar personeelsleden” en wordt verwezen naar het Statuut als instrument dat de grenzen en de voorwaarden van die bevoegdheid vaststelt.

47. De reden om ambtenarenzaken te onderscheiden van andere bevoegdheidsgebieden van het Hof ligt in de bijzondere vertrouwensrelatie die tussen de instellingen en hun ambtenaren moet bestaan „om de burgers de goede uitvoering van de aan de instellingen toevertrouwde taken van

algemeen belang te garanderen”⁵. Zoals in de rechtspraak van het Hof wordt verduidelijkt, is die relatie gebaseerd op wederzijdse rechten en verplichtingen en houdt zij een zorgplicht van de instelling tegenover de ambtenaren in.⁶ Het specifieke karakter van deze relatie vereist een specifieke beoordeling van de aansprakelijkheid van de instelling jegens haar personeel.⁷

48. Artikel 91, lid 1, van het Statuut legt het verband met de bevoegdheid op grond van artikel 270 VWEU. Dit artikel bepaalt dat „het 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, [...]”.

1. Betekenis van de uitdrukking „*elk geschil*” in artikel 91, lid 1, van het Statuut

49. Volgens artikel 91, lid 1, van het Statuut mag *elk geschil* dat verband houdt met het Statuut op grond van artikel 270 VWEU bij het Hof van Justitie aanhangig worden gemaakt.

50. De tekst van het Statuut voorziet echter niet de mogelijkheid van aansprakelijkheid van een instelling voor schade die aan een werknemer van die instelling wordt berokkend. Derhalve rijst de vraag of een schadevordering op grond van de niet-nakoming door een instelling van haar verplichtingen jegens haar werknemer, mag worden gestoeld op het Statuut. Met andere woorden, is „*elk geschil*” ook een geschil over een vordering tot schadevergoeding die door een instelling verschuldigd is wegens de niet-nakoming van haar verplichtingen jegens haar werknemers?

51. In artikel 73 van het Statuut wordt uitdrukkelijk één soort recht op vergoeding genoemd dat ontstaat in geval van letsel of overlijden van een ambtenaar. Dit recht is echter geen recht op schadevergoeding, maar op een gewaarborgde uitkering waarvan de hoogte vooraf is vastgesteld. De uitkering is niet afhankelijk van enig bewijs van schade of van de omvang van de geleden schade. In geval van overlijden van de ambtenaar komt dit recht volgens artikel 73, lid 2, onder a), van het Statuut toe aan de echtgenoot en de kinderen van de overleden ambtenaar. Indien de overleden ambtenaar geen echtgenoot of kinderen had op het ogenblik van zijn of haar overlijden, gaat het recht over op de andere nakomelingen, overeenkomstig de bepalingen van het erfrecht dat op de ambtenaar van toepassing is. Indien er geen personen uit de hierboven genoemde twee categorieën zijn, gaat het recht over op de bloedverwanten in opgaande lijn. Indien er ten slotte geen personen uit een van de bovengenoemde drie categorieën zijn, komt de uitkering toe aan de instelling.

52. De uitkering hangt niet af van het bedrag van de werkelijke schade, dat groter kan zijn dan de gewaarborgde uitkering. Het Hof heeft bijgevolg reeds moeten oordelen in zaken waarin benadeelde ambtenaren aanvullende vergoedingen hebben gevorderd wanneer zij meenden dat

⁵ Arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie (C-274/99 P, EU:C:2001:127, punt 44). Zie ook arresten van 24 maart 2011, Dover/Parlement (T-149/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:119, punt 46), en 11 juni 2019, De Esteban Alonso/Commissie (T-138/18, EU:T:2019:398, punt 46).

⁶ Arrest van 29 juni 1994, Klinke/Hof van Justitie (C-298/93 P, EU:C:1994:273, punt 38). Zie ook arresten van 24 maart 2011, Dover/Parlement (T-149/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:119, punt 46), en 11 juni 2019, De Esteban Alonso/Commissie (T-138/18, EU:T:2019:398, punt 46).

⁷ Van Raepenbusch, S., „La convergence entre les régimes de responsabilité extracontractuelle de l’Union européenne et des États membres”, *ERA-Forum*, deel 12, 2012, nr. 4. 671-684, blz. 681; Božac, I., „Odgovornost za štetu u okviru službeničkog prava Europske unije”, *Doktorski rad, Sveučilište u Zagrebu*, 2019. („Aansprakelijkheid voor schade in het ambtenarenrecht van de Unie”, proefschrift, Universiteit van Zagreb, 2019), blz. 20 en 206-208.

de forfaitaire uitkering de geleden schade niet dekte. Het Hof heeft geoordeeld dat een ambtenaar in dergelijke omstandigheden inderdaad het recht heeft volledig te worden vergoed.⁸

53. In die zin heeft het Hof erkend dat in het Statuut is voorzien in een mogelijke aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit de arbeidsverhouding. Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke schadevergoeding moet worden ingesteld volgens de procedure van artikel 270 VWEU, en niet volgens die van artikel 268 VWEU.⁹ Dit recht op schadevergoeding verschilt van het recht op de gewaarborgde uitkeringen als bedoeld in artikel 73 van het Statuut. Het Hof heeft zo de niet-contractuele aansprakelijkheid van de instellingen of organen van de Europese Unie als werkgever in het Statuut geïntegreerd.

54. Vorderingen tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die voortvloeit uit de arbeidsverhouding, vallen dus onder de bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Statuut en zijn, zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde rechtspraak, door het Hof daadwerkelijk behandeld op grond van artikel 270 VWEU.

