BESCHIKKING VAN HET HOF (Tweede kamer)

3 maart 1999 *

In zaak C-315/97 P,

D. Echauz Brigaldi, C. Montoliu García, M. J. Ruíz Monroy, C. Ochoa de Michelena, M. C. Labrador Rubio en **L. Fabra Utray**, ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. García-Gallardo Gil-Fournier, advocaat te Burgos en te Madrid, domicilie gekozen hebbende te Brussel bij J. en B. Cremades et associés, advocaten aldaar, Louisalaan 391,

rekwiranten,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (Vierde kamer) van 9 juli 1997, Echauz Brigaldi e. a./Commissie (T-156/95, JurAmbt. blz. II-509), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

andere partijen bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Curral, juridisch adviseur, als gemachtigde, bijgestaan door J. Rivas Andrés, advocaat te Madrid, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster in eerste aanleg,

* Procestaal: Spaans.

J. L. Buendía Sierra, V. Pagadigorria Wicke, M. Abellán López, I. Gil Tardón, A. García Velázquez, C. Casado Salinas, D. González Marín, E. M. Rasines Martín en **J. Vizcarra Soriano**, ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen,

verzoekers in eerste aanleg,

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: G. Hirsch (rapporteur), kamerpresident, G. F. Mancini en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: R. Grass

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij op 12 september 1997 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben Echauz Brigaldi, Montoliu García, Fabra Utray, Ruíz Monroy, Ochoa de Michelena en Labrador Rubio krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG en de overeenkomstige bepalingen van de Statuten-EGKS en EGA hogere voorziening ingesteld tegen

het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 9 juli 1997, Echauz Brigaldi e. a./Commissie (T-156/95, JurAmbt. blz. II-509; hierna: „bestreden arrest"). Bij dat arrest zijn de beroepen afgewezen die zij hadden ingesteld tegen de besluiten van de Commissie van 2 mei 1995 houdende afwijzing van hun verzoeken om buitengewoon verlof en reisdagen met het oog op hun deelneming aan de verkiezingen in Spanje, waar zij hun officiële woonplaats hadden behouden en waarheen zij zich bij gelegenheid van de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 1994 hadden begeven.

2 Blijkens het bestreden arrest hadden verzoekers, allen van Spaanse nationaliteit en ambtenaar van de Commissie, buitengewoon verlof en reisdagen aangevraagd om zich naar Spanje te kunnen begeven om er bij de verkiezingen voor het Europees Parlement op 12 juni 1994 hun stem uit te brengen. Nadat zij eind september 1994 hadden vernomen, dat de dagen die zij voor de verkiezingen in Spanje hadden opgenomen, niet als buitengewoon verkiezingsverlof of als reisdagen waren aangemerkt, dienden zij elk een klacht in krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut.

3 Bij brief van 8 mei 1995 wees de Commissie die klachten af. Als reden voerde zij aan, dat volgens inlichtingen van de consulaire afdeling van de Spaanse ambassade in België Spaanse staatsburgers die in het buitenland — in casu België — wonen, per brief kunnen stemmen indien zij zich doen inschrijven op de door het consulaat gehouden lijst van „afwezige ingezetenen" (Censo Electoral de Residentes Ausentes; hierna: „CERA"). Volgens die inlichtingen wordt na die inschrijving hun naam in Spanje doorgehaald op de plaatselijke kiezerslijsten en ontvangen zij rechtstreeks een stembiljet voor alle verkiezingen die in Spanje plaatsvinden, met uitzondering van de gemeentelijke verkiezingen, waarvoor een bijzondere regeling geldt. De kiezer die dat wenst, kan dus vanuit zijn woonplaats buiten Spanje per brief stemmen. In die omstandigheden had de Commissie geweigerd verzoekers extra verlof — in de vorm van buitengewoon verkiezingsverlof en/of reisdagen — toe te kennen.

4 Daarbij wees de Commissie erop, dat ingevolge artikel 20 van het Statuut een ambtenaar van de Commissie woonplaats moet hebben in zijn standplaats, en dat buitengewoon verlof om zich naar de staat van herkomst te begeven, wordt toegekend om de ambtenaar in staat te stellen zijn stemrecht uit te oefenen, voor zover die uitoefening niet in de standplaats mogelijk is. Maar als de ambtenaar zijn stem ter plaatse in Spanje wenst uit te brengen, kan hij altijd vakantiedagen opnemen.

