

Conclusies van de Advocaat-Generaal  
M. LAGRANGE

5 november 1963

*Vertaald uit het Frans*



*Mijnheer de President, mijne heren Rechters,*

Het feit dat het Hof in casu niet heeft willen volstaan met de schriftelijke behandeling, voorzien in artikel 93 van het Reglement, doch besloot deze zaak ter openbare rechtszitting te doen bepleiten, wijst reeds voldoende op het principiële belang van de thans aan U voorgelegde vraag, namelijk of een personeelscomité krachtens artikel 9 van het Statuut van de ambtenaren „opgericht bij elke instelling”, kan worden toegelaten tot tussenkomst in een voor het Hof aanhangig geding tussen een ambtenaar en de instelling in dienst waarvan hij werkzaam is.

*De ter zake toepasselijke teksten* zijn artikel 37 van het Protocol betreffende het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschappen en het daarmee overeenstemmende artikel (38) van het Protocol Euratom. Moet bovendien nog worden gelet op artikel 34 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de E.G.K.S. nu het Europese Parlement een gemeenschappelijke instelling is welke wordt geregeerd door de 3 Verdragen? Wij menen dat zulks niet noodzakelijk is, niet omdat op grond van de omstandigheid dat de Verdragen van Rome van jongere datum zijn, de E.G.K.S.-tekst impliciet als afgeschaft dient te worden beschouwd op de punten waar deze afwijkt – een stelling welke wij onzerzijds steeds hebben bestreden –, doch omdat uit een vergelijking van artikel 34 van het E.G.K.S.-Protocol met artikel 37 van het E.E.G.-Protocol (ter vereenvoudiging van onze uiteenzettingen wordt in den vervolge niet meer van de Euratom gesproken) blijkt dat, wat het recht tot tussenkomst betreft, de regels van het E.E.G.-Verdrag *in elk geval niet minder ruim mogen worden uitgelegd* dan de E.G.K.S.-regels, zulks onverschillig of het Lid-Staten, instellingen van de Gemeenschap of andere interveniënten betreft.

Bepalen wij derhalve nogmaals onze aandacht bij de tekst van artikel 37 van het E.E.G.-Protocol: „De Lid-Staten en de instellingen

van de Gemeenschap kunnen zich voegen in een voor het Hof aanhangig rechtsgeding. Hetzelfde recht heeft elke andere persoon, die aannemelijk maakt belang te hebben bij de beslissing van een voor het Hof aanhangig rechtsgeding, met uitzondering van . . . enz.”

Twee vragen doen zich hier voor:

1. Is het Personeelscomité van het Europese Parlement een „persoon” in de zin van bedoelde bepaling?
2. Zo ja, kan het een „belang” aannemelijk maken bij de beslissing van het geding?

De eerste vraag valt het moeilijkst te beantwoorden.

De ter zake gevoerde discussie betrof veelal de betekenis welke moet worden toegekend aan het woord „persoon” in verband met het begrip der rechtspersoonlijkheid en de plaats welke dit begrip in het Verdrag inneemt. Volgens de interveniënt zou een duidelijke tegenstelling gewild zijn tussen de zeer algemene term (bijna zou men kunnen zeggen „onpersoonlijk” . . .) „persoon” en de uitdrukking „natuurlijke of rechtspersonen” welke herhaaldelijk in het Verdrag voorkomt, bij voorbeeld in artikel 173 voor het beroepsrecht of in artikel 39 van het Protocol bij de regeling van het derden-verzet. Ook zou nog kunnen worden gewezen op artikel 34 van het Statuut van het E.G.K.S.-Hof betreffende het recht tot tussenkomst hetwelk die bepaling toekent aan de „natuurlijke of rechtspersonen” die kunnen bewijzen dat zij belang hebben bij de oplossing van een geschil. Het recht tot tussenkomst zou dan ook in de E.E.G. ruimer zijn dan in de E.G.K.S. (terloops zij hier opgemerkt dat het Personeelscomité der Hoge Autoriteit zich dan in een minder gunstige positie zou bevinden dan de comités der overige instellingen) en het zou voorts – binnen de E.E.G. – ook ruimer zijn dan het beroepsrecht zelf, hetgeen overigens begrijpelijk zou zijn daar de vrijwillige tussenkomst in het algemeen ruimer is toegelaten dan het beroep.