55. Die uitlegging is laatstelijk bevestigd in het heroverwegingsarrest, waarin het Hof heeft uiteengezet dat een geschil dat zijn oorsprong vindt in de arbeidsverhouding tussen een ambtenaar en de instelling onder artikel 270 VWEU valt, „zelfs al betreft het een beroep tot schadevergoeding”¹⁰.

56. Derhalve heeft de uitdrukking „*elk geschil*” dat krachtens artikel 91, lid 1, van het Statuut volgens de procedure van artikel 270 VWEU aan het Hof mag worden voorgelegd, ook betrekking op een vordering tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die voortvloeit uit de arbeidsverhouding met de instelling van de Unie.

57. Hiermee is echter de vraag nog niet beantwoord wie het recht heeft een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 270 VWEU in te stellen.

2. Betekenis van de uitdrukking „een van de in dit Statuut bedoelde personen” in artikel 91, lid 1, van het Statuut

58. Het antwoord op de vraag wie op grond van artikel 270 VWEU bij het Hof beroep mag instellen, hangt af van de betekenis van de uitdrukking „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” in artikel 91, lid 1, van het Statuut.

59. Bij zijn uitlegging van het Unierecht laat het Hof zich leiden en inperken door de tekst, de context en het doel van de uit te leggen bepalingen, alsmede door zijn eigen eerdere rechtspraak, waarin reeds betekenis is gegeven aan de betrokken bepaling(en).

60. Op basis van de tekst kan uit de uitdrukking „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” niet worden opgemaakt of een beroep op grond van artikel 270 VWEU alleen door ambtenaren of ook door andere personen mag worden ingesteld en zo ja door welke andere personen.

⁸ Arresten van 8 oktober 1986, Leussink/Commissie (169/83 en 136/84, EU:C:1986:371, punt 13), en 9 september 1999, Lucaccioni/Commissie (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punt 22).

⁹ Arrest van 22 oktober 1975, Meyer-Burckhardt/Commissie (9/75, EU:C:1975:131, punt 7); beschikking van 10 juni 1987, Pomar/Commissie (317/85, EU:C:1987:267, punt 7), en heroverwegingsarrest, punten 48 en 50.

¹⁰ Heroverwegingsarrest, punten 38 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

61. Het feit dat de tekst zelf geen volledig uitsluitel biedt, blijkt ten eerste uit de verschillen tussen de taalversies van dezelfde bepaling, en ten tweede uit de woordkeuze in vertalingen van eerdere arresten van het Hof uit het Frans naar het Engels. Wat de eerste aanwijzing betreft, blijkt uit een vergelijkende analyse dat in verschillende taalversies van artikel 91, lid 1, van het Statuut enigszins verschillende bewoordingen worden gebruikt. Enerzijds wordt in de Duitse, de Engelse, de Spaanse en de Kroatische taalversie de uitdrukking „van toepassing is” gebruikt. Anderzijds wordt in de Franse en de Italiaanse taalversie respectievelijk het woord *visées* en het woord *indicate* gebruikt. De uitdrukking „van toepassing is” impliceert dat rechten worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd aan een persoon, alsook dat men weet aan wie die rechten worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd. Het woord *visées* daarentegen lijkt te impliceren dat alleen moet worden gekeken naar wie in de tekst van het Statuut wordt genoemd, los van de hoedanigheid of de context waarin dat gebeurt. Dit gezegd zijnde, is het natuurlijk mogelijk aan deze uitdrukkingen verschillende betekenissen toe te kennen. Uiteindelijk kan de betekenis niet los worden gezien van de persoon die de uitdrukking uitlegt en evenmin van de context waarin die persoon deze beoordeelt.

62. De tweede aanwijzing dat de tekst op zich geen volledig uitsluitel biedt om de betekenis ervan te begrijpen, is de Engelse vertaling van het woord *visées* dat in de Franse taalversie van de arresten van het Hof wordt gebruikt. Het volstaat hiervoor te verwijzen naar de vertaling van het heroverwegingsarrest, waaruit blijkt hoe moeilijk het is om trouw te zijn aan de tekst of de persoon die de tekst uitlegt. In punt 33 van de Engelse taalversie van het arrest wordt de uitdrukking „any person *referred to* in these Regulations” gebruikt.¹¹ In de punten 34 en 42 ervan wordt in de Engelse versie de uitdrukking „persons *covered by*”¹² en in punt 50 de uitdrukking „persons *mentioned* in the Staff Regulations”¹³ gebruikt. In de Franse taalversie is in alle aangehaalde punten steeds het woord *visées* gebruikt.

63. Wat de context betreft, is de zinsnede „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” opgenomen in het Statuut. In artikel 1 van het Statuut wordt de werkingssfeer ervan als volgt afgebakend: „Dit Statuut is van toepassing op de ambtenaren van de Unie.” Gelezen in samenhang met die bepaling, kan de betrokken zinsnede aldus worden uitgelegd dat zij uitsluitend betrekking heeft op de ambtenaren van de Unie. Dat zou betekenen dat alleen ambtenaren, en niemand anders, op grond van artikel 270 VWEU geschillen aan het Hof van Justitie mogen voorleggen.

64. Wanneer echter met de volledige tekst van het Statuut rekening wordt gehouden, is ook een andere uitlegging mogelijk, namelijk dat dit Statuut ook rechtstreeks van toepassing is op andere personen, doorgaans familieleden van de ambtenaar, omdat hun rechtstreeks bepaalde rechten worden toegekend¹⁴ of omdat zij worden genoemd als begunstigden van de rechten van de

¹¹ Heroverwegingsarrest, punt 33; cursivering van mij.

