

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid \[Link\]](#).

Besluit in zaak OI/12/2010/MMN - Verantwoordelijkheid voor wanbeheer bij de activiteiten van missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

Besluiten

Zaak OI/12/2010/MMN - **Geopend op** 17/12/2010 - **Besluit over** 30/08/2013 - **Betrokken instellingen** Raad van de Europese Unie (Geen verder onderzoek gerechtvaardigd) | Europese Commissie |

Deze zaak betreft de verantwoordelijkheid voor wanbeheer bij de activiteiten van burger- en militaire missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Omdat er onzekerheid bestond over de vraag welke instelling of welk orgaan bevoegd was om eventuele gevallen van wanbeheer recht te zetten, stelde de Ombudsman een onderzoek op eigen initiatief in.

De Commissie benadrukte dat haar toezichthoudende rol zich slechts beperkt tot de uitvoering van de begroting en goed financieel beheer bij burgermissies. Zij kan daarom niet verantwoordelijk worden gehouden voor wat er buiten dit beperkte gebied gebeurt.

De Raad gaf aan dat hij niet bevoegd was op dit vlak en dat het aan de hoge vertegenwoordiger was om dergelijke zaken af te handelen.

De hoge vertegenwoordiger verklaarde dat de GVDB-missies zelf om verschillende redenen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden, onder meer omdat zij geen rechtspersoonlijkheid hebben. Zij voegde eraan toe dat de hoge vertegenwoordiger zelf niet wettelijk aansprakelijk kan worden gesteld, aangezien de missies, in tegenstelling tot een EU-delegatie, niet onder haar gezag vallen. De hoge vertegenwoordiger erkende echter dat het aan haar is om de afzonderlijke klachten die bij de Ombudsman worden ingediend ter kennis te nemen, de betrokken afdelingen van de instellingen te verzoeken deze klachten te behandelen en de Ombudsman te voorzien van de antwoorden.



De Ombudsman stelde allereerst met teleurstelling vast dat de antwoorden van de instellingen voornoemde onzekerheid niet konden wegnemen. De stelling dat geen enkele EU-instelling verantwoordelijk kan worden gehouden voor wanbeheer kan niet worden aanvaard.

De Ombudsman verwelkomde echter het pragmatische en nuttige aanbod van de hoge vertegenwoordiger om een oplossing te vinden voor dit probleem.

De Ombudsman concludeerde dat hij zich daarom, bij toekomstige onderzoeken, zal wenden (i) tot de Commissie in het geval van kwesties die betrekking hebben op de uitvoering van de begroting bij burgermissies en (ii) tot de hoge vertegenwoordiger/Europese Dienst voor extern optreden bij alle overige vermeende gevallen van wanbeheer bij GVDB-missies.

Er leek geen reden te zijn om eraan te twijfelen dat voornoemde afspraken de doeltreffendheid zullen garanderen van het grondrecht *zich tot de Ombudsman te wenden*, vervat in artikel 43 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het was daarom niet nodig dit onderzoek voort te zetten. Het was echter helemaal niet duidelijk of deze afspraken zullen volstaan om het grondrecht *op behoorlijk bestuur*, vervat in artikel 41 van het Handvest, te waarborgen. Indien duidelijk zal worden dat deze afspraken niet op een bevredigende wijze functioneren ten aanzien van elk van deze rechten, zal de Ombudsman zich genoodzaakt voelen de principiële kwestie opnieuw aan te snijden.

De achtergrond van de klacht

1. De onderhavige zaak betreft de kwestie van de verantwoordingsplicht voor gevallen van wanbeheer bij de activiteiten van missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (hierna: „GVDB”).
2. In de afgelopen jaren heeft de Raad onder auspiciën van het GVDB een aantal militaire en civiele missies in derde landen ingesteld, zoals de politiemissie van de EU in de Palestijnse gebieden („EUPOL COPPS”), de politiemissie van de EU in Bosnië en Herzegovina („EUPM/BiH”), de politiemissie van de EU in Afghanistan („EUPOL AFGHANISTAN”), de rechtsstaatmissie van de EU in Kosovo („EULEX”) en de militaire operatie van de EU in Bosnië en Herzegovina („EUFOR Althea”).
3. Een gemeenschappelijk kenmerk van de *civiele* missies lijkt te zijn dat het hoofd van de missie operationele controle en dagelijks beheer uitoefent. Het hoofd van de missie, dat een arbeidsovereenkomst sluit met de Europese Commissie („Commissie”), staat onder toezicht van de Commissie. Civiele GVDB-missies hebben personeel in dienst dat door de lidstaten en/of de EU-instellingen is gedetacheerd, alsmede internationaal en lokaal personeel. Wat deze laatste categorie van missiepersoneel betreft, zijn hun arbeidsvoorwaarden en hun rechten en verplichtingen vastgelegd in overeenkomsten tussen het hoofd van de missie en de personeelsleden. Bovendien sluit het hoofd van de missie ook arbeidsovereenkomsten met



personeelsleden die door de lidstaten en/of de EU-instellingen zijn gedetacheerd. Bovendien is het hoofd van de missie ook verantwoordelijk voor het tuchtrechtelijk toezicht op personeelsleden.

4. Wat *militaire* missies betreft, benoemt de Raad i) operationele commandanten, die militair toezicht uitoefenen op strategisch niveau en belast zijn met het beheer van de begroting, en ii) commandanten van de EU-strijdkrachten, die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse werking van de missie.

5. De dagelijkse operaties van GVDB-missies kunnen aanleiding geven tot gevallen van wanbeheer in personeelszaken en ook in verband met andere aangelegenheden. De Ombudsman heeft in het verleden een aantal klachten ontvangen over de activiteiten van de GVDB-missies [1] .

6. De hierboven kort samengevatte institutionele structuur heeft echter aanleiding gegeven tot onzekerheden over welke instelling of orgaan bevoegd zou zijn om mogelijke gevallen van wanbeheer te verhelpen. Bovendien is een andere vraag in hoeverre GVDB-missies zelf ter verantwoording kunnen worden geroepen voor mogelijke gevallen van wanbeheer.

Onderwerp van het onderzoek

7. In het licht van deze onzekerheden heeft de Ombudsman besloten een initiatiefonderzoek in te stellen naar het onderwerp van verantwoordingsplicht voor gevallen van wanbeheer bij de activiteiten van GVDB-missies.

Het onderzoek

8. Op 17 december 2010 heeft de Ombudsman de Commissie en de Raad van de EU verzocht advies uit te brengen.

9. Op 11 april 2011 deelde de Raad van de EU de Ombudsman mee dat hij, aangezien zijn brief betrekking had op kwesties in verband met het GVDB, de brief aan mevrouw Ashton had doorgestuurd in haar hoedanigheid van hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid („hoge vertegenwoordiger”), zodat zij de relevante antwoorden kon geven.

10. Op 4 mei 2011 heeft de hoge vertegenwoordiger de Ombudsman een advies verstrekt in antwoord op de brief van de Ombudsman aan de Raad van de EU.

11. Op 8 juni 2011 heeft mevrouw Ashton, in haar hoedanigheid van vicevoorzitter van de Commissie, namens de Commissie advies uitgebracht aan de Ombudsman.

12. Op 7 november 2011 heeft de Ombudsman de hoge vertegenwoordiger en de



vicevoorzitter van de Commissie een brief gestuurd met het verzoek haar een nader advies uit te brengen. Op 29 november 2011 zond de Ombudsman dezelfde brief aan de Commissie.

13. Op 29 februari 2012 heeft de secretaris-generaal van de Commissie namens de Commissie een aanvullend advies uitgebracht.

14. Op dezelfde datum heeft de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) namens de hoge vertegenwoordiger, die wordt bijgestaan door de EDEO, een aanvullend advies uitgebracht.

15. Op 12 december 2012 deed de Ombudsman de partijen mee dat hij, in overeenstemming met zijn praktijk met betrekking tot systemische onderzoeken op eigen initiatief, voornemens was op zijn website een kopie van alle tot dusver uitgewisselde correspondentie en eventuele toekomstige correspondentie in het kader van dit onderzoek te publiceren.

16. Op 3 januari 2013 hebben de EDEO namens de hoge vertegenwoordiger op 11 januari 2013 en de Commissie op 13 januari 2013 bezwaar gemaakt tegen de publicatie van de correspondentie in bijna identieke bewoordingen. De instellingen voerden met name aan dat, aangezien het initiatiefonderzoek nog loopt, de publicatie van de correspondentie afbreuk zou doen aan hun recht om hun standpunt te verdedigen, zonder invloeden van buitenaf.

Analyse en conclusies van de Ombudsman

Inleidende opmerkingen

17. Om te beginnen herinnert de Ombudsman eraan dat hij, zoals hierboven vermeld, de gelegenheid heeft gehad om beschuldigingen van wanbeheer bij de activiteiten van CFDP-missies in het verleden, waaronder de volgende gevallen, te onderzoeken.

18. Klacht 955/97/IJH tegen de Commissie betrof de betaling van vergoedingen aan een waarnemer in een waarnemingsmissie in Palestina. De Commissie heeft aanvankelijk haar verantwoordelijkheid op dit *gebied afgewezen, onder* meer omdat zij geen betrekking had op een onder de verantwoordelijkheid van de Commissie verrichte EU-activiteit, maar op een gemeenschappelijk optreden van de Raad in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”). Uiteindelijk aanvaardde de Commissie, aangemoedigd door de Raad, een voorstel voor een minnelijke schikking voor dit specifieke geval en stemde zij ermee in de door klager gevorderde bedragen te betalen.

19. In zijn besluit over klacht 3008/2005/OV tegen de Commissie analyseerde de Ombudsman beschuldigingen van wanbeheer in verband met een wijziging van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel dat in dienst is van de politiemissie van de EU in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië („EUPOL Proxima”). In dit geval voerde de Commissie *onder meer aan* dat het hoofd van de missie de aanbestedende dienst bleef en dat de Commissie in dit verband



geen wanbeheer kon worden toegerekend. De Ombudsman heeft twee kritische opmerkingen tot de Commissie gericht omdat hij de klagers niet tijdig in kennis heeft gesteld van de wijziging van hun arbeidsvoorwaarden. In dit verband heeft de Ombudsman rekening gehouden met het feit dat de Commissie een contract sluit met het hoofd van de missie en dat het hoofd van de missie vervolgens contracten sluit met internationaal personeel, die in overeenstemming zijn met de bepalingen van de mededeling van de Commissie over specifieke regels voor speciale adviseurs [2] .

20. Klacht 3328/2008/ELB tegen de Commissie betrof een geschil over de indeling van een personeelslid dat is aangeworven voor de monitoringmissie in Georgië („EUMM Georgia”). Hoewel het hoofd van de missie klager aanvankelijk een positie met een bepaalde rang bood, heeft de Commissie nadien een lagere rang aanbevolen, die het hoofd van de missie uiteindelijk heeft aangenomen. In zijn besluit heeft de Ombudsman een kritische opmerking gemaakt waarin wordt geconcludeerd dat de Commissie een geval van wanbeheer heeft begaan door bij haar toetsing van de beroepservaring van klager een al te formalistische benadering te hanteren.

21. In het besluit inzake klacht 3177/2008/(JDG)OV tegen de Commissie analyseerde de Ombudsman de vervroegde beëindiging van de overeenkomst van een personeelslid dat was aangeworven voor de waarnemingsmissie van de EU in het voormalige Joegoslavië („EUMM in het voormalige Joegoslavië”). In januari 2008, toen klager de Raad een brief stuurde om schadevergoeding te vorderen voor de vermeende onrechtmatige vervroegde beëindiging van zijn contract, werd hij ervan in kennis gesteld dat de missie in december 2007 was opgehouden te bestaan. Bovendien was de Raad van oordeel dat de relatie tussen klager en het hoofd van de missie onder de bevoegdheid van de Commissie viel, waaraan de Raad de brief heeft overgedragen. De Commissie was van mening dat het hoofd van de missie „voor eigen rekening” contracten heeft gesloten en financieel verantwoordelijk bleef voor deze contracten. De Commissie stelde derhalve voor dat klager zich tot het voormalige hoofd van de missie zou kunnen richten. Deze laatste was ondertussen ambassadeur van een lidstaat in een ander land geworden. Gezien het ontbreken van een antwoord van het voormalige hoofd van de missie, heeft klager zich tot de Ombudsman gewend.

22. In dat geval was de Ombudsman van oordeel dat het feit dat de Commissie toezicht hield op het hoofd van de missie niet betekende dat het nodig was om elke door die persoon op basis van zijn/haar contract met de Commissie ondernomen actie in een minuut te toetsen. Evenmin betekende dit dat de Commissie noodzakelijkerwijs aansprakelijk was voor eventuele beweringen die een personeelslid zou kunnen ontlenen aan zijn overeenkomst met het hoofd van de missie. De Ombudsman was echter van mening dat de toezichthoudende rol van de Commissie tot gevolg had dat de klachten die zij had ontvangen over de wijze waarop het hoofd van de missie zijn taken uit hoofde van het contract van laatstgenoemde met het hoofd van de missie had vervuld, naar behoren moesten worden onderzocht [3] .

23. De Ombudsman merkte voorts op dat er twee omstandigheden waren die in de onderhavige zaak bijzonder relevant waren. Ten eerste heeft het voormalige hoofd van de missie, dat vervolgens tot ambassadeur van een lidstaat in een derde land was benoemd, na



afliep van de missie niet gereageerd op de brieven van klager en zijn advocaat. Ten tweede, en nog belangrijker, betoogde klager dat zijn ontslag door het voormalige hoofd van de missie het gevolg was van het feit dat hij de Commissie en OLAF had geïnformeerd over financiële onregelmatigheden die volgens hem tijdens de missie hebben plaatsgevonden. Naar de mening van de Ombudsman was dit een zeer ernstige zaak. [4]

24. In de loop van het onderzoek van de Ombudsman stelde de Commissie voor dat klager contact zou opnemen met de EDEO. De Ombudsman was van mening dat de Commissie haar verantwoordelijkheid ter zake leek te ontlopen. Gezien het voorgaande sloot de Ombudsman zijn onderzoek af met een kritische opmerking dat de Commissie de zaak niet naar behoren had behandeld [5] .

25. In zijn initiatiefonderzoek OI/1/2010/(BEH)MMN, dat betrekking had op de aanwerving van personeel door EUPOL COPPS, richtte de Ombudsman zich rechtstreeks op de missie als zodanig. Hoewel EUPOL COPPS bepaalde twijfels uitte over de ontvankelijkheid van dit onderzoek, gaf het, als teken van goede wil en transparantie, een advies over de zaak ten gronde. In zijn besluit concludeerde de Ombudsman dat EUPOL COPPS zich schuldig heeft gemaakt aan een geval van wanbeheer in de betrokken aanwervingsprocedure door niet te voldoen aan de voorwaarden die het in haar kennisgeving van vacature had gesteld.

26. In zijn besluit over klacht 1519/2011/AN tegen de Raad heeft de Ombudsman de zaak onderzocht van een klager die werkte als burgerpersoneel voor de militaire missie van de EU naar Bosnië en Herzegovina („EUFOR Althea”) en een opzegging van zijn arbeidsovereenkomst had ontvangen tijdens zijn ziekteverlof. In zijn antwoord op het voorstel voor een minnelijke schikking van de Ombudsman verklaarde de Raad dat hij niet bevoegd was om de zaak te behandelen en stelde hij voor het voorstel te richten tot de operationeel commandant van de missie. De operationeel commandant aanvaardde het voorstel voor een minnelijke schikking van de Ombudsman.

27. Ten slotte heeft de Ombudsman in zijn besluit inzake klacht 532/2011/(FOR)CK tegen de EDEO onderzoek gedaan naar beschuldigingen van discriminatie op grond van leeftijd van een personeelslid van EULEX van wie de overeenkomst werd beëindigd toen hij de leeftijd van 65 jaar bereikte. In zijn antwoord heeft de EDEO het advies van het hoofd van de missie bijgevoegd, die betoogde dat EULEX op 65-jarige leeftijd een uniform pensioenbeleid had. In zijn besluit concludeerde de Ombudsman dat de EDEO een geval van wanbeheer had gepleegd , *onder meer* door het verschil in behandeling op grond van leeftijd niet te rechtvaardigen.

28. Uit de bovenstaande analyse van de besluitvormingspraktijk van de Ombudsman op dit gebied vóór het onderhavige initiatiefonderzoek blijkt dat de situatie werd gekenmerkt door aanzienlijke onzekerheden over de vraag welke EU-instelling of -orgaan bevoegd zou zijn om mogelijke gevallen van wanbeheer in dit soort situaties (d.w.z. de Raad, de Commissie of de hoge vertegenwoordiger/de EDEO) te verhelpen. Het werd namelijk duidelijk dat geen van de instellingen of organen van de Unie zichzelf verantwoordelijk achtte voor dergelijke aangelegenheden. Bovendien was het even onduidelijk in hoeverre de GVDB-missies zelf ter



verantwoording konden worden geroepen voor mogelijke gevallen van wanbeheer. In dit laatste opzicht hebben de EU-instellingen en de missies zelf in de loop van de onderzoeken van de Ombudsman uiteenlopende standpunten geuit.

A. De verantwoordingsplicht van GVDB-missies

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

29. In zijn antwoord wees de **Raad** erop dat hij de zaak naar de hoge vertegenwoordiger had verwezen, aangezien hij niet bevoegd was om kwesties van verantwoordingsplicht aan te pakken voor gevallen van wanbeheer bij de activiteiten van GVDB-missies.

30. In haar antwoord op de brief van de Ombudsman aan de Raad verklaarde **de hoge vertegenwoordiger** dat zij het onderzoek van de Ombudsman alleen betrekking had op civiele missies.

31. Wat de inhoud van het onderzoek betreft, verwees de hoge vertegenwoordiger naar artikel 41, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hoofdstuk 2, „*Specifieke bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*”), dat bepaalt:

„De huishoudelijke uitgaven waarvoor de uitvoering van dit hoofdstuk aanleiding geeft, komen ook ten laste van de begroting van de Unie, behalve voor de uitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied en gevallen waarin de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit.”

32. De hoge vertegenwoordiger voegde eraan toe dat alle civiele GVDB-missies tot dan toe uit de EU-begroting waren gefinancierd. Bovendien luidde artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de EU („VWEU”) als volgt:

„De Commissie voert de begroting in samenwerking met de lidstaten uit, overeenkomstig de bepalingen van de krachtens artikel 322 vastgestelde verordeningen, onder haar eigen verantwoordelijkheid en binnen de grenzen van de kredieten, met inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer [...]”

33. Voorts verwees de hoge vertegenwoordiger naar artikel 54, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement, waarin is bepaald dat de Commissie taken tot uitvoering van de begroting kan delegeren aan „*personen die belast zijn met de uitvoering van specifieke acties uit hoofde van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en die in de desbetreffende basishandeling zijn aangewezen in de zin van artikel 49 van deze verordening* [6] ”.

34. Bovendien heeft de hoge vertegenwoordiger aangegeven dat het hoofd van de missie onder toezicht staat van de Commissie in zijn hoedanigheid van speciaal adviseur van de Commissie, onder meer met betrekking tot arbeidsovereenkomsten met internationaal en lokaal



personeel. In dit verband verwees zij naar de mededeling van de Commissie over specifieke regels voor speciale adviseurs van de Commissie die belast zijn met de uitvoering van operationele GBVB-acties. De hoge vertegenwoordiger gaf aan dat, hoewel er arbeidsovereenkomsten met internationaal of lokaal personeel worden gesloten tussen het hoofd van de missie en het personeel, dergelijke contracten gebaseerd zijn op door de Commissie opgestelde modellen en de desbetreffende bepalingen van de specifieke regels voor speciale adviseurs volgen (bijvoorbeeld wat geschillen betreft).

35. Zij voegde eraan toe dat zij begrijpt dat de Commissie haar toezichhoudende verantwoordelijkheid ten aanzien van de missiehoofden ten volle heeft erkend.

36. Tot slot stelde de hoge vertegenwoordiger dat de GVDB-missies zelf om verschillende redenen niet ter verantwoording konden worden geroepen voor mogelijke gevallen van wanbeheer. Ten eerste zijn civiele GVDB-missies een operationeel optreden van de EU dat door de Raad is ingesteld. Ten tweede vallen GVDB-missies niet onder het begrip „organen, bureaus of agentschappen” waarvan de handelingen door het Hof van Justitie kunnen worden getoetst. Ten derde hebben GVDB-missies geen rechtspersoonlijkheid. Ten vierde kunnen GVDB-missies geen partij zijn bij een gerechtelijke procedure.

37. In het namens de Commissie toegezonden advies merkte de **Commissie** op dat de EU, vanwege de vrij unieke structuur, de onzekere omstandigheden op dit gebied, de noodzaak van een snelle inzet en de beperkte duur van dergelijke operaties, het hoofd van de missie belast met de aanwerving en tewerkstelling van het personeel dat nodig is om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken. Het merendeel van het personeel van dergelijke missies bestaat uit gedetacheerde ambtenaren van de EU-instellingen en van de lidstaten (bijvoorbeeld politiefunctionarissen), die arbeidsrelaties blijven onderhouden met de betrokken EU-instelling of nationale autoriteit in plaats van met het hoofd van de missie.

38. Het hoofd van de missie sluit alleen voor eigen rekening arbeidsovereenkomsten met lokale en internationale personeelsleden (die gewoonlijk administratieve of ondersteunende functies vervullen), in overeenstemming met de huidige versie van de specifieke regels voor speciale adviseurs. [7] Wat het plaatselijke personeel betreft, is de arbeidsovereenkomst onderworpen aan het recht dat van toepassing is op de plaats van de missie. Wat internationaal personeel betreft, is de arbeidsovereenkomst onderworpen aan het recht dat van toepassing is in het land van herkomst van het personeelslid.

39. Gelet op het voorgaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat zij niet als werkgever van GVDB-missiepersoneel kan worden beschouwd.

40. Bovendien benadrukte de Commissie dat haar toezichhoudende rol ten aanzien van het hoofd van de missie beperkt is tot het beheer van de door de Commissie aan hem toevertrouwde begroting.

41. In dat verband verwees de Commissie naar het besluit van de Raad tot oprichting van EUPOL COPPS, waarin wordt bepaald dat „de commando- en controlestructuur van de missie



de contractuele verantwoordelijkheden van het hoofd van de missie ten opzichte van de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting van de missie onverlet moet laten". [8] Volgens de Commissie bevat elk besluit van de Raad tot instelling van een GVDB-missie een soortgelijke bepaling.

42. De Commissie voerde aan dat het hoofd van de missie zijn operationele taken uitoefent zonder onder het gezag van de Commissie te vallen. De Commissie is dus niet bevoegd ervoor te zorgen dat het hoofd van de missie zijn besluit met betrekking tot operationele activiteiten wijzigt om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie. De Commissie kon derhalve niet aansprakelijk worden gesteld voor de uitoefening van de verantwoordelijkheden die aan de Raad van de EU, de hoge vertegenwoordiger of de civiele operationele commandant zijn toegewezen. [9]

43. In het verdere advies dat namens de **hoge vertegenwoordiger** van de **EDEO** is uitgebracht, werd opgemerkt dat de lidstaten verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot financiële aangelegenheden in verband met militaire missies, terwijl de Commissie verantwoordelijk is voor financiële aangelegenheden met betrekking tot civiele missies. In het advies merkte de hoge vertegenwoordiger voorts op dat, afgezien van financiële aangelegenheden, het beheer van de missies behoort tot de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de missies, namelijk de operationele commandanten, de commandanten van de troepen en de betrokken missiehoofden. Bovendien valt de uitvoering van missies uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van de Raad, aangezien de Raad elke missie in het kader van het GBVB vaststelt en uitvoert (artikel 24, lid 2, VEU).

44. Volgens de hoge vertegenwoordiger is het de taak van de hoge vertegenwoordiger om de correcte uitvoering van de missies voor te bereiden, te plannen en erop toe te zien. De hoge vertegenwoordiger kan echter niet wettelijk aansprakelijk worden gesteld voor gevallen van wanbeheer bij de werking van deze missies, aangezien de eerste, in tegenstelling tot de EU-delegaties, niet onder het gezag van de hoge vertegenwoordiger vallen in de zin van het besluit van de Raad tot oprichting van de EDEO. [10] Daarom worden beschuldigingen van wanbeheer binnen een civiele of militaire missie behandeld door respectievelijk het hoofd van de missie of de operationeel commandant.

45. Volgens het advies zijn de hoofden van *civiele* missies verantwoordelijk voor het beheer van de begroting in het kader van een met de Commissie ondertekend contract. Uiteindelijk valt het beheer van de begroting onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. In dit verband treden de betrokken diensten van de Commissie op onder het gezag van de hoge vertegenwoordiger in haar hoedanigheid van vicevoorzitter van de Commissie. Daarom worden beschuldigingen van financieel wanbeheer door het hoofd van de missie of door de Commissie zelf behandeld.

46. Wat *militaire* operaties betreft, zijn de operationele commandanten belast met het beheer van de begroting in hun hoedanigheid van ordonnateur voor de begrotingen van het speciaal comité van Athena. [11] Uiteindelijk valt het beheer van de begroting onder de verantwoordelijkheid van het speciaal comité van Athena. Daarom worden beschuldigingen van



financieel wanbeheer behandeld door de operationeel commandant of door het speciaal comité van Athena.

47. In het kader van de politieke verantwoordelijkheid van de hoge vertegenwoordiger voor de uitvoering van de besluiten van de Raad over deze missies zal zij er in de plannings- en uitvoeringsfase echter voor zorgen dat alle voorwaarden voor een succesvol bestuur door missiehoofden en operationeel commandanten aanwezig zijn. In dit verband kan de hoge vertegenwoordiger voorstellen doen aan de Raad, de Commissie of de lidstaten wanneer deze voorwaarden ontbreken of moeten worden verbeterd.

48. Bovendien benadrukte de hoge vertegenwoordiger dat zij bijzondere aandacht zal besteden aan gevallen van wanbeheer die door de Ombudsman worden genoemd als middel om het beheer van missies en de uitvoering van de besluiten van de Raad waarbij deze onder de verantwoordelijkheid van de hoge vertegenwoordiger vallen, te verbeteren.

49. Tot slot verklaarde de hoge vertegenwoordiger dat het, afgezien van de klachten in verband met de uitvoering van de begroting van civiele missies die aan de Commissie worden toegezonden, onder de bevoegdheid van de hoge vertegenwoordiger valt om kennis te nemen van de bij de Ombudsman ingediende individuele klachten, de bevoegde diensten van de instellingen te verzoeken deze te behandelen en de Ombudsman de desbetreffende antwoorden te verstrekken.

50. Tot slot erkent de hoge vertegenwoordiger dat de huidige juridische situatie misschien niet bevredigend is, maar benadrukte dat zij zich ertoe heeft verbonden om binnen het bestaande rechtskader nauw met de Commissie samen te werken om ervoor te zorgen dat de onderzoeken van de Ombudsman naar behoren worden behandeld.

Beoordeling van de Ombudsman

51. Om te beginnen merkt de Ombudsman met spijt op dat de antwoorden die hij in de loop van dit onderzoek van de Raad, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger (rechtstreeks of via de EDEO) heeft ontvangen, niet volstaan om bovengenoemde onzekerheden met betrekking tot de kwestie van de verantwoordingsplicht weg te nemen.

52. In wezen kan de strekking van de ontvangen antwoorden als volgt worden samengevat.

53. De Raad stelde voor dat hij niet bevoegd was om in het kader van de activiteiten van GVDB-missies verantwoording af te leggen met betrekking tot gevallen van wanbeheer en dat het aan de hoge vertegenwoordiger was om dergelijke kwesties te behandelen.

54. De Commissie benadrukte van haar kant dat haar toezichthoudende rol beperkt is tot de uitvoering van de begroting en een goed financieel beheer van civiele missies. Zij is dus van mening dat zij niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de uitoefening van verantwoordelijkheden buiten dat beperkte gebied.



55. De hoge vertegenwoordiger voerde aan dat de GVDB-missies zelf om verschillende redenen niet ter verantwoording konden worden *geroepen*, waaronder het feit dat zij geen rechtspersoonlijkheid hebben. Hoewel zij aanvankelijk betoogde dat de Commissie toezichthoudende verantwoordelijkheden had ten aanzien van een hoofd van een missie, voerde zij vervolgens aan dat de toezichthoudende rol van de Commissie beperkt is tot kwesties met betrekking tot de uitvoering van de begroting van civiele missies. Wat de hoge vertegenwoordiger zelf betreft, betoogde zij dat zij niet wettelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor gevallen van wanbeheer bij het functioneren van deze missies, aangezien zij, in tegenstelling tot een EU-delegatie, niet onder haar gezag staan. Volgens haar werd aan deze conclusie niet afgedaan door het feit dat het de taak van de hoge vertegenwoordiger is om de correcte uitvoering van dergelijke missies voor te bereiden, te plannen en erop toe te zien. De hoge vertegenwoordiger erkende echter dat het aan haar is om kennis te nemen van de individuele klachten die bij de Ombudsman zijn ingediend, om de bevoegde diensten van de instellingen te verzoeken deze te behandelen en de Ombudsman de desbetreffende antwoorden te verstrekken.

56. Gezien het voorgaande is de Ombudsman van oordeel dat de huidige situatie met betrekking tot de vraag welke van de EU-instelling of -orgaan verantwoordelijk en aansprakelijk moet worden gesteld voor gevallen van wanbeheer in het kader van door de EU opgezette GVDB-missies, zeer onbevredigend is. Met uitzondering van gevallen van wanbeheer in verband met de uitvoering van de begroting van civiele missies, waarvoor de Commissie haar toezichthoudende rol erkent, is de onvermijdelijke conclusie uit de bovengenoemde antwoorden namelijk dat er geen instelling of orgaan is dat zich verantwoordelijk en aansprakelijk heeft verklaard voor gevallen van wanbeheer in GVDB-missies, die door de EU worden opgezet, beheerd en gefinancierd.

57. In dit verband acht de Ombudsman het passend de volgende opmerkingen te maken.

58. Het standpunt van de Raad, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger/EDEO kan niet gemakkelijk worden verzoend met het beginsel dat de EU is gebaseerd op de rechtsstaat waarin geen van de instellingen en organen zich kan onttrekken aan de toetsing van de overeenstemming van hun handelingen met het grondwettelijk basishandvest, het Verdrag.

59. Voorts moet worden opgemerkt dat het recht op behoorlijk bestuur een grondrecht is. [13] Daarom moet ervoor worden gezorgd dat dit recht ook wordt beschermd voor de activiteiten van GVDB-missies.

60. In dit verband herinnert de Ombudsman eraan dat artikel 24 VWEU duidelijk bepaalt dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid („GBVB”) door de hoge vertegenwoordiger en door de lidstaten overeenkomstig de Verdragen ten uitvoer wordt gelegd. Volgens artikel 42 VWEU is het GVDB een belangrijke component en een integrerend onderdeel van het GBVB. Tot op heden omvat het GVDB meer dan 20 civiele en militaire missies en operaties op drie continenten.



61. Zowel civiele als militaire GVDB-missies worden ingesteld bij een door de Raad aangenomen rechtshandeling (een besluit of een gemeenschappelijk optreden), in het kader van het GBVB, dat door de Europese Raad en de Raad is vastgesteld (artikel 26 VEU). De Raad stelt de commandostructuur van militaire en civiele GVDB-missies vast. Bovendien oefent de Raad de politieke controle en de strategische leiding van de missies uit. [14]

62. De hoge vertegenwoordiger ziet toe op de uitvoering van de besluiten van de Europese Raad en de Raad (artikel 27, lid 1, VEU), met inbegrip van die betreffende GVDB-missies. Bij de uitvoering van haar mandaat wordt de hoge vertegenwoordiger bijgestaan door de EDEO (artikel 27, lid 3, VEU).

63. Het hoofd van de missie, in het geval van civiele missies, en de operationeel commandant, in het geval van militaire missies, worden benoemd door en blijven onder het uiteindelijke gezag van de Raad. [15] Het hoofd van de missie en de operationeel commandant oefenen commando en controle uit over de missie op operationeel niveau. [16] Bovendien beheert het hoofd van de missie in civiele missies en de operationeel commandant in militaire missies de begroting van de missie. In dit verband worden civiele missies gefinancierd uit de EU-begroting, maar worden militaire missies gefinancierd door de deelnemende lidstaten. [17] De Commissie heeft een toezichthoudende rol ten aanzien van het hoofd van de missie met betrekking tot de uitvoering van de begroting bij civiele missies. [18] Wat militaire missies betreft, beheert *Athena*, een door de Raad ingesteld mechanisme, de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de missies namens de deelnemende lidstaten. [19]

64. Voorts is het belangrijk op te merken dat het hoofd van de missie in een civiele missie een contract met de Commissie aangaat [20] en wordt benoemd als speciaal adviseur van de Commissie die belast is met de uitvoering van GBVB-acties. [21] Het hoofd van de missie is bevoegd contracten te sluiten met internationaal personeel en lokaal personeel [22] Daarnaast kunnen deelnemende lidstaten en de EU-instellingen personeel detacheren. [23] Tijdens de detachering is alleen het hoofd van de missie verantwoordelijk voor het beheer van het personeelslid, met uitsluiting van de betrokken lidstaat of EU-instelling. [24]

65. Gelet op het voorgaande kan niet worden ontkend dat de EU een beslissende rol speelt bij het opzetten en uitvoeren van zowel civiele als militaire GVDB-missies.

66. Daarom kan de stelling dat geen enkele EU-instelling aansprakelijk wordt gesteld voor gevallen van wanbeheer (anders dan wanbeheer in verband met de uitvoering van de begroting in civiele GVDB-missies) niet worden aanvaard.

67. In dit verband acht de Ombudsman het nuttig te verwijzen naar een beschikking van de president van het Gerecht die is vastgesteld in het kader van een procedure in kort geding betreffende de politiemissie van de Unie in Bosnië en Herzegovina (hierna: „EUPM/BiH”). In casu heeft verzoeker, een door een lidstaat gedetacheerd personeelslid, beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen een besluit van het hoofd van de missie inzake een personeelskwestie. In zijn beschikking oordeelde de president van het Gerecht als volgt: [25]



„ 24. In dit verband zij eraan herinnerd dat de Raad de EUPM heeft opgericht en dat het hoofd van de EUPM weliswaar verantwoordelijk is voor de EUPM en instructies geeft aan alle personeelsleden van de EUPM (artikel 6, leden 1 en 3, van Besluit 2009/906/GBVB), maar dat de Raad in verscheidene opzichten verantwoordelijk blijft voor het optreden van de EUPM (artikel 9, leden 2 en 4, artikel 10, leden 1 en 2, en artikel 13, leden 1 en 3, van Besluit 2009/906/GBVB). Wat de Commissie betreft, speelt zij voor budgettaire en financiële doeleinden een rol bij het beheer van de EUPM (artikel 6, lid 4, en artikel 12, lid 3, van Besluit 2009/906/GBVB). Bovendien heeft verzoekster in casu gesteld en wordt zij niet weersproken door de Raad of de Commissie, dat het hoofd van de EUPM door de Commissie was aangeworven.

25. In die omstandigheden kan op het eerste gezicht niet worden uitgesloten dat het besluit van 7 april 2010 en het besluit van 30 april 2010, formeel genomen door het hoofd van de EUPM, aan de Raad of aan de Commissie kunnen worden toegerekend, voor zover het hoofd van de EUPM wettelijk heeft gehandeld namens een van deze instellingen. In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat deze instellingen zich niet onttrekken aan de toetsing door de Unierechter van zuiver administratieve besluiten die worden genomen met betrekking tot het personeelsbeheer binnen de EUPM, die duidelijk kunnen worden gescheiden van de „politieke” maatregelen die in het kader van het GBVB zijn genomen. Wanneer een dergelijk besluit bezwarend is voor de adreassaant en de rechtspositie van deze persoon aanzienlijk wijzigt, kan het in een op de rechtsstaat gebaseerde Unie niet aanvaardbaar zijn dat een dergelijk besluit aan rechterlijke toetsing ontaakt (zie naar analogie arrest Gerecht van 11 juli 2008, Sogelma/EAR, T-411/06, Jurispr. blz. II-2771, punt 36).

68. In het licht van de voorgaande overwegingen acht de Ombudsman het betreuwenswaardig dat de Raad, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger/EDEO tot dusver geen duidelijkheid hebben bereikt over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor mogelijke gevallen van wanbeheer in het kader van GVDB-missies, met uitzondering van aangelegenheden die verband houden met de begrotingsaspecten van civiele missies, waarvoor de Commissie uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid heeft aanvaard.

69. Tegelijkertijd merkt de Ombudsman echter op dat de hoge vertegenwoordiger hem via de EDEO heeft meegedeeld dat zij kennis zal nemen van de individuele klachten die bij de Ombudsman zijn ingediend, de bevoegde diensten van de EU-instellingen zal verzoeken deze te behandelen en de Ombudsman de desbetreffende antwoorden zal verstrekken (zie punt 49 hierboven). De Ombudsman is zeer ingenomen met dit voorstel, dat zowel pragmatisch als nuttig is. Hij merkt op dat de hoge vertegenwoordiger in feite in een zeer goede positie lijkt te verkeren om ervoor te zorgen dat deze regeling zal werken, gezien haar institutionele banden met zowel de Raad als de Commissie.

70. Aangezien er op dit moment geen reden lijkt te zijn om te betwijfelen of de bovengenoemde regelingen de doeltreffendheid van het in artikel 43 van het Handvest van de grondrechten neergelegde grondrecht om een klacht in te dienen bij de Ombudsman zullen waarborgen, is het niet nodig dit onderzoek te verlengen. Dit gezegd zijnde, is het geenszins duidelijk dat de genoemde regelingen voldoende zullen blijken om het in punt 59 hierboven genoemde grondrecht op behoorlijk bestuur te waarborgen, dat is vervat in artikel 41 van het Handvest.



Mocht blijken dat de genoemde regelingen niet op bevredigende wijze werken wat beide rechten betreft, dan zou de Ombudsman zich verplicht voelen de kwestie van het beginsel opnieuw aan te pakken.

B. Conclusies

Op basis van zijn initiatiefonderzoek naar deze klacht sluit de Ombudsman de klacht af met de volgende conclusie:

Op basis van de resultaten van zijn initiatiefonderzoek naar de onderhavige zaak zal de Ombudsman zich met betrekking tot toekomstige klachten en onderzoeken met betrekking tot de activiteiten van EU-missies i) tot de Commissie richten voor kwesties in verband met de uitvoering van de begroting in civiele missies en ii) tot de hoge vertegenwoordiger/EDEO, voor zover het gaat om alle andere beschuldigingen van wanbeheer in verband met GVDB-missies.

De Ombudsman is van mening dat de bovengenoemde regelingen voldoende moeten zijn om de doeltreffendheid van het grondrecht *om een klacht in te dienen bij de Ombudsman* in artikel 43 van het Handvest van de grondrechten te waarborgen. Er zijn in de onderhavige zaak dus geen gronden voor verder onderzoek. Het is echter geenszins duidelijk dat deze regelingen volstaan om het in artikel 41 van het Handvest neergelegde grondrecht op *behoorlijk bestuur te* waarborgen. Mocht blijken dat de genoemde regelingen niet op bevredigende wijze werken wat beide rechten betreft, dan zou de Ombudsman zich verplicht voelen de kwestie van het beginsel opnieuw aan te pakken.

De Raad van de EU, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger/de EDEO zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

P. Nikiforos Diamandouros

Gedaan te Straatsburg op 30 augustus 2013

[1] Zie bijvoorbeeld de besluiten van de Ombudsman over klacht 955/97/IJH tegen de Europese Commissie, klacht 3008/2005/OV tegen de Europese Commissie, klacht 3328/2008/ELB tegen de Europese Commissie, klacht 3177/2008/(JDG)OV tegen de Europese Commissie, initiatief OI/2010/(BEH)MMN betreffende EUPOL COPPS, klacht 1519/2011/AN tegen de Raad van de EU en klacht 532/2011/(FOR)CK tegen de Europese Dienst voor extern optreden.

[2] Mededeling C(2007) 1746 van de Commissie van 21 december 2007 („Specifieke regels voor speciale adviseurs”).



[3] Besluit van de Ombudsman inzake klacht 3177/2008/(JDG)OV tegen de Commissie, punt 31.

[4] *Ibidem* , punten 34-37.

[5] *Ibidem* , punten 69 e.v.

[6] Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende de verordening van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen („het Financieel Reglement”); PB 2002, L 248, blz. 1. Verordening 1605/2002 is sindsdien ingetrokken bij verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB 2012, L 298, blz. 1). De relevante equivalente bepaling is thans artikel 58, lid 1, onder c), viii).

