

Zaak C-283/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 juni 2020

Verwijzende rechter:

Franstalige arbeidsrechtbank Brussel (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 oktober 2019

Verzoekende partijen:

CO

ME

GC

en 42 anderen

Verwerende partijen:

MJ

Europese Commissie

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)

Raad van de Europese Unie

EULEX KOSOVO

I. Voorwerp van het geding en relevante feiten

- 1 De missie EULEX KOSOVO is ingesteld bij gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO (PB 2008, L 42, blz. 92) (hierna:

„gemeenschappelijk optreden van 2008”). De missie zou aanvankelijk 28 maanden duren, maar is herhaaldelijk verlengd.

- 2 Oorspronkelijk had de missie EULEX KOSOVO geen rechtspersoonlijkheid en handelde zij door toedoen van het hoofd van de missie. Het hoofd was met name verantwoordelijk voor de missie ter plaatse, gaf leiding aan alle medewerkers en was krachtens een met de Commissie gesloten overeenkomst verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. Hij was tevens belast met het sluiten van overeenkomsten met de leden van het internationale en lokale civiele personeel.
- 3 De missie EULEX KOSOVO kreeg rechtspersoonlijkheid en de bekwaamheid om in rechte op te treden bij besluit 2014/349/GBVB van de Raad van 12 juni 2014 tot wijziging van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO (PB 2014, L 174, blz. 42) (hierna: „besluit 2014/349”).
- 4 MJ bekleedde van 1 februari 2013 tot en met 14 oktober 2014 de functie van hoofd van de missie, zoals bepaald in de overeenkomsten die hij op 1 februari en 7 juni 2013 met de Commissie had gesloten.
- 5 Verzoekers zijn in Kosovo als internationaal civiel personeel in dienst geweest van de missie EULEX KOSOVO (sommigen zijn nog in dienst), op grond van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, gesloten voor één of meer maanden of ten hoogste een jaar, die achtereenvolgens zijn verlengd.
- 6 De overeenkomsten die zijn gesloten en verlengd voordat de missie EULEX KOSOVO rechtspersoonlijkheid bezat, zijn door het hoofd van de missie in eigen naam opgesteld en ondertekend. Wat daarentegen de tussen 12 juni 2014 en 14 oktober 2014 gesloten en ondertekende overeenkomsten betreft, gedurende welke periode de missie rechtspersoonlijkheid bezat, heeft MJ, destijds hoofd van de missie, gehandeld als „vertegenwoordiger” van de missie, met een volledig representatief mandaat, of zelfs als orgaan van die missie.
- 7 In 2012 heeft een herindeling van verschillende functies volgens verzoekers geleid tot een wijziging van de functieomschrijving en een aanzienlijke vermindering van de bezoldiging ervan. De herindeling werd gevolgd door het niet verlengen van overeenkomsten in drie „golven”, in de lente en in de zomer van 2013, in de herfst van 2014 en in de herfst van 2016.
- 8 Verzoekers betwisten de herindeling van hun functie (en de daaruit vermeend voortvloeiende wijzigingen in hun arbeidsvoorwaarden) en/of het niet verlengen van hun overeenkomsten, evenals het „statuut” dat op hen is/wordt toegepast, met name op het gebied van de sociale zekerheid.
- 9 De herindeling van de functies en de eerste golf van niet-verlenging van de overeenkomsten heeft plaatsgevonden toen de missie EULEX KOSOVO nog geen rechtspersoonlijkheid bezat, en wel door toedoen van het hoofd van de missie, handelend in eigen naam.