¹² Heroverwegingsarrest, punten 34 en 42; cursivering van mij.

¹³ Heroverwegingsarrest, punt 50; cursivering van mij.

¹⁴ Overeenkomstig artikel 70 van het Statuut ontvangen de overlevende echtgenoot van de overleden ambtenaar en de kinderen te zijnen laste bijvoorbeeld tot en met de derde maand na de maand van overlijden de totale bezoldiging of, overeenkomstig artikel 80, het pensioen van de overledene. Overeenkomstig artikel 72 van hetzelfde Statuut maken de echtgenoot (onder bepaalde voorwaarden) en de kinderen van een ambtenaar aanspraak op ziektekostendeckking.

ambtenaar¹⁵. Dat feit en de keuze die in artikel 91, lid 1, van het Statuut is gemaakt om niet de term „ambtenaar”, maar wel de uitdrukking „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” te gebruiken, leiden tot de conclusie dat de kring van personen die zich op deze bepaling mogen beroepen, ruimer is. Derhalve biedt de context geen uitsluitel over de betekenis van de uitdrukking „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*”.

65. Het Statuut heeft tot doel de relatie tussen de instellingen van de Unie en hun personeel zodanig te organiseren dat er wederzijds vertrouwen kan ontstaan.¹⁶ Om dat vertrouwen op te bouwen, moet vaak ook rekening worden gehouden met andere personen, in het bijzonder, maar niet uitsluitend, met de leden van hun gezin. Het Hof heeft dus reeds erkend dat, hoewel het Statuut uitsluitend tot doel heeft de rechtsverhouding tussen de Europese instellingen en hun ambtenaren te regelen, het dit niet alleen doet door een aantal wederkerige rechten en verplichtingen te scheppen, maar ook door „aan sommige gezinsleden van de ambtenaar rechten [te verlenen] die zij bij de Europese Gemeenschappen geldend kunnen maken”.¹⁷ Hieruit kan worden afgeleid dat de zinsnede „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” ook andere personen omvat op wie de tewerkstelling van de ambtenaar in een instelling van de Unie een invloed heeft.

66. Ofschoon een enge, tot de ambtenaren beperkte uitlegging mogelijk was, heeft het Hof voor een ruimere uitlegging gekozen, die evenzeer mogelijk was. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” zich niet tot ambtenaren beperkt. In zijn rechtspraak wordt bijvoorbeeld erkend dat personen die de hoedanigheid van ambtenaar opeisen¹⁸ of die er aanspraak op maken te worden aangeworven¹⁹, op grond van het Statuut recht hebben om beroep in te stellen. Ook zijn beroepen die op grond van artikel 270 VWEU zijn ingesteld door de van echt gescheiden echtgenoot van een gewezen ambtenaar²⁰ en door de gescheiden echtgenoot van een voormalig lid van een instelling van de Unie²¹ in behandeling genomen.

67. De in het vorige punt genoemde personen hebben evenwel geen vordering tot schadevergoeding ingesteld, maar andere rechten opgeëist die hun door het Statuut rechtstreeks waren toegekend, zoals rechten op grond van de dekking door het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering²² of het recht op een overlevingspensioen²³.

¹⁵ Overeenkomstig artikel 24 van het Statuut heeft een ambtenaar recht op bijstand van de instelling ingeval hij of zij of een lid van zijn gezin uit hoofde van zijn hoedanigheid en functie wordt blootgesteld aan vergrijpen tegen persoon of goed. Voorts heeft de ambtenaar overeenkomstig artikel 40 van het Statuut het recht om verlof zonder bezoldiging om redenen van persoonlijke aard op te nemen ten voordele van zijn echtgenoot, zieke kinderen of familieleden. Evenzo kan het recht van de ambtenaar op ouderschapsverlof krachtens artikel 42 bis ten goede komen aan de kinderen en kan het recht van de ambtenaar op verlof om gezinsredenen op grond van artikel 42 ter de echtgenoot en bepaalde bloedverwanten bij ziekte ten goede komen, alsook het recht van de ambtenaar op grond van artikel 55 bis om deeltijds te werken.

¹⁶ Zie de toelichting in punt 47 van deze conclusie.

¹⁷ Arrest van 10 juni 1999, Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punt 19). Dit is herhaald in punt 31 van het heroverwegingsarrest.

¹⁸ Arrest van 11 maart 1975, Porrini e.a. (65/74, EU:C:1975:38).

¹⁹ Arrest van 15 januari 1987, Ainsworth e.a./Commissie en Raad (271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 en 13/85, EU:C:1987:7).

²⁰ Arrest van 16 april 1997, Kuchlenz-Winter/Commissie (T-66/95, EU:T:1997:56).

²¹ Arrest van 21 april 2004, M/Hof van Justitie (T-172/01, EU:T:2004:108).

²² Zoals het geval was in het arrest van 16 april 1997, Kuchlenz-Winter/Commissie (T-66/95, EU:T:1997:56).

²³ Zoals het geval was in het arrest van 21 april 2004, M/Hof van Justitie (T-172/01, EU:T:2004:108).

68. De eerste en tot dusver enige zaak waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie het recht van andere personen dan de ambtenaar zelf om schadevergoeding te vorderen heeft erkend, is het arrest van het Gerecht in de zaak Missir Mamachi di Lusignano (T-401/11 P RENV-RX)²⁴, dat is gewezen na terugverwijzing naar het Gerecht ingevolge het heroverwegingsarrest van het Hof.

69. In het heroverwegingsarrest is erkend dat de vader en de kinderen van de overleden ambtenaar het recht hadden om in eigen naam, en niet in de hoedanigheid van erfgenamen van die ambtenaar, een vordering tot vergoeding van de immateriële schade in te stellen. Het Hof heeft derhalve erkend dat zij „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” waren.

3. Bron van het procedurele recht om een vordering tot schadevergoeding in te stellen op grond van artikel 270 VWEU

70. Waar vindt het recht van andere personen dan ambtenaren om in eigen naam een vordering tot schadevergoeding in te stellen op grond van artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Statuut zijn oorsprong?

71. Mijns inziens vloeit dit voort uit het feit dat in het Statuut is opgenomen dat een instelling aansprakelijk is voor schade, wanneer deze aansprakelijkheid haar oorsprong vindt in de arbeidsverhouding. Hierdoor moet het recht op schadevergoeding die uit een dergelijke niet-contractuele aansprakelijkheid voortvloeit, worden opgeëist door middel van de procedure waarin het Verdrag voor ambtenarenzaken voorziet, namelijk artikel 270 VWEU. Het recht om langs die procedure een schadevordering in te stellen en niet langs de procedure van artikel 268 VWEU, is reeds in die zin gerechtvaardigd in gevallen waarin schadevorderingen door ambtenaren zijn ingesteld.²⁵

72. Mijns inziens geldt hetzelfde wanneer andere personen dan ambtenaren een schadevordering instellen wanneer de schade naar verluidt is veroorzaakt door de niet-nakoming door de instelling van de uit de arbeidsverhouding voortvloeiende verplichtingen. Hierdoor behoren die personen tot „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*”. Indien de schadevordering voortvloeit uit een dergelijke arbeidsverhouding, mag zij alleen worden ingesteld op grond van artikel 270 VWEU, en niet op grond van artikel 268 VWEU.

73. Deze opvatting blijkt mijns inziens ook uit de rechtspraak. Er is een zekere verwarring ontstaan omdat het Hof zich in het heroverwegingsarrest²⁶ op artikel 73, lid 2, onder a), van het Statuut heeft gebaseerd om te bevestigen dat zowel de vader als de kinderen op grond van artikel 270 VWEU bevoegd waren om een schadevordering in te stellen.²⁷

74. In het heroverwegingsarrest wordt echter niet gesuggereerd dat het recht op schadevergoeding en derhalve het aanverwante procedurele recht om een schadevordering in te stellen, zijn gebaseerd op artikel 73 van het Statuut. De verwijzing naar artikel 73 van het Statuut of andere artikelen ervan, zoals artikel 40, 42 ter of 55 bis, dient enkel om aan te geven dat de in die

²⁴ Arrest van 7 december 2017, Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874).

²⁵ Zie de in voetnoot 8 genoemde zaken.

²⁶ Heroverwegingsarrest, punt 34.

²⁷ In haar verzoekschrift in hogere voorziening heeft de Commissie geconcludeerd dat artikel 73, lid 2, onder a), van het Statuut de personen opsomt die krachtens het Statuut recht hebben op schadevergoeding in geval van overlijden van een ambtenaar, zodat alleen zij en niemand anders „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” zijn.

bepalingen genoemde personen procesbevoegdheid kunnen hebben om een vordering tot schadevergoeding in te stellen omdat zij wegens hun door die bepalingen erkende nauwe band met een ambtenaar de door hen aangevoerde immateriële schade kunnen hebben geleden.

75. Hun eventuele recht op schadevergoeding, dat hen tot „een van de in dit Statuut bedoelde personen” maakt, vindt zijn oorsprong in de aansprakelijkheid van de instelling voor de niet-nakoming van de uit de arbeidsverhouding voortvloeiende verplichting jegens de ambtenaar met wie de personen die vergoeding van de immateriële schade vorderen, een nauwe band hadden.

76. Het beroep op deze andere bepalingen mag echter niet worden uitgelegd als een uitsluiting van andere personen. Indien een persoon nergens in het Statuut wordt genoemd, betekent dit niet dat hij niet „een van de in dit Statuut bedoelde personen” kan zijn in die zin dat het Statuut hem rechten op schadevergoeding toekent in geval van het overlijden van een ambtenaar voor wie de instelling waarbij hij werkzaam is, verantwoordelijk is, en met wie de persoon die de schadevergoeding vordert een nauwe band had.

77. Wanneer bijvoorbeeld een nichtje van een overleden ambtenaar schadevergoeding vordert op grond van artikel 270 VWEU, kan haar vordering niet worden afgewezen op de enkele grond dat zij nergens in het Statuut wordt genoemd. Het zal voor haar weliswaar moeilijker zijn om procesbevoegdheid aan te tonen dan een broer of zus, aangezien het Hof zich voor broers en zussen, bij de beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep, kan baseren op de uitdrukkelijke erkenning van hun nauwe band met de ambtenaar. Indien een nichtje echter de nauwe band met de overleden ambtenaar kan aantonen om welke reden zij inderdaad immateriële schade had kunnen lijden, verkeert zij in dezelfde positie als de vader, de moeder, de kinderen of de broers en zussen die in eigen naam een vordering instellen. Zij heeft derhalve het recht een schadevordering in te stellen op grond van artikel 270 VWEU.

