Arrest van het Hof (Tweede Kamer) van 14 juli 1965[1]

Samenvatting

1 Ambtenaren — Administratief beroep — Verwerping bevestigende een eerder genomen besluit — Geen bezwarend besluit

(Statuut van de ambtenaren der E.E.G., E.G.A. en E.G.K.S., artt. 90 en 91)

2. Procedure — Arrest houdende nietigverklaring — Rechtsgevolgen — Beperking tot partijen en personen rechtstreeks bij de nietigverklaarde handeling betrokken — Arrest opleverende een nieuw feit — Begrip

1. De verwerping van een klacht door middel van een mededeling waarbij een eerder genomen besluit wordt bevestigd is geen bezwarend besluit in de zin van artikel 90 van het Statuut van de ambtenaren.

2. a) Vgl. Samenvatting van het arrest 46-64.

b) De weigering van een der partijen de maatregelen te treffen tot tenuitvoerlegging van een arrest van het Hof levert slechts een bezwarend besluit op ten aanzien van de andere partij wanneer dit arrest tussen dezelfde partijen is gewezen.

In de gevoegde zaken :

50-64 :

RALPH LOEBISCH,

hoofd van een groep vertalers bij het secretariaat-generaal van de Raden;

51-64 :

TOMMASO VALERIO,

hoofd van een groep vertalers bij het secretariaat-generaal van de Raden;

53-64 :

GUILLAUME BATTIN,

hoofd van een groep vertalers bij het secretariaat-generaal van de Raden;

1 — Procestaal : Frans.

54-64 :

WOUTER VAN ROYEN,
hoofd van een groep vertalers bij het secretariaat-generaal van de Raden;

57-64 :

HEINZ NOACK,
hoofd van de Taalkundige Dienst bij het secretariaat-generaal van de Raden;

vertegenwoordigd en bijgestaan door Mr. F. Probst, advocaat te Luxemburg, te wiens kantore, 26, avenue de la Liberté, Luxemburg, zij ten deze domicilie hebben gekozen,

verzoekers,

tegen

RADEN VAN DE E.E.G., DE E.G.A. EN DE E.G.K.S.,
vertegenwoordigd door H. J. Lambers, juridisch adviseur bij het secretariaat-generaal van de Raden,
ten deze domicilie gekozen hebbende bij J. Leclerc, ambtenaar bij het secretariaat-generaal van de Raden, 3, rue Auguste Lumière, Luxemburg,

verweerders,

betreffende de toekenning van een bepaalde salaristrap bij de indeling,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

samengesteld als volgt :

A.M. Donner, President,
W. Strauß en R. Monaco (Rapporteur), Rechters,
Advocaat-Generaal : J. Gand,
Griffier : A. Van Houtte,

het volgende

ARREST

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

I — Overzicht van de feiten

Overwegende dat de feiten die aan het geding ten grondslag liggen als volgt kunnen worden samengevat :

Verzoekers hebben tussen 22 juli en 12 augustus 1964 bij de secretaris-generaal van de Raden een klacht ingediend tegen de indeling die op 28 maart 1963 te hunnen aanzien was toegepast.

In deze klacht heeft iedere verzoeker herziening van zijn indeling verzocht, wat het financiële aspect betreft met terugwerkende kracht tot 1 januari 1962 (het tijdstip van inwerkingtreding van het Statuut van de ambtenaren), zulks op de grondslag van de beginselen welke door het Hof in de zaak 70-63 (Collotti tegen Hof van Justitie) waren vastgesteld.

Toen binnen twee maanden na de indiening op de klacht geen antwoord was verkregen, hebben verzoekers tussen 21 november en 9 december 1964 de onderhavige beroepen ingesteld.

Op 11 mei 1965 heeft verzoeker in de zaak 57-64 een incidentele vordering als bedoeld in artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering ingesteld, waarin hij heeft geconcludeerd dat het den Hove behage uitspraak te doen omtrent de ontvankelijkheid van zijn beroep, alvorens op de zaak ten principale in te gaan.

Op 24 mei 1965 hebben verweerders hieraan hun goedkeuring gehecht en geconcludeerd tot niet-ontvankelijk verklaring van dat beroep.

Dezelfde dag hebben zij in de zaken 50, 51, 53 en 54-64 een exceptie van niet-ontvankelijkheid op grond van vorengenoemd artikel 91 opgeworpen en de voeging van deze zaken met de zaak 57-64 voorgesteld.

Op 4 juni 1965 hebben verzoekers, al gaven zij te kennen de incidentele vordering en de voeging van deze zaken noch wenselijk noch nuttig te achten, verklaard zich te dien aanzien te refereren aan 's Hofs oordeel.