[7] Mededeling van de Commissie over specifieke regels voor speciale adviseurs die belast zijn met de uitvoering van operationele GBVB-acties en gecontracteerde internationale personeelsleden (C(2009) 9502 van 30 november 2009).

[8] Zie bijvoorbeeld overweging 4 van besluit 2010/784/GBVB van de Raad van 17 december 2010 betreffende de politiemissie van de Europese Unie voor de Palestijnse Gebieden (hierna: „EUPOL COPPS”), PB 2010, L 335, blz. 60. Bovendien bepaalt artikel 6, lid 4, van deze beschikking: „ *Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van de missie. Daartoe ondertekent het hoofd van de missie een contract met de Commissie.* ”. Bovendien brengt het hoofd van de missie/de commissaris van politie overeenkomstig artikel 13, lid 4, volledig verslag uit aan en staat onder toezicht van de Commissie over de activiteiten die in het kader van zijn contract worden ondernomen.

[9] In dit verband verwees de Commissie naar artikel 9 van het besluit van de Raad tot oprichting van EUPOL COPPS:

„ *Keten van commando's*

1. EUPOL COPPS heeft als crisisbeheersingsoperatie een gemeenschappelijke commandostructuur.

2. Onder de verantwoordelijkheid van de Raad en de HV oefent het PVC politieke controle en strategische leiding uit over EUPOL COPPS.

3. De civiele operationele commandant is, onder het politieke toezicht en de strategische leiding van het PVC en het algemene gezag van de HV, de commandant van EUPOL COPPS op strategisch niveau en geeft als zodanig instructies aan het hoofd van de missie en verstrekt hem advies en technische ondersteuning.

4. De civiele operationele commandant brengt via de HV verslag uit aan de Raad.



5. *Het hoofd van de missie oefent het commando en de controle uit over EUPOL COPPS op het niveau van de ruimte en is rechtstreeks verantwoordelijk voor de civiele operationele commandant.*

[10] Besluit van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese Dienst voor extern optreden; PB 2010, L 201, blz. 30.

[11] Het Bijzonder Comité Athena bestaat uit één vertegenwoordiger van elke deelnemende lidstaat en wordt voorgezeten door het roulerend voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. De Commissie woont de vergaderingen bij zonder aan de stemmingen deel te nemen. Zie artikel 6 van besluit 2004/197/GBVB van de Raad van 23 februari 2004 tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied (PB 2004, L63, blz. 68).

[12] Zie zaak 294/83, *Les Verts / Parlement*, Jurispr. 1986, blz. 1339, punt 23. Zie ook de gevoegde zaken *Kadi en Al Barakaat International Foundation/ Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P*, Jurispr. blz. I-6351, punt 281).

[13] Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten.

[14] Zie bijvoorbeeld artikel 6 van Gemeenschappelijk Optreden 2004/570/GBVB van de Raad van 12 juli 2004 inzake de militaire operatie van de Europese Unie in Bosnië en Herzegovina (PB 2004, L 252, blz. 10) en artikel 9 van besluit 2011/781/GBVB van de Raad van 1 december 2011 betreffende de politiemissie van de Europese Unie in Bosnië en Herzegovina.

[15] Zie bijvoorbeeld artikel 6 van Gemeenschappelijk Optreden 2004/570/GBVB van de Raad en artikel 6 van Besluit 2011/781/GBVB van de Raad.

[16] Zie bijvoorbeeld artikel 8 van Gemeenschappelijk Optreden 2004/570/GBVB van de Raad en artikel 6 van Besluit 2011/781/GBVB van de Raad.

[17] Artikel 41 VEU.

[18] Zie bijvoorbeeld artikel 12 van Besluit 2011/781/GBVB van de Raad.

[19] Zie besluit 2011/871/GBVB van de Raad van 19 december 2011 tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied (Athena), PB 2011, L343, blz. 35.

[20] Zie bijvoorbeeld artikel 6 van Besluit 2011/781/GBVB van de Raad.

[21] Zie de mededeling van de Commissie over specifieke regels voor speciale adviseurs.



[22] Zie bijvoorbeeld artikel 7 van Besluit 2011/781/GBVB van de Raad. Zie meer in het algemeen de mededeling van de Commissie over specifieke regels voor speciale adviseurs.

[23] *Ibid* .

[24] *Ibid* .

Beschikking van de president in zaak T-271/10 R, *H / Raad en Commissie* , beschikking van 22 juli 2010, nog niet volledig gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 18-21.

Beschikking van de president in zaak T-271/10 R, *H / Raad en Commissie* , beschikking van 22 juli 2010, nog niet volledig gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 24-25. In zaak T-411/06, *Sogelma / Europees Bureau voor Wederopbouw* , Jurispr. 2008, blz. II-2771, een zaak betreffende een beroep tot nietigverklaring van een besluit van een agentschap om een aanbestedingsprocedure in te trekken, heeft het Gerecht bovendien het volgende geoordeeld:

37. Het algemene beginsel dat uit dit arrest moet worden afgeleid, is dat elke handeling van een gemeenschapsorgaan die rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogt, vatbaar moet zijn voor rechterlijke toetsing. Het is juist dat Les Verts, punt 24, enkel naar gemeenschapsinstellingen verwijst en dat het EAR geen van de in artikel 7 EG genoemde instellingen is. Niettemin is de situatie van de gemeenschapsorganen die bevoegd zijn om maatregelen te nemen die ten aanzien van derden rechtsgevolgen teweegbrengen, identiek aan de situatie die tot het arrest Les Verts heeft geleid: in een op de rechtsstaat gebaseerde gemeenschap kan het niet aanvaardbaar zijn dat dergelijke handelingen aan rechterlijke toetsing ontsnappen [...]

40. Besluiten die de Commissie zou hebben genomen, kunnen niet ophouden handelingen aan te vechten louter omdat de Commissie bevoegdheden aan het EBV heeft gedelegeerd, anders zou er sprake zijn van een juridisch vacuüm .