5 Voorts wees de Commissie het argument van de verzoekers af, dat de verplichting om zich bij het consulaat van hun woonplaats in België te doen inschrijven, indruiste tegen artikel 12, sub b, van het protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen (hierna: „protocol"). Volgens de Commissie heeft dat artikel betrekking op bepalingen die de immigratie en de vrijheid van vestiging beperken, en is het van geen belang voor vragen in verband met de inschrijving bij een consulaat en de gevolgen daarvan.

6 Ten slotte merkte de Commissie op, dat de omstandigheid dat andere instellingen wellicht een andere toepassing geven aan conclusie 201/92 van het college van hoofden van administratie inzake het buitengewoon verkiezingsverlof (hierna: „conclusie 201/92"), en hun personeel buitengewoon verlof geven om in hun land van herkomst te gaan stemmen, zoals de verzoekers stellen, niet kan afdoen aan de strikte uitlegging die zij (de Commissie) aan die conclusie geeft, die zonder enige discriminatie op haar gehele personeel wordt toegepast.

7 Na de afwijzing van hun klachten door de Commissie gingen de verzoekers in beroep bij het Gerecht, waar zij vier middelen aanvoerden, waarvan er twee in het kader van de hogere voorziening relevant zijn, te weten verkeerde beoordeling van de feiten en het recht en schending van het non-discriminatiebeginsel.

8 Met betrekking tot het eerste middel overwoog het Gerecht in punt 35 van het bestreden arrest, dat het argument dat artikel 12, sub b, van het protocol, volgens hetwelk de ambtenaren van de Gemeenschappen hun officiële woonplaats in hun land van herkomst kunnen behouden, tot gevolg heeft, dat zij niet verplicht mogen worden woonplaats in België te nemen teneinde per brief te kunnen stemmen, gebaseerd is op een verkeerde uitlegging van de bepalingen van het protocol. Juist omdat ambtenaren ingevolge artikel 20 van het Statuut verplicht zijn te wonen in de standplaats of op redelijke afstand daarvan, aldus het Gerecht, bepaalt artikel 12, sub b, van het protocol, dat om hun vestiging in ongeacht welke lidstaat te vergemakkelijken, zij zijn vrijgesteld van immigratiebeperkingen en vreemdelingenregistratie. Volgens het Gerecht betreft artikel 12, sub b, van het protocol voornamelijk de betrekkingen tussen de ambtenaar en de staat van de standplaats en niet de betrekkingen van de ambtenaar met zijn land van herkomst. Het kwam tot de slotsom, dat de verzoekers niet hadden aangetoond, dat de verplichting bij het Spaanse consulaat bepaalde formaliteiten te vervullen teneinde per brief te kunnen stemmen, gevolgen had voor de door artikel 12, sub b, van het protocol gewaarborgde vrijstelling van formaliteiten ten aanzien van de Belgische autoriteiten.

9 In punt 36 van het bestreden arrest overwoog het Gerecht vervolgens, dat de verzoekers geen bewijs hadden aangebracht voor de fiscale en morele schade die zij door hun inschrijving op de door het Spaanse consulaat gehouden kiezerslijst zouden hebben geleden.

10 Voorts stelde het Gerecht in punt 37 van het bestreden arrest vast, dat geen van de verzoekers te maken had gehad met de praktische problemen waarop, naar hun zeggen, Spaanse onderdanen die hun stemrecht in Brussel uitoefenen, zouden stuiten, aangezien zij er immers voor hadden gekozen zich niet op de CERA te doen inschrijven.

11 Met betrekking tot het tweede middel — ongelijke behandeling als gevolg van het feit dat de gemeenschapsinstellingen conclusie 201/92 niet op dezelfde wijze toepassen — wees het Gerecht in punt 48 van zijn arrest erop, dat het in casu gaat om buitengewoon verlof dat door de instelling vrijwillig wordt toegekend en niet op grond van een uit het Statuut voortvloeiende juridische verplichting. Onder verwijzing naar 's Hofs arrest van 18 januari 1990, Maurissen en Union syndicale/

Rekenkamer (C-193/87 en C-194/87, Jurispr. blz. I-95, punten 26 en 27), verklaarde het Gerecht, dat de Commissie althans in dit geval niet verplicht was haar ambtenaren en andere personeelsleden op dezelfde wijze te behandelen als de Raad en het Economisch en Sociaal Comité met hun ambtenaren doen. Het Gerecht concludeerde daaruit, dat de omstandigheid dat ambtenaren van andere instellingen wel verkiezingsverlof hadden gekregen, geen schending van het non-discriminatiebeginsel opleverde.