Bij beschikking van 17 juni 1965 heeft de Tweede Kamer van het Hof deze voeging bevolen;

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekers* in hun verzoekschrift concluderen tot gedeeltelijke nietigverklaring en tot herziening van het besluit tot afwijzing van hun klacht en van de besluiten van 28 maart 1963

tot vaststelling van hun indeling, een en ander voorzoveel daarbij te hunnen opzichte een salaristrap is gehandhaafd of toegekend die niet in overeenstemming is met de bepalingen van het Statuut van de ambtenaren;

dat *verweerders* concluderen tot niet-ontvankelijk verklaring, subsidiair tot ongegrond verklaring, van de beroepen en tot veroordeling van verzoekers in de kosten, voorzover deze niet door verweerders worden gedragen, overeenkomstig de artikelen 70 en 95 van het Reglement voor de procesvoering;

III — Middelen en aangevoerde gronden

Overwegende dat *verzoekers* in hun verzoekschrift ter ondersteuning van de ontvankelijkheid van hun beroepen, de volgende gronden hebben aangevoerd :

a) *Primair.* — Artikel 90 van het Statuut kent iedere ambtenaar de bevoegdheid toe om bij het tot aanstelling bevoegde gezag een klacht in te dienen. Hiervoor is geen enkele termijn gesteld.

Daar de secretaris-generaal niet binnen de termijn van twee maanden op de door iedere verzoeker ingediende klacht had geantwoord, was twee maanden na de indiening de stilzwijgende afwijzing van deze verzoeken een feit.

De onderhavige beroepen zijn twee maanden na deze afwijzing ingediend er derhalve binnen de voorgeschreven termijn ingesteld.

b) *Subsidiair.* — Gelet op het arrest van het Hof in de gevoegde zaken 42 en 49-59 is er reden om het arrest in de zaak 70-63 als een „nieuw feit" te beschouwen dat voor de secretaris-generaal de verplichting medebracht om zijn standpunt betreffende de betekenis en de toepassing van de verschillende bepalingen van het Statuut opnieuw in overweging te nemen.

De weigering van de secretaris-generaal om op de klachten van verzoekers in te gaan is allerminst louter een bevestiging van zijn vroegere besluiten van 28 maart 1963 (waarbij verzoekers in bepaalde rangen en salaristrappen werden aangesteld), doch bevat de stilzwijgende beslissing dat het arrest 70-63 niet tot een andere houding noopte.

Het betreft hier dus een nieuw besluit dat in beroep kan worden aangevallen.

c) *Meer subsidiair.* — De omstandigheid dat verzoekers de in artikel 91 van het Statuut voorziene termijn om tegen de besluiten van 28 maart 1963 betreffende hun indeling beroep in te stellen hebben laten verlopen, is uitsluitend aan hun goede trouw toe te schrijven.

Het arrest 70-63 levert evenwel een nieuw feit op, dat hun beroepsrecht kan doen herleven. De secretaris-generaal schijnt dit in zijn besluit tot afwijzing van de door verzoekers ingediende klachten zelf toe te

geven, aangezien hij de mogelijkheid om een beroep te doen op het arrest 70-63 uitsluit en wel op deze grond dat dit arrest „gewezen is in een bijzonder geval, op grond van een situatie welke afwijkt" ten opzichte van die waarin iedere verzoeker verkeert; hierin lijkt besloten te liggen dat in het tegenovergestelde geval de administratie op deze klachten zou zijn ingegaan.

Het is verder zowel bij de nationale als bij de Gemeenschapsadministraties een algemene regel om een gerechtelijke uitspraak over een vraag van uitlegging van het Statuut die ten gunste van een ambtenaar is gewezen, ten voordele te doen strekken aan alle anderen die zich in dezelfde situatie bevinden. Het betreft hier een administratieve praktijk die kennelijk is ingegeven door een streven naar billijkheid en door de behoefte om een nodeloze vermeerdering van procedures te vermijden.

Overwegende dat *verweerders* betogen dat de beroepen niet-ontvankelijk zijn als zijnde tardief ingesteld en ter ondersteuning van deze exceptie het volgende aanvoeren :

a) *Met betrekking tot het primair gestelde.* — Verzoekers hebben weliswaar hun beroepen ingesteld binnen de termijn, voorzien in artikel 91, paragraaf 2, van het Statuut, doch deze beroepen zijn niettemin tardief.

Het stilzwijgende besluit tot afwijzing van hun klachten bevestigt inderdaad slechts de besluiten van 28 maart 1963, waarbij verzoekers waren ingedeeld in een salaristrap die minder gunstig was dan die, waarop zij thans aanspraak menen te kunnen maken. Bijgevolg hadden zij tegen deze besluiten binnen de in artikel 91, paragraaf 2, lid 1, van het Statuut voorgeschreven termijn hun beroepen moeten richten.

b) *Met betrekking tot het subsidiair gestelde.* — Het Hof heeft reeds beslist, dat een handeling die zich beperkt tot de bevestiging van een vroegere handeling aan belanghebbenden niet het recht op nieuwe termijnen voor beroep tegen de bevestigde handeling kan toekennen. Zo kan het stilzwijgende besluit tot afwijzing, waarbij de besluiten van 28 maart 1963 werden bevestigd, dan ook niet leiden tot een herleving van de termijnen van beroep tegen die besluiten.

Het is juist dat het Hof in het arrest 42 en 49-59 op dit beginsel een uitzondering heeft aanvaard ingeval er sprake is van een „nieuw feit" dat van dien aard is, dat het wijziging brengt in de omstandigheden en essentiële voorwaarden waaronder de oorspronkelijke handeling tot stand kwam. Het Hof heeft hiermede niet een criterium van algemene gelding willen geven; het heeft deze uitspraak gedaan in het raam van de zeer bijzondere omstandigheden van die procedure, welke zich in het onderhavige geval niet voordoen. Immers :

— de gevoegde zaken 32 en 33-58 enerzijds en de gevoegde zaken 42 en 49-59 anderzijds waren ontstaan tussen dezelfde partijen (S.N.U.P.A.T. tegen Hoge Autoriteit). Het geschil in

laatstgenoemde zaken had dan ook in belangrijke mate betrekking op de vraag of de instelling alle consequenties uit het arrest in de voorgaande zaken had getrokken ten aanzien van een partij die aan beide procedures had deelgenomen;

— al deze zaken hadden betrekking op de financiële voorziening voor schrootverevening, die naar haar aard de verbonden ondernemingen hoofdelijk raakt. Deze voorziening was namelijk aldus opgezet, dat een verhoging of verlaging van de bijdrage van één onderneming automatisch van invloed was op de positie van alle overige. Dààr gaat het om het verschijnsel van nauwe onderlinge samenhang tussen de persoonlijke omstandigheden van allen die onder een bepaald regime vallen, welk verschijnsel bij de thans in geding zijnde verhoudingen stellig niet voorkomt.

Onder deze omstandigheden is een algemene toepassing van het aan arrest 42 en 49-59 ontleende beginsel niet verdedigbaar; zij zou trouwens ook onverenigbaar zijn met de eis van zekerheid in rechtsverhoudingen waarvan de bepalingen op het stuk van de fatale termijnen de naleving beogen te waarderen; terzelfder tijd zou zij in strijd komen met de algemene rechtsbeginselen die door de Lid-Staten worden aanvaard (ofschoon te dezer zake de toestand in deze Staten, in hun geheel beschouwd, niet geheel identiek is).

Op al deze gronden zou het onjuist en niet gerechtvaardigd zijn om het arrest 70-63 als een „nieuw feit" te beschouwen dat in de onderhavige zaak recht kan geven op nieuwe beroepstermijnen.

c) *Met betrekking tot het meer subsidiair gestelde.* — De eerbiediging van de goede trouw van verzoekers kan nimmer de gevolgen te niet doen die uit het verstrijken van de beroepstermijnen voortvloeien.

Het is verder niet juist om aan te nemen, dat zowel binnen de nationale administraties van de Lid-Staten als die der Gemeenschappen een ten gunste van een ambtenaar gewezen gerechtelijke beslissing over een vraag van uitlegging van het Statuut ten voordele strekt van alle anderen die in dezelfde positie verkeren. Enerzijds heeft het Hof van Justitie in het arrest 42 en 49-59 een dergelijk algemeen criterium niet neergelegd, doch het heeft zich er toe beperkt om de uit een zeer bijzondere situatie voortvloeiende consequenties te trekken. Anderzijds is het bepaald niet zo, dat het interne recht van de Lid-Staten dit beginsel heeft aanvaard. Ten slotte mag het streven naar billijkheid en naar harmonische verhoudingen, waarop verzoekers zich beroepen, niet er toe leiden dat de betekenis voor de rechtszekerheid van de volledige inachtneming van de beroepstermijnen uit het oog wordt verloren.

Overwegende dat *verzoekers* in de zaken 50, 51, 53 en 54-64 — die hun conclusie van repliek reeds hebben ingediend — het volgende antwoorden :

Zonder twijfel is het juist, dat ieder arrest slechts een bijzonder geval vormt, doch zij hebben nimmer beweerd dat het Hof het beginsel zou hebben geformuleerd, dat een arrest, ten aanzien van een ambtenaar gewezen, automatisch toepassing zou vinden op al degenen die zich in dezelfde of in een soortgelijke situatie bevinden. Zij hebben enkel en alleen betoogd, dat in het verleden — en in geval van betwisting zijn zij bereid daarvan het bewijs te leveren — ten gunste van een ambtenaar genomen besluiten steeds ten voordeel hebben gestrekt aan anderen die zich in een overeenkomstige positie bevonden, zulks krachtens een gangbare administratieve praktijk.

Anderzijds is het evenzeer waar, dat ieder arrest rechtsbron is voorzover het aan de toepasselijke teksten een bepaalde uitlegging geeft. Zo is in het arrest 42 en 49-59 dan ook niet beslist, dat een arrest van het Hof alleen een nieuw feit kan opleveren onder dezelfde feitelijke voorwaarden die het betreffende geschil kenmerkten, doch het heeft een beginsel van algemene aard uitgesproken dat verder reikt dan dat geschil, namelijk dat een arrest van het Hof een nieuw feit oplevert indien het de administratie verplicht de grondslagen van haar vroegere beslissing opnieuw in overweging te nemen.

Nu heeft het arrest 70-63 in zijn overwegingen een algemeen beginsel op het gebied van de herwaardering van ambten tot uitdrukking gebracht dat regelrecht ingaat tegen de praktijk zoals die door alle instellingen is gevolgd. De op dit arrest gegronde klachten van verzoekers moesten dientengevolge de administratie er toe brengen om de grondslagen van haar eerdere besluiten opnieuw in overweging te nemen en om vervolgens te beslissen, hetzij om op ieder concreet geval, dat identiek of soortgelijk is aan dat, bedoeld in het arrest 70-63, het in dat arrest neergelegde beginsel toe te passen, hetzij om van dit beginsel af te wijken. Het laatste is in dit geval geschied en men kan niet ontkennen, dat onder deze omstandigheden het door de administratie genomen besluit niet louter een bevestiging betekent van de besluiten van 28 maart 1963. In beide gevallen gaat het overigens steeds om een nieuw besluit, overeenkomstig de leer van het arrest 42 en 49-59.

Ten aanzien ten slotte van de eerbiediging van de rechtszekerheid, waarop verweerders hebben gezinspeeld, zij opgemerkt, dat men niet dient te vergeten dat in de interne stelsels van administratief recht de strikte toepassing van dit beginsel door uitzonderingen wordt verzacht; voor het maken van uitzonderingen is des te meer reden bij rechtsstelsels-in-wording of nieuwe rechtsstelsels, zoals het Gemeenschapsrecht.

De ontwikkeling van dit recht nu wordt grotendeels verzekerd door de arresten van het Hof, waaraan uit dezen hoofde veelvuldig de betekenis van „nieuw feit" wordt toegedacht. In een dergelijk stelsel kan het handhaven van een besluit, dat ingaat tegen rechtsbeginselen die in een arrest van het Hof zijn neergelegd, dus niet als een eenvoudige bevestiging worden beschouwd, doch als het opnieuw innemen van een standpunt;

IV — Procedure

Overwegende dat de procedure normaal is verlopen;

dat de Tweede Kamer van het Hof, bij beschikking van 17 juni 1965, de voeging van de onderhavige zaken heeft bevolen ter fine van de uitspraak over de ontvankelijkheid;

dat partijen ter zitting van 30 juni 1965 zijn gehoord over de gegrondheid van de door verweerders opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid en van de door verzoeker in de zaak 57-64 ingestelde incidentele vordering;

dat tijdens deze zitting verzoekers hebben verklaard, dat hun beroepen zijn gericht tegen de Raden van de E.E.G., E.G.A. en E.G.K.S. en niet tegen het secretariaat-generaal, zoals uit de schriftelijke stukken was af te leiden;

dat de Advocaat-Generaal ter zitting van 30 juni 1965 zijn conclusie heeft genomen, strekkende tot niet-ontvankelijkheid van de beroepen en tot veroordeling van verzoekers in de kosten, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 70 en 95 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Overwegende, dat verweerders de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de beroepen opwerpen, aanvoerende dat deze zouden zijn ingesteld na het verstrijken van de wettelijke termijn;

