CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 18 november 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Wanneer verstrijkt de termijn voor het instellen van een beroep bij het Hof van Justitie ? En hoe moet in het gemeenschapsrecht de tijd worden berekend waarover de justitiabele beschikt om in rechte te ageren ? Menig lezer zal denken, dat ik hier vandaag een college wil gaan houden, maar het antwoord op bovenstaande vragen ligt geenszins voor de hand. Hierna zal blijken waarom.

Op 18 februari 1985 vernam verzoeker, Rudolf Misset, vertaler bij de Talendienst van de Raad, dat de secretaris-generaal van deze instelling bij besluit van dezelfde datum een door hem ingediende klacht had afgewezen. Het Ambtenarenstatuut voorziet in een beroepstermijn van drie maanden; aangezien de dag van kennisgeving van het besluit niet telt — zo zal verzoeker gedacht hebben —, verstreek die termijn op 19 mei 1985. Telt men daar de twee dagen bij die bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering toekent aan de partij die haar verblijfplaats in België heeft, dan komt men uit op 21 mei, de dag waarop het Hof het verzoekschrift in deze zaak ontving.

Voor het Hof heeft de Raad allereerst de ontvankelijkheid van het beroep betwist. Zijns inziens had dit uiterlijk op 20 mei moeten worden ingesteld. Waar het Statuut bepaalt, dat „het... beroep *binnen* een termijn van drie maanden moet worden ingesteld", kan er geen twijfel over bestaan dat de dag waarop de termijn verstrijkt, niet kan worden meegerekend. In verzoekers geval, zo redeneert de Raad, ging de beroepstermijn derhalve in op 19 februari 1985, daags nadat het besluit te zijner kennis werd gebracht, om op 18 mei af te lopen. Aangezien 18 plus 2 gelijk is aan 20, had het beroep derhalve uiterlijk op de twintigste ter griffie moeten inkomen.

Verzoeker is het hier geenszins mee eens: de *dies ad quem* moet worden meegeteld, en wel volledig. Hij beroept zich op verordening nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op de termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (PB 1971, L 124, blz. 1), waarvan artikel 3, lid 2, sub c, bepaalt dat „een in... maanden... omschreven termijn ingaat bij de aanvang van het eerste uur van de eerste dag van de termijn en... afloopt bij het einde van het laatste uur van de dag die — in de... laatste maand... — dezelfde naam of cijferaanduiding heeft als de dag waarop de termijn ingaat". Aangezien volgens artikel 3, lid 1, „de dag waarop [de] gebeurtenis of handeling plaatsvindt, niet bij de termijn wordt inbegrepen", ging volgens verzoeker de termijn van drie maanden in op 19 februari 1985 (*dies a quo*), om te lopen tot en met 19 mei (*dies ad quem*).

Verzoeker geeft toe, dat verordening nr. 1182/71 een beperkt toepassingsgebied heeft, aangezien zij enkel verwijst naar „door de Raad en de Commissie krachtens het [EEG-Verdrag of EGA-Verdrag] vastgestelde of vast te stellen rechtshandelingen", terwijl het Ambtenarenstatuut en het Reglement voor de procesvoering tevens krachtens het EGKS-Verdrag werden vastgesteld. Deze twee laatste regelingen bevatten evenwel generlei bepaling omtrent de *dies ad quem*; dit betekent, aldus verzoeker,

* Vertaald uit het Italiaans.

dat de bepalingen van de verordening analogisch moeten worden toegepast, hetgeen overigens een waarborg is voor een eenvormige termijnregeling in het gemeenschapsrecht.

2. Bij beschikking van 27 februari 1986 heeft de Tweede kamer de zaak naar het voltallig Hof verwezen voor een beslissing omtrent de ontvankelijkheid van het beroep, zonder onderzoek van de zaak ten gronde. Tevens is de Raad, de Commissie en Parlement verzocht, het Hof te informeren over hun praktijk bij de berekening van de klachttermijnen, alsmede over hun opvatting over het belang van verordening nr. 1182/71 voor de berekening van de beroepstermijnen.