- 10 Verzoekers hadden hun vordering aanvankelijk alleen tegen de eerste vier verweerders ingesteld:
- MJ, als hoofd van de missie EULEX KOSOVO „zonder rechtspersoonlijkheid”, die hun overeenkomsten in eigen naam heeft ondertekend;
 - de Commissie, als mandaatgever hiërarchisch verantwoordelijk voor het hoofd van de missie en de uitvoering van de begroting van de missie;
 - de Europese Dienst voor extern optreden, als verantwoordelijke voor het bevel over civiele operaties in het algemeen en voor besluiten op grond van het gemeenschappelijk optreden van 2008 in het bijzonder;
 - de Raad, als instelling die MJ tot hoofd van de missie heeft benoemd en die aansprakelijk is voor de aan hem toe te rekenen handelingen.
- 11 Deze vier verweerders hebben de (reikwijdte van de) bevoegdheid van de verwijzende rechter om kennis te nemen van de tegen hen ingestelde vorderingen betwist. MJ heeft overigens de ontvankelijkheid van de tegen hem ingestelde vorderingen betwist op grond dat hij, aangezien de missie EULEX KOSOVO geen rechtspersoonlijkheid had, hooguit als gemachtigde van de Europese Unie de arbeidsovereenkomsten van verzoekers had ondertekend en als zodanig niet persoonlijk aansprakelijk kon worden gesteld. Hij beriep zich met name op een arrest van de Arbeidsrechtbank Brussel (4e kamer) van 12 december 2017 in een zaak tussen een voormalig werknemer van de missie EULEX KOSOVO en een voormalig hoofd van de missie en de missie zelf, toen de missie nog geen rechtspersoonlijkheid had.
- 12 De Europese instellingen hebben betwist dat de hoofden van de missie EULEX KOSOVO ooit gemachtigden van de Europese Unie zijn geweest, aangezien zij voordat de missie rechtspersoonlijkheid kreeg uitdrukkelijk bevoegd waren om in eigen naam op te treden. Voorts hebben zij aangevoerd dat de hoofden van de missie aanvankelijk „uit hoofde van hun functie” handelden, dat wil zeggen in de hoedanigheid van gemachtigden van de missie EULEX KOSOVO, ondanks het feit dat deze (nog) geen rechtspersoonlijkheid had, op dezelfde wijze als de gemachtigden van een feitelijke vereniging of de vertegenwoordigers van een vakvereniging.
- 13 MJ en de Europese instellingen hebben ook de ontvankelijkheid van de tegen hen ingestelde vorderingen betwist met het betoog dat sinds de missie EULEX KOSOVO rechtspersoonlijkheid en rechtsbekwaamheid had gekregen, zij overeenkomstig het nieuwe artikel 16, lid 5, dat bij besluit 2014/349 in het gemeenschappelijk optreden van 2008 is ingevoegd, als enige aansprakelijk was voor elke klacht en verplichting voortvloeiende uit de uitvoering van het mandaat, zowel voor de toekomst als voor het verleden. Na deze laatste betwisting hebben verzoekers de missie EULEX KOSOVO in gedwongen tussenkomst gedagvaard.

- 14 Bij vonnis van 1 juni 2018 heeft de verwijzende rechter heropening van de mondelinge behandeling gelast, opdat partijen het bestaan van het „mandaat” van het hoofd van de missie voor de periode vóór 12 juni 2014 zouden onderzoeken. Bij dit vonnis heeft de rechter eveneens het hoofd van de missie en de Europese instellingen buiten beschouwing gelaten voor de periode vanaf 12 juni 2014.

II. Toepasselijke bepalingen

- 15 In casu kunnen uitsluitend Europeesrechtelijke bepalingen van toepassing zijn, met name de volgende.

Gemeenschappelijk optreden van 2008 (vóór de wijziging ervan op 12 juni 2014)

Artikel 8.

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

[...]

3. Het hoofd van de missie geeft instructies aan alle personeelsleden van EULEX KOSOVO, waaronder in dit geval ook aan het ondersteunend element in Brussel, met het oog op de effectieve uitvoering van EULEX KOSOVO op het terrein, en zorgt voor de coördinatie en de dagelijkse leiding van de operatie volgens de instructies van de civiele bevelhebber.

[...]

5. Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van EULEX KOSOVO. Daartoe ondertekent het hoofd van de missie een contract met de Commissie.”

Artikel 9, lid 3

„EULEX KOSOVO kan, afhankelijk van de behoeften, ook internationaal en plaatselijk personeel aanwerven op contractbasis.”

Artikel 10, lid 3

„De arbeidsvoorwaarden en de rechten en plichten van het internationale en het plaatselijke civiele personeel staan in contracten tussen het hoofd van de missie en de betrokken personeelsleden.”

De mededeling van de Commissie van 30 november 2009 betreffende de bijzondere adviseurs van de Commissie die gemachtigd zijn voor de uitvoering van operationele acties van het GBVB, en betreffende het internationale contractpersoneel

- 16 In deze mededeling wordt gepreciseerd dat „het erom gaat in het contract te bepalen dat de bijzondere adviseurs voor het GBVB op hun naam aanstellingsovereenkomsten sluiten overeenkomstig de geldende regels voor personeelsleden die zijn aangeworven door bijzondere adviseurs voor het GBVB”, „dat een bijzonder adviseur voor het GBVB in eigen naam een aanstellingsovereenkomst sluit voor de aanwerving van een persoon als internationaal personeelslid” en dat „de aanstellingsovereenkomst voor de aanwerving van een internationaal personeelslid van een bijzonder adviseur voor het GBVB wordt ondertekend door de bijzondere adviseur”;

III. Mogelijk relevante rechtspraak

- 17 De arbeidsrechtbank verwijst naar twee arresten van het Arbeidshof te Brussel:
- een arrest van 12 december 2017, waarbij het Arbeidshof heeft geoordeeld dat de werkgever van een internationaal personeelslid van de missie EULEX KOSOVO voordat deze rechtspersoonlijkheid verkreeg, niet het hoofd van de missie was, maar de Europese Unie, waarvan het hoofd van de missie slechts de lasthebber was;
 - een arrest van 8 januari 2019 waarbij dezelfde – anders samengestelde – kamer van hetzelfde Arbeidshof in dezelfde zin uitspraak heeft gedaan over een andere missie in het kader van het GBVB, waarbij werd gepreciseerd dat de werkgever „de Europese Unie, vertegenwoordigd door de Commissie” was.

IV. Beoordeling door de arbeidsrechtbank en heropening van de mondelinge behandeling

- 18 Met betrekking tot de tussen MJ en de Commissie op 1 februari 2013 en 7 juni 2013 gesloten overeenkomsten merkt de arbeidsrechtbank het volgende op:
- MJ heeft op eigen naam de overeenkomsten ondertekend die hij op 1 februari 2013 en 7 juni 2013 met de Commissie heeft gesloten en krachtens welke hem bepaalde budgetten daadwerkelijk zijn toegewezen ten behoeve van de opdracht, met name ter dekking van de bezoldiging van het personeel (artikel 4 van de overeenkomst van 7 juni 2013). Hij heeft voor deze begroting de volledige verantwoordelijkheid op zich genomen en zich er jegens de Commissie toe verbonden alle bedragen terug te betalen die hem ten onrechte zouden zijn betaald of waarvan hij oneigenlijk gebruik zou hebben gemaakt (artikel 9 van dezelfde overeenkomst). Daarnaast heeft hij zich ertoe verplicht om een bijzondere verzekering af te sluiten, ter dekking van zijn financiële

aansprakelijkheid voor alle schade die hij in het kader van zijn missie door eigen toedoen (*by himself*) zou veroorzaken aan de Commissie of enige derde, met inbegrip van degenen met wie hij in dat kader overeenkomsten zou sluiten (artikel 12.3 van dezelfde overeenkomst);

- artikel 11.1 van de op 7 juni 2013 gesloten overeenkomst preciseert eveneens dat de bijzonder adviseur de arbeidsovereenkomsten met zijn personeel in eigen naam zal sluiten.
- 19 De arbeidsrechtbank merkt eveneens op, dat de vóór juni 2014 met MJ gesloten arbeidsovereenkomsten hem niet alleen uitdrukkelijk in eigen naam vermelden, maar ook als „werkgever”, en eveneens uitdrukkelijk verwijzen naar artikel 11.1 van de overeenkomst van 7 juni 2013 door te preciseren dat MJ „in zijn hoedanigheid van bijzonder adviseur in eigen naam arbeidsovereenkomsten mag sluiten” (punt II van de preambule van de overeenkomsten).
- 20 Met betrekking tot de periode vóór 12 juni 2014 is de arbeidsrechtbank, gelet op de toepasselijke bepalingen en overeenkomsten, van oordeel dat verzoekers MJ terecht persoonlijk hebben aangesproken en dat hij in de zaak partij dient te blijven, in weerwil van het arrest van het Arbeidshof te Brussel van 12 december 2017.
- 21 De arbeidsrechtbank is namelijk van oordeel dat niet kan worden gesteld, a fortiori zonder enige nuancering, voorbehoud of aanvullende analyse, dat het hoofd van de missie EULEX KOSOVO „slechts de lasthebber van de Europese Unie was voor de uitvoering van die missie”, toen EULEX KOSOVO geen rechtspersoonlijkheid had, en dat evenmin kan worden beslist dat de tegen hem ingestelde vordering niet-ontvankelijk is op de enkele grond dat „de vordering in beginsel niet kan worden ingesteld tegen de lasthebber maar enkel tegen de lastgever”, met name aangezien een lasthebber in verschillende gevallen persoonlijk aansprakelijk is voor de handelingen die hij voor rekening van zijn lastgever heeft verricht, en/of eventueel kan worden opgeroepen in een gerechtelijke procedure in plaats van zijn lastgever, ook al is dat slechts qualitate qua. Dit geldt met name voor:
- een zogenoemde „onvolmaakte” vertegenwoordiging of „niet-representatieve” lastgeving, dat wil zeggen wanneer de lasthebber in eigen naam handelt voor rekening van zijn lastgever. In dat geval ontstaat de contractuele verhouding in beginsel tussen de lasthebber en zijn medecontractant en bestaat er geen rechtstreeks verhaal tussen de lastgever en de medecontractant, of omgekeerd,
 - en voor een volmacht ad agendum (die moet worden onderscheiden van de volmacht ad litem, waarvan met name gebruik wordt gemaakt voor de vertegenwoordiging van een niet-gepersonaliseerde groep), op grond waarvan de lasthebber formeel partij kan zijn in een geding, in eigen naam maar voor rekening van zijn lastgever, door eenvoudigweg zijn hoedanigheid aan te geven.