12 In punt 49 van het bestreden arrest stelde het Gerecht nog vast, dat de verzoekers niet hadden weten aan te tonen, dat aan ambtenaren wier nationale regeling vergelijkbaar was met de Spaanse, buitengewoon verlof en reisdagen waren toegekend om zich naar hun land te begeven en aldaar hun stem uit te brengen. De Commissie, zo concludeerde het Gerecht, had dus geen vergelijkbare situaties zonder objectieve rechtvaardiging verschillend behandeld.

13 Bijgevolg heeft het Gerecht het beroep verworpen.

14 In hogere voorziening vorderen rekwiranten nietigverklaring van het bestreden arrest en veroordeling van de Commissie in de kosten.

15 Tot staving van hun conclusies voeren rekwiranten twee middelen aan, het eerste ontleend aan schending van het gemeenschapsrecht doordat het Gerecht de toepasselijke gemeenschapsregeling kennelijk verkeerd heeft uitgelegd en toegepast, het tweede ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel.

16 Wat het eerste middel betreft, stellen rekwiranten, dat ingevolge artikel 20 van het Statuut juncto artikel 12, sub b, van het protocol het voor een ambtenaar van de Gemeenschappen mogelijk moet zijn feitelijk te wonen in de staat van zijn stand-

plaats met behoud van zijn wettelijke of officiële woonplaats in zijn land van herkomst. Woonplaats in de zin van het Statuut moet dus worden opgevat als gewone of feitelijke, maar niet noodzakelijk wettelijke woonplaats. Ambtenaren nu die hun wettelijke woonplaats in Spanje behouden en die hun stemrecht willen uitoefenen, hebben de keuze uit twee mogelijkheden die beide schadelijk zijn voor hun belangen: ofwel gaan zij naar Spanje, waarvoor zij verscheidene dagen verlof moeten opnemen die, volgens de door de Commissie gehanteerde uitlegging van conclusie 201/92, niet als buitengewoon verlof kunnen worden aangemerkt; ofwel laten ze zich inschrijven op de CERA, na zich eerst als in den vreemde wonend te hebben laten registreren bij het bevoegde Spaanse consulaat in het land van hun standplaats, waardoor zij hun wettelijke woonplaats in Spanje verliezen. Hierbij beklemtoonden rekwiranten, dat noch de wijziging van wettelijke woonplaats noch de inschrijving op de CERA door het Spaanse recht dan wel het gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven, doch een uitvloeisel is van een praktijk van de Commissie, die niet wordt gevolgd door andere instellingen zoals de Raad en het Economisch en Sociaal Comité, die buitengewoon verkiezingsverlof toekennen aan hun ambtenaren die hun stemrecht in hun land van herkomst willen uitoefenen.

17 In het kader van hun tweede middel stellen rekwiranten in de eerste plaats, dat er sprake is van ongelijkheid van behandeling tussen de ambtenaren van de verschillende instellingen. Ook al heeft elk van de gemeenschapsinstellingen ontegenzeglijk haar eigen organisatiebevoegdheid en kan zij op die grondslag haar ambtenaren om verschillende redenen verlof toekennen of weigeren, dit neemt niet weg, dat er maar één Statuut is, dat een eenvormige regeling bevat voor de werkzaamheid van de gemeenschapsambtenaren. De omstandigheid dat in de bepalingen betreffende buitengewoon verlof niet uitdrukkelijk over verlof in verband met verkiezingen wordt gesproken, is geen grond om te ontkennen dat zowel de geest van het Statuut als elk van de bepalingen ervan (met name artikel 5, lid 3, inzake gelijke voorwaarden voor de loopbaanontwikkeling van ambtenaren van dezelfde categorie) de eerbiediging verlangt van het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren.

18 Volgens rekwiranten is dat beginsel door de rechtspraak toegepast in tal van zaken waarin ambtenaren zich beriepen op ongelijke behandeling, bijvoorbeeld op grond van de taal (arrest Gerecht van 9 februari 1994, Lacruz Bassols/Hof van Justitie, T-109/92, JurAmbt. blz. II-105), de bekwaamheid voor een ambt (arrest Gerecht

van 5 februari 1997, Petit-Laurent/Commissie, T-211/95, JurAmbt. blz. II-57), en de geschiktheid om zich kandidaat te stellen (arrest Gerecht van 11 juli 1996, Bernardi/Parlement, T-146/95, Jurispr. blz. II-769). In geen van die gevallen is betekenis gehecht aan de omstandigheid dat de belanghebbende tot het personeel van deze of van gene instelling behoorde. In casu nu komt het verschil in behandeling tussen Spaanse ambtenaren die bij deze of bij gene instelling in dienst zijn, in alle opzichten onbegrijpelijk voor.

19 Rekwiranten stellen ook binnen de Commissie een ongelijke behandeling van ambtenaren van verschillende nationaliteit vast. Ook al is de Spaanse situatie een geval sui generis, dat in geen enkel ander kiesstelsel is terug te vinden, het Spaanse stelsel van stemmen via het consulaat brengt de mogelijkheid om zijn stem uit te brengen, in gevaar wegens de problemen en pannes die zich daarbij voordoen, juist zoals het geval is in Portugal, Frankrijk en Italië, en het beperkt de burgerlijke rechten niet enkel van de gemeenschapsambtenaren, maar van alle op de CERA ingeschreven Spaanse staatsburgers.

20 De Commissie concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en verwijzing van rekwiranten in de kosten.

21 Ten aanzien van het eerste middel meent zij, dat het door verzoekers gemaakte onderscheid tussen „gewone of feitelijke woonplaats" en „wettelijke woonplaats" geen enkele grondslag vindt in het gemeenschapsrecht. Die termen doelen immers op een en hetzelfde. Er kan geen wettelijke of officiële woonplaats zijn in een plaats waar men niet daadwerkelijk woont. Voor het gemeenschapsrecht is woonplaats een op feitelijke elementen gebaseerd rechtsbegrip.

22 Wat het tweede middel betreft, zegt de Commissie niet te begrijpen, hoe de arresten Lacruz Bassols/Hof van Justitie, Petit-Laurent/Commissie en Bernardi/Parlement van enig nut zouden kunnen zijn voor het betoog van rekwiranten over ongelijke

behandeling tussen de instellingen; in genoemde arresten gaat het immers niet om de toepassing van het gelijkheidsbeginsel op ambtenaren van verschillende instellingen, maar om de toepassing van dat beginsel binnen eenzelfde instelling. Die rechtspraak is volgens de Commissie niet in tegenspraak met het arrest Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer (reeds aangehaald), waarnaar het Gerecht verwijst, en ontkracht dat ook niet. De Commissie komt tot de slotsom, dat zij op geen enkele wijze verplicht is haar ambtenaren op precies dezelfde wijze te behandelen als de Raad of het Economisch en Sociaal Comité zijn ambtenaren behandelt.

23 Met betrekking tot de intra-institutionele discriminatie beperkt de Commissie zich tot de opmerking, dat rekwiranten niets hebben voorgedragen wat de vaststelling van het Gerecht, dat de Commissie geen vergelijkbare situaties zonder objectieve rechtvaardiging verschillend heeft behandeld, zou kunnen weerleggen.

24 Volgens artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, ze op ieder moment bij met redenen omklede beschikking afwijzen.

Het eerste middel

25 In hun eerste middel stellen rekwiranten, dat het Gerecht het gemeenschapsrecht heeft geschonden door bij zijn uitlegging van conclusie 201/92 de strekking van artikel 20 van het Statuut en artikel 12, sub b, van het protocol te hebben miskend.

26 Volgens artikel 57 van het Statuut kan aan een ambtenaar op zijn verzoek bij wijze van uitzondering buitengewoon verlof worden verleend. Bijlage V bij het Statuut bevat de nadere bepalingen betreffende dat verlof. Daarin is niet voorzien in buitengewoon verlof met het oog op deelneming aan verkiezingen.

27 Op 18 december 1991 heeft het college van hoofden van administratie conclusie 201/92 aangenomen. Volgens de eerste alinea daarvan wordt een dag buitengewoon verlof toegekend aan ambtenaren en andere personeelsleden die zich begeven naar een op ten minste 200 km van de standplaats gelegen plaats om er aan de verkiezingen voor het Europees Parlement deel te nemen. Volgens de tweede alinea wordt het aantal reisdagen bepaald naar gelang van de afstand tussen de standplaats en de plaats van de stemming. In de derde alinea wordt evenwel gepreciseerd, dat geen buitengewoon verlof en, in voorkomend geval, reisdagen worden toegekend wanneer stemming per brief of bij een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging mogelijk is, mits dit geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van ambtenaren en personeelsleden bij andere verkiezingen van hun stemrecht gebruik te maken.