Het Europese Parlement antwoordt hierop dat de uitdrukking „andere personen” slechts gebezigd wordt in tegenstelling tot de in

het eerste lid bedoelde Lid-Staten en instellingen van de Gemeenschap. Rechtspersoonlijkheid bezit evenwel alleen de Gemeenschap (artikel 210 van het Verdrag) en indien de instellingen in rechte kunnen optreden dan geschiedt zulks slechts ter vertegenwoordiging van de Gemeenschap en krachtens de uitdrukkelijk aan laatstgenoemde toegekende rechtspersoonlijkheid. En wanneer de interveniënt dan opmerkt dat de instellingen van een zelfde Gemeenschap in sommige gevallen tegen elkander in rechte kunnen optreden, verklaart de verweerder in de hoofdzaak dat de door hem verdedigde leer slechts betrekking heeft op gedingen tussen de instellingen van de Gemeenschappen en derden.

Met het Europese Parlement zijn wij van oordeel, dat de niet nader gekwalificeerde term „persoon” van artikel 37 van het E.E.G.-Protocol, niet wordt gebruikt in tegenstelling tot de in de overige artikelen gebezigde uitdrukking „natuurlijke of rechtspersonen”. Men behoeft hiertoe slechts artikel 34 van het E.C.K.S.-Protocol – hetwelk de auteurs van de Verdragen van Rome voor ogen stond – met voornoemd artikel 37 te vergelijken om vast te stellen dat met de gewijzigde redactie slechts werd beoogd aan de Lid-Staten en de instellingen der Gemeenschap een privilege op het punt van het recht tot tussenkomst toe te kennen in dié zin, dat van hen het aannemelijk maken van een belang niet wordt geëist, en niet het formuleren van een bepaalde leer omtrent de rechtspersoonlijkheid. Wellicht hebben de auteurs uit eerbied – althans naar de vorm – voor de soevereiniteit van de Staten en gezien de aan dezen verschuldigde reverentie hen niet willen beschouwen als willekeurige „rechtspersonen” naar nationaal recht gelijk men in het E.C.K.S.-Protocol zonder aarzeling heeft gedaan.

Weliswaar blijft dan nog een argument a contrario ontleend aan de grammaticale interpretatie van artikel 37: indien „elke andere persoon” ziet op „elke andere persoon dan de Lid-Staten en de instellingen van de Gemeenschap”, sluit dit dan niet in dat het woord „persoon” niet synoniem kan zijn met „rechtspersoon” nu de instellingen van de Gemeenschap immers geen rechtspersoonlijkheid bezitten?

Een afdoend antwoord op deze vraag vindt men in artikel 39 van hetzelfde Protocol waar met betrekking tot het derden-verzet wordt gesproken van: „De Lid-Staten, de instellingen van de Gemeenschap en *alle andere natuurlijke of rechtspersonen*”, waaruit blijkt hoe zwak argumenten a contrario zijn wanneer er in feite slechts sprake is van een onvolkomenheid in de redactie.

Bezien wij het probleem ab ovo. Het gaat om de volgende vraag: *is het Personeelscomité bevoegd voor het Hof op te treden nu het aan geen enkele tekst uitdrukkelijk zodanige bevoegdheid kan ontleunen?* (inderdaad kan hiertoe op geen enkele bepaling een beroep worden gedaan, want artikel 91 van het Statuut ziet blijkbaar uitsluitend op de beroepen ingesteld door ambtenaren).

Gelijk het Hof steeds doet wanneer een vraagstuk niet expressis verbis in de teksten zijn oplossing vindt, dient deze vraag te worden onderzocht aan de hand van de beginselen welke uit het geheel der Verdragsbepalingen voortvloeien en van de algemene rechtsbeginselen, met name die welke in de Lid-Staten gelden.

In het Verdrag zelf vindt men artikel 210, bepalend dat „de Gemeenschap rechtspersoonlijkheid bezit” welke formule eveneens in artikel 6 van het E.G.K.S.-Verdrag voorkomt. Helaas treffen wij in eerstgenoemd Verdrag de slotbepaling van bedoeld artikel 6 niet aan, namelijk: „de Gemeenschap wordt vertegenwoordigd door haar instellingen, elk in het kader van haar bevoegdheden”; wij beschikken slechts over artikel 211 waarin gesproken wordt van de handelingsbevoegdheid der Gemeenschap en wordt bepaald dat zij met name roerende en onroerende goederen kan verkrijgen „en in rechte optreden”; het artikel eindigt dan met de bepaling: „te dien einde wordt zij door de *Commissie* vertegenwoordigd”.

Gelijk wij reeds betoogden in onze conclusies in de zaak 25-60, De Bruyn (Jur. VIII, blz. 71), toen wij de onderhavige vraag ambts-halve opwierpen, is het duidelijk „dat deze bij uitsluiting aan de Commissie toegekende bevoegdheid tot vertegenwoordiging in rechte van de Gemeenschap, welke rechtspersoon is, slechts betrekking heeft

op de verhouding tot derden en, in het bijzonder, op wat zou kunnen worden aangeduid als de Gemeenschap „in civilibus”. Dit kan niet tot gevolg hebben dat de commissie het monopolie verkrijgt voor de vertegenwoordiging in rechte, met name voor het Hof, in de geschillen waarbij de onderscheidene, overeenkomstig artikel 4 van het E.E.G.-Verdrag aan de Instellingen toegekende bevoegdheden zijn betrokken”. Gelijk bekend, is het in feite steeds de instelling die als verweerster optreedt bij de tegen haar beschikkingen ingestelde beroepen tot nietigverklaring en eveneens bij de beroepen tot schadeloosstelling uit hoofde van haar niet-contractuele aansprakelijkheid ter zake van veroorzaakte schade, welke schade blijkens artikel 215, 2e lid, evenwel moet worden vergoed door de Gemeenschap die alleen rechtspersoonlijkheid bezit.

Het resultaat van deze tekstanalyse waartoe wij ons thans uitsluitend bepalen is dat het Verdrag voor het instellen van iedere rechtsvordering de hoedanigheid van rechtssubject schijnt te verlangen. Wanneer het Verdrag herhaaldelijk spreekt van „rechtspersonen” naast „natuurlijke personen” doelt het daarmee op entiteiten, die eveneens als natuurlijke personen het subject kunnen zijn van rechten en verplichtingen en bijgevolg rechtspersoonlijkheid kunnen bezitten. Het komt ons niet twijfelachtig voor dat in het systeem van het Verdrag alleen een zodanige „persoon” in rechte kan treden, tenzij, uiteraard, het Verdrag uitdrukkelijk anders bepaalt, hetgeen het geval is voor de gedingen tot nietigverklaring tussen de instellingen onderling (op dit punt bestaan analogieën met het nationale recht ten aanzien van de positie van de Staat).

Dit brengt ons tot de vraag wat de opvatting is geweest van de auteurs van het Verdrag met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid, welk begrip een bijzonder aspect vormt van de hoedanigheid van rechtssubject in het algemeen.

Gelijk U bekend zijn er verschillende theorieën aangaande het begrip rechtspersoonlijkheid, waarvan de belangrijkste zijn: de fictie-leer en de leer van de rechtspersoon als realiteit: volgens de eerste

leer — welke geruime tijd de heersende is geweest — bezit de rechtspersoon geen eigen realiteit los van de individuen waardoor zij wordt gevormd; zij is slechts een technisch-juridische vinding. Hieruit volgt dat, nu een juridische fictie slechts door de wet kan worden gecreëerd, rechtspersoonlijkheid slechts kan worden toegekend door of krachtens de wet.

De fictieleer die thans veel kritiek ontmoet, wordt algemeen verworpen; zij heeft in hoofdzaak haar plaats af moeten staan aan de leer van de realiteit der rechtspersoon.

Volgens deze leer, waaraan men thans in het algemeen de voorkeur geeft, is de rechtspersoon van reële aard, maar deze realiteit sui generis kan analogisch niet met de natuurlijke persoon worden gelijkgesteld doch slechts daarmede worden vergeleken; volgens deze leer moet de rechtspersoonlijkheid rechtens worden aangenomen wanneer aan bepaalde feitelijke voorwaarden is voldaan, te weten het bestaan van een groep welke met het oog op een sociaal doel werd gevormd. Zij is neergelegd in een arrest van het Franse Hof van Cassatie van 28 januari 1954 (Daloz 1954, 217) waaruit wij de beslissende overweging mogen citeren: „Overwegende dat de rechtspersoonlijkheid niet een schepping is van de wetgever; dat zij in beginsel toekomt aan iedere groep welke in staat is collectief op te treden ter behartiging van wettige belangen d.w.z. die in rechte dienen te worden erkend en beschermd; (tot zover de passage welke, gezien zijn leerstellige inhoud, gewoonlijk wordt geciteerd; het is echter dienstig de tekst verder te volgen); dat, indien de wetgever al bevoegd is uit overwegingen van algemeen beleid bepaalde categorieën van groeperingen de rechtspersoonlijkheid te onthouden, hij daarentegen impliciet, doch ook noodzakelijkerwijs, het bestaan der rechtspersoonlijkheid aanneemt ten behoeve van *door de wet zelf gecreëerde* organen die tot taak hebben *de behartiging* van bepaalde collectieve belangen, welke aldus het karakter verkrijgen van door de rechter te handhaven *rechten*”.

Zulks was in deze zaak inderdaad het geval: bij een besluit van legislatieve aard werden bedrijfsraden ingesteld onder bepaling dat bij een algemene maatregel van bestuur de volgende onderwerpen



zouden worden geregeld: enerzijds de voorwaarden waaronder de bevoegdheden dezer raden aan door hen te vormen organen zouden kunnen worden gedelegeerd en anderzijds *de mate waarin de bedrijfsraden en de door hen ingestelde organen rechtspersoonlijkheid zouden bezitten*. Nu had men in deze algemene maatregel van bestuur wel de mogelijkheid voorzien dat de raden organen zouden instellen; ook werd de omvang van de rechtspersoonlijkheid *der raden* geregeld — met name door de bepaling dat deze in rechte konden optreden voor zover de uitoefening van de bevoegdheden dit meebrengt —, doch men had verzuimd hetzelfde te bepalen voor de door de raden in het leven geroepen organen. Het is deze lacune waarin bij voormeld arrest van het Hof van Cassatie werd voorzien.

Deze uitspraak levert een goed voorbeeld op van een gezonde en toch niet gewaagde toepassing van de leer van de realiteit van de rechtspersoonlijkheid. Deze heeft immers slechts ten doel om aan de bij de wet erkende en door haar met nauwkeurige bevoegdheden voorziene groeperingen handelingsbekwaamheid te verlenen alsmede de bevoegdheid om in rechte op te treden voor zover zulks voor de volle uitoefening van hun bevoegdheden noodzakelijk is. Wij zijn van oordeel dat deze leer voor het Verdrag kan en moet worden aanvaard, daar zij in overeenstemming schijnt te zijn met de algemene lijn van interpretatie welke het Hof steeds heeft gevolgd bij zijn waardering van de regels aangaande de bevoegdheden der instellingen en de grenzen aan de uitoefening daarvan gesteld.

Aanvaardt men deze opvatting, dan is het niet nodig te eisen dat het Verdrag of een Verordening *uitdrukkelijk* aan de personeelscomités voor de uitoefening van het beroepsrecht, de handelingsbekwaamheid of de bevoegdheid om in rechte op te treden of beide of zelfs de rechtspersoonlijkheid, toekent. Voldoende is het — doch ook vereist — dat het recht om bij het Hof beroep in te stellen (en hierom gaat het in casu) noodzakelijk wordt geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden welke bij het Statuut aan het comité zijn toegekend. Het gaat dus om de vraag welke de aard en de omvang van deze bevoegdheden is, dat wil zeggen, uiteindelijk, om de interpretatie van artikel 9 van het Statuut van de ambtenaren waarin deze bevoegdheden worden omschreven.

Op dit punt menen wij evenwel dat de stelling van de interveniënt — of, nauwkeuriger gezegd, van het orgaan hetwelk verlangt als interveniënt te worden erkend — niet kan worden aanvaard althans niet zonder de strekking van de tekst geweld aan te doen en dus in te gaan tegen de bedoeling van de auteurs. Weliswaar is het juist, dat een personeelscomité is opgericht „bij elke instelling” doch dit betekent slechts dat het een collectief bestaan voert onafhankelijk van dat van zijn leden en van de overige diensten of organen van de instelling en dat het zekere eigen bevoegdheden uitoefent. Maar dit lost de vraag niet op of het die uitoefent in het kader van de interne verhoudingen binnen de instelling of dat het, daarentegen, geacht moet worden belast te zijn met de verdediging erga omnes — en eventueel tegen de instelling zelf — van de beroepsbelangen van de ambtenaren dezer instelling.

Op deze vraag verschaft de tekst een antwoord: artikel 9, hetwelk de taak en de bevoegdheden van de personeelscomités omschrijft, beperkt hun werkzaamheden tot het kader van hun instelling. Het comité vertegenwoordigt de belangen van het personeel bij de instelling en zorgt voor een voortdurend contact tussen haar en het personeel; het draagt bij tot de goede werking van de dienst van de instelling; het brengt „moeilijkheden van algemene aard aangaande de interpretatie en de toepassing van het Statuut” *ter kennis van de bevoegde organen der instelling*. En ten slotte is het aan diezelfde organen dat het comité „de denkbeelden betreffende de organisatie en de werking van de dienst, alsmede de voorstellen tot verbetering van de arbeidsvoorwaarden of in het algemeen van de levensomstandigheden van het personeel”, voorlegt.

Het personeelscomité is derhalve, zoal niet een orgaan in de eigenlijke zin van het woord, dan toch in elk geval *een deel van het interne bestuurlijke mechanisme van de instelling*, zonder subject te zijn van eigen rechten en verplichtingen ten opzichte van de instelling waartoe het behoort.

Dit ware slechts anders voor zover het comité de in artikel 9, sub 3, 4e alinea, bedoelde bevoegdheden zou uitoefenen, krachtens welke zij deelneemt aan het *beheer* van organen van sociale aard: de rechtspersoonlijkheid en de bevoegdheid in rechte op te treden zou-

den aan het comité alsdan moeten worden toegekend voor zover zulks ter uitoefening van deze beheersbevoegdheid nodig is. Dit geval zou bijzonder veel gelijken op de casuspositie welke het voorwerp vormde van het reeds geciteerde arrest van het Franse Hof van Cassatie.

Aangenomen moet dus worden dat het Statuut geenszins beoogt aan het personeelscomité de vereiste bevoegdheid, of de opdracht te geven tot de behartiging en de verdediging van hetgeen de interveniënt de „corporatieve belangen” noemt en hetgeen wij bij voorkeur de „beroepsbelangen” van zijn mandaten zouden willen noemen. De collectieve verdediging van de eigenlijke beroepsbelangen behoort tot de taak van de vakverenigingen en soortgelijke organisaties van privaatrechtelijke aard, voor zover zij voldoende „representatief” geacht kunnen worden. Wij menen dat het eventueel tot de uitoefening van deze taak zou kunnen behoren om in rechte op te treden en met name om te interveniëren, wanneer het, gelijk in casu, gaat om de beantwoording van een algemene vraag bij de berechting van een individueel geschil.

Derhalve behoeft niet te worden onderzocht of voldaan is aan de tweede voorwaarde welke artikel 37, 2e lid, van het Protocol stelt voor de ontvankelijkheid van een vordering tot tussenkomst door een andere persoon dan een Lid-Staat of een instelling, te weten het aannemelijk maken van een belang bij de beslissing van een rechtsgeding. Opgemerkt zij slechts dat het beroep inderdaad aan deze eis zou hebben voldaan, daar het Europese Parlement een principiële standpunt heeft geformuleerd ter rechtvaardiging van haar beschikking: dit is nu juist het type van vragen waarmee een personeelscomité zich normaal behoort bezig te houden. Het is trouwens bekend (verzoekschrift tot tussenkomst, blz. 3) dat het bij deze gelegenheid niet heeft nagelaten dit vraagstuk, hetwelk stellig beschouwd moet worden als een „moeilijkheid van algemene aard aangaande de interpretatie en de toepassing van dit Statuut” – gelijk in artikel 9, 3e lid, wordt gezegd – „ter kennis te brengen van de bevoegde organen der instelling”. Wij weten dus – en dit is van belang – dat de bevoegde organen van het Europese Parlement, alvorens hun beschikking te geven, volledig waren ingelicht over het standpunt van het personeel ten aanzien van bedoeld probleem.

Het is op grond van deze overwegingen dat wij menen dat aan het verzoek om tussenkomst van het Personeelscomité van het Europees Parlement door U geen gevolg moet worden gegeven.

Wat de proceskosten betreft schijnt een strikte interpretatie van de bepalingen van artikel 70 juncto 95, 1e lid, van het Reglement zich te verzetten tegen toepassing in casu van de uitzonderingsbepaling van eerstgenoemd artikel. De vraag rijst evenwel of hier strikt moet worden geïnterpreteerd. Op dit punt refereren wij ons aan 's Hofs oordeel.

Wij concluderen tot verwerping van het beroep tot tussenkomst en refereren ons ten aanzien van de kostenverdeling aan het oordeel van het Hof.