CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 12 januari 2023 [1]

Zaak C-513/21 P

DI
tegen

Europese Centrale Bank

„Hogere voorziening – Personeel van de Europese Centrale Bank (ECB) – Arbeidsvoorwaarden – Bevoegde autoriteit – Delegatie – Tuchtprocedure – Beëindiging van de arbeidsovereenkomst van de rekwirant – Beroep tot nietigverklaring en tot schadevergoeding”

I. Inleiding

1. Met zijn hogere voorziening vordert DI vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 9 juni 2021, DI/ECB (T-514/19, EU:T:2021:332; hierna: „bestreden arrest”), houdende verwerping van het door hem krachtens artikel 270 VWEU en artikel 50 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie ingestelde beroep dat strekte tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) van 7 mei 2019 om hem zonder opzegtermijn tuchtrechtelijk ontslag te verlenen (hierna: „ontslagbesluit”), en van het besluit van 25 juni 2019 houdende weigering om de procedure te heropenen (hierna samen met het ontslagbesluit: „litigieuze besluiten”), ten tweede, gelasting van zijn herplaatsing met ingang van 11 mei 2019 en, ten derde, toekenning van een vergoeding voor de immateriële schade die hij door de litigieuze besluiten en door de duur van de tuchtprocedure zou hebben geleden.

2. Overeenkomstig het verzoek van het Hof zal deze conclusie beperkt blijven tot een analyse van het eerste middel van de hogere voorziening. Dit middel betreft een onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven bij het afwijzen van een van de middelen van het beroep tot nietigverklaring, namelijk dat inzake onbevoegdheid van degene die de litigieuze besluiten heeft vastgesteld.

3. Met zijn eerste middel stelt rekwirant in wezen dat de litigieuze besluiten volgens de in casu toepasselijke regeling hadden moeten worden vastgesteld door een namens een delegans optredende gedelegeerde, terwijl die besluiten in het onderhavige geval zijn vastgesteld door de delegans zelf. Dit middel biedt het Hof de gelegenheid zich te buigen over de binnen de ECB toegepaste machtigingsprocedure en, meer in het algemeen, over de problematiek inzake intra-institutionele delegatie van bevoegdheden op het gebied van personeelsbeheer.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

II. Toepasselijke bepalingen

A. ESCB-statuten

4. Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) en van de ECB, dat is gehecht aan het VEU en aan het VWEU (hierna: „ESCB-statuten"), bepaalt in artikel 12.3 het volgende:

„De raad van bestuur neemt een reglement van orde aan waarin de interne organisatie van de ECB en haar besluitvormende organen wordt geregeld."

5. Artikel 36.1 van de ESCB-statuten luidt als volgt:

„De raad van bestuur stelt op voorstel van de directie de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de ECB vast."

B. Arbeidsvoorwaarden

6. Op basis van artikel 36.1 van de ESCB-statuten heeft de raad van bestuur van de ECB het besluit van 9 juni 1998 inzake de goedkeuring van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van de Europese Centrale Bank vastgesteld, dat is gewijzigd op 31 maart 1999[2]. Artikel 44 van de arbeidsvoorwaarden, in de versie die van kracht was ten tijde van de feiten van de onderhavige zaak (hierna: „arbeidsvoorwaarden"), bepaalt het volgende:

„Afhankelijk van het geval kunnen jegens personeelsleden of voormalige personeelsleden die zich opzettelijk of door nalatigheid schuldig hebben gemaakt aan plichtsverzuim, de volgende tuchtmaatregelen worden getroffen:

[…]

(ii) de directie kan bovendien een van de volgende maatregelen opleggen:

[…]

– ontslag met of zonder inachtneming van de opzegtermijn […];

– het tijdelijk of voorgoed geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren van het recht van een personeelslid dat een ouderdomspensioen of een invaliditeitsuitkering ontvangt, op een dergelijk pensioen of een dergelijke uitkering […]."

C. Reglement van orde

7. Op basis van artikel 12.3 van de ESCB-statuten heeft de raad van bestuur het reglement van orde van de ECB (hierna: „reglement van orde") vastgesteld.

8. Volgens artikel 10.2 van dit reglement van orde vallen alle arbeidseenheden van de ECB onder het beheer van de directie.

[2] PB 1999, L 125, blz. 32.

9. Artikel 21, „Arbeidsvoorwaarden", van dit reglement van orde, in de tot in 2004 geldende versie, die sindsdien geen wijziging heeft ondergaan die van invloed is op de redenering in deze conclusie, luidde als volgt:

„21.1. De arbeidsverhouding tussen de ECB en haar personeel wordt bepaald door de arbeidsvoorwaarden en de personeelsverordeningen en -regelingen.

21.2. De arbeidsvoorwaarden worden op voorstel van de directie door de raad van bestuur goedgekeurd en geamendeerd. Uit hoofde van de in dit reglement van orde vastgelegde procedure wordt de algemene raad geraadpleegd.

21.3. De arbeidsvoorwaarden worden ten uitvoer gelegd middels personeelsverordeningen en -regelingen, welke door de directie worden goedgekeurd en geamendeerd.

21.4. Het personeelscomité wordt geraadpleegd alvorens tot goedkeuring van de nieuwe arbeidsvoorwaarden of personeelsverordeningen en -regelingen wordt overgegaan. Het advies van het comité wordt respectievelijk aan de raad van bestuur of de directie voorgelegd."

D. Personeelsverordeningen en -regelingen

10. Op basis van artikel 21.3 van het reglement van orde en van artikel 9, onder a), van de arbeidsvoorwaarden heeft de directie van de ECB de „European Central Bank Staff Rules" (hierna: „personeelsverordeningen en -regelingen") vastgesteld, waarvan artikel 8.3.17 luidt als volgt:

„De in naam van de directie optredende Chief Services Officer, voor personeelsleden in salarisschaal I of lager, of de directie, voor personeelsleden in een salarisschaal daarboven, beslist welke tuchtmaatregel het meest geschikt is […]".

III. Voorgeschiedenis van het geding

11. De voorgeschiedenis van het geding is in de punten 1 tot en met 26 van het bestreden arrest uiteengezet als volgt:

„1 [Rekwirant], DI, is in 1999 bij de [ECB] in dienst getreden. […]

2 Bij verschillende nota's van 13 december 2013 tot en met 23 november 2015 heeft de zorgverzekeringsbeheerder van de ECB (hierna: ‚vennootschap A') de ECB in kennis gesteld van twee reeksen feiten. In de eerste plaats had [rekwirant] haar op onrechtmatige wijze facturen voor fysiotherapie ter vergoeding voorgelegd, terwijl deze waren verstrekt door B, een schoonheidsspecialist, en in de tweede plaats had hij ook om vergoeding verzocht van valse kwitanties voor apotheekkosten.

[…]

4 Bij besluit van 21 oktober 2014 heeft de directie van de ECB besloten om [rekwirant] te schorsen en met ingang van november 2014 voor een periode van maximaal vier maanden 30 % op zijn basissalaris in te houden. Dit besluit was ingegeven door de door vennootschap A verstrekte informatie en door de noodzaak om het strafrechtelijk onderzoek en de tuchtrechtelijke gevolgen in stand te houden.

[…]

6 Na [rekwirant] op 3 februari 2016 te hebben gehoord, heeft het directoraat-generaal (DG) Human Resources, Budget en Organisatie van de ECB op 8 september 2016 op grond van artikel 8.3.2 van de personeelsverordeningen en -regelingen van de ECB (hierna: ‚personeelsverordeningen en -regelingen') een ‚rapport over een mogelijk plichtsverzuim' (hierna: ‚rapport nr. 1') opgesteld. In dit rapport werden [rekwirant] twee reeksen feiten verweten. In de eerste plaats zou [rekwirant] van 12 november 2009 tot en met 29 september 2014 bij vennootschap A 86 facturen hebben ingediend voor door B verrichte fysiotherapiebehandelingen ten behoeve van [de echtgenote van rekwirant], hun kinderen en [rekwirant] zelf, voor een bedrag van 61 490 EUR, waarvan hem 56 041,09 EUR zou zijn vergoed, hoewel B geen fysiotherapeut maar schoonheidsspecialist zou zijn. In de tweede plaats zou [rekwirant] tussen februari 2009 en september 2013 ook op frauduleuze wijze handgeschreven apotheekkwitanties voor een totaalbedrag van 21 289,08 EUR aan vennootschap A hebben overgelegd, die deze ten belope van 19 427,86 EUR zou hebben vergoed.

[…]

8 Op 18 november 2016 heeft de ‚namens de directie optredende' Chief Services Officer van de ECB een tuchtprocedure tegen [rekwirant] ingeleid wegens vermeend plichtsverzuim waarvoor het tuchtcomité moest worden geraadpleegd, en heeft hij dit comité verzocht overeenkomstig artikel 8.3.15 van de personeelsverordeningen en -regelingen een advies uit te brengen. Deze procedure, die naar aanleiding van rapport nr. 1 werd ingeleid, had betrekking op de feiten met betrekking tot de fysiotherapiefacturen en de apotheekkwitanties.

9 Het tuchtcomité heeft verschillende brieven met [rekwirant] gewisseld en heeft hem op 13 februari 2017 gehoord.

10 Op 5 september 2017 heeft DG Human Resources, Budget en Organisatie van de ECB een tweede ‚rapport betreffende een mogelijk plichtsverzuim' (hierna: ‚rapport nr. 2') in de zin van artikel 8.3.2 van de personeelsverordeningen en -regelingen opgesteld. Dit rapport betrof bijlesfacturen voor de huiswerkbegeleiding van de twee kinderen van [rekwirant], waarvan [rekwirant] op grond van artikel 3.8.4 van de personeelsverordeningen en -regelingen in 2010, 2012, 2014 en opnieuw in januari 2017 om vergoeding had verzocht. Volgens dat rapport bestond er een redelijk vermoeden dat de door bijlesgever C opgestelde bijlesfacturen niet echt en authentiek waren.

11 In het licht van rapport nr. 2 heeft de ‚namens de directie optredende' Chief Services Officer op 19 september 2017 besloten het mandaat van het tuchtcomité tot deze feiten uit te breiden.

[…]

13 Op 17 oktober 2017 heeft het tuchtcomité [rekwirant] en diens echtgenote gehoord.

[…]

15 Op 11 april 2018 heeft het tuchtcomité zijn advies uitgebracht. In eerste instantie was dit comité van mening dat onvoldoende was aangetoond dat de fysiotherapiefacturen onecht waren, doch dat [rekwirant] wel wist dat B geen fysiotherapeut maar een schoonheidsspecialist was, of dat hij op zijn minst haar kwalificatie in twijfel had moeten trekken. Vervolgens meende het tuchtcomité dat de feiten die aan de verwijten betreffende de indiening van apotheekkwitanties en bijlesfacturen ten grondslag lagen, evenmin voldoende waren aangetoond en dat de procedure dienaangaande diende te worden afgesloten, onder voorbehoud van heropening ervan indien nieuw bewijsmateriaal zou worden aangevoerd. Gelet op het voorgaande heeft het tuchtcomité aanbevolen om [rekwirant] een sanctie op te leggen bestaande in een tijdelijke salarisverlaging van 400 EUR per maand gedurende een periode van twaalf maanden.

16. Nadat [rekwirant] zijn opmerkingen over het advies van het tuchtcomité van 11 april 2018 had ingediend, heeft de Chief Services Officer hem in kennis gesteld van het besluit van de directie van 10 juli 2018 om in deze zaak zelf het tuchtgezag uit te oefenen (hierna: ‚besluit van 10 juli 2018').

17. Vervolgens heeft de Chief Services Officer [rekwirant] in kennis gesteld van een ontwerpbesluit van de directie om hem te ontslaan zonder inachtneming van de opzegtermijn. Daarop volgde een briefwisseling.

18. Op 7 mei 2019 heeft de directie besloten om [rekwirant] te ontslaan zonder opzegtermijn [door middel van het ontslagbesluit].

[…]

25. Bij brief van 12 juni 2019 heeft [rekwirant] de Chief Services Officer in kennis gesteld van de uitkomst van de door [een nationale autoriteit] ter zake van de bijlesfacturen ingeleide procedure en heeft hij de ECB verzocht haar ontslagbesluit te herzien.

26. Bij brief van 26 juni 2019 heeft de Chief Services Officer [rekwirant] in kennis gesteld van het besluit van de directie van 25 juni 2019 om de tuchtprocedure niet te heropenen […]. […]"

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

12. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 juli 2019, heeft rekwirant een beroep ingesteld dat strekte tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten, tot zijn herplaatsing en tot vergoeding van immateriële schade.

13. Ter ondersteuning van zijn vordering tot nietigverklaring heeft rekwirant negen middelen aangevoerd, die door het Gerecht zijn weergegeven als tien middelen. Het eerste middel was ontleend aan onbevoegdheid van degene die de litigieuze besluiten had vastgesteld.

14. Zoals het Gerecht in de punten 43, 44 en 47 van het bestreden arrest heeft samengevat, heeft rekwirant in wezen betoogd dat voor de uit het besluit van 10 juli 2018 voortvloeiende intrekking van de delegatie aan de Chief Services Officer het personeelscomité had moeten worden

geraadpleegd. Volgens rekwirant was dat besluit bij gebreke van een dergelijke raadpleging onregelmatig, met als gevolg dat het ontslagbesluit was genomen door de directie in plaats van door het daartoe wettelijk bevoegde gezag.

15. Meer in het bijzonder heeft rekwirant in de eerste plaats aangevoerd dat het besluit van 10 juli 2018 een wijziging van de personeelsverordeningen en -regelingen vormde, waarvoor overeenkomstig artikel 21 van het reglement van orde en het beginsel van parallelle procedures het personeelscomité moest worden geraadpleegd. Rekwirant heeft in de tweede plaats betoogd dat, ook al zou alleen hij door het besluit van 10 juli 2018 zijn geraakt, de mogelijkheid voor de directie om individuele gevallen aan de orde te stellen betekent dat artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen niet kan worden beschouwd als een definitieve bepaling, maar een bepaling vormt die naar goeddunken van de ECB kan worden gewijzigd. In tuchtzaken zijn rechtszekerheid en openbaarheid volgens rekwirant echter onontbeerlijk. In die omstandigheden meent hij dat raadpleging van het personeelscomité nuttig zou zijn geweest.

16. Het Gerecht heeft dit middel om de in de punten 44 tot en met 52 van het bestreden arrest uiteengezette redenen ongegrond verklaard. Het heeft namelijk in de eerste plaats vastgesteld dat het besluit van 10 juli 2018 een individuele strekking had en niet leidde tot een wijziging van de personeelsverordeningen en -regelingen waarvoor ter wille van de rechtszekerheid en de openbaarheid het personeelscomité had moeten worden geraadpleegd. Het Gerecht heeft in de tweede plaats om te beginnen opgemerkt dat artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen, dat de Chief Services Officer belast met het „namens de directie” nemen van individuele ontslagbesluiten, aansluit bij de ruime beoordelingsvrijheid waarover de instellingen van de Unie beschikken om hun diensten op basis van hun behoeften te organiseren, alsmede dat het rechtszekerheidsbeginsel niet uitsluit dat de besluiten van de Chief Services Officer op dit gebied de besluiten weergeven van de directie, die daarvoor de volledige verantwoordelijkheid draagt en aan wie zij juridisch kunnen worden toegerekend. Voorts heeft het Gerecht erop gewezen dat dat artikel was bekendgemaakt en dat de keuze van de ECB om het besluit van 10 juli 2018 niet openbaar te maken, was ingegeven door het belang van rekwirant, aan wie dat besluit was betekend. Tot slot heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat rekwirant overigens geen enkele waarborg was ontzegd, aangezien de collegiale uitoefening van een bevoegdheid in beginsel meer bescherming biedt.

V. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

17. Rekwirant verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de litigieuze besluiten nietig te verklaren, en hoe dan ook de ECB te veroordelen tot vergoeding van de door hem geleden immateriële schade, die wordt begroot op 20 000 EUR. Ook verzoekt hij het Hof de ECB te verwijzen in de kosten van de procedure bij het Gerecht en bij het Hof.

18. De ECB verzoekt het Hof de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen en rekwirant te verwijzen in de kosten.

VI. Analyse

19. Met zijn eerste middel komt rekwirant op tegen de overwegingen van het Gerecht in de punten 44 tot en met 52 van het bestreden arrest.

20. Het Gerecht heeft in wezen geoordeeld dat de directie op grond van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen bevoegd was om de litigieuze besluiten vast te stellen. Rekwirant stelt dat dit niet het geval is, aangezien het besluit van 10 juli 2018, doordat het is vastgesteld zonder voorafgaande raadpleging van het personeelscomité, de verdeling van de bevoegdheden binnen de ECB niet heeft gewijzigd, zodat alleen de Chief Services Officer bevoegd was om de litigieuze besluiten vast te stellen.

21. In haar memorie van antwoord en van dupliek uit de ECB twijfels over de ontvankelijkheid van het eerste middel van de hogere voorziening. Zij is hoe dan ook van mening dat dit middel ongegrond is.

A. Ontvankelijkheid

22. Volgens de ECB geeft rekwirant met het eerste middel niet nauwkeurig genoeg aan tegen welke onderdelen van het bestreden arrest het is gericht, en herhaalt hij met dit middel slechts het standpunt dat hij reeds in eerste aanleg heeft verdedigd.

23. De ECB stelt bovendien dat uit het argument van rekwirant dat het besluit van 10 juli 2018 de personeelsverordeningen en -regelingen heeft gewijzigd, niet duidelijk blijkt of dit argument een feitelijke vraag of een rechtsvraag betreft.

24. Meer bepaald merkt de ECB op dat het Gerecht in de punten 45 en 51 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat „het besluit van 10 juli 2018 er […] niet toe [heeft] geleid dat artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen is ingetrokken" en dat „[dit besluit] niet leidt tot een wijziging van de personeelsverordeningen en -regelingen". De ECB stelt in dit verband dat rekwirant in zijn verzoekschrift in hogere voorziening beweert dat die vaststellingen van het Gerecht feitelijke elementen zijn. Zij verwijst daarbij naar de passage van het verzoekschrift in hogere voorziening volgens welke „het […] *een feit* is dat het besluit van 10 juli 2018 de personeelsverordeningen en -regelingen heeft gewijzigd"[3]. De ECB verklaart dat zij die bewering onderschrijft en merkt op dat het argument van rekwirant dat de personeelsverordeningen en -regelingen zijn gewijzigd, dus niet-ontvankelijk lijkt te zijn.

25. Om te beginnen dient echter te worden vastgesteld dat rekwirant in het kader van zijn eerste middel aangeeft tegen welke punten van het bestreden arrest dit middel is gericht, alsook uiteenzet waarom hij van mening is dat in die punten een onjuiste rechtsopvatting wordt vertolkt. Zoals uit de inhoudelijke analyse van de zaak hieronder blijkt, zijn die twee aspecten duidelijk en nauwkeurig genoeg om het Hof in staat te stellen uitspraak te doen over de hogere voorziening.

26. Vervolgens moet worden opgemerkt dat het eerste middel betrekking heeft op een onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven bij de uitlegging en toepassing van het Unierecht, op grond waarvan het Gerecht tot het oordeel is gekomen dat de directie bevoegd was om de litigieuze besluiten vast te stellen, en het in het kader van het beroep tot nietigverklaring aangevoerde middel inzake onbevoegdheid van degene die deze besluiten heeft vastgesteld, heeft afgewezen. Het is vaste rechtspraak dat in een dergelijk geval de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw kunnen worden behandeld.

[3] Cursivering van mij om de onderstreping door de ECB in haar memorie van antwoord weer te geven.

Indien een rekwirant zijn hogere voorziening niet aldus kon baseren op middelen en argumenten die al voor het Gerecht zijn aangevoerd, zou de procedure in hogere voorziening immers deels aan betekenis verliezen. [4]

27. Ten slotte is de vraag wat het rechtskarakter is van een handeling van de administratie en welke gevolgen die handeling teweegbrengt, anders dan de ECB lijkt te suggereren, een rechtsvraag. Dit geldt des te meer wanneer die handeling, zoals rekwirant beweert, kan leiden tot een wijziging van de regels die op het onderhavige geval van toepassing zijn.

28. Het eerste middel van de hogere voorziening is bijgevolg ontvankelijk.

B. Ten gronde

1. Argumenten van partijen

29. Rekwirant voert ter ondersteuning van zijn eerste middel drie argumenten ten gronde aan, die volgens de ECB ongefundeerd zijn.

30. Om de argumenten van die partijen in de juiste context te plaatsen, wijs ik erop dat, zoals uit het besluit van 10 juli 2018 volgt, de directie om twee redenen heeft besloten om te interveniëren in de procedure die tot de litigieuze besluiten heeft geleid, namelijk ten eerste omdat zij reeds een rol had gespeeld in die procedure bij de vaststelling van het besluit van 21 oktober 2014 [5], en ten tweede wegens het gevoelige karakter van de zaak („sensitivity of the matter").

31. Rekwirant stelt in dit verband in de eerste plaats dat het besluit van 10 juli 2018 artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen heeft gewijzigd. Hij is van mening dat de directie met dat besluit de delegatie aan de Chief Services Officer heeft willen intrekken met het oog op de afhandeling van zijn tuchtprocedure. Rekwirant erkent dat die wijziging uitsluitend betrekking had op hem en in zoverre als een individuele handeling kan worden beschouwd. Hij stelt echter dat er tegelijkertijd sprake was van een wijziging van een algemene handeling, namelijk van de personeelsverordeningen en -regelingen. Het tweeledige karakter van het besluit van 10 juli 2018 bracht volgens rekwirant mee dat het personeelscomité moest worden geraadpleegd.

32. Volgens de ECB legt rekwirant artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen ten onrechte aldus uit dat daarmee de definitieve en onherroepelijke bevoegdheid van de directie is overgedragen aan de Chief Services Officer, zodat de directie die bepaling zou moeten wijzigen wanneer zij die bevoegdheid zelf wenst uit te oefenen. De ECB is namelijk van mening dat die bepaling niet voorziet in een „delegatie van bevoegdheid", in welk geval de gedelegeerde bevoegdheid zou moeten worden teruggenomen, maar in een „machtiging" [6], aangezien uit haar bewoordingen duidelijk blijkt dat de directie aan de Chief Services Officer geen persoonlijke en

[4] Zie arrest van 23 november 2021, Raad/Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[5] Dit besluit is vastgesteld voordat de functie van Chief Services Officer bij de ECB in het leven werd geroepen. Zoals rekwirant in zijn beroep bij het Gerecht heeft opgemerkt, is die functie van Chief Services Officer namelijk in het leven geroepen op basis van het besluit van de directie van 4 augustus 2015 [decision of the European Central Bank of 4 August 2015 amending the European Central Bank Staff Rules as regards the selection and appointment of the Chief Services Officer (ECB/2015/Np18)]. Dat besluit is volgens artikel 2 pas op 1 september 2015 in werking getreden.

[6] De ECB verwijst in dit verband naar de arresten van 26 mei 2005, Tralli/ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, punt 60; hierna: „arrest Tralli/ECB"), en 22 november 2018, Janssen-Cases/Commissie (T-688/16, EU:T:2018:822, punt 31). Zij leidt daaruit af dat een delegatie van bevoegdheid een handeling is waardoor de delegerende autoriteit onbevoegd wordt om de aan een andere autoriteit gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen, terwijl een „machtiging" dat effect niet heeft.

dus exclusieve bevoegdheid heeft verleend. In plaats van de betrokken bepaling te wijzigen, heeft de directie volgens de ECB niet meer gedaan dan die bepaling toe te passen zoals zij is bedoeld, door in een specifiek geval haar eigen bevoegdheid uit te oefenen.

33. Rekwirant stelt in de tweede plaats dat de overweging dat de directie de in artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen vastgestelde regel eigenmachtig kan wijzigen en de aan de Chief Services Officer toevertrouwde bevoegdheden kan intrekken, impliceert dat de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB niet duidelijk wordt gedefinieerd en dat het rechtszekerheidsbeginsel en de regels van goed bestuur dus niet in acht zijn genomen. De omstandigheid dat hij van het besluit van 10 juli 2018 in kennis is gesteld, volstaat in zijn ogen niet om die situatie te verhelpen. Rekwirant wijst erop dat volgens het in punt 50 van het bestreden arrest genoemde arrest Kuchta/ECB[7] moet zijn voldaan aan twee voorwaarden: de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB moet ten eerste duidelijk worden gedefinieerd en ten tweede naar behoren worden bekendgemaakt.

34. De ECB voert in dit verband aan dat het, gelet op de bewoordingen en het doel van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen, niet onvoorzienbaar is dat de directie in een bepaald geval besluit om de bevoegdheid uit te oefenen. In het onderhavige geval valt dat besluit volgens haar te verklaren door de betrokkenheid van de directie bij de schorsing van rekwirant en door het gevoelige karakter van de zaak. Een dergelijk besluit is ook noodzakelijk bij afwezigheid of verhindering van de Chief Services Officer of in het geval van een belangenconflict van deze laatste. Het door rekwirant verdedigde standpunt is volgens de ECB in strijd met de noodzaak om in het algemeen bestuurlijke continuïteit te waarborgen.

35. Rekwirant stelt in de derde plaats dat het Gerecht in het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat hem geen enkele waarborg was ontzegd. Collegialiteit biedt volgens hem weliswaar een waarborg voor onpartijdigheid, „maar niet alle waarborgen”. In punt 14 van het verzoekschrift in hogere voorziening merkt rekwirant op dat hij reeds heeft uitgelegd om welke redenen raadpleging van het personeelscomité „van invloed had kunnen zijn” op zijn situatie, zonder deze redenen in dat verzoekschrift te noemen.[8]

36. De ECB merkt in haar memorie van dupliek op dat rekwirant niet heeft gesteld dat de directie hem minder waarborgen had geboden door het ontslagbesluit vast te stellen, en dat ook indien de directie daartoe niet bevoegd was geweest, dit niet zou hebben geleid tot de nietigverklaring van rechtswege van dat besluit. De ECB verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Gerecht dat een besluit dat wegens de niet-eerbiediging van de regels inzake de verdeling van bevoegdheden door een onbevoegde autoriteit is genomen, alleen nietig kan worden verklaard wanneer daardoor inbreuk wordt gemaakt op een van de door het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie aan de ambtenaren gegeven waarborgen of op de regels van behoorlijk bestuur op het gebied van het personeelsbeleid.[9]

7 Arrest van 9 juli 2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

8 Dienaangaande merk ik op dat rekwirant in punt 10 van zijn verzoekschrift in hogere voorziening enkel stelt dat een „juridische beoordeling” volgens welke de directie niet verplicht was om het personeelscomité te raadplegen, de consultatieverplichting uitholt en kan leiden tot oneigenlijk gebruik en misbruik van procedure. Bovendien lijkt punt 14 van het verzoekschrift in hogere voorziening te moeten worden gelezen in samenhang met punt 7 ervan, waarin rekwirant verklaart te hebben uitgelegd waarom hij er belang bij had dat het personeelscomité werd geraadpleegd. Rekwirant verwijst in punt 7 van het verzoekschrift in hogere voorziening ook naar punt 18 van zijn memorie van repliek voor het Gerecht, waarin hij stelde er belang bij te hebben dat het personeelscomité werd geraadpleegd vóór een „wijziging van de delegatie”.

9 De ECB beroept zich in haar memorie van dupliek op de arresten van 7 februari 2007, Caló/Commissie (T-118/04 en T-134/04, EU:T:2007:37, punten 67 en 68); 17 november 2017, Teeäär/ECB (T-555/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:817, punt 52), en 19 december 2019, XG/Commissie (T-504/18, EU:T:2019:883, punt 93).

2. Beoordeling

37. Om uitspraak te kunnen doen over het eerste middel van de hogere voorziening, moet eerst worden vastgesteld of volgens de personeelsverordeningen en -regelingen de directie bevoegd was om te beslissen welke tuchtmaatregel werd opgelegd aan een personeelslid in salarisschaal I of lager. Daartoe moet worden nagegaan of, zoals rekwirant bij wijze van eerste argument stelt, de directie op grond van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen een deel van haar beslissingsbevoegdheid uit handen is genomen ten gunste van de Chief Services Officer, dan wel of, zoals de ECB betoogt, de directie zelf de litigieuze besluiten kon vaststellen, zonder dat de Chief Services Officer daarbij werd betrokken. Ik zal hierbij ingaan op de vraag die rekwirant aan de orde heeft gesteld met het tweede argument dat hij ter ondersteuning van het eerste middel van de hogere voorziening heeft aangevoerd, namelijk of de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB voldoet aan de in de rechtspraak geformuleerde vereisten van duidelijkheid („duidelijk gedefinieerd") en transparantie („naar behoren bekendgemaakt").

38. Alleen als wordt geoordeeld dat de directie niet bevoegd was om de litigieuze besluiten vast te stellen, moet vervolgens worden onderzocht of het besluit van 10 juli 2018, dat is genomen zonder voorafgaande raadpleging van het personeelscomité, de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB rechtsgeldig heeft doorkruist voor zover de directie aan een personeelslid een tuchtmaatregel heeft opgelegd zonder dat de Chief Services Officer daarbij betrokken is geweest.

39. Indien die vraag ontkennend wordt beantwoord, zal tot slot moeten worden nagegaan of uit de in punt 36 van de onderhavige conclusie genoemde rechtspraak volgt dat de litigieuze besluiten, omdat zij zijn vastgesteld door een orgaan dat daartoe niet bevoegd was, automatisch nietig moeten worden verklaard.

a) Opmerkingen vooraf over intra-institutionele bevoegdheidsdelegatie

40. Het vraagstuk van de „delegatie" van bevoegdheden, in de ruime betekenis van het woord [10], kent een lange geschiedenis in de rechtsorde van de Unie en heeft geleid tot een omvangrijke rechtspraak en een uitgebreide rechtsleer. In die rechtspraak en rechtsleer lag de focus aanvankelijk op situaties waarin er sprake is van een „delegatie" van bevoegdheden tussen instellingen van de Unie, of waarin een van die instellingen bevoegdheden delegeert aan een externe entiteit [11].

41. In het onderhavige geval is er echter geen sprake van interinstitutionele bevoegdheidsdelegatie of van het delegeren van bevoegdheid door de ECB aan een externe entiteit. De „delegatie" waarop het eerste middel van de hogere voorziening betrekking heeft, heeft immers een intra-institutioneel karakter en betreft de bevoegdheid om besluiten te nemen ten aanzien van het personeel van de betrokken instelling. De vraag rijst dan ook of, en zo ja in hoeverre, de rechtspraak over interinstitutionele bevoegdheidsdelegatie ook kan worden toegepast op intra-institutionele bevoegdheidsdelegatie.

[10] Er bestaat in de rechtsorde van de Unie geen definitie van het begrip „delegatie" van bevoegdheden, zodat de rechtsleer de taak op zich heeft genomen om dit begrip te definiëren. Zie in die zin Lenaerts, K., „Regulating the Regulatory Process: ‚Delegation of Powers' in the European Community", *European Law Review*, 1993, 18(1), blz. 24. Aangezien bevoegdheidsdelegatie diverse vormen kan aannemen en verschillende doelen kan dienen, moet de definitie van het begrip voldoende ruim en algemeen zijn om alle mogelijke gevallen te bestrijken.

[11] Zie met name arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit (9/56, EU:C:1958:7).

42. In de rechtsleer wordt opgemerkt dat het Hof ten aanzien van de delegatie van bevoegdheden binnen de instellingen van de Unie een minder strikte benadering volgt dan ten aanzien van de delegatie van bevoegdheden tussen instellingen [12], zodat de beperkingen en beginselen die gelden voor interinstitutionele bevoegdheidsdelegatie, slechts ten dele van toepassing zijn op intra-institutionele bevoegdheidsdelegatie. [13]

43. Dit valt te verklaren door het feit dat de ECB, net zoals andere instellingen van de Unie, in het kader van haar institutionele autonomie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt om haar diensten te organiseren naar de eis van de haar toevertrouwde taken. [14] Bovendien is het beginsel van institutioneel evenwicht, zoals het Hof heeft verduidelijkt, niet van toepassing op de verdeling van de bevoegdheden binnen de ECB. [15]

44. De bepaling die centraal staat in de onderhavige zaak, te weten artikel 8.3.17 van de personeelsregelingen en -verordeningen, past in die context.

45. Uit artikel 21.3 van het reglement van orde van de ECB, dat is vastgesteld door de raad van bestuur, volgt namelijk dat de arbeidsvoorwaarden, bij de vaststelling waarvan eveneens de raad van bestuur betrokken is, ten uitvoer worden gelegd door middel van door de directie vastgestelde personeelsverordeningen en -regelingen.

46. De in artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen vastgestelde verdeling van bevoegdheden binnen de ECB met betrekking tot tuchtmaatregelen is het resultaat van een door de directie zelf gemaakte keuze. Rekwirant ontkent niet dat de directie het recht heeft om haar bevoegdheden te delegeren aan de Chief Services Officer. Hij uit daarentegen kritiek op de wijze waarop het Gerecht die bepaling heeft uitgelegd, meer bepaald op de gevolgen die die bepaling volgens het Gerecht heeft voor de bevoegdheid van de directie om te beslissen over een tuchtmaatregel terwijl er sprake is van een „delegatie” van bevoegdheid aan de Chief Services Officer.

47. Ik merk op dat rekwirant en de ECB ter onderbouwing van hun argumenten met name verwijzen naar de rechtspraak van het Gerecht waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een bevoegdheidsdelegatie en een delegatie van tekenbevoegdheid.

48. In de desbetreffende arresten heeft het Gerecht namelijk geoordeeld dat er in gevallen waarin een gedelegeerde uitsluitend werd gemachtigd om in zijn naam en onder de verantwoordelijkheid van de delegans het document op te stellen en te ondertekenen van een besluit „dat inhoudelijk door de delegans [was] vastgesteld”, sprake was van een delegatie van tekenbevoegdheid, die zich volgens die rechterlijke instantie in zoverre onderscheidt van een bevoegdheidsdelegatie, dat de delegans geen bevoegdheid overdraagt aan de gedelegeerde. [16] Volgens het Gerecht is er ook sprake van een delegatie van tekenbevoegdheid wanneer een personeelslid of een ambtenaar wordt gemachtigd om „in naam en onder toezicht van de administratie” duidelijk omschreven maatregelen van beheer of bestuur te nemen. [17] Voorts had de aan die arresten van het Gerecht

[12] Zie Tridimas, T., „Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement”, *Yearbook of European Law*, 2009, blz. 255.

[13] Zie Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, Londen, 2022, blz. 31.

[14] Zie arrest van 14 oktober 2004, Pflugradt/ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, punt 43).

[15] Zie in die zin arrest Tralli/ECB (punt 46).

[16] Zie arrest van 13 juli 2006, Vounakis/Commissie (T-165/04, EU:T:2006:213, punt 45). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in de zaak Le Canne/Commissie (C-10/98 P, EU:C:1999:159, punten 34 en 35).

[17] Zie arrest van 8 september 2021, AH/Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, punt 55).

ten grondslag liggende rechtspraak van het Hof betrekking op situaties waarin de ondertekenaar „alleen de mededeling van de punten van bezwaar [had] getekend die […] [de bevoegde autoriteit] tevoren had goedgekeurd”[18], en „van instructies was voorzien”[19].

49. In de rechtsorde van de Unie kan echter niet elke delegatie per se worden opgevat als een bevoegdheidsdelegatie of een delegatie van tekenbevoegdheid die in alle opzichten voldoet aan de kenmerken die worden beschreven in de in het voorgaande punt genoemde rechtspraak.[20] Hoewel de gekozen oplossingen zonder meer in zekere mate met elkaar overeenstemmen, beschikken de instellingen van de Unie immers over een ruime beoordelingsbevoegdheid om hun diensten op basis van hun behoeften te organiseren.[21]

50. Dit wordt bevestigd door het arrest Tralli/ECB[22], waarin het Hof heeft verklaard dat de directie haar leden kan machtigen om bepaalde besluiten in haar naam te nemen, zoals een individueel besluit met betrekking tot de verlenging van de proeftijd van een nieuw aangeworven personeelslid, zonder dat dit ertoe leidt dat zij regelgevende bevoegdheid uit handen geeft.

51. Uit de overwegingen van het Hof met betrekking tot de in het arrest Tralli/ECB onderzochte machtigingsprocedure zou kunnen worden afgeleid dat de delegans (de directie) haar beslissingsbevoegdheid niet uit handen heeft gegeven, ook al heeft zij de gedelegeerde gemachtigd om een bepaalde discretionaire bevoegdheid uit te oefenen. Anders dan de litigieuze besluiten in de onderhavige zaak, was het door de Unierechter in dat arrest op regelmatigheid getoetste besluit echter niet genomen door de delegans, maar door de gedelegeerde (de vicepresident van de ECB).

52. Nog belangrijker is dat de door het Hof in het arrest Tralli/ECB geformuleerde overwegingen betrekking hadden op een delegatie door het delegerende orgaan (de directie) ten gunste van een lid van dit orgaan (de vicepresident van de ECB).[23] Dit kan verklaren waarom het Hof zich heeft

[18] Zie arrest van 14 juli 1972, Geigy/Commissie (52/69, EU:C:1972:73, punt 5). Zie ook arresten van 14 juli 1972, Imperial Chemical Industries/Commissie (48/69, EU:C:1972:70, punten 12 en 13), en 17 oktober 1972, Vereeniging van Cementhandelaren/Commissie (8/72, EU:C:1972:84, punten 11 en 12). Zie met betrekking tot die rechtspraak ook Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H., „Delegation and the European Union Constitutional Framework”, in *Administrative Law and Policy of the European Union*, Hofmann, H. C. H. (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2011, blz. 255.

[19] Zie arrest van 17 januari 1984, VBVB en VBBB/Commissie (43/82 en 63/82, EU:C:1984:9, punt 13).

[20] Het is in dit verband juist dat de in de rechtsorde van de Unie gekozen oplossingen in elk geval ten dele geïnspireerd zijn door de oplossingen die worden gehanteerd in de rechtsorden van de lidstaten. Bij de huidige stand van het Unierecht, en gelet op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de instellingen van de Unie – waarvan de taken steeds specialistischer en specifieker zijn geworden – beschikken, is het volgens mij echter niet noodzakelijk of zelfs opportuun om te rade te gaan bij de nationale rechtsstelsels teneinde de machtigingsprocedure van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen te karakteriseren. In de eerste plaats wordt namelijk door sommige rechtsgeleerden (zie met name Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, Londen, 2022, blz. 11) betoogd dat in de rechtsorden van de lidstaten enerzijds de delegans dikwijls bevoegd blijft om de besluiten te nemen die het voorwerp zijn van de delegatie (wat een kenmerk is van de door het Gerecht in zijn rechtspraak omschreven delegatie van tekenbevoegdheid, en niet van bevoegdheidsdelegatie), terwijl anderzijds de gedelegeerde handelt in zijn eigen naam en niet in naam van de delegans (wat op zijn beurt geen kenmerk is van een delegatie van tekenbevoegdheid in de zin van de rechtspraak van het Gerecht, maar van een bevoegdheidsdelegatie). Ter illustratie merk ik op dat in het Franse recht het klassieke onderscheid tussen bevoegdheidsdelegatie en delegatie van tekenbevoegdheid ter discussie is komen te staan, zodat in bepaalde gevallen kan worden aangenomen dat de delegans, ook al is de bevoegdheid tot het nemen van tuchtmaatregelen gedelegeerd, besluiten kan nemen die onder dat delegatiebesluit vallen. Zie Tusseau, G., „Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d'un fonctionnaire: à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 2004, Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche c/ M. A., req. n° 244515”, *Revue française de droit administratif*, 2005, blz. 4 e.v. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de ECB in het kader van haar functionele zelfstandigheid autonoom is ten opzichte van het recht van de lidstaten (zie in die zin arrest van 22 oktober 2002, Pflugradt/ECB (T-178/00 en T-341/00, EU:T:2002:253, punt 48).

[21] Dit geldt al helemaal voor de ECB, die functionele zelfstandigheid geniet met betrekking tot de regels voor haar personeel, die verschillen van de regeling voor ambtenaren en de regeling voor de andere personeelsleden van de Unie.

[22] Punten 59 en 60 van dat arrest.

[23] Volgens artikel 11.1 van de ESCB-statuten bestaat de directie van de ECB uit de president, de vicepresident en vier andere door de Europese Raad benoemde personen.

gebaseerd op de rechtspraak die het heeft ontwikkeld in het arrest AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie[24], en die betrekking heeft op de procedure waarbij de Commissie haar leden machtigt om bepaalde besluiten in haar naam te nemen. De Chief Services Officer is echter geen lid van de directie.

53. Het arrest Tralli/ECB laat in elk geval zien dat om te bepalen wat de gevolgen zijn van een binnen de ECB toegepaste machtigingsprocedure, moet worden onderzocht in welke context deze procedure toepassing vindt, en hoe deze procedure werkt.

54. Tegen deze achtergrond ben ik van mening dat uit het arrest Tralli/ECB nuttige lessen zijn te trekken ten aanzien van de kenmerken van een „machtigingsprocedure" die niet ertoe leidt dat de directie haar bevoegdheid uit handen wordt genomen. In dat arrest heeft het Hof namelijk – zonder te refereren aan het begrip „delegatie van tekenbevoegdheid" of te specificeren dat er sprake was van een besluit dat vooraf door de delegans was goedgekeurd dan wel was vastgesteld overeenkomstig diens instructies – opgemerkt dat die „machtigingsprocedure" er niet toe heeft geleid dat de directie haar regelgevende bevoegdheid uit handen is genomen, dat de besluiten waren genomen namens de directie, die daarvoor de volledige verantwoordelijkheid aanvaardde, en dat een dergelijke machtiging beperkt was tot individuele besluiten en geen betrekking had op vraagstukken van algemene aard.

55. Het eerste argument dat rekwirant ter ondersteuning van het eerste middel van zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, zal door mij met inachtneming van die lessen worden onderzocht.

b) Beslissingsbevoegdheid van de directie als delegans

56. Volgens artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen beslist de directie over tuchtmaatregelen voor personeelsleden in een hogere salarisschaal dan salarisschaal I, terwijl de „in naam van de directie optredende Chief Services Officer" beslist over tuchtmaatregelen voor personeelsleden in salarisschaal I of lager.

57. In vrijwel alle bepalingen van de personeelsverordeningen en -regelingen waarin de Chief Services Officer wordt genoemd, staat te lezen dat deze optreedt in naam van de directie.[25]

58. In dit verband dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de Chief Services Officer krachtens artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen een discretionaire bevoegdheid uitoefent wanneer hij beslist welke maatregel „het meest geschikt" is – om de woorden van die bepaling te gebruiken. Hij handelt daarbij echter in naam van de directie, die dus de verantwoordelijkheid voor een dergelijk besluit moet aanvaarden. Wanneer in het kader van de door de directie ingevoerde machtigingsprocedure de directie nog steeds de verantwoordelijkheid draagt voor individuele besluiten waarbij een tuchtmaatregel wordt

[24] Arrest van 23 september 1986 (5/85, EU:C:1986:328, punt 39).

[25] Het is juist dat er tussen de bepalingen van de personeelsverordeningen en -regelingen waarin melding wordt gemaakt van de Chief Services Officer, ook bepalingen zitten die aan deze functionaris een bepaalde taak toekennen zonder te vermelden dat hij daarbij optreedt in naam van de directie. Het soort optreden waarop die bepalingen betrekking hebben, verschilt echter van het in artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen bedoelde optreden en heeft geen betrekking op besluiten die worden genomen ten aanzien van het personeel. Zo is in artikel 0.4bis.7.7 van de thans geldende versie van de personeelsverordeningen en -regelingen bepaald dat wanneer de verantwoordelijken verschillend aankijken tegen een belangenconflict, zij zich moeten wenden tot de Chief Services Officer, die beslist wie van hen bevoegd is om een verzoek om bescherming tegen represailles te behandelen. In dezelfde lijn verklaren de artikelen 2a.11.6.3 en 2a.11.6.4 van de personeelsverordeningen en -regelingen, waarin de directie niet wordt genoemd, de Chief Services Officer bevoegd om de persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het opstellen van het rapport waarin wordt aangegeven of iemand voldoet aan de vereisten om te worden bevorderd („readiness rapport").

opgelegd, kan in het licht van de uit het arrest Tralli/ECB getrokken lessen niet worden geoordeeld dat de directie door het vaststellen van die bepaling haar beslissingsbevoegdheid met betrekking tot dergelijke maatregelen uit handen heeft gegeven.

59. In de tweede plaats is in artikel 8.3.2 van de personeelsverordeningen en -regelingen bepaald dat de directie (voor personeelsleden in een hogere salarisschaal dan salarisschaal L) of de in naam van de directie optredende Chief Services Officer (voor personeelsleden in salarisschaal L of lager) kan besluiten een tuchtprocedure in te leiden. Wanneer de procedure wordt ingeleid door de Chief Services Officer, moet volgens diezelfde bepaling de directie daarvan onmiddellijk in kennis worden gesteld.