Aan verrassingen heeft het niet ontbroken. De Commissie heeft verklaard, aan de klachttermijn geen betekenis toe te kennen; zij zegt, ook na het verstrijken van die termijn op een klacht te antwoorden. De Raad en het Parlement daarentegen zouden het Statuut letterlijk toepassen, in navolging van de beginselen die het Hof heeft ontwikkeld in het arrest van 26 november 1981 (zaak 195/80, Michel/Parlement, Jurispr. 1981, blz. 2861). Met betrekking tot de verordening lopen de standpunten van de drie instellingen zeer sterk uiteen. Volgens de Raad is het uitgesloten dat zij — rechtstreeks dan wel analogisch — van toepassing is op in de Verdragen, het Statuut en het Reglement voor de procesvoering gestelde termijnen. De Commissie is de tegengestelde mening toegedaan, terwijl het Parlement zich op het standpunt stelt dat in ambtenarengeschillen steeds de bepalingen van het Statuut prevaleren. Al bij al een mooi allegaartje.

3. Laat ik dan ook beginnen bij het begin. Allereerst zij opgemerkt, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de aanvechting van besluiten steeds op dezelfde wijze zijn geformuleerd: „Het... beroep moet *binnen* een termijn van (x) maanden worden ingesteld. Deze termijn *gaat in*" op de dag van bekendmaking of kennisgeving van het besluit. Deze formulering geeft reeds twee of drie nuttige aanwijzingen om te weten, hoe tijdig te ageren: a) de tijd waarover men beschikt (een, twee of drie maanden); b) de eerste dag waarop de termijn loopt. Om precies te weten wanneer de termijn afloopt, moet derhalve nog worden nagegaan hoe de duur van de aldus gedefinieerde periode moet worden berekend.

Duidelijkheidshalve een voorbeeld. Gesteld dat een beschikking van de Commissie op 1 september 1986 ter kennis van een ijzer- en staalbedrijf is gebracht. Volgens artikel 33 EGKS-Verdrag moet het beroep worden ingesteld binnen een maand vanaf die datum. De berekeningscriteria even ter zijde gelaten, ligt het voor de hand dat begin- en eindpunt van dit *spatium temporis* noodzakelijkerwijs samenvallen met 1 september 1986 (*dies a quo*) en 1 oktober 1986 (*dies ad quem*). Voor de jurist evenwel is deze afbakening onvoldoende: hij moet vaststellen of, *voor een rechtsgeldige instelling van het beroep*, de eerste en/of de laatste dag van bedoelde periode ook moet(en) worden meegeteld. Het gaat er derhalve om, de beschikbare tijdruimte te berekenen tussen twee handelingen, die waarvan beroep en het beroep zelf.

Hier helpt het Reglement voor de procesvoering. Dit bepaalt in artikel 81, paragraaf 1, dat de „termijn voor het instellen van een beroep tegen een handeling van een der instellingen aanvangt op de dag volgende op die, waarop de handeling ter kennis van de betrokkene werd gebracht"; artikel 80, paragraaf 1, bepaalt hetzelfde voor de procestermijnen in het algemeen. Beide voorschriften bepalen uiteraard niet de eerste dag, noch de duur van de termijn, omdat zulks is geschied in specifieke bepalingen, zoals artikel 33 EGKS-Verdrag; zij bevatten evenwel het traditionele *dies a quo non computatur in termino*-beginsel. De *ratio* van deze regel is bekend. Indien een termijn is

uitgedrukt in dagen of maanden, is het niet billijk om het moment waarop een handeling wordt meegedeeld, mee te rekenen. Derhalve moet worden gerekend vanaf het einde van de *dies a quo*. Hier — dit ter zijde — ligt de vergissing van verzoeker: hij verdraait de betekenis van het beginsel en vat de dag volgend op de *dies a quo* niet op als de dag waarop de termijn begint te lopen, maar als de dag die de termijn in de tijd bepaalt.

Tot zover de *dies a quo*. En de *dies ad quem* ? Het antwoord op deze vraag voelt men als het ware aan. Indien op grond van de hiervoor aangehaalde regel ervan moet worden uitgegaan, dat van het recht van beroep eerst gebruik kan worden gemaakt vanaf de dag volgend op die welke de aanvang van de termijn bepaalt, is het duidelijk dat de periode die overblijft om dat recht uit te oefenen, ook, en wel volledig, de dag omvat waarop zij verstrijkt (*dies ad quem computatur in termino*).

Strikt genomen is het niet noodzakelijk, deze logische gevolgtrekking in een afzonderlijke bepaling neer te leggen, te meer nu alleen de hierna sub 5 genoemde nationale wettelijke regelingen dienaangaande een uitdrukkelijke bepaling bevatten (en niet het Belgische, Italiaanse, Portugese en Spaanse wetboek van burgerlijke rechtsvordering). Wanneer eenmaal de eerste van de twee limieten van een termijn vaststaat — en in het gemeenschapsrecht bieden hier juist de artikelen 80 en 81 van het Reglement voor de procesvoering uitkomst — kan de andere vrij worden berekend aan de hand van de duur van de periode die aan de eerste dag moet worden toegevoegd.

Nu de berekeningsmethode duidelijk is, wordt alles eenvoudiger. Alvorens die methode toe te passen op het voorbeeld waarvan wij zijn uitgegaan, is het goed eraan te herinneren, dat het in het Reglement voor de procesvoering vervatte beginsel *algemeen* geldt: het moet eenvormig worden toegepast op alle proces- en beroepstermijnen, ongeacht of die in dagen, weken of maanden zijn uitgedrukt. Vervolgens kom ik terug op mijn voorbeeld, waarin, zoals gezegd, de maatregel van de Commissie op 1 september ter kennis van de betrokken onderneming werd gebracht. September heeft *dertig* dagen. Artikel 33 EGKS-Verdrag voorziet echter in een beroepstermijn van *één maand*. Indien het juist is wat ik zo net heb gezegd, zou de berekening van de beroepstermijn aan de hand van het aantal dagen tot hetzelfde resultaat moeten leiden als de berekening op maandbasis.

Om dit te verifiëren, zal ik de termijn eerst berekenen als ware hij uitgedrukt in dertig dagen. De *dies a quo* is 1 september en telt niet mee. 2 September is derhalve de eerste dag die de onderneming ter beschikking staat. Wanneer men vervolgens *ex numeratione dierum* rekent, komt men uit op 1 oktober, de datum die samenvalt met de dertigste en laatste dag waarop de onderneming beroep kan instellen.

Thans de berekening op maandbasis. In dat geval kunnen de dagen niet een voor een bij elkaar worden opgeteld (een maand is een variabele tijdeenheid) en moet men *ex denominatione dierum* te werk gaan, tot men uitkomt op de dag die in de volgende maand dezelfde cijferaanduiding heeft als de vertrekdatum: indien derhalve 1 september de *dies a quo* is — en, ik herhaal, indien deze niet meetelt — kan de *dies ad quem* van de aan de onderneming toegekende termijn slechts samenvallen met 1 oktober. Deze verificatie neemt mijns inziens alle twijfels weg. Zij toont aan dat de gemeenschapsrechtelijke termijnen, hoe deze ook zijn uitgedrukt, steeds ingaan „op de dag volgende

op die der handeling welke de termijn deed ingaan" (artikel 80, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering), terwijl de laatste dag steeds in de periode is inbegrepen. De algemene formulering „binnen een termijn van (x) maanden" moet derhalve aldus worden verstaan, dat het beroep rechtsgeldig kan worden ingesteld tot en niet later dan middernacht op de dag die, in de laatste maand van de periode, dezelfde cijferaanduiding heeft als de dag waarop de bestreden handeling ter kennis van de betrokkene werd gebracht.

Deze conclusie moet thans op het onderhavige geval worden toegepast. Rekening houdend met de twee dagen voor de afstand tussen Brussel en Luxemburg, hield verzoekers recht van beroep op 20 mei 1985 om middernacht op te bestaan. Zijn beroep is de volgende dag binnengekomen en derhalve niet-ontvankelijk. De Raad voert ten betoge van de onjuistheid van verzoekers berekening aan, dat de *dies ad quem* niet meetelt, en heeft zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid derhalve slecht geformuleerd. Dat hij haar terecht heeft opgeworpen, lijdt evenwel geen twijfel.

4. Gesteld evenwel — *for argument's sake*, zouden de Engelsen zeggen — dat het Reglement voor de procesvoering inderdaad een leemte vertoont voor de berekening van de laatste dag, zou het Hof in dat geval, gelijk verzoeker suggereert, verordening nr. 1182/71 analogisch kunnen toepassen ? Ik geloof van niet.