Overwegende dat de beroepen zijn gericht tegen de afwijzing door de secretaris-generaal van de Raden van de klachten die door verzoekers waren ingediend en strekten tot toekenning van een hogere salaristrap dan die welke hun bij de besluiten van 28 maart 1963 was toegekend;

dat voor elk dezer gevallen deze afwijzing neerkomt op een bevestiging van bovengenoemde besluiten van 28 maart 1963, houdende de indeling van verzoekers;

dat vaststaat dat bij deze besluiten aan laatstgenoemden een lagere salaristrap is toegekend dan die, waarop zij recht menen te hebben;

dat zij dientengevolge, aangezien de door verzoekers opgeworpen grief reeds voortvloeit uit de besluiten van 28 maart 1963, tegen deze besluiten binnen de in artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren bepaalde termijn beroep hadden moeten instellen;

dat evenwel zowel de onderhavige beroepen als genoemde klachten na het verstrijken van de vorenaangehaalde wettelijke termijn aanhangig zijn gemaakt;

Overwegende dat verzoekers evenwel hebben aangevoerd dat het op 7 juli 1964 in de zaak 70-63 door het Hof gewezen arrest een nieuw feit oplevert, dat verandering brengt in de omstandigheden en essentiële voorwaarden die golden ten tijde van de betwiste indeling, en nieuwe beroepstermijnen schept;

dat zij ter ondersteuning van dit betoog een beroep doen op het arrest in de gevoegde zaken 42 en 49-59 van 22 maart 1961 en concluderen, dat de weigering van de Raden om de besluiten van 28 maart 1963 in te trekken een nieuw besluit zou opleveren, dat in beroep kan worden aangevallen;

Overwegende, wat het vorengenoemde arrest 70-63 betreft, dat de juridische gevolgen van een door het Hof in een twistgeding gewezen arrest, houdende nietigverklaring van een handeling, behalve partijen, uitsluitend die personen raakt die rechtstreeks bij de nietigverklaarde handeling betrokken zijn;

dat een dergelijk arrest slechts ten aanzien van deze personen een nieuw feit kan opleveren;

dat vaststaat, dat het arrest 70-63 een besluit van het Hof van Justitie nietig heeft verklaard voorzover daarbij de salaristrap was vastgesteld waarin de belanghebbende moest worden ingedeeld;

dat dit besluit, dat slechts de individuele positie van de belanghebbende betrof, derden — als hoedanig verzoekers zijn aan te merken — niet rechtstreeks kan raken;

dat voormeld arrest onder deze omstandigheden ten aanzien van verzoekers geen nieuw feit oplevert, uit hoofde waarvan de beroepstermijnen, die in casu verstreken zijn, opnieuw zouden kunnen gaan lopen;

dat verzoekers zich tegen dit verval vruchteloos beroepen op het arrest in de gevoegde zaken 42 en 49-59, daar deze zaken aanhangig zijn gemaakt door dezelfde partijen als die, bedoeld in het arrest 32 en 33-58 en tot onderwerp hadden de weigering van een der partijen maatregelen te treffen tot tenuitvoerlegging van het voorgaande te hunnen aanzien gewezen arrest;

dat het in de onderhavige zaak anders is gesteld;

dat er op bovengenoemde gronden, zonder dat getreden behoeft te worden in een onderzoek van het aan de goede trouw ontleende en als zeer subsidiair aangevoerde middel, aanleiding bestaat om te beslissen, dat de beroepen tardief zijn ingesteld en uit dien hoofde niet-ontvankelijk zijn;

Ten aanzien van de kosten

Overwegende dat verzoekers in hun beroepen in het ongelijk zijn gesteld;

Overwegende dat krachtens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

dat evenwel krachtens artikel 70 van genoemd Reglement ingeval van door ambtenaren der Gemeenschappen aanhangig gemaakte beroepen de door de instellingen gemaakte kosten te haren laste blijven;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord partijen in haar pleidooien;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, van de Europese Economische Gemeenschap en van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;

Gelet op het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, van de Europese Economische Gemeenschap en van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met name op de artikelen 69, 70, 91 en 95;

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

rechtdoende,

Verwerpt de beroepen als zijnde niet-ontvankelijk;

Veroordeelt verzoekers in de proceskosten, met uitzondering van die welke door verweerders zijn gemaakt;

Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus door het Hof gewezen en ondertekend te Luxemburg op veertien juli negentienhonderdvijfenzestig.

Donner Struaß Monaco

Uitgesproken ter openbare zitting gehouden te Luxemburg op veertien juli negentienhonderdvijfenzestig.

De Griffier,
A. Van Houtte

De President van de Tweede Kamer,
A.M. Donner