- 22 De arbeidsrechtbank heeft geoordeeld dat partijen nader onderzoek dienen uit te voeren naar het bestaan van het „mandaat” dat MJ in zijn hoedanigheid van hoofd van de missie zou hebben gekregen en, in voorkomend geval, de precieze aard van dit mandaat en de gevolgen die daaruit voor hem zouden voortvloeien, voordat de arbeidsrechtbank zich definitief uitspreekt over de vraag of MJ in de zaak kan/mag worden gehandhaafd, dan wel of hij buiten het geding moet worden gelaten omdat hij destijds alleen namens en voor rekening van de Europese Unie heeft gehandeld (in opdracht van een of beide instellingen die eveneens partij zijn in het geding) in het kader van een volledig representatief mandaat. De arbeidsrechtbank heeft derhalve heropening van de mondelinge behandeling gelast.

V. Standpunt van de partijen

- 23 Verzoekers concluderen tot ontvankelijkverklaring van hun vorderingen tegen de Europese instellingen, voor zover zij betrekking hebben op elke handeling/elke vordering/elke nalatigheid door een hoofd van de missie. Subsidiair vorderen zij dat de behandeling van de zaak wordt geschorst in afwachting van een arrest in zaak T-602/15 RENV. Meer subsidiair vorderen zij dat hun vorderingen ontvankelijk worden verklaard voor zover zij tegen MJ zijn gericht.
- 24 MJ verzoekt de arbeidsrechtbank de tegen hem ingestelde vorderingen niet-ontvankelijk te verklaren. De missie EULEX KOSOVO is volgens hem immers de werkgever van verzoekers voor alle betrokken overeenkomsten.
- 25 De Europese instellingen zijn van mening dat zij geen werkgever van verzoekers zijn en concluderen dat de tegen hen ingestelde vorderingen uit hoofde van een arbeidsbetrekking niet-ontvankelijk of althans ongegrond worden verklaard.
- 26 Ter pleitzitting van 4 juni 2019 zijn partijen het erover eens geworden dat over het bestaan van een mandaat van het hoofd van de missie en over de aard en de gevolgen van een dergelijk mandaat een prejudiciële vraag moet worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien het gaat om de uitlegging van handelingen van de instellingen, organen of instanties van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU. De arbeidsrechtbank heeft zich bij deze suggestie aangesloten.

VI. Motivering van de verwijzing

- 27 Het Gerecht en het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben reeds kennisgenomen van verschillende zaken met betrekking tot de missie EULEX KOSOVO of andere soortgelijke missies op initiatief van voor de missie ingezet internationaal civiel personeel.
- 28 Zij hebben echter nog niet de gelegenheid gehad om in te gaan op de vraag hoe de werkgever van dit personeel en/of zijn vertegenwoordiging moet worden

geïdentificeerd voor de periode voordat de missie rechtspersoonlijkheid verkreeg, maar de missie wel al personeel kon aanwerven op contractbasis, door handelen van het hoofd van de missie die de overeenkomsten in eigen naam ondertekende, en het personeel daadwerkelijk reeds in dienst van de missie was.

- 29 Deze identificatie is in casu noodzakelijk om de ontvankelijkheid en/of de grondslag te kunnen onderzoeken van bepaalde vorderingen die zowel tegen MJ als tegen de Europese instellingen zijn gericht, voor zover zij betrekking hebben op de periode vóór 12 juni 2014.

VII. Prejudiciële vraag

- 30 Gelet op het bovenstaande stelt de arbeidsrechtbank het Hof de volgende prejudiciële vraag:

„Dienen de artikelen 8.3 en 10.3 van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO, vóór de wijziging ervan bij besluit 2014/349/GBVB van de Raad van 12 juni 2014, in voorkomend geval in combinatie met alle andere eventueel relevante bepalingen, aldus te worden uitgelegd dat zij het hoofd van de missie, in eigen naam en voor eigen rekening, de hoedanigheid toekennen van werkgever van het bij de missie EULEX KOSOVO werkzame internationale civiele personeel vóór 12 juni 2014, of dat zij, met name gezien de artikelen 8.5 en 9.3 van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB vóór de wijziging van 12 juni 2014, de hoedanigheid van werkgever toekennen aan de Europese Unie en/of aan een van haar instellingen, zoals de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, de Raad van de Europese Unie of een eventuele andere instelling, voor rekening waarvan het hoofd van de missie tot die datum zou hebben opgetreden krachtens een volmacht, delegatie van bevoegdheid of een zo nodig te bepalen andere vorm van vertegenwoordiging?”