Ik herinner er allereerst aan, dat deze verordening is vastgesteld om tegemoet te komen aan een alom bekend en onoverkomelijk bezwaar: de communautaire wetgeving functioneert in het kader van rechtsordes die, op het gebied van de werkzaamheid van voorschriften ratione temporis, dikwijls verschillende regels kennen. Voor de „termijnen van in werking treden, van kracht worden... of niet meer van toepassing zijn van rechtshandelingen van de Raad of de Commissie" zijn derhalve eenvormige berekeningscriteria vastgesteld (zie artikel 4 van de verordening en het verslag van de juridische commissie van het Parlement over de ontwerp-verordening, doc. 11/70 van 8 april 1970, sub 8 en 9). Genoemde criteria beheersen echter het leven van bepalingen die inhoudelijk uitermate verschillen en derhalve om grotere verschillen tussen de vervaltermijnen vragen. Mitsdien heeft de communautaire wetgever er geen bindende kracht aan toegekend: gelijk artikel 1 bepaalt, zijn zij van toepassing „behoudens andersluidende bepalingen".

Precies het tegenovergestelde geldt in geval van beroepstermijnen, die worden toegekend ten behoeve van de rechtsgeldige uitoefening van een *fundamenteel recht*: dat om in rechte op te treden ter bescherming van een bepaald belang. Het ligt dan ook voor de hand, dat zij zijn te beschouwen als van openbare orde, bindende kracht hebben en niet kunnen worden verlengd (zie arrest van 12 juli 1984, zaak 227/83, Moussis, Jurispr. 1984, blz. 3133).

Dit verschil is mijns inziens van zodanig belang, dat het iedere gegrondheid aan het betoog van verzoeker ontneemt. Anders dan deze (en met hem de Commissie) staande houdt, ben ik er stellig van overtuigd dat ook de in verordening nr. 1182/71 voorziene berekeningsmethode moet worden uitgelegd met inachtneming van de sub 3 uiteengezette regels en derhalve tot resultaten leidt die niet van de bovenstaande verschillen. Het onderzoek is hier zelfs nog eenvoudiger, omdat de betrokken berekeningsmethode tevens spreekt van in weken uitge-

drukte termijnen, dat wil zeggen perioden van telkens zeven dagen. Een duidelijk voorbeeld: de week die begint op maandag 1 september 1986 verstrijkt op maandag 8 september, dat wil zeggen op de zevende dag volgend op de *dies a quo*.

De juistheid van deze uitlegging vindt voorts bevestiging in de bewoordingen van de verordening. Artikel 3 luidt in de Franse versie, die ongetwijfeld de duidelijkste is: „si un délai exprimé ... en semaines... est à compter *à partir* du moment où ... s'effectue un acte, le jour au cours duquel... s'effectue cet acte n'est pas compté ... [et le délai] prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine..., porte la même dénomination... que le jour *du départ*" (cursivering van mij).

5. Rest nog de moeilijkheid, dat de door verzoeker voorgestane analogie niet hanteerbaar is: wij staan hier voor een (veronderstelde) leemte die alleen kan worden aangevuld door te onderzoeken, of op het betrokken gebied een algemeen beginsel bestaat dat de rechtsordes van de Lid-Staten gemeen hebben. Een eenvoudig rechtsvergelijkend onderzoek toont aan dat, behalve in Frankrijk en Ierland, de berekening van de beroepstermijnen in de verschillende nationale rechtsstelsels precies overeenstemt met die van ons Reglement voor de procesvoering. Voor in maanden uitgedrukte termijnen gelden de volgende criteria: a) *de dies a quo* is de dag waarop de handeling wordt betekend of meegedeeld; b) die dag telt niet mee voor de periode waarin beroep kan worden ingesteld; c) de *dies ad quem* is in de beroepstermijn inbegrepen en valt samen met de dag die, in de laatste maand van de toegekende periode, dezelfde cijferaanduiding heeft als de *dies a quo*. Dit betekent, dat in België, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk een eventuele termijn van drie maanden om in beroep te gaan van een op 18 februari 1985 betekend besluit, op 18 mei 1985 om middernacht verstrijkt.

Bij nader onderzoek blijken overigens ook bovenbedoelde twee uitzonderingen meer op schijn dan op werkelijkheid te berusten: in wezen beantwoorden de betrokken regelingen aan de *ratio* van de berekeningsmethode die in de Gemeenschap overheerst. Zo wordt in Ierland de eerste dag tot de termijn gerekend, terwijl de laatste daarvan is uitgesloten. Met andere woorden, in Ierland geldt niet de *dies a quo non computatur in termino*-regel, maar, en dit is voor ons het belangrijkste, de tijdruimte tussen begin- en eindpunt van de periode blijft gelijk.