28 Bij circulaire van 24 januari 1992 maakte de Commissie bekend, dat zij deze conclusie vanaf 1 januari 1992 zou toepassen.

29 Uit genoemde bepalingen blijkt, dat het Statuut de ambtenaren en andere personeelsleden geen recht geeft op buitengewoon verlof met het oog op deelneming aan verkiezingen. Met toepassing van conclusie 201/92 geven de instellingen evenwel buitengewoon verlof aan de ambtenaren en andere personeelsleden die zich naar de plaats van de stemming begeven, op voorwaarde dat het niet mogelijk is zijn stem per brief op bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging uit te brengen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid bij andere verkiezingen gebruik van zijn stemrecht te maken.

30 In de punten 1 en 58 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld, dat het Koninkrijk Spanje zijn in het buitenland wonende staatsburgers de mogelijkheid biedt, na inschrijving bij het plaatselijke consulaat per brief te stemmen, zonder dat dit afbreuk doet aan hun stemrecht bij andere verkiezingen. In punt 37 heeft het Gerecht voorts vastgesteld, dat rekwiranten niet de praktische moeilijkheden hadden

ondervonden waarop Spaanse onderdanen volgens hen stuiten wanneer zij hun stem per brief willen uitbrengen. Mitsdien moet worden geconcludeerd, dat rekwiranten niet in een positie verkeerden waarin zij aanspraak konden maken op het door hen gevraagde buitengewoon verlof.

31 Daar het verzoek van rekwiranten dus elke rechtsgrond ontbeerde, kunnen de aan artikel 20 van het Statuut en artikel 12, sub b, van het protocol ontleende argumenten niet slagen.

32 Mitsdien moet het eerste middel worden afgewezen.

Het tweede middel

33 In hun tweede middel stellen rekwiranten, dat het Gerecht het non-discriminatiebeginsel heeft geschonden, doordat het ten onrechte heeft geweigerd te erkennen dat er sprake was van ongelijke behandeling van de Spaanse ambtenaren bij de verschillende gemeenschapsinstellingen en van ongelijke behandeling van ambtenaren van verschillende nationaliteit bij de Commissie.

34 Ofschoon conclusie 201/92 tot doel had, de voorwaarden voor buitengewoon verkiezingsverlof nauwkeuriger te omschrijven en, mits door de verschillende instellingen overgenomen, de desbetreffende praktijken bij die instellingen te harmoniseren, kunnen rekwiranten zich niet beroepen op de omstandigheid dat sommige instellingen zich bij het toestaan van buitengewoon verkiezingsverlof eventueel wat

ruimhartiger opstellen dan met die conclusie overeenkomt. Naar immers uit de rechtspraak van het Hof blijkt (zie arrest Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer, reeds aangehaald, punten 26 en 27), kunnen door de instellingen eigener beweging en zonder enige juridische verplichting getroffen maatregelen niet worden aangevoerd tot staving van een middel ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling.

35 Wat de gestelde ongelijke behandeling van ambtenaren van verschillende nationaliteit bij de Commissie betreft, kan worden volstaan met de vaststelling, dat rekwiranten zelf erkennen dat het Spaanse kiesstelsel met dat van geen enkele andere lidstaat vergelijkbaar is, en dat zij, naar het Gerecht heeft vastgesteld, niet de door hen beschreven praktische moeilijkheden hebben ondervonden die zich, naar hun zeggen, bij het stemmen per brief kunnen voordoen.

36 Het tweede middel dient dus te worden verworpen.

37 Mitsdien moet, met toepassing van artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering, de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

38 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen indien dat door de wederpartij is gevorderd. Weliswaar bepaalt artikel 70 van dat Reglement dat in de gedingen tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden de kosten door de instellingen gemaakt, te hunnen laste blijven, doch ingevolge artikel 122 geldt dit niet voor procedures in hogere voorziening die door ambtenaren of andere personeelsleden aanhangig zijn gemaakt. Daar rekwiranten in de hogere voorziening in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij hoofdelijk in de kosten van deze instantie te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer)

beschikt:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Rekwiranten worden hoofdelijk verwezen in de kosten van deze instantie.

Luxemburg, 3 maart 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

G. Hirsch