CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN

van 13 januari 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Dit geschil, tussen B. Weber en het Europees Parlement, gaat over de Regeling betreffende een overbruggingstoelage bij ambtsbeëindiging voor de leden van het Europees Parlement (hierna: „Regeling"). [1] Weber zetelde in het Europees Parlement sinds 1979, en werd laatst herverkozen in 1989. Met ingang van 14 december 1990 verliet ze het Parlement, om Oberbürgermeister van Heidelberg te worden. Het Parlement weigerde haar een overbruggingstoelage toe te kennen op grond van genoemde Regeling. Voor het Hof vordert Weber vandaag de vernietiging van deze weigeringsbeslissing, de veroordeling van het Parlement tot betaling van deze toelage [2], en de verwijzing van het Parlement in de kosten.

Voor een volledige uiteenzetting van de feiten en het juridisch kader van dit geschil, verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

De ontvankelijkheidsvraag

2. Alvorens in te gaan op de grond van de zaak, behandel ik de vraag naar de ontvankelijkheid van de vordering. Het Parlement voert aan dat de vordering niet-ontvankelijk is, omdat de bestreden handeling de interne werking van het Parlement betreft en geen rechtsgevolgen tegenover derden heeft. Het Parlement beroept zich hierbij op het arrest Les Verts [3], dat enkel vorderingen zou toestaan tegen handelingen van het Parlement die beogen rechtsgevolgen jegens derden teweeg te brengen, waarmee volgens het Parlement enkel personen buiten de instelling worden bedoeld. Aangezien de litigieuze beslissing betrekking heeft op de rechtsverhouding tussen het Parlement en zijn leden, zou de vordering van Weber voor het Hof onontvankelijk zijn. Ik kan mij bij deze redenering niet aansluiten.

3. Uitgangspunt en basisbeginsel van het genoemde arrest Les Verts is de stelling „dat de Europese Economische Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin, dat noch haar Lid-Staten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap is gegrond, namelijk het Verdrag". [4] Het Verdrag heeft een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarbij aan het Hof het toezicht op de

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Goedgekeurd door het Bureau van het Europees Parlement op 18 mei 1988, PE 121 917/BUR/rév. II.

2 — Zoals de raadsman van Weber ter zitting toegaf, is deze tweede vordering niet-ontvankelijk. „Op grond van artikel 176 EEG-Verdrag is de instelling die de vernietigde handeling heeft verricht, gehouden de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie. Het Hof kan niet, zonder zijn bevoegdheid te overschrijden, de gemeenschapsinstellingen bevelen geven met het oog op de uitvoering van zijn arresten" (arrest van 20 juni 1985, zaak 141/84, De Compte, Jurispr. 1985, blz. 1951, r. o. 22).

3 — Arrest van 23 april 1986, zaak 294/83, Les Verts, Jurispr. 1986, blz. 1339.

4 — Arrest Les Verts, r. o. 23.

wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen. [5] Dit betekent dat een beroep voor het Hof openstaat tegen alle handelingen van de gemeenschapsinstellingen die rechtsgevolgen kunnen teweegbrengen. [6]

4. In de beschikkingen Europese Rechtse Fractie en Blot en Front national heeft het Hof geoordeeld dat geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen besluiten die slechts betrekking hebben op de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement. [7] Het gaat hierbij om besluiten die hetzij geen rechtsgevolgen kunnen teweegbrengen, hetzij slechts rechtsgevolgen hebben binnen het Parlement voor de werkzaamheden van het Parlement. Deze laatste hypothese vormt dus een uitzondering op het principe dat een beroep voor het Hof openstaat tegen alle handelingen van de gemeenschapsinstellingen die rechtsgevolgen kunnen teweegbrengen. Deze uitzondering sluit aan bij de interne organisatiebevoegdheid die aan het Europees Parlement is verleend bij de artikelen 25, eerste alinea, EGKS-Verdrag, 142, eerste alinea, EEG-Verdrag en 112, eerste alinea, EGA-Verdrag. Het betreft evenwel een zeer beperkte uitzondering. Om van de rechtmatigheidscontrole door het Hof te worden uitgesloten moet een besluit van het Parlement aan drie cumulatieve voorwaarden voldoen: het moet zijn totstandgekomen in het kader van de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement, slechts rechtsgevolgen hebben binnen het Parlement voor zijn werkzaamheden, en kunnen worden gecontroleerd op grond van de in het Reglement van het Parlement neergelegde procedures. [8]

5. Wat nu concreet de vordering van Weber betreft: de besproken Regeling en het litigieuze besluit van het Parlement zijn duidelijk van aard rechtsgevolgen teweeg te brengen, namelijk in hoofde van Weber. [9] Verder betreft het besluit niet de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement. Een financiële regeling voor afscheid nemende parlementsleden houdt immers geen rechtstreeks verband met de organisatie van het Parlement, of zijn werkzaamheden. Ik besluit dus tot de ontvankelijkheid van de vordering.

6. Volledigheidshalve voeg ik eraan toe dat ik, ter oplossing van de ontvankelijkheidsvraag, geen gebruik heb gemaakt van het criterium van „derde". Volgens het Parlement zou het arrest Les Verts enkel beroepen toelaten tegen handelingen van het Parlement die beogen rechtsgevolgen jegens derden teweeg te brengen, waarbij derden enkel personen buiten de instelling zouden zijn. Ik denk niet dat dit arrest aldus mag gelezen worden. Centraal in het arrest staat het principe dat rechtstreeks beroep openstaat tegen alle handelingen die rechtsgevolgen kunnen

5 — Arrest Les Verts, r. o. 23; herhaald in arrest van 22 oktober 1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199, r. o. 16 en in beschikking van 13 juli 1990, zaak C-2/88 Imm., Zwartveld e. a., Jurispr. 1990, blz. I-3365, r. o. 16.

6 — Arrest Les Verts, r. o. 24, verwijzend naar arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad (AETR), Jurispr. 1971, blz. 263, r. o. 42; arrest van 27 september 1988, zaak 302/87, Parlement/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5615, r. o. 20. Ik gebruik de formulering „rechtsgevolgen kunnen teweegbrengen" van het laatstgenoemde arrest, eerder dan de formulering „beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen" van het eerstgenoemde arrest, om de mogelijke indruk te vermijden dat de vraag of een handeling rechtsgevolgen teweegbrengt zou afhangen van de wil van de auteur van de handeling. Het rechtscheppend karakter van een handeling hangt af van de aard en de strekking van de handeling in haar geheel.

7 — Beschikkingen van 4 juni 1986, zaak 78/85, Europese Rechtse Fractie, Jurispr. 1986, blz. 1753, r. o. 11, en 22 mei 1990, zaak C-68/90, Blot en Front national, Jurispr. 1990, blz. I-2101, r. o. 12.

8 — Ik neem deze drie voorwaarden over uit de resolutie van het Europees Parlement van 9 oktober 1986 over de positie van het Europees Parlement voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het kader van krachtens artikel 173 van het EEG-Verdrag ingestelde verzoeken om nietigverklaring; PB 1986, C 283, blz. 85. Aansluitend bij de formulering van de beschikkingen Europese Rechtse Fractie en Blot en Front national, vervang ik „interne organisatie", ter verduidelijking, door „interne organisatie van de werkzaamheden".

9 — Het staat buiten betwisting dat Weber het vereiste belang heeft in de zin van artikel 173, tweede alinea, van het EEG-Verdrag.

teweegbrengen. Dit geldt in het bijzonder voor handelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen jegens personen buiten de instelling, zoals in de feiten van het arrest Les Verts, maar niet uitsluitend voor deze categorie. Het criterium van „derde" is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor ontvankelijkheid. In latere beslissingen werd het criterium trouwens enkel gebruikt in zaken waar tot de ontvankelijkheid van de vordering besloten werd. [10] In de zaken waar de vordering onontvankelijk werd bevonden, namelijk Europese Rechtse Fractie en Blot en Front national, volgde de onontvankelijkheid niet uit het al of niet derde zijn van de verzoeker, maar uit de vaststelling dat de aangevochten besluiten betrekking hadden op de interne organisatie van de werkzaamheden van het Parlement. [11]

De interpretatievraag

7. Ik kom nu tot de grond van de zaak. Weber en het Europees Parlement betwisten de interpretatie die moet gegeven worden aan de Regeling zoals die goedgekeurd werd door het Bureau van het Parlement op 18 mei 1988. De betwisting betreft de toepasselijkheid op situaties, zoals die van Weber, waar een lid het Parlement verlaat in de loop van een vijfjarig mandaat, om zich aan een andere activiteit te wijden. Volgens het Europees Parlement zou de Regeling enkel slaan op beëindiging van het parlementair mandaat door afloop van de vijfjarige termijn, dit is door niet-herverkiezing. Volgens Weber zou de Regeling zonder onderscheid slaan op elk verlaten van het Parlement.

8. Volgens artikel 1 van de Regeling hebben de parlementsleden recht op een overbruggingstoelage, mits indiening van een verzoek, *na de beëindiging van hun mandaat.* In het Duits, de procestaal in deze zaak, luidt het: *„nach dem Erlöschen ihres Mandats".* Het geschil draait om de interpretatie van het woord „Erlöschen" in deze bepaling.

De Regeling bevat geen definitie of nadere omschrijving van deze term, noch een verwijzing naar andere bepalingen van gemeenschapsrecht. Bij gebreke van een dergelijke definitie, moet dit begrip geïnterpreteerd worden met inachtneming van de algemene context waarin het wordt gebruikt, en in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis. [12]

9. Ik begin met een onderzoek naar de *gebruikelijke betekenis.* De vraag is of „Erlöschen" (zoals gebruikt voor een mandaat) een algemene, neutrale term is, dan wel of het een notie impliceert van afloop, dit is passieve, automatische beëindiging, die niet te wijten is aan een initiatief of keuze van de mandaathouder. In zijn memorie van antwoord voor het Hof, stelt het Parlement dat „Erlöschen" enkel op een passieve, automatische afloop kan slaan (het einde van de vijfjarige termijn), in tegenstelling tot de meer neutrale term „Beendigung". Dit overtuigt niet echt. „Erlöschen" lijkt mij als term even goed aan te sluiten bij neutrale termen zoals

10 — Arrest van 3 juli 1986, zaak 34/86, Raad/Parlement, Jurispr. 1986, blz. 2155, r. o. 5 en 6; beschikking van 16 oktober 1986, zaak 221/86 R, Europese Rechtse Fractie, Jurispr. 1986, blz. 2969, r. o. 19.

11 — Beschikkingen, reeds aangehaald in voetnoot 7, r. o. 11, resp. r. o. 11 en 12.

12 — Arrest van 27 januari 1988, zaak 349/85, Denemarken/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 169, r. o. 9.

„Beendigung" of „Ende", als bij een uitsluitend passieve term zoals „Ablauf". [13]

De door het Parlement gemaakte tegenstelling met „Beendigung" overtuigt zeker niet in het licht van de Nederlandse versie van de Regeling, waar precies het overeenstemmende woord „beëindiging" wordt gebruikt (en niet, bij voorbeeld, „afloop"). Welnu, het is vaste rechtspraak van het Hof dat een in verschillende talen geredigeerde tekst moet geïnterpreteerd worden in het licht van alle taalversies. [14] Uit een vergelijking met andere versies blijkt overigens dat de neutrale, algemene formulering niet alleen in het Nederlands, maar ook in het Frans („à partir de la fin de leur mandat"), het Engels („from the end of their term of office"; „end of service" in de titel van de Regeling), het Italiaans („a partire del termine del loro mandato"; „fine" in de titel), en het Spaans („a partir del fin de su mandato") wordt gebruikt. De Franse en Italiaanse versies zijn van bijzonder belang aangezien uit de door het Parlement voorgelegde stukken blijkt dat de Regeling door het Bureau werd aangenomen in de Franse versie, op basis van een eerder ontwerp in het Italiaans.

Ik besluit uit het voorgaande dat het woordgebruik in de Regeling geen steun biedt voor de restrictieve interpretatie die door het Europees Parlement wordt verdedigd, maar veeleer in de richting wijst van de algemene betekenis waarop Weber zich beroept. Laat mij nu onderzoeken of de interpretatie van het Parlement toch zou kunnen gevolgd worden, op basis van de algemene context van de Regeling. Ik beschouw daarbij achtereenvolgens de doelstelling van de Regeling, en de samenhang van de gehele tekst.

10. Wat haar *doelstelling* betreft, bevat de Regeling weinig aanduidingen, althans geen elementen die toestaan het aan de orde zijnde interpretatieprobleem op te lossen. De Regeling heeft geen inleidende overwegingen, en ook de titel en de verschillende artikelen bevatten niet meer dan wat uit de term „overbruggingstoelage" kan blijken.

Volgens het Europees Parlement heeft de Regeling tot doel de bestaanszekerheid te waarborgen van niet-herkozen parlementsleden. Welnu, een probleem van bestaanszekerheid rijst niet in gevallen waar het parlementslid vertrekt om een andere activiteit uit te oefenen. Volgens Weber daarentegen, moet de toelage de kosten dekken die bij elk vertrek uit het Parlement, en overgang naar een andere activiteit, veroorzaakt worden. Beide rationes legis zijn plausibel en in gelijke mate verenigbaar met de bewoordingen van de Regeling.

De ontstaansgeschiedenis van de Regeling biedt evenmin uitsluitsel. Bij de documenten die door het Parlement aan het Hof zijn bezorgd, bevinden er zich slechts enkele die dateren van vóór de goedkeuring van de Regeling door het Bureau op 18 mei 1988. [15] Deze stukken bevatten geen bruikbare aanduidingen, anders dan de formuleringen die in de Regeling zelf werden overgenomen.

13 — De raadsman van Weber merkte ter zitting op dat „Erlöschen" ook gebruikt wordt in artikel 7 van het Reglement van het Europees Parlement, en dat daar ondubbelzinnig ook beëindiging door vrijwillig ontslag als een vorm van „Erlöschen" wordt vermeld.

14 — Arrest van 7 juli 1988, zaak 55/87, Moksel, Jurispr. 1988, blz. 3845, r. o. 15.

15 — Het betreft de uittreksels uit de processen-verbaal van het College van quaestoren van 21-22 maart 1988 en 26 april 1988, en het Italiaanstalige voorontwerp PE 117.147/QUEST.

In antwoord op de door het Hof hieromtrent gestelde vraag, heeft het Parlement bevestigd dat het, bij het opstellen van de Regeling, mede is uitgegaan van de bestaande regelingen in de parlementen van de Lid-Staten. Het Parlement heeft evenwel geen voorbereidend document in die zin kunnen voorleggen. Wel heeft het twee interne nota's van latere datum voorgelegd, die de nationale regelingen vergelijken. Ik kan in deze nota's geen elementen vinden die de huidige interpretatie van het Parlement ondersteunen. Eerder integendeel: de nota's geven aan dat in sommige landen, namelijk Nederland en Duitsland, de overbruggingstoelage verminderd wordt indien het voormalig parlementslid een ander inkomen verwerft. A contrario neem ik aan dat in de vijf andere landen waar een overbruggingstoelage bestaat, er geen vermindering plaatsvindt. Zeker in de eerste twee en wellicht ook in de andere landen lijkt het vertrekpunt dus te zijn dat de overbruggingstoelage ook toegekend wordt, zij het dat ze soms verminderd wordt, aan leden die het parlement verlaten om een andere activiteit uit te oefenen.

11. Wat de *samenhang* van de gehele regeling betreft, wordt door Weber gewezen op de artikelen 1 en 2 van de Regeling. Deze artikelen wijzen erop dat ook rekening wordt gehouden met onvolledige mandaten, dit wil zeggen mandaten van minder dan vijf jaar. Het Parlement antwoordt hierop dat de Regeling weliswaar kan toegepast worden op onvolledige mandaten die aanvingen in de loop van een vijfjarig mandaat, maar niet op mandaten die in de loop ervan eindigen. Het Parlement heeft evenwel geen enkel element aangevoerd om deze lezing te ondersteunen. Alhoewel genoemde artikelen de hypothese van een mandaat van minder dan vijf jaar op het oog hebben, maken zij geen onderscheid als datgene door het Parlement voorgestaan. Ik kan deze interpretatie dan ook niet volgen.

Het Parlement verwijst daarnaast naar artikel 2, lid 2, van de Regeling. Dit bepaalt dat „het recht op de overbruggingstoelage vervalt als het voormalig lid wordt belast met een bezoldigd mandaat in een van de instellingen van de Gemeenschap, in het nationaal parlement wordt verkozen of komt te overlijden". Volgens het Parlement zou deze opsomming exemplatief zijn, en het algemeen principe uitdrukken dat geen toelage wordt toegekend aan wie het Parlement verlaat om een andere functie op te nemen. Ook deze lezing kan ik niet volgen. Niets wijst erop dat de aangehaalde opsomming niet limitatief zou zijn. Indien een meer algemene uitsluiting bedoeld werd, had dit duidelijk kunnen worden geformuleerd.

12. Ten slotte ga ik nog in op het argument van het Parlement, dat zijn Bureau op 12 december 1990 een bindende interpretatie zou hebben gegeven aan de Regeling, en dat hieruit zou volgen dat Weber geen recht heeft op een overbruggingstoelage.

De Regeling werd in haar oorspronkelijke vorm aangenomen door het Bureau van het Europees Parlement op 18 mei 1988. Het spreekt voor zich dat het Bureau bevoegd is om deze Regeling te wijzigen, zoals gebeurde op 24 juni 1992, dit is op een tijdstip dat niet meer relevant is voor deze zaak. [16] Het besluit van 12 december 1990 is echter van

16 — Uit die wijzigingen blijkt niettemin dat een overbruggingstoelage verschuldigd is *ook* aan een parlementslid dat uit eigen beweging zijn mandaat neerlegt, op voorwaarde dat het lid zijn mandaat voor tenminste drie jaren heeft vervuld. Gepreciseerd wordt dat inkomsten gehaald uit een openbare of een communautaire functie afgetrokken worden.

een heel andere aard. Uit de documenten die het Parlement aan het Hof heeft voorgelegd, meer bepaald de uittreksels uit de processenverbaal van het College van quaestoren van 18 oktober en 8 november 1990, blijkt dat onder meer de vraag aan de orde was, of de Regeling van 18 mei 1988 ook van toepassing is op parlementsleden die vrijwillig het Parlement verlaten in de loop van een vijfjarig mandaat. Naar aanleiding van dit onderzoek van concrete gevallen, verklaarde het Bureau van het Parlement op 12 december 1990 (twee dagen vóór het vertrek van Weber uit het Parlement) dat het de overbruggingstoelage als een vergoeding bij het einde van de legislatuur zal „beschouwen" („considérer"), maar dat voldoende gemotiveerde verzoeken niettemin geval per geval zullen onderzocht worden door het College van quaestoren, dat dan verslag zal uitbrengen bij het Bureau. [17]

In zijn memorie van verdediging voor het Hof stelt het Parlement, dat deze interpretatie vanwege zijn Bureau een authentieke en derhalve bindende interpretatie is, omdat zij uitgaat van het orgaan dat de betrokken Regeling heeft vastgesteld. Dit overtuigt mij geenszins. De techniek van de „authentieke interpretatie" van teksten is een techniek waarmee voorzichtig moet worden omgesprongen, aangezien hij impliceert dat aan de „nieuw" geïnterpreteerde tekst retroactieve werking wordt gegeven. Een dergelijke retroactieve werking die afwijkt van de normale manier van regelgeving, en op gespannen voet staat met het principe van de rechtszekerheid, kan mijns inziens slechts heel uitzonderlijk en met de nodige motivering worden aangewend. Zij kan niet, zoals in casu, terloops worden opgelegd naar aanleiding van de toepassing van de bestaande Regeling op concrete gevallen. Daar komt nog bij dat de op 12 december 1990 door het Bureau aangehouden interpretatie ook nog op een ander punt in botsing komt met het beginsel van de rechtszekerheid. Immers, na eerst het principe van de toepasselijkheid van de Regeling enkel bij beëindiging van een legislatuurmandaat te hebben vooropgesteld, maakt de aangehouden interpretatie vervolgens individuele afwijkingen mogelijk zonder aan te geven welke de criteria zijn die daarbij zullen worden aangewend. Dit lijkt mij bezwaarlijk in overeenstemming te kunnen worden gebracht met het principe van de rechtszekerheid waarvan het Hof heeft aangenomen dat het, in het geval van een regeling met financiële consequenties, een dwingend vereiste is. [18] Toegesneden op het voorliggende geval betekent dit dat belanghebbenden met zekerheid moeten kunnen voorzien in welke gevallen zij al of niet van een financieel voordeel als de overbruggingstoelage kunnen worden uitgesloten.

13. Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat de bewoordingen van de Regeling geen uitsluitsel geven omtrent de vraag of parlementsleden die het Europees Parlement vrijwillig verlaten, in de loop van een vijfjarig mandaat, van het voordeel van de overbruggingstoelage zijn uitgesloten. Dergelijke uitsluiting kan evenmin afgeleid worden uit de doelstelling en de ontstaansgeschiedenis van

17 — Uit het proces-verbaal van het College van quaestoren van 8 november 1990 blijkt dat het College ten aanzien van het parlementslid dat zich in de situatie bevond van vrijwillige beëindiging van zijn mandaat, een uitbetaling van de overbruggingstoelage voorstond. Het besluit van het Bureau van 12 december 1990 lijkt dat geval voor ogen te hebben wanneer het verwijst naar een onderzoek van geval tot geval.

18 — Arrest van 15 december 1987, zaak 325/85, Ierland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5041. R. o. 18 daarvan luidt als volgt: „Daarenboven dient de gemeenschapswetgeving, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, met zekerheid kenbaar te zijn en moet de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar zijn. Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingende vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, ten einde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen."

de Regeling, of haar algemene samenhang. De door het Bureau van het Parlement op 12 december 1990 aangehouden interpretatie kan mijns inziens niet voor bindend worden aangezien, daar ze niet in overeenstemming is met het principe van de rechtszekerheid.

14. Dienvolgens stel ik het Hof voor, het beroep van Weber ontvankelijk te verklaren, de weigeringsbeslissing van het Europees Parlement van 2 oktober 1991 te vernietigen en het Europees Parlement in de kosten te verwijzen.