In Frankrijk doet het probleem zich in civiele procedures niet voor. Krachtens een beginsel dat alleen aan de andere kant van het St. George's Kanaal onbekend is, bepaalt artikel 641, lid 1, van het nieuwe wetboek (1975), dat „lorsqu'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas". Wat de in maanden uitgedrukte termijnen betreft — dat de *dies a quo* niet meetelt, staat om de sub 3 genoemde redenen buiten kijf — heeft de wetgever iedere dubbelzinnigheid volledig willen uitsluiten door nauwkeurig aan te geven, op welke dag de termijn verstrijkt. Artikel 641, lid 2, bepaalt dan ook dat „lorsqu'un délai est exprimé en mois... ce délai expire le jour du dernier mois... qui porte le même quantième que le jour... qui fait courir de délai" (zie, voor een gelijke formulering, paragrafen 187-188 BGB en, voor Griekenland, artikel 243 burgerlijk wetboek en artikel 145, lid 2, burgerlijke

rechtsvordering). De *dies ad quem* is derhalve inbegrepen en van de „Europese" regel kan worden gezegd dat zij in acht is genomen.

In het Franse administratiefrecht is de situatie ingewikkelder. Ook hier geldt, dat „les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai", en inzonderheid dat „le délai ne commence à courir qu'à 0 h 00 le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*) ... [et] expire à 24 h 00, le *dies ad quem*" (Odent, *Contentieux administratif*, Parijs, 1976-1981, blz. 1060 e. v.). Evenwel — en hier gaat het om — „comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures, ... les pourvois enrégistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encores recevables", om niet het gevaar te lopen „de priver les justiciables de quelques heures du délai auquel ils ont droit". Dit betekent dat, „pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours... commence à courir le 17 février à 0 h 00, [et] il expire le 16 avril à 24 h 00; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18, il est tardif" (zie Conseil d'État, 8 juni 1951, Bordenave, Recueil blz. 798).

Wat te zeggen van bovenstaand systeem? Aangezien de termijn van twee maanden verstrijkt op de dag die dezelfde cijferaanduiding heeft als de *dies a quo*, die niet meetelt, wordt het beginsel stellig geëerbiedigd. De praktijk is, hooguit, onorthodox. Om een zo groot mogelijke bescherming van het recht van de verzoeker te waarborgen, heeft men uiteindelijk immers vergeten — beter gezegd, heeft men bewust buiten beschouwing gelaten — dat de betrokken termijn „ne commence à courir qu'à 0 h 00 du lendemain du *dies a quo*."

Hoe dit ook zij, op de Kirchberg bestaat het probleem niet dat voor de Franse rechtspraak aanleiding is geweest de beroepstermijn wat te verlengen. Artikel 1, paragraaf 1, lid 2, van de Instructies voor de griffier bepaalt immers, dat „buiten de in het eerste lid vermelde uren... de processtukken rechtsgeldig (kunnen) worden afgegeven aan het dienstdoend lid van het bewakingspersoneel. Deze houdt aantekening van de dag en het uur der afgifte." De zekerheid omtrent de termijnen en de bescherming van de rechtzoekende zijn derhalve beide volledig gewaarborgd.

Ik meen dan ook te kunnen concluderen, dat de gemeenschapsrechtelijke regeling inzake de berekening van de termijnen geen leemten vertoont en in elk geval op beginselen berust die niet verschillen van die welke alle nationale rechtstelsels gemeen hebben. De beroepstermijn loopt vanaf de dag waarop de bestreden handeling aan de betrokkene wordt betekend of meegedeeld. Bij de berekening van de periode waarin men in rechte kan ageren, moet men steeds beginnen met de dag volgend op die waarop de termijn is ingegaan. Bijgevolg gaat het recht van beroep teniet om middernacht op de dag die, in de laatste maand van de periode, dezelfde cijferaanduiding heeft als de *dies a quo*.

6. Op grond van bovenstaande overwegingen en gelet op de artikelen 91, lid 3, Ambtenarenstatuut en 81, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering, geef ik het Hof in overweging, het beroep van Rudolf Misset tegen de Raad van de Europese Gemeenschappen niet-ontvankelijk te verklaren.

Aangezien over het onderhavige probleem nog niet eerder werd beslist, zijn er mijns inziens termen aanwezig om voor de beslissing omtrent de kosten artikel 69, paragraaf 3, lid 2, en niet artikel 70, van het Reglement voor de procesvoering toe te passen.