4. Rechtvaardiging van de voorgestelde uitlegging van de bevoegdheid om kennis te nemen van schadevorderingen op grond van artikel 270 VWEU

78. Verschillende redenen pleiten voor de voorgestelde ruime betekenis van de uitdrukking „een van de in dit Statuut bedoelde personen” in artikel 91, lid 1, van het Statuut, die resulteert in bevoegdheid krachtens artikel 270 VWEU om kennis te nemen van alle schadevorderingen in verband met de arbeidsverhouding.

79. In de eerste plaats is in de rechtspraak reeds geopteerd voor een ruime uitlegging van de bevoegdheid om kennis te nemen van schadevorderingen op grond van artikel 270 VWEU. Aangezien het Hof bij zijn uitlegging rekening moet houden met zijn eerdere rechtspraak, zou een beperking van de werkingssfeer van artikel 270 VWEU uitdrukkelijk vereisen dat wordt voorbijgegaan aan de eerste reeks zaken betreffende Alessandro Missir Mamachi di Lusignano.²⁸ In deze zaken heeft het Hof het recht erkend van de vader en de kinderen om schadevergoeding te vorderen op grond van artikel 270 VWEU, zonder dat dit recht uitdrukkelijk is voorzien in het Statuut, ook niet in artikel 73 ervan. Het beroep op die bepaling kan derhalve niet worden uitgelegd als een verwijzing naar de rechtsgrondslag voor deze schadevergoedingen. Het gaat

²⁸ Zowel het heroverwegingsarrest als het arrest van 7 december 2017, Missir Mamachi di Lusignano e.a./Commissie (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874).

veeleer slechts om een aanwijzing dat deze personen nauwe banden hebben met de ambtenaar, waardoor zij het recht hebben om vergoeding van de immateriële schade te vorderen ingeval de ambtenaar overlijdt en de instelling waarbij hij of zij werkzaam is, daarvoor aansprakelijk is.

80. De arresten in de eerste reeks zaken (zowel het heroverwegingsarrest als het arrest van het Gerecht na terugverwijzing) kunnen het best aldus worden opgevat dat het Hof op grond van artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Statuut bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tot schadevergoeding wanneer deze verband houden met de arbeidsverhouding tussen een ambtenaar en een instelling van de Unie, ongeacht wie een dergelijk beroep instelt.

81. In het heroverwegingsarrest was de uitlegging van het Hof ingegeven door de toen bestaande context, waarin het Gerecht voor ambtenarenzaken in eerste aanleg bevoegd was om kennis te nemen van zaken die op grond van de procedure van artikel 270 VWEU waren ingesteld.²⁹ Dankzij de ruime uitlegging van die bevoegdheid konden zaken die verband hielden met de arbeidsverhouding met een instelling van de Unie, bij één rechterlijke instantie worden geconcentreerd. Dit heeft bijgedragen tot de doeltreffendheid van de rechtsbescherming.

82. Hoewel het Gerecht voor ambtenarenzaken later is opgeheven en de bevoegdheid weer aan het Gerecht is overgedragen³⁰, geldt dezelfde redenering nog steeds. De ruime uitlegging van de bevoegdheid om kennis te nemen van schadevorderingen op grond van artikel 270 VWEU wordt derhalve in de tweede plaats gerechtvaardigd door de doeltreffendheid van de rechtsbescherming, die wordt bereikt wanneer vorderingen die betrekking hebben op dezelfde, uit de arbeidsverhouding voortvloeiende gebeurtenis kunnen worden geconcentreerd in één gerechtelijke procedure, die door dezelfde rechterlijke instantie of door dezelfde kamer van de rechterlijke instantie wordt behandeld.

83. Ten slotte zorgt de uitlegging volgens welke alle schadevorderingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding met een instelling van de Unie op grond van artikel 270 VWEU moeten worden ingesteld, voor meer duidelijkheid en voorspelbaarheid met betrekking tot de bevoegdheidsregels voor de rechterlijke instanties van de Unie, wat de eerbiediging van de rechtsstaat bevordert.³¹ Door een duidelijke afbakening te maken tussen de bevoegdheid op grond van artikel 268 VWEU en die op grond van artikel 270 VWEU voor schadevorderingen wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie, draagt een dergelijke uitlegging bij tot de definitie van de rechterlijke opbouw van de Unie³² en verbetert zij de individuele toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie.

84. In het licht van het voorgaande zal ik nu de argumenten beoordelen die de Commissie in het kader van de onderhavige hogere voorziening heeft aangevoerd.

²⁹ Besluit 2004/752/EG, Euratom van de Raad van 2 november 2004 tot instelling van een Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie (PB 2004, L 333, blz. 7).

³⁰ Verordening (EU, Euratom) 2016/1192 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de overdracht aan het Gerecht om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden (PB 2016, L 200, blz. 137).

³¹ De voorzienbaarheid van de rechtsnormen wordt door de Commissie van Venetië begrepen in het kader van de vereisten van de rechtsstaat. Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië), *Rule of Law Checklist*, Straatsburg, 2016, blz. 15.

³² Standpuntbepaling van advocaat-generaal Wathelet bij de heroverweging van het arrest Missir Mamachi di Lusignano/Commissie (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, punten 60-62).

B. Beoordeling van het eerste middel

1. Eerste onderdeel van het eerste middel

85. In het eerste onderdeel van het eerste middel stelt de Commissie dat het Gerecht (in de punten 48-64 van het bestreden arrest) blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 91, lid 1, van het Statuut, en dat deze uitlegging in strijd is met het standpunt dat het Hof in het heroverwegingsarrest heeft ingenomen.

86. In de eerste plaats is de Commissie van mening dat de opvatting van het Gerecht dat „broers en zussen ‚in het Statuut [zijn] bedoeld’, juist vanwege hun familiebanden met de overleden ambtenaar”³³, en de redenering die daartoe heeft geleid, een onjuiste uitlegging van het betrokken recht vormen.

87. Volgens de Commissie kon het recht van broers en zussen om een beroep in te stellen waarmee zij op grond van artikel 270 VWEU vergoeding van de immateriële schade konden vorderen, alleen gestoeld zijn op artikel 73 van het Statuut. Dat standpunt is gebaseerd op de uitlegging die de Commissie geeft aan de beoordeling van het Hof in het heroverwegingsarrest. In dat verband betoogt de Commissie dat de beoordeling van het Gerecht in strijd is met punt 34 van dat arrest.

88. In punt 34 van het heroverwegingsarrest heeft het Hof het volgende verklaard: „Artikel 73, lid 2, onder a), van het [Statuut] wijst de ‚nakomelingen’ en de ‚bloedverwanten in opgaande lijn’ van de ambtenaar uitdrukkelijk aan als personen die bij het overlijden van laatstgenoemde in aanmerking kunnen komen voor een uitkering. Hieruit volgt dat zowel verzoeker als de kinderen van de overleden ambtenaar in deze bepaling bedoelde personen zijn.”

89. Verweerders betogen echter dat ditzelfde punt niet uitsluit dat ook personen die niet in artikel 73 van het Statuut worden genoemd, een beroep kunnen instellen op grond van artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van dat Statuut, en dat het Hof in het heroverwegingsarrest ook niet in die zin heeft geoordeeld. Integendeel, dat deel van de redenering van het Hof geeft enkel aan dat nakomelingen en bloedverwanten in opgaande lijn personen zijn die recht hebben op verzekeringsuitkeringen (maar niet op schadevergoeding!).

90. De uitlegging volgens welke artikel 73 van het Statuut relevant is om de nauwe band aan te geven tussen een ambtenaar en de persoon die de vordering instelt, maar niet strikt noodzakelijk is om een schadevordering te mogen instellen, vormt een coherente uitlegging van de rechtspraak van het Hof.³⁴ Deze uitlegging wordt ook bevestigd door andere delen van het heroverwegingsarrest van het Hof, met name de punten 38 en 42. In die punten wordt bevestigd dat het feit dat de vordering haar oorsprong vindt in de arbeidsverhouding, „zelfs al betreft het een beroep tot schadevergoeding”, doorslaggevend is voor de vaststelling van het recht om een beroep in te stellen. Bevoegdheid krachtens artikel 270 VWEU ontstaat dus wanneer „een beroep tot schadevergoeding [wordt] ingesteld door *eenieder* die, ofschoon hij geen ambtenaar is, in dat [Statuut] wordt bedoeld wegens familiebanden die hij met een ambtenaar onderhoudt, *wanneer het geschil zijn oorsprong vindt in de arbeidsverhouding* tussen die ambtenaar en de betrokken instelling”³⁵.

³³ Bestreden arrest, punt 62.

³⁴ Zie de toelichting in de punten 70-77 van deze conclusie.

³⁵ Heroverwegingsarrest, punt 42; cursivering van mij.

91. Ik heb reeds uiteengezet waarom de formalistische uitlegging van het standpunt van het Hof in het heroverwegingsarrest onjuist is. In wezen kan dit arrest niet aldus worden begrepen dat het Hof heeft geoordeeld dat het recht op schadevergoeding van de vader en de kinderen wordt geregeld door artikel 73 van het Statuut. Deze bepaling regelt het recht op verzekering tot een bepaald bedrag, maar niet het recht op schadevergoeding. Zoals het Gerecht terecht heeft uiteengezet, kan het beroep op artikel 73 van het Statuut in het heroverwegingsarrest alleen worden begrepen als een aanwijzing voor de nauwe band van verzoekers met de overleden ambtenaar.

92. Het aanvoeren van hetzij artikel 73, hetzij artikel 40, 42 ter of 55 bis van het Statuut, die geen van alle de aansprakelijkheid voor schadevergoeding regelen, bij de beoordeling van het recht van de vader, de moeder, de kinderen of de broer en zus om een schadevordering in te stellen op grond van artikel 270 VWEU, is slechts een aanwijzing voor de *op het eerste gezicht waarschijnlijk* procesbevoegdheid van deze verzoekers. De reden om artikel 270 VWEU te verkiezen boven artikel 268 VWEU als grond voor hun beroepen is ingegeven door het feit dat zij „*een van de in dit Statuut bedoelde personen*” zijn omdat zij schadevergoeding vorderen die zou voortvloeien uit de aansprakelijkheid van de instelling op grond van de arbeidsverhouding van een ambtenaar met wie zij een nauwe band hadden.

93. Het Gerecht heeft zijn conclusie dat broers en zussen het recht hadden om vergoeding van de immateriële schade te vorderen dus terecht gebaseerd op hun nauwe band met de overleden ambtenaar, zoals erkend door een aantal bepalingen van het Statuut.

94. De Commissie heeft die opvatting gekwalificeerd als een „principeel standpunt” waarvan moet worden uiteengezet hoe een „familieband kan worden ingeroepen op grond van artikel 91, lid 1, van het Statuut”. Indien de Commissie met „principeel standpunt” een algemeen toepasselijke juridische uitlegging van de bevoegdheid van het Hof op het gebied van ambtenarenzaken heeft bedoeld, ben ik van mening dat het Gerecht zijn opvatting voldoende heeft toegelicht door te herhalen dat de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 270 VWEU en artikel 91, lid 1, van het Statuut haar rechtvaardiging vindt in het verband tussen de vordering en de arbeidsverhouding en de daarmee samenhangende aansprakelijkheid van de instelling van de Unie.

95. Aangezien in de eerdere rechtspraak van het Hof de aansprakelijkheid voor schade in het Statuut is geïntegreerd, kan eenieder die redelijkerwijs kan stellen een nauwe band te hebben met de ambtenaar wiens arbeidsverhouding in het geding is, een beroep op grond van artikel 270 VWEU instellen. Personen wier nauwe band uitdrukkelijk wordt erkend door het Statuut, ongeacht in welke context, verkeren in een goede positie om hun procesbevoegdheid aan te tonen, maar de vermelding van die personen in het Statuut is geen voorwaarde voor noch een wettelijk recht op hun procedurele rechten. Het is enkel een wettelijke erkenning dat deze personen hoogstwaarschijnlijk nauwe banden hebben met de ambtenaar en bijgevolg vergoeding kunnen vorderen voor immateriële schade in geval van overlijden van de ambtenaar.

96. Het Gerecht heeft derhalve geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de procedurele rechten van broers en zussen om op grond van artikel 270 VWEU een vordering tot vergoeding van de immateriële schade in te stellen, worden gerechtvaardigd door hun nauwe band met de ambtenaar wiens arbeidsverhouding met de Commissie aan de oorsprong van hun vordering ligt.

97. Het Gerecht heeft evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de omstandigheid dat broers en zussen niet op de lijst van artikel 73 van het Statuut staan, niet betekent dat hun „de procedurele mogelijkheid zou worden ontnomen om op grond van artikel 270 VWEU vergoeding van hun eigen schade te vorderen”³⁶. Ten slotte heeft het Gerecht ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te concluderen dat het heroverwegingsarrest een dergelijke uitlegging toelaat.

98. In de tweede plaats betoogt de Commissie dat de door het Gerecht gekozen oplossing in strijd is met het vereiste van artikel 91, lid 1, van het Statuut dat het beroep betrekking moet hebben op de wettigheid van een besluit waardoor de verzoeker zich bezwaard acht.

99. Dit argument moet worden verworpen omdat het door verzoekers ingestelde beroep tot schadevergoeding is gebaseerd op de stelling dat een dergelijk besluit onwettig is. Vóór de instelling van het beroep hebben de broer en de zus immers, zoals voorgeschreven door artikel 90 van het Statuut, waarnaar artikel 91, lid 1, van het Statuut verwijst, de Commissie verzocht om hun schadevergoeding te betalen, hetgeen de Commissie heeft geweigerd. Pas na het negatieve antwoord van de Commissie hebben zij bij het Gerecht beroep tot schadevergoeding ingesteld. Hoewel schadevergoeding wordt gevorderd ingevolge onwettig nalaten van de Europese Commissie ten aanzien van de overleden ambtenaar, vereist het beroep tegelijk dat de weigering van de Commissie nietig wordt verklaard.

100. Het procedurele vereiste van voorafgaande uitputting van de administratieve procedure voor de bevoegde instelling van de Unie is een noodzakelijke stap voor de instelling van beroep tot schadevergoeding op grond van de procedure van artikel 270 VWEU. Bij een beroep tot schadevergoeding – ook als het beroep door de ambtenaar zelf wordt ingesteld – ligt soms het bestreden besluit waarmee de instelling de ambtenaar bepaalde voordelen weigert, aan de basis van de schade, maar soms ligt een ander besluit of het nalaten om te handelen van de instelling aan de basis van de schade.³⁷ In dit laatste geval kan de schadevordering echter pas worden ingesteld nadat schadevergoeding aan de betrokken instelling is gevraagd en zij die heeft geweigerd.³⁸ Derhalve kan één onwettig besluit (of nalaten) aan de basis liggen van de schade, maar moet het beroep worden ingesteld tegen het besluit waarmee de gevorderde schadevergoeding wordt geweigerd.³⁹ Dit was het geval in de onderhavige zaak.

101. Hieraan zou ik willen toevoegen dat juist het feit dat hetzelfde onderliggend onwettig besluit (of nalaten) aanleiding heeft gegeven tot de schadevorderingen in alle betrokken zaken, ongeacht of de vordering door de kinderen als erfgenamen van de ambtenaar is ingesteld, of door de vader, de moeder en de kinderen in eigen naam, of door de broer en zus die eveneens vergoeding van hun persoonlijke immateriële schade eisen, ervoor pleit om deze vorderingen onder dezelfde procedurele regeling te concentreren.

102. Kortom, het feit dat andere personen dan de ambtenaren zich formeel kunnen beroepen op artikel 270 VWEU doet niet af aan de procedurele vereisten van het Statuut en doet evenmin af aan het vereiste dat het beroep betrekking moet hebben op de wettigheid van een besluit waardoor de verzoeker zich bezwaard acht. De uitlegging van het Gerecht is derhalve niet in strijd met de bewoordingen van artikel 91, lid 1, van het Statuut, zoals de Commissie beweert. Dit argument moet derhalve worden verworpen.

³⁶ Bestreden arrest, punt 61.

³⁷ Zie bijvoorbeeld arrest van 11 juni 2019, De Esteban Alonso/Commissie (T-138/18, EU:T:2019:398).

³⁸ Zie bijvoorbeeld arrest van 12 juli 2012, Commissie/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punt 61).

³⁹ Zie bijvoorbeeld arrest van 23 oktober 2003, Sautelet/Commissie (T-25/02, EU:T:2003:285).

103. In de derde plaats betoogt de Commissie dat door de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen te baseren op de nauwe band van een persoon met de ambtenaar, aan het Hof de discretionaire bevoegdheid wordt verleend om te beoordelen of er sprake is van een besluit waardoor de verzoeker wordt benadeeld.

104. Dit argument berust op een onjuiste opvatting van de Commissie van de reden om zich niet enkel op artikel 91, lid 1, van het Statuut te beroepen, maar ook op andere artikelen ervan. De Commissie stelt namelijk dat indien de procesbevoegdheid van een verzoeker slechts is gebaseerd op een bepaling waaruit blijkt dat hij een nauwe band heeft met de ambtenaar, „een verzoeker altijd kan worden beschouwd als een van de in dit Statuut bedoelde personen, ongeacht het verband tussen het door hem bestreden besluit en de in het Statuut vastgestelde verplichtingen”.

105. In de onderhavige zaak is de procesbevoegdheid van verzoekers niet gebaseerd op artikelen van het Statuut waaruit hun nauwe band met de ambtenaar blijkt (zoals artikel 40, 42 ter of 55 bis). Hun procesbevoegdheid vloeit voort uit het verband tussen de gestelde schade en de arbeidsverhouding met de instelling. Derhalve kunnen de broer en zus van de overleden ambtenaar een beroep tot schadevergoeding instellen op grond van artikel 270 VWEU wegens het verband tussen de schadevergoeding die zij vorderen, en het bestreden besluit waarmee de Commissie haar verplichting niet is nagekomen die voortvloeit uit de arbeidsverhouding met de overleden ambtenaar.

106. Aangezien de schadevordering verband houdt met de arbeidsverhouding van de ambtenaar met wie verzoeker een nauwe band moeten aantonen, ben ik van mening dat de beoordelingsbevoegdheid van het Hof adequaat georiënteerd en beperkt is. De beoordelingsbevoegdheid van het Hof bij de beoordeling of de betrokkene op het eerste gezicht recht zou kunnen hebben op de gevorderde schadevergoeding, verschilt niet van de beoordelingsbevoegdheid waarover rechterlijke instanties doorgaans beschikken wanneer zij over om het even welke schadevordering beslissen.

107. Bijgevolg moeten de argumenten dat de bevoegdheid van het Hof om de procesbevoegdheid van verzoekers te beoordelen discretionair is, worden afgewezen.

108. Wat de stelling van de Commissie betreft dat aanvaarding van het standpunt van het Gerecht tot gevolg heeft dat ook vakbonden een beroep kunnen instellen, volstaat het eraan te herinneren dat volgens vaste rechtspraak artikel 91 van het Statuut alleen van toepassing is op individuele geschillen. Met andere woorden, vorderingen die in wezen als collectief worden beschouwd, zoals door een vakbond ingestelde vorderingen, vallen er niet onder.⁴⁰

109. Gelet op een en ander ben ik van mening dat het eerste onderdeel van het eerste middel moet worden afgewezen.

2. Tweede onderdeel van het eerste middel

110. In het tweede onderdeel van haar eerste middel uit de Commissie kritiek op de punten 134 en 135 van het bestreden arrest en stelt zij in wezen dat alleen de in artikel 73 van het Statuut uitdrukkelijk genoemde personen de in dit Statuut bedoelde personen zijn die aanspraak kunnen

⁴⁰ Arrest van 8 oktober 1974, *Union syndicale – Service public européen e.a./Raad* (175/73, EU:C:1974:95, punt 19).

maken op vergoeding door de Commissie van immateriële schade als gevolg van het overlijden van een ambtenaar. Broers en zussen worden in deze bepaling niet genoemd en hun vordering had afgewezen moeten worden.

111. Punt 134 van het bestreden arrest is slechts een verwijzing naar de punten 33 en 34 van het heroverwegingsarrest. Aangezien deze kwestie reeds in het eerste onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening van de Commissie aan de orde is gesteld, gelden dezelfde argumenten als die welke reeds met betrekking tot het eerste onderdeel van het eerste middel zijn aangevoerd.

112. In punt 135 van het bestreden arrest wordt uiteengezet dat de motivering die ten grondslag ligt aan de punten 33 en 34 van het heroverwegingsarrest van het Hof erin bestond alle schadevorderingen die hun oorsprong vinden in de arbeidsverhouding met een instelling van de Unie, onder de bevoegdheid van het Gerecht voor ambtenarenzaken te concentreren. Om die reden zijn deze zaken aldus uitgelegd dat zij onder de bevoegdheid vallen waarin artikel 270 VWEU voorziet. Deze beoordeling lijkt mij juist.

113. In het bestreden punt wordt voorts uiteengezet dat in punt 35 van het heroverwegingsarrest is verduidelijkt dat de vraag of de vader daadwerkelijk recht had op de gewaarborgde uitkeringen geen rol speelde bij de bepaling of hij het recht had een schadevordering in te stellen op grond van artikel 270 VWEU. Indien de uitlegging wordt aanvaard dat artikel 73 van het Statuut slechts de nauwe band van een persoon met de ambtenaar aantoont en niet bepalend is voor diens recht om een beroep in te stellen, geeft het Gerecht met zijn uiteenzetting in dat punt geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

114. Derhalve moet ook het tweede onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

VI. Conclusie

115. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het eerste middel van de hogere voorziening moet worden afgewezen, onverminderd de gegrondheid van het andere middel van de hogere voorziening.