

Gewezen te Luxemburg op tien juli negentienhonderdnegenenzestig.

Lecourt
Donner

Trabucchi
Strauß

Mertens de Wilmars
Monaco

Pescatore

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op tien juli negentienhonderdnegenenzestig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL J. GAND
VAN 1 JULI 1969¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Het is thans de tweede maal dat U zich in verband met het verkeersongeval, veroorzaakt door de heer Sayag, ingenieur bij Euratom — en naar aanleiding van een verwijzingsarrest van het Hof van Cassatie van België — zult hebben bezig te houden met de uitlegging van sommige bepalingen van het gemeenschapsrecht.

Toen hij voor de Belgische strafrechter moest terechtstaan, had de heer Sayag zich beroepen op de vrijstelling van rechtsvervolging, krachtens artikel 11 a) van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de E.G.A. van 17 april 1957 aan de personeelsleden van de Gemeenschap toekomende „voor hetgeen zij *in hun officiële hoedanigheid* hebben gedaan”. Hij stelt in deze hoedanigheid te hebben gehandeld toen hij zich, in het bezit van een reisopdracht waarin het gebruikmaken van zijn particuliere auto was voorzien, in gezelschap van twee vertegenwoordigers van particuliere bedrijven die hij in de gelegenheid moest stellen tot een bezoek aan de installaties van het gemeenschappelijk centrum van onderzoek op het gebied der atoomenergie, van Brussel naar Mol begaf.

Op de vragen van het Belgische Hof van

1 — Vertaald uit het Frans.

Cassatie betreffende de portée van deze bepaling van het Protocol hebt U bij arrest van 11 juli 1968 (Sayag, 5-68, Jurisprudentie Deel XIV, blz. 550) geantwoord dat de immuniteit alleen handelingen dekt welke naar hun aard behoren tot die waarmede hij die de immuniteit geniet, deelneemt aan de uitoefening van de taken der instelling waartoe hij behoort. Met name is — zo hebt U hieraan toegevoegd — het besturen van een auto slechts als een in officiële hoedanigheid verrichte handeling te beschouwen in de uitzonderingsgevallen waarin zodanig handelen slechts op gezag van de Gemeenschap en door haar ambtenaren zelf mogelijk was.

Het was duidelijk dat in deze zaak niet alleen een vraagstuk betreffende vrijstelling van strafvervolgving aan de orde kwam, doch ook een probleem van civiele aansprakelijkheid waarbij degene die het ongeval veroorzaakte en het slachtoffer van het ongeval, alsook hun onderscheiden verzekeraars, tegenover elkander kwamen te staan.

U hebt Uw antwoord dan ook vergezeld doen gaan van de opmerking dat de kwalificatie van een handeling in verband met een eventuele vrijstelling van rechtsvervolgving en een nopens de opheffing dezer immuniteit mogelijkerwijze genomen beslissing de eventuele aansprakelijkheid der Gemeenschap onverlet laat, „welke immers door bijzondere regels wordt geregeerd die aan een ander doel beantwoorden dan de bepalingen van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten”.

Uw arrest gaf het Hof van Cassatie aanleiding het tegen de strafvervolgving gericht middel te verwerpen; het had echter te oordelen over twee grieven tegen het arrest dat was gewezen naar aanleiding van de civiele vorderingen welke zowel tegen degene die het ongeval had veroorzaakt als tegen diens verzekeraar, de maatschappij Zürich, waren ingesteld. Op grond van het E.G.A.-Verdrag was gesteld, dat alleen de Gemeenschap jegens derden aansprakelijk kan worden gesteld voor schaden, door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies veroorzaakt en dat alleen Uw Hof bevoegd was van geschillen betreffende de vergoeding dezer schaden kennis te nemen. Subsidiair, zo werd betoogd voor het geval dat het personeelslid toch voor in zulke omstandigheden door derden geleden schaden aansprakelijk bleef, zou deze aansprakelijkheid, evenals die van de Gemeenschap, moeten worden beoordeeld „volgens de algemene beginselen, aan de rechtsstelsels der Lid-Statens gemeenschappelijk” en ook onder Uw rechtsmacht vallen.

Het Hof van Cassatie heeft U nu bij arrest

van 17 februari 1969 verzocht om uitlegging van de in artikel 188 van het E.G.A.-Verdrag gebezigde term „in de uitoefening van hun functies”. Het wenst voorts — voor het geval dat het personeelslid het schadeveroorzakend feit in de uitoefening van zijn functies, doch niet in officiële hoedanigheid mocht hebben verricht — te weten of de ambtenaar te dier zake zelf aansprakelijk moet worden gesteld dan wel of diens aansprakelijkheid in die der Gemeenschap opgaat. Tenslotte verzoekt het U om, wanneer daartoe aanleiding bestaat, te bepalen welk recht op een aansprakelijkheidsactie tegen het personeelslid en zijn verzekeraar van toepassing is en welke rechter bevoegd is van zodanige vordering kennis te nemen.

Deze laatste — tweeledige — vraag draagt een eventueel, een subsidiair karakter. Wij menen echter dat het Hof van Cassatie er goed aan heeft gedaan U deze vraag onverwijld voor te leggen, niet alleen omdat zij logisch uit de beide eerdere vragen voortvloeit, doch ook omdat een onderzoek naar de moeilijkheden welke zij aan de orde stelt enig licht kan verschaffen voor wat betreft de richting waarin de oplossing der hoofdvragen moeten worden gezocht. Wij bevinden ons hier op het terrein, waar Uw rechtspraak noodzakelijkerwijze een scheppende rol moet vervullen, en hoewel het mogelijk noch wenselijk is naar aanleiding van dit bijzondere geval een algemene theorie betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid der Gemeenschappen op te stellen, dient men toch de consequenties voor ogen te houden welke aan de thans door U te vinden oplossingen verbonden kunnen zijn.

I

De eerste vraag betreft de beide artikelen van het E.G.A.-Verdrag welke op de niet-contractuele aansprakelijkheid der Gemeenschap betrekking hebben — en geheel met de bepalingen van het E.E.G.-Verdrag overeenkomen —.

1. Enerzijds wordt in alinea 2 van artikel 188 inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid bepaald, dat de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Statens gemeen hebben de schade moet vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun

funcies is veroorzaakt. Anderzijds verleent artikel 151 U de bevoegdheid tot kennisgeving van geschillen betreffende de vergoeding van schaden als in alinea 2 van artikel 188 bedoeld.

Tussen het aanwijzen van de bevoegde rechter en de bepaling van het toepasselijk materiële recht is aldus door de auteurs van het Verdrag een nauw verband gelegd, omdat in beide gevallen dezelfde redenen de doorslag geven. Waarom de Gemeenschap in de regel niet aan het nationale recht en ook niet aan de rechtsmacht van de nationale rechter onderworpen is, ligt voor de hand. Het gaat er in de eerste plaats om de onafhankelijkheid van de Gemeenschap te waarborgen: haar activiteit mag niet worden „gebreedeld” doordat zij zich heeft te onderwerpen aan het recht van een staat welks zorgen wettiglijk van haar eigen preoccupaties mogen verschillen, en de gang van zaken in de Gemeenschap behoort niet door een vreemde rechter te worden beoordeeld. Anderzijds dient de rechtszekerheid door toepassing van een en hetzelfde recht te worden gewaarborgd. Men bedenke echter ook, dat behoudens de aan U verleende rechtsmacht de rechtsgedingen der Gemeenschap niet aan de competentie van de nationale rechter zijn onttrokken, en zo kunnen ook haar handelingen aan het nationaal recht onderworpen zijn indien het Verdrag niet anders bepaalt of eisen aan het doel van — of aan de goede gang van zaken in — de instellingen ontleend, daaraan niet in de weg staan. Op een aangrenzend gebied, dat der overeenkomsten, is de competentie afhankelijk van een compromissoir beding (art. 153) en wordt de aansprakelijkheid der Gemeenschap beheerst door de wet welke op de overeenkomst van toepassing is; deze wet kan die van een Lid-Staat of zelfs die van een derde staat zijn (art. 188, alinea 1).

Ten aanzien van de niet-contractuele aansprakelijkheid geeft het Verdrag een tweeledige regel:

— wat de omvang dezer aansprakelijkheid betreft: daaronder vallen niet alleen schaden veroorzaakt door de instellingen, doch ook die „door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies” teweeggebracht. Om dit laatste aspect gaat het in de vraagstelling;

— ten aanzien van de principes welke deze aansprakelijkheid beheersen verwijst het naar de algemene beginselen, aan de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen.

2. Welke beginselen zijn dit en in hoeverre kunnen zij U bij Uw beslissing leiden?

De Commissie voor internationaal recht van de „Union internationale des Magistrats” heeft een diepgaand onderzoek naar deze in-

gesteld, waarbij de Advocaat-Generaal Dumon¹ in herinnering bracht dat het — tamelijk verwante — begrip algemene rechtsbeginselen in het nationale en in het internationale recht welbekend is. In het nationale recht is een algemeen beginsel een idee of een ethische regel „welke in de wetten en in de rechtspraak een of meer malen is toegepast en bestemd is nog vaker — afgestemd op nieuwe of andere omstandigheden — te worden toegepast”. In het internationaal recht wordt aangenomen, dat een algemeen beginsel — ook al vindt men het terug in het recht van alle landen die de statengemeenschap vormen — niet voor toepassing in aanmerking komt indien het zich er niet voor leent in de internationale rechtsorde te worden gerecipieerd. Ook zou volgens de opvatting van de heer Dumon een algemeen beginsel, gemeenschappelijk aan het recht der Lid-Staten, in de communautaire rechtsorde niet behoren te worden opgenomen indien een norm of beginsel, eigen aan die rechtsorde en onafhankelijk of afwijkend van die beginselen, een regel voor bedoelde situatie geeft.

Als iedereen het er over eens is dat de verwijzing naar deze beginselen in het Verdrag ten duidelijkste niet op de regels van het positieve recht, doch alleen op de daaraan ten grondslag liggende ideeën betrekking kan hebben, kan men echter twijfel koesteren omtrent de portée en de doeltreffendheid der bepaling. Men mag deze term niet opvatten als de grootste gemene deler en zelfs niet als de synthese der in de Lid-Staten aanvaarde grondbeginselen. De Advocaat-Generaal Lagrange merkte op, dat het enig waarlijk gemeenschappelijk rechtsbeginsel het principe is, dat thans in alle Lid-Staten de stelling dat de staat niet aansprakelijk zou mogen worden gesteld afwijst, terwijl de stelsels voor het overige soms fundamenteel verschillen; hij zag in artikel 188 slechts een diplomatieke formulering zoals men die zo vaak in internationale verdragen aantreft en waaraan alleen betekenis toekomt voor zoveel zij op bepaalde normaliter in een rechtsstaat gehuldigde billijkheidsbeginselen betrekking heeft². Maar dan valt ten deze uiteindelijk de hoofdrol toe aan Uw Hof. U zult het kader der niet-contractuele aansprakelijkheid moeten afbakenen en daarbij de aan het recht der Lid-Staten ontleende voorbeelden dienen te

1 — La responsabilité extracontractuelle des Communautés Européennes et de leurs agents — Cahiers de Droit Européen, 1969, blz. 37 e.v.

2 — The non-contractual liability of the Community in the E.C.S.C. and in the E.E.C. — Common Market Law Review, 1965-1966, blz. 32.

stellen tegenover de eigen kenmerken en behoeften der Gemeenschap.

Eigenlijk hebt U, toen U zich naar aanleiding van de werkzaamheid van een instelling over deze vraag had uit te spreken, nergens op de gemeenschappelijke algemene beginselen gezinspeeld. In Uw arrest Kampffmeyer van 14 juli 1967 (5-7, 13-24/66, Jurisprudentie Deel XIII, blz. 306) wordt de aansprakelijkheid der E.E.G. erkend voor een onrechtmatige daad der Commissie, daarin bestaande dat zij een door de Bondsrepubliek Duitsland genomen vrijwaringsmaatregel heeft gehandhaafd. U hebt geoordeeld dat zulks een dienstfout oplevert (dit is de term welke Uw arrest bezigt, hoewel hij in de artikelen 215 van het E.E.G.-Verdrag en 188 van het E.G.A.-Verdrag — anders dan in artikel 40 van het E.G.K.S.-Verdrag — niet voorkomt). Het ging om onjuist gebruik — door de Commissie — van haar beslissingsbevoegdheid, om een rechtshandeling, om wat in het recht van sommige Lid-Staten de „anonieme” dienstfout — geen verband houdende met het optreden van een bepaalde persoon — wordt genoemd. In het onderhavige geval is echter, voor het eerst sinds de oprichting van het E.G.K.S.-Hof, schadelijk en bepaaldelijk aan een personeelslid der Gemeenschap toerekenbaar materieel handelen in het geding. Voorziet artikel 188 dat de Gemeenschap terzake van zodanig feit aansprakelijk is wanneer het in de uitoefening der functies is begaan, het staat nog te bezien wat hieronder is te verstaan en wij dienen eerst na te gaan voor welke oplossingen men in het recht der Lid-Staten heeft geopteerd.

De Commissie heeft hieraan in haar opmerkingen een buitengewoon degelijke studie gewijd; wij kunnen ons aan de voornaamste uitkomsten van haar onderzoek houden.

— In de eerste plaats kwam de Commissie tot de slotsom dat in het recht der meeste Lid-Staten in ruime mate wordt erkend, dat de aansprakelijkheid voor schadeveroorzakend handelen van een ambtenaar voor rekening van zijn administratie mag worden gebracht, hetzij doordien men op de overheid de regels van privaatrecht wil toepassen hetzij krachtens een autonome theorie. Voor zover hiervan een schematisch overzicht kan worden gegeven, is het zo dat deze aansprakelijkheid naar Italiaans recht bestaat voor een handeling die „in verband kan worden gebracht met de openbare dienst waarmede de ambtenaar zich belast”, zelfs wanneer het doleus handelen betreft. In Nederland geldt dit voor een feit dat „in verband staat met het ambt omdat het werd begaan bij het verrichten van de aan de ambtenaar toevertrouwde taak of met

gebruikmaking van middelen welke hij ambtshalve onder zich heeft”. In België voor de handeling „waartoe de ambtenaar gerechtigd of verplicht was”. In Frankrijk — waar de oplossingen wellicht het meest begrijpelijk zijn — voor een handeling „niet geheel zonder verband met de dienst”. De jurisprudentie in Duitsland is echter meer restrictief: het schadeveroorzakend handelen van een ambtenaar wordt alleen geacht in de uitoefening van diens functie te zijn begaan en de overheid kan slechts aansprakelijk worden gesteld, wanneer er tussen dit handelen en zijn functie een innerlijke samenhang („innerer Zusammenhang”) bestaat, waaruit blijkt dat handeling en vervulling van de dienst een „onlosmakelijk en noodzakelijk” geheel vormen; om vast te stellen of zodanige innerlijke samenhang bestaat, moet men nagaan of het doel der handeling aan het vervullen der taak inherent is en of dat doel en het schadeveroorzakend handelen onlosmakelijk met elkander verbonden zijn. Onder dit voorbehoud — het is een belangrijk voorbehoud — wordt in het recht der Lid-Staten, althans in de daaraan gegeven toepassing — het begrip „uitoefening der functies” in ruime zin uitgelegd. Mogelijk treedt in deze gedragslijn de bezorgdheid aan de dag om in ieder geval voor vergoeding der geleden schade te zorgen, door haar ten laste te brengen van een rechtspersoon die, anders dan de dader, per definitie solvabel is.

— De tweede opmerking waartoe dit onderzoek aanleiding geeft — en hier zijn wij niet ver verwijderd van de casuspositie, welke het Hof van Cassatie meende U te moeten voorleggen — is dat verkeersongevallen in de rechtspraak op het stuk van de overheidsaansprakelijkheid een grote plaats innemen. Men behoeft zich hierover niet te verbazen, immers de administratie der Lid-Staten omvat een aanzienlijk aantal — burgerlijke en militaire — uitvoerende diensten, welke zich van voertuigen moeten bedienen. Doch de rechtsbeslissingen hebben vooral betrekking op ongevallen, veroorzaakt door voertuigen van de administratie of van het leger; zij het niet uitsluitend, want althans in de Franse jurisprudentie komt men gevallen tegen waarin de staat aansprakelijk werd gesteld voor een ongeval, veroorzaakt door de particuliere auto van een officier die gemachtigd was daarvan ten behoeve van de dienst gebruik te maken (Bourrée, C.E., 26 juli 1944, Rec. Lebon, blz. 217).

— De derde opmerking — van andere aard — is de volgende. Het steeds meer gebruikmaken van auto's leidt ertoe, dat voor dit gebied nieuwe speciale wettelijke bepalingen

en regelingen in het leven worden geroepen. Niets is veelzeggender dan de Franse wet van 31 december 1957 betreffende aansprakelijkheidsacties wegens door voertuigen veroorzaakte schaden, die tegen publiekrechtelijke rechtspersonen worden gericht. Daarin wordt aan alle beginselen van het Franse administratieve recht weloverwogen de rug toegekeerd en aan de commune rechterlijke instanties uitsluitend de bevoegdheid toegekend tot kennisneming van deze — volgens de wet naar de regels van burgerlijk recht te beoordelen — acties. Op hetzelfde ogenblik dat de automobielverzekeringplicht algemeen wordt bijverrekenen de meeste Lid-Staten zich om te voorkomen, dat de openbare macht schaden zal hebben te vergoeden veroorzaakt bij het vervullen van de dienst door het gebruikmaken van particuliere auto's en leggen zij daartoe aan de ambtenaren de verplichting op om hetzij zich tegen het civiele aansprakelijkheidsrisico — dat voor de aansprakelijkheid van de staat daaronder begrepen — te verzekeren, hetzij de staat voor iedere vordering te dier zake te vrijwaren. Op dit punt — er wordt in zoverre slechts de aandacht op een tendentie gevestigd — verwijzen wij naar de als bijlage bij de opmerkingen der Commissie gevoegde studie.

3. Na aldus de situatie van alle kanten te hebben bezien, zullen wij dan nu tot artikel 188 moeten terugkeren. In welk geval moet een ambtenaar van de Gemeenschap worden geacht op te treden „in de uitoefening van zijn functie”? Met name — want daarom gaat het in dit verwijzingsarrest — : hoe is het wanneer een ongeval wordt veroorzaakt door een ambtenaar die, om zich in de uitoefening van de dienst te verplaatsen, van zijn auto gebruik maakt?

Ter motivering van haar standpunt heeft de Commissie een vrij ongebruikelijke weg bