

Conclusies van de Advocaat-Generaal Karl Roemer van 4 november 1964¹

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het komt zelden voor dat het Hof de mondelinge behandeling beveelt van een verzoek tot tussenkomst. Wanneer het dan ook in het onderhavige geval daartoe aanleiding vond, dan blijkt hieruit reeds dat de opgeworpen rechtsvragen van principiële betekenis zijn.

Het voorwerp van het verzoek is duidelijk en gemakkelijk te overzien : de tussenkomst heeft betrekking op een geding waarin het gaat om de financiële verplichtingen van verzoekster in het kader van de schrootverevning. Het verzoek tot interventie wordt evenwel niet gemotiveerd met de stelling, dat de interveniënte in geval van afwijzing van de vordering geheel of ten dele voor de financiële verplichtingen van verzoekster zou moeten opkomen (hetgeen een typisch geval van interventie zou zijn), maar met een beroep op het feit dat een deel van de door verzoekster aangevoerde argumenten ook voor de interveniënte van belang zou kunnen worden, wanneer de Hoge Autoriteit, naar verwacht mag worden, binnenkort de omvang harer financiële verplichtingen uit hoofde van de schrootverevning zou vaststellen. Het gaat namelijk om het argument dat de vereveningsplicht eerst aanvangt op het ogenblik waarop een onderneming inderdaad de produktie in de zin van artikel 80 van het Verdrag heeft aangevangen, doch dat zij niet zou gelden voor een eerdere periode waarin slechts voorbereidende handelingen en proefnemingen werden verricht.

De vraag is nu of interventie is toegestaan, indien daartoe slechts wordt aangevoerd dat bepaalde belangen zouden kunnen worden geschaad door de rechterlijke beoordeling van een der eisend aangevoerde argumenten, welk oordeel hoogstens in de rechtsoverwegingen, doch niet in het dictum tot uitdrukking zou worden gebracht.

Wij hebben van de bij de schriftelijke behandeling en bij pleidooi door allen die aan het geding deelnemen verdedigde meningen uitvoerig kennis genomen. Verzoekster in het hoofdgeding, die zich in haar memories ertoe bepaald heeft geen bezwaren aan te voeren, sprak zich vervolgens bij pleidooi uitdrukkelijk voor toelating van de interventie uit. De Hoge Autoriteit verzet zich op principiële gronden tegen een zodanige uitbreiding van het recht tot tussenkomst. Ik zal in het verloop van mijn betoog gelegenheid hebben op de beiderzijds voorgedragen argumenten in te gaan.

Het is wellicht nuttig vooraf de tekst te doen horen van artikel 34 van het E.G.K.S.-Statuut van het Hof van Justitie, welke de belangrijkste bepaling is met betrekking tot het recht van interventie :

¹ — Vertaald uit het Duits.

„Natuurlijke of rechtspersonen die kunnen bewijzen, dat zij belang hebben bij de oplossing van een geschil dat aan het Hof is voorgelegd, kunnen in het geding tussenkomen.
De conclusies van het verzoekschrift tot tussenkomst kunnen slechts ten doel hebben de conclusies van een der partijen te ondersteunen of te verwerpen.”

Voorts dient te worden gelet op artikel 93 van het Reglement voor de procesvoering, hetwelk aanvullende procesrechtelijke voorschriften bevat.

Allereerst zou men ambtshalve, gezien de hier alleen authentieke Franse tekst van het Statuut, en mede in verband met artikel 93, paragraaf 2, van genoemd Reglement de vraag kunnen opwerpen of van een *gerechtvaardigd* belang bij de interventie is gebleken („justifiant d'un intérêt”) dat wil zeggen of gronden zijn *uiteengezet* (aldus artikel 93 van het Reglement) waaruit van het belang bij de in de rechtsstrijd te geven beslissing blijkt.

In feite valt in het verzoek tot tussenkomst niet meer te lezen dan een verwijzing naar de grief van verzoekster in het hoofdgeding dat de Hoge Autoriteit schrootaankopen in aanmerking genomen heeft, gedaan op een tijdstip waarop verzoekster nog geen onderneming in de zin van artikel 80 van het Verdrag geweest zou zijn. Aan deze verwijzing wordt de opmerking verbonden, dat interveniënte zich in een vergelijkbare situatie bevindt, daar haar rechtsvoorgangster bepaalde hoeveelheden schroot gekocht zou hebben vóór zij de hoedanigheid van onderneming verkreeg. Ook bij pleidooi werd op dit punt geen verdere opheldering verschaft. Van een gesubstantieerde uiteenzetting der belangen op grond waarvan een in feitelijk opzicht verantwoorde behandeling van het verzoek mogelijk is, kan derhalve nauwelijks worden gesproken. Voor zulk een onderzoek zou het van belang zijn nadere bijzonderheden te vernemen inzake de rechtsovergang, de wijze en het tijdstip van de schrootaankopen, het schrootverbruik en de gang van zaken welke tot de verkrijging van de hoedanigheid van onderneming heeft geleid.

Indien ik mij er niettemin van onthoud U reeds op deze grond de afwijzing van het verzoek tot tussenkomst voor te stellen, dan geschiedt zulks omdat de Hoge Autoriteit — die juist het onderhavige verzoek bijzonder consciëntieus en kritisch heeft behandeld — tegen het aanwezig zijn van een belang geen bezwaren van feitelijke aard heeft voorgedragen. Derhalve mag van een vergelijkbaarheid tussen de positie van verzoekster en die van de interveniënte worden uitgegaan voorzover het de verkrijging van de hoedanigheid van onderneming en de vóórdien uitgevoerde schrootaankopen betreft. Bij mijn onderzoek neem ik derhalve aan dat de beoordeling van de vereveningsplicht in beide gevallen rechtens een gelijke problematiek ten aanzien van het door de interveniënte genoemde punt aanwezig is.

Eveneens dient nog vóór de aanvang van de eigenlijke behandeling te worden ingegaan op de tegenwerping van de Hoge Autoriteit dat de beoogde ondersteuning van één enkel middel van het beroep slechts voor een deel van het voorwerp van geschil in het hoofdgeding zou

gelden, waardoor de vordering van interveniënte het beroep in volle omvang toe te wijzen, niet meer gerechtvaardigd is.

Inderdaad kan de rechtsvraag waarvoor de interveniënte zich interesseert, slechts zien op een deel van het tijdvak waarvoor de door verzoekster verschuldigde bijdrage werd vastgesteld (enkele maanden van het jaar 1956). Daaruit volgt, dat ook bij een voor verzoekster gunstige beslissing opgeworpen rechtsvraag, de nietigverklaring van de gehele bestreden beschikking op grond van dit argument niet kan worden uitgesproken.

Niettemin zie ik hierin geen grond het verzoek tot interventie af te wijzen. — In de eerste plaats kan namelijk worden gezegd dat de interveniënt de conclusies van een partij in het hoofdgeding slechts behoeft te *ondersteunen*. Voor zodanige ondersteuning zou een bijdrage aan het geding voldoende kunnen worden geacht welke slechts op een deel van de vordering betrekking heeft — Voorts is het mogelijk het voorwerp van geschil in verscheidene onderdelen te splitsen en wel in dier voege dat de vraag van de geldelijke verplichtingen jegens het vereveningsfonds vóór de aanvang van de eigenlijke produktie, als een zelfstandig onderdeel — waarover bij een interlocutoir kan worden beslist — mag worden beschouwd. Bij een redelijke interpretatie van het verzoek van interveniënte zou dan moeten worden aangenomen, dat het slechts op dit onderdeel van het voorwerp van geschil betrekking heeft, waarmee iedere twijfel aan de gegrondheid van het verzoek zou zijn weggenomen. In ieder geval is het zonder meer mogelijk — op het voetspoor van het interventiegeding 25-59 — het belang van interveniënte zodanig te begrenzen, dat het verzoek althans gedeeltelijk zou kunnen worden toegewezen.

Wanneer wij na deze inleidende opmerkingen het vraagstuk bezien naar welke criteria het voor de tussenkomst vereiste belang dient te worden beoordeeld, zoals de beslissing gelijk die in het dictum is neergelegd, of de rechtsvragen welke in de overwegingen behandeld werden, dan moet worden vastgesteld dat 's Hofs rechtspraak over de tussenkomst op deze bijzondere vraag geen antwoord geeft. Zie ik wel, dan werd in alle tot nu toe besliste gevallen ter rechtvaardiging van de tussenkomst gesteld, dat de beslissing zelve en niet de aan incidentele vragen gewijde rechtsoverwegingen op het belang van de interveniënt van invloed waren. — Eén conclusie kan met zekerheid uit onze rechtspraak — zowel wat het E.G.K.S.- als het E.E.G.-Verdrag betreft — worden getrokken namelijk dat het Hof bij de behandeling van de talrijke verzoeken tot tussenkomst van een bijzonder ruime opvatting heeft blijk gegeven, een beginsel, waarvan verzoekster en interveniënte in het onderhavige geding de toepassing bepleitten. Ik herinner hier slechts aan het geding inzake de publikatie van transporttarieven (zaak 25-59) alsmede aan de zaken 16-62 en 17-62.

Beziat men — ten einde een zo ruim mogelijke interpretatie te kunnen geven — het onderhavige geval onder het gezichtspunt van de opportuniteit, dan zijn er nauwelijks gronden voor een afwijzing te

vinden. Immers de tussenkomst zal er stellig toe bijdragen dat zowel over de feiten als de rechtsvragen zoveel mogelijk licht wordt verschaft; zij dient derhalve een doel hetwelk het Hof in zaken van publiekrechtelijke aard — welke immers grotendeels aan de beschikking van partijen zijn onttrokken — te allen tijde voor ogen moet houden. De tussenkomst kan voorts het belang van een gelijkmatige opbouw der rechtsbescherming dienen, wanneer namelijk de uitvoerende organen een reeks parallele gevallen moet beslissen, doch zulks niet tegelijkertijd kan doen. Het is namelijk denkbaar, dat wanneer de bijdrage van de interveniënte achterwege blijft, een arrest wordt gewezen welks dragende overwegingen herzien zouden moeten worden, wanneer zij later, onder aanvoering van deugdelijker argumenten, een beroep tot nietigverklaring instelt; dit resultaat is al even weinig gewenst als de mogelijkheid dat — in geval het Hof bij zijn beslissing blijft — de indruk wordt gewekt, dat de onbevangingheid bij de interpretatie door het aanwezig zijn van een precedent nadelig werd beïnvloed. Ook is het niet uitgesloten, ja veeleer waarschijnlijk, dat toewijzing van het verzoek tot interventie er toe leidt dat wellicht onnodige processen worden vermeden, daar interveniënte, wanneer haar hoofdargumenten eenmaal zijn verworpen, nauwelijks zal trachten daarna het beoogde doel niettemin door middel van een zelfstandig beroep tot nietigverklaring te bereiken. Omgekeerd acht ik het gevaar gering dat het procesverloop door deelneming van derden te zeer verwickeld zou worden, mits hun bijdrage dienstig kan zijn tot het vinden van de rechtens te geven beslissing over een bepaald geheel van feiten, hetwelk het Hof immers, ook zonder interventie, grondig zal moeten onderzoeken. Ook mag worden aangenomen dat een door de interventie optredende vertraging van het geding, gezien het geldende procesrecht redelijke grenzen niet zal overschrijden. Verzoekster kan de tussenkomst aanvaarden daar haar vordering hierdoor wordt gesteund en dus de kans op een gunstige uitspraak stijgt; ook kan zij het belang van de Hoge Autoriteit niet schaden daar zij waarschijnlijk compensatie biedt in die zin dat een later, zelfstandig beroep nauwelijks meer te verwachten valt. — Ten slotte acht ik evenmin het gevaar aanwezig van een discriminatie ten opzichte van andere belanghebbenden, voorzover deze van de inhoud der procesbeweringen geen kennis hebben genomen en daarom van tussenkomst hebben afgezien, een gevaar hetwelk volgens de Hoge Autoriteit slechts vermeden zou kunnen worden indien alle processtukken werden gepubliceerd. Ik neem evenwel aan dat zulke belanghebbenden — nadat de middelen van beroep openbaar zijn gemaakt — in het algemeen op een serieuze navrage bij de eventueel te ondersteunen partij de nodige inlichtingen kunnen verkrijgen en dit temeer daar ieder bij de mondelinge behandeling van het voorwerp van het geding kennis kan nemen.

Wij kunnen ons evenwel kennelijk niet tot zulke algemene beschouwingen betreffende de opportuniteit van een vordering tot tussenkomst bepalen. Dit ware rechtens onjuist, daar op deze wijze geen rekening

zou worden gehouden met de positief in het Statuut neergelegde rechts-criteria en evenmin met de nationale rechtspraktijk, welke ook hier, zoals bij vele tot twijfel aanleiding gevende vragen van gemeenschapsrecht, een waardevol richtsnoer kan bieden.

Artikel 34 van het Statuut spreekt duidelijk van „de oplossing van een geschil” („solution d'un litige”). Hiermede kan naar de etymologische betekenis der woorden slechts het eindresultaat van een geding bedoeld zijn, namelijk de beslissing over de ingestelde vordering gelijk daarvan uit het dictum blijkt en daarentegen niet een in de rechtsoverwegingen gegeven rechterlijk oordeel over prealabele vragen.

Dat deze opvatting voor de interpretatie bepalend is volgt, naar het mij voorkomt, uit de in artikel 34, lid 2, gestelde eis dat de *conclusies* van een partij ondersteund moeten worden. Deze conclusies, waarbij het doel van het proces wordt omschreven, worden in het dictum afgedaan terwijl de rechter in zijn motivering van het arrest de procesbeweringen van partijen, de uiteengezette middelen, behandelt.

Ook meen ik dat uit de jurisprudentie betreffende het derden-verzet kan worden afgeleid dat de interpretatie van het Hof in deze richting gaat. Immers bij het derden-verzet moet het Hof zich de vraag stellen of een vrijwillige interventie van de derde-opposant in het vroegere proces mogelijk en nodig was. Gelijk uit verschillende formuleringen duidelijk blijkt, kende het Hof hierbij beslissende betekenis toe aan het voorwerp van het beroep en aan de conclusie, dat wil zeggen aan dat deel van het proces, hetwelk met het dictum van een arrest wordt afgedaan (zaken 42 en 49-59, *Jurisprudentie*, Deel VIII, blz. 325). In het arrest 9 en 12-60 (*Jurisprudentie*, Deel VII, blz. 368) heet het woordelijk :

„Overwegende dat niet voor betwisting vatbaar is dat, daar de schriftelijke behandeling niet openbaar is, de justitiabelen hun belang om in een geding te interveniëren *alleen* kunnen beoordelen *aan de hand van het voorwerp en de conclusies van het beroep*, zoals deze blijken uit de mededeling in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.”

En voorts :

„dat bijgevolg redelijkerwijs niet kan worden gesteld, dat *uit het voorwerp of de conclusies van het beroep, waarover bij het bestreden arrest uitspraak is gedaan*, kon worden afgeleid dat de Belgische Regering een rechtstreeks en concreet belang had om in het geding te interveniëren, ten einde de conclusies van verzoekster te ondersteunen of te verwerpen”.

Ook de nationale rechtspraktijk volgt deze lijn. Dit was althans mijn indruk bij kennismaking van het Nederlandse burgerlijke procesrecht¹ en van het Italiaanse², Belgische³ en Luxemburgse⁴ recht, waarin voor de beoordeling van het voor de interventie vereiste belang gelet wordt op het voorwerp van het geding en dus op de uitslag van

1 — Star Busmann : Hoofdstukken van Burgerlijke Rechtsvordering 1955, blz. 326 e.v.

2 — D'Alessio : Diritto amministrativo italiano 1949, Deel II, blz. 497 e.v.

3 — Dumont : L'intervention volontaire dans le recours pour excès de pouvoir, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'État, 1959, blz. 12 e.v.

4 — C.E. 3 november 1871; C.E. 5 juli 1916, Pasicrisie X 190.

het proces. Hetzelfde moet worden aangenomen voor het op dit punt bijzondere liberale Franse recht. Ik kon daar geen enkel geval vinden waaruit zou mogen worden afgeleid, dat de behandeling van een prealabele vraag in de rechtsoverwegingen van een vonnis voldoende grond voor interventie zou opleveren. Wanneer Odent (Contentieux administratif 1957-1958, blz. 473) zegt :

„C'est, en effet, par le procédé de l'intervention que tous ceux qui n'ont pas un intérêt direct à la solution de la question, notamment d'une question de principe posée par un litige, peuvent néanmoins faire valoir leurs arguments.”;

dan bedoelt hij daarmee, gelijk uit de gegeven voorbeelden blijkt, dat de eventuele belangen indirect door het dictum van de beslissing moeten worden geraakt, doch niet door de rechtsoverwegingen. Ook het door de interveniënte aangehaalde voorbeeld van de beslissing ter vaststelling van een rooilijn stemt met deze gedachtengang overeen, daar hier de rechtspositie van de betrokken eigenaren rechtstreeks de normatieve werking van het dictum der beslissing ondergaat.

Bijzonder verhelderend ten aanzien van het onderhavige vraagstuk is het Duitse recht, dat in de vorm van de gedwongen tussenkomst (Beiladung) een rechtsinstituut van soortgelijke werking kent. Wanneer hiervoor (paragraaf 65 van de Verwaltungsgerichtsordnung) geëist wordt dat de rechtsbelangen van hem die in het proces wordt geroepen, geraakt worden, dan bedoelt men een geraakt zijn door het te verwachten dictum en *niet* door de rechtsoverwegingen, welke geen gezag van gewijsde kunnen verkrijgen. In verscheidene uitspraken van hogere administratieve rechters werd uitdrukkelijk beslist, dat er geen sprake kan zijn van een gedwongen tussenkomst alleen op grond van de betekenis van een incidentele vraag, van een in de rechtsoverwegingen behandelde prealabele vraag (Verwaltungsgerichtshof Freiburg — Die öffentliche Verwaltung, 1955, blz. 87).

Het is verzoekster en interveniënte niet gelukt voor het gemeenschapsrecht de noodzaak van een ander beginsel aan te tonen. Hierbij denk ik niet zo zeer aan de door hen verdedigde stelling, dat *indirecte* gevolgen van het vonnis, reflexwerkingen dus, voldoende zijn om het voor de interventie vereiste belang aan te nemen, immers zodanige werkingen kunnen zeer wel van het dictum uitgaan. Het gaat veeleer om twee andere punten : ten eerste de gedachte de beoordeling van het interventiebelang te doen steunen op de regels voor de afgrenzing van het beroepsrecht en voorts de opvatting dat de prejudiciële betekenis van rechtsoverwegingen in het gemeenschapsrecht voor het verzoek tot tussenkomst anders beoordeeld moet worden dan in het nationale publiekrecht.

Ten aanzien van het eerste punt moge ik slechts verwijzen naar de in het Italiaanse bestuursrecht¹ gevolgde praktijk, waarbij de tussenkomst uitgesloten wordt geacht wanneer nietigverklaring in een

1 — D'Alessio, t.a.p.

zelfstandig beroep zou kunnen worden gevorderd. — Wat de prejudiciële betekenis van de rechtsoverwegingen in onze arresten betreft, schijnt mij geenszins aangetoond dat deze van ruimere strekking zou zijn dan bij nationale administratiefrechtelijke uitspraken het geval is. Dit laatste geldt zonder enige beperking ook voor de arresten in schrootvereveningszaken waar het gaat over de „historische feiten” welke — aldus verzoekster — tussen haar rechtspositie en die van interveniënte een bijzondere band leggen. In het geciteerde arrest 49-59 kan ik geen afwijkend oordeel vinden. Wanneer daarin wordt gezegd, dat het Hof in een eerder geding beginselen heeft ontwikkeld waaraan de Hoge Autoriteit zich heeft te houden, dan wordt hiermee niet een normatieve kracht van de uitspraak in haar geheel — gelijk interveniënte meent — bedoeld, dat wil zeggen een kracht die het aan andere deelnemers bij de schrootverevening onmogelijk zou maken om met een zelfstandig beroep tot nietigverklaring — zo daartoe aanleiding bestaat — op de door het Hof in de rechtsoverwegingen van een arrest gegeven beginselen terug te komen en deze eventueel te doen herzien. Tegenover zodanige opvatting kan met name beroep worden gedaan op het tweede arrest inzake de door de Tariefcommissie gestelde vragen (zaak 28 en 30-62) waarin over de rechtsgevolgen van een interpretatief recht in de zin van artikel 177 van het E.E.G.-Verdrag gesproken wordt, dat wil zeggen over een casus waarbij veel eerder aan een normatieve werking van uitspraak kan worden gedacht. — In het arrest 49-59 wordt niet veel meer gezegd dan dat de Hoge Autoriteit de aangegeven beginselen krachtens het gezag van gewijsde van het arrest jegens haar wederpartij moet toepassen en dat zij dat zulks tegenover de andere deelnemers der schrootverevening behoort te doen krachtens de algemeen in het publiekrecht erkende beginsel van gelijke behandeling der rechtsgenoten. De gelding van laatgenoemd beginsel in het bestuursrecht kan echter naar mijn mening alléén niet voldoende zijn de door interveniënte verdedigde uitbreiding van het interventierecht te rechtvaardigen. Ik verwijs daartoe nog naar een geval in het Belgische recht, waarin een verzoek tot interventie werd afgewezen daar het slechts steunde op de bewering dat in het hoofdgeding over een feitelijke situatie werd geoordeeld waarin de verzoeker tot tussenkomst eveneens verkeerde (vgl. Dumont, t.a.p.).

Derhalve moet op grond van de bewoordingen van artikel 34, in verband met de aan het interne recht ontleende voorbeelden, voor het procesrecht van ons Hof worden aangenomen dat tussenkomst slechts dan mogelijk is, wanneer de verzoeker tot tussenkomst mocht vrezen dat zijn belangen door de uitspraak van het Hof, gelijk die in het dictum is neergelegd, getroffen worden.

Slechts deze opvatting kan tot een verantwoorde beslissing inzake verzoeken tot tussenkomst leiden. Voor de uitslag van het proces zijn namelijk slechts twee mogelijkheden denkbaar: óf de eiser wint zijn proces, óf de verweerder. Of in rechte te beschermen belangen van een interveniënt in het spel zijn, kan dus met zekerheid worden beoordeeld,

wanneer dit beperkte aantal mogelijkheden voor de uitspraak in het oog wordt gehouden. Dit ware anders indien de procesbeweringen van een partij tot richtsnoer voor het interventierecht zouden kunnen dienen. Voor het aannemen van een rechtens te beschermen belang bij de interventie zou dan een beoordeling nodig zijn van de vraag in hoeverre het te ondersteunen argument voor de uitspraak beslissende betekenis heeft, want in geval van pluraliteit der door de eiser voorgedragen argumenten is het zeer wel denkbaar dat de uitspraak van de rechter — hetgeen alleszins geoorloofd is — slechts op één of enige daarvan steunt, terwijl de andere buiten behandeling blijven. Een zodanige beoordeling echter van de aan sommige rechtsvragen toekomende en voor de uitspraak beslissende, betekenis zou geheel buiten het kader van de behandeling van een verzoek tot interventie vallen.

Ik kom dan ook tot de slotsom dat de door de Hoge Autoriteit voorgestelde interpretatie van artikel 34 rechtens de juiste is. Mitsdien concludeer ik dat het verzoek tot interventie van de Klöckner-Werke AG — hetwelk slechts op een in het geding voorgedragen argument ziet — zal worden afgewezen, met veroordeling van verzoekster tot tussenkomst in de kosten van het incident.