60. Ik leid daaruit af dat wanneer de Chief Services Officer optreedt „in naam van de directie", hij niet slechts uitvoering geeft aan de wens van de directie, maar zelf beslist over de actie die moet worden ondernomen. Anders zou de in artikel 8.3.2 van de personeelsverordeningen en -regelingen geformuleerde verplichting om de directie te informeren, zinloos zijn.

61. Het is juist dat de verplichting om de directie in kennis te stellen van de actie die de Chief Services Officer in naam van de directie heeft ondernomen, niet is opgenomen in andere bepalingen van de personeelsverordeningen en -regelingen. Met name voorziet artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen niet uitdrukkelijk in een dergelijke verplichting.

62. De reden waarom alleen artikel 8.3.2 van de personeelsverordeningen en -regelingen voorschrijft dat de directie onmiddellijk van het besluit van de Chief Services Officer in kennis wordt gesteld, is naar mijn mening gelegen in de aard van de machtigingsprocedure van artikel 8.3.17 van die verordeningen en regelingen. Wanneer de directie ervan in kennis is gesteld dat er een tuchtprocedure is ingeleid tegen een personeelslid in salarisschaal L of lager, kan zij ervoor kiezen in die procedure te interveniëren teneinde te beslissen welke tuchtmatregel er zal worden opgelegd. Net zoals de verplichting om de directie ervan in kennis te stellen dat de procedure is ingeleid, die geldt voor elke door de Chief Services Officer ingeleide procedure, is de bevoegdheid om te interveniëren in een door de Chief Services Officer ingeleide tuchtprocedure dus inherent aan artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen. De directie hoeft die verordeningen en regelingen dus niet te wijzigen om die bevoegdheid te kunnen uitoefenen.

63. In de derde plaats ten slotte lijkt ook in de context van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen steun te kunnen worden gevonden voor de uitlegging dat de vaststelling van deze bepaling niet ertoe heeft geleid dat de directie haar bevoegdheid volledig uit handen is genomen, aangezien een bepaling van hogere rang, te weten artikel 44, onder ii), van de arbeidsvoorwaarden, aan dit collegiale orgaan de bevoegdheid voorbehoudt om de zwaarste maatregelen op te leggen.[26] Ik merk bovendien op dat de gedachte dat de zwaarte van de maatregel in voorkomend geval van invloed kan zijn op de vraag voor welk orgaan er in een tuchtprocedure een rol is weggelegd, zonder dat de personeelsverordeningen en -regelingen daarvoor hoeven te worden gewijzigd, is geïnternaliseerd door de directie en wordt weerspiegeld in andere bepalingen dan artikel 8.3.17. Zo bepaalt artikel 8.3.2 van die verordeningen en regelingen dat wanneer de tuchtmaatregel die naar verwachting zal worden opgelegd, een van de twee minst zware maatregelen is, het besluit om een tuchtprocedure in te leiden in plaats van door

[26] Volgens artikel 44, onder i), van de arbeidsvoorwaarden kunnen alleen twee minder zware maatregelen worden opgelegd door één persoon, namelijk door de directeur-generaal Personele middelen of door een lid van de directie, afhankelijk van de rang van het betrokken personeelslid.

de directie of door de Chief Services Officer kan worden genomen door de directeur-generaal Personele middelen of door een lid van de directie, afhankelijk van de rang van het betrokken personeelslid. [27]

64. Ter afsluiting van dit deel van mijn conclusie kom ik tot de slotsom dat de machtigingsprocedure van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen er niet toe heeft geleid dat de directie elke beslissingsbevoegdheid met betrekking tot aan personeelsleden in salarisschaal I of lager op te leggen tuchtmaatregelen uit handen is genomen. Het Gerecht heeft in punt 48 van het bestreden arrest dan ook terecht geoordeeld dat het besluit van 10 juli 2018 de verdeling van bevoegdheden zoals vastgesteld bij de personeelsverordeningen en -regelingen niet heeft gewijzigd. Het eerste argument dat rekwirant ter ondersteuning van het eerste middel van de hogere voorziening heeft aangevoerd, moet dan ook van de hand worden gewezen.

65. In deze omstandigheden dient thans het tweede argument van rekwirant te worden onderzocht, dat erop neerkomt dat de aldus gedefinieerde verdeling van bevoegdheden binnen de ECB in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en met de regels van behoorlijk bestuur.

c) Mate van duidelijkheid van de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB

66. Met zijn tweede argument, dat rekwirant aanvoert voor het geval dat het Hof zich kan vinden in de uitlegging van het Gerecht dat artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen niet ertoe heeft geleid dat de directie haar beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de litigieuze besluiten uit handen is genomen, verwijt rekwirant het Gerecht dat het in de punten 49 tot en met 51 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat deze uitlegging niet op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel en met de regels van behoorlijk bestuur.

67. Ter onderbouwing van dit argument voert rekwirant aan dat het feit dat hij van het besluit van 10 juli 2018 is kennis is gesteld, niet volstaat om de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel en van de regels van behoorlijk bestuur te verzekeren. Rekwirant wijst er in dit verband op dat het Hof in het arrest Kuchta/ECB [28] twee voorwaarden heeft geformuleerd, namelijk dat de verdeling van bevoegdheden binnen de ECB duidelijk moet worden gedefinieerd én naar behoren moet worden bekendgemaakt.

68. Vooraf herinner ik eraan dat het vaste rechtspraak is dat, zoals rekwirant stelt, het beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat de verdeling van de bevoegdheden en van de tekenbevoegdheid binnen de instellingen wordt bekendgemaakt en duidelijk wordt omschreven. [29] Rekwirant lijkt

[27] In die bepaling staat te lezen dat wanneer de tuchtmaatregel die naar verwachting zal worden opgelegd, bestaat in een schriftelijke waarschuwing of berisping, tot de inleiding van de tuchtprocedure kan worden besloten door de directeur-generaal Personele middelen of diens plaatsvervanger (voor personeelsleden in de salarisschalen A tot en met J), dan wel door het directielid aan wie het directoraat-generaal Personele middelen rapporteert (voor personeelsleden in de salarisschalen K of L).

[28] Arrest van 9 juli 2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

[29] Zie met name arresten van 12 maart 2020, QB/ECB (T-215/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:92, punt 142), en 8 september 2021, AH/Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, punt 59).

echter met het noemen van die twee voorwaarden te willen benadrukken dat het Gerecht zich enkel heeft uitgesproken over de eerste voorwaarde, betreffende de bekendmaking van die bevoegdheidsverdeling [30], maar niet is ingegaan op de tweede, betreffende de omschrijving ervan.

69. Nog steeds bij wijze van inleidende opmerking wijs ik erop dat het arrest Teeäär/ECB [31], waarnaar de ECB verwijst, de indruk kan wekken dat het niet noodzakelijk is die twee voorwaarden te onderzoeken om zich te kunnen uitspreken over de regelmatigheid van de bevoegdheidsverdeling, en dus over de vraag of een bestreden besluit is genomen door een besluitvormend orgaan dat daartoe bevoegd was.

70. Een vluchtige lezing van dat arrest kan namelijk de indruk wekken dat die voorwaarden pas hoeven te worden onderzocht wanneer eenmaal is vastgesteld dat het bestreden besluit is genomen door een onbevoegde autoriteit. Die voorwaarden zouden dan worden toegepast om te bepalen of dat besluit nietig moet worden verklaard, gelet op de in punt 36 van de onderhavige conclusie genoemde rechtspraak dat de niet-eerbiediging van de regels inzake de verdeling van bevoegdheden alleen dan een grond voor nietigverklaring van een besluit is, wanneer daardoor inbreuk wordt gemaakt op een van de door het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie aan de ambtenaren gegeven waarborgen of op de regels van behoorlijk bestuur op het gebied van het personeelsbeleid. [32]

71. In de zaak die heeft geleid tot het arrest Teeäär/ECB [33], werd het Gerecht echter geconfronteerd met een specifieke situatie waarin er twijfel bestond over wie het bestreden besluit had vastgesteld. Het Gerecht heeft dus niet de mogelijkheid gehad om na te gaan of de regels inzake de bevoegdheid van degene die dat besluit had vastgesteld, duidelijk waren. Bovendien stelt rekwirant in de onderhavige zaak dat de bevoegdheidsverdeling die voortvloeit uit artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen, zoals uitgelegd door het Gerecht, noch voldoet aan de regels van behoorlijk bestuur, noch aan het rechtszekerheidsbeginsel, dat een algemeen Unierechtelijk beginsel is waarvan de schending kan leiden tot de nietigheid van een rechtsregel.

72. Met betrekking tot het rechtszekerheidsbeginsel en de mate van duidelijkheid van artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen heeft het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest opgemerkt dat dit beginsel niet uitsluit dat deze bepaling aldus wordt uitgelegd dat de besluiten van de Chief Services Officer op het betrokken gebied de besluiten weergeven van de directie, die daarvoor de volledige verantwoordelijkheid draagt en aan wie zij juridisch kunnen worden toegerekend.

[30] In dit verband kan hoe dan ook worden volstaan met erop te wijzen dat, zoals het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen is bekendgemaakt en dat de ECB heeft aangegeven dat haar keuze om het besluit van 10 juli 2018 niet openbaar te maken, was ingegeven door het belang van rekwirant, teneinde zijn reputatie te beschermen op een moment waarop niet kon worden vooruitgelopen op de definitieve uitkomst van de tuchtprocedure, zonder dat zij heeft nagelaten dat besluit aan rekwirant te betekenen. Bovendien heeft het Hof in het arrest van 23 september 1986, AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie (5/85, EU:C:1986:328, punt 39), op het argument dat het besluit waarbij aan een lid van de Commissie een machtiging was verleend, niet was bekendgemaakt, geantwoord dat het niet-bekendmaken van dat besluit niet tot gevolg had gehad dat verzoeksters de mogelijkheid was ontnomen de regelmatigheid van dat besluit of van het krachtens de verleende machtiging genomen besluit te betwisten.

[31] Arrest van 17 november 2017 (T-555/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:817, punt 52).

[32] Zie arrest van 17 november 2017, Teeäär/ECB (T-555/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:817, punt 52).

[33] Arrest van 17 november 2017 (T-555/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:817, punt 47).

73. Om de redenen die ik heb aangevoerd om het eerste argument van rekwirant af te wijzen [34], ben ik van mening dat artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen duidelijk genoeg is om de personeelsleden in staat te stellen te begrijpen dat de tuchtmaatregelen altijd worden opgelegd in naam van de directie, die daarvoor de verantwoordelijkheid draagt, en dat deze laatste in voorkomend geval kan interveniëren in een tuchtprocedure met het oog op het opleggen van een dergelijke maatregel. [35] In dit verband moet worden opgemerkt dat die redenen berusten op de klassieke richtsnoeren voor uitlegging, te weten op een tekstuele en een systematische uitlegging van die bepaling.

74. Het is juist dat volgens de door het Gerecht aan artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen gegeven uitlegging de directie beschikt over ruimte om te beoordelen of er voor haar aanleiding is om te interveniëren in een tuchtprocedure die is gestart tegen een personeelslid in salarisschaal I of lager. Zoals het Gerecht heeft opgemerkt in punt 49 van het bestreden arrest, vereist het rechtszekerheidsbeginsel echter niet dat de ECB wordt beknot in de beoordelingsvrijheid waarover zij beschikt om haar interne beheer op het gebied van de verantwoordelijkheid voor tuchtmaatregelen te organiseren.

75. Ten overvloede merk ik met betrekking tot de onderhavige zaak op dat de keuze van de directie om te interveniëren in een tuchtprocedure, weliswaar een discretionaire, maar geen willekeurige keuze was.

76. In casu heeft de directie, alvorens in 2019 de litigieuze besluiten vast te stellen, rekwirant met haar besluit van 10 juli 2018 op de hoogte gesteld van die keuze, en aangegeven welke redenen daaraan ten grondslag lagen.

77. Zoals ik reeds heb opgemerkt, hield de keuze van de directie om te interveniëren in de tegen rekwirant gestarte tuchtprocedure verband met het feit dat de directie betrokken was geweest bij de schorsing van rekwirant, en met het gevoelige karakter van de zaak. Deze keuze strookt met de logica die ten grondslag ligt aan zowel de in de arbeidsvoorwaarden als de in de personeelsverordeningen en -regelingen opgenomen bepalingen betreffende tuchtprocedures, volgens welke de zwaarte van de maatregel in voorkomend geval van invloed kan zijn op de vraag voor welk orgaan er in een tuchtprocedure een rol is weggelegd, zonder dat de personeelsverordeningen en -regelingen daarvoor hoeven te worden gewijzigd. [36] De door de directie gemaakte keuze was voor rekwirant dus volstrekt voorzienbaar.

78. In deze omstandigheden kan dus niet worden ingestemd met het tweede argument van rekwirant dat de machtigingsprocedure zoals die op grond van artikel 8.3.17 binnen de ECB wordt toegepast, in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en de verdeling van bevoegdheden binnen deze instelling onvoldoende duidelijk definieert.

79. Bijgevolg hoeft niet meer te worden ingegaan op het derde argument van rekwirant, waarmee hij stelt dat aangezien hij reeds heeft uitgelegd waarom de raadpleging van het personeelscomité van invloed had kunnen zijn op zijn situatie, het Gerecht in punt 52 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat hem geen enkele waarborg

[34] Zie de punten 58-63 van de onderhavige conclusie.

[35] Ik wijs er in dit verband op dat rekwirant in zijn memorie van repliek voor het Gerecht en in zijn verzoekschrift in hogere voorziening zelf erkent dat de door de Chief Services Officer krachtens artikel 8.3.17 van de personeelsverordeningen en -regelingen genomen besluiten „wettelijk [zijn] toe te rekenen" aan de directie, die de volledige verantwoordelijkheid voor die besluiten draagt. Zie punt 11 van het verzoekschrift in hogere voorziening en punt 11 van de memorie van repliek voor het Gerecht, waarin rekwirant zelf stelt dat dergelijke besluiten worden genomen „in naam van" de directie.

[36] Zie punt 63 van de onderhavige conclusie.

was ontzegd. De kritiek van rekwirant op dat punt van het bestreden arrest moet namelijk als niet ter zake dienend worden aangemerkt, aangezien deze is gericht tegen overwegingen ten overvloede. Om te beginnen heeft het Gerecht, zoals blijkt uit mijn onderzoek van het eerste argument van rekwirant, in de punten 44, 45 en 51 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat de directie niet verplicht was om het personeelscomité te raadplegen alvorens het besluit van 10 juli 2018 en de litigieuze besluiten vast te stellen. Bovendien sluit ik niet uit dat rekwirant zijn derde argument aanvoert voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de litigieuze besluiten zijn vastgesteld door een daartoe niet bevoegd orgaan en dat zou moeten worden onderzocht of die besluiten, gelet op de in punt 36 van de onderhavige conclusie genoemde rechtspraak, nietig moeten worden verklaard. Zoals uit mijn analyse blijkt, is dat echter niet het geval.

80. Gelet op het voorgaande volgt hieruit dat het eerste middel van de hogere voorziening ongegrond is en in zijn geheel dient te worden afgewezen.

VII. Conclusie

81. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging het eerste middel van de door rekwirant ingestelde hogere voorziening ongegrond te verklaren en in zijn geheel af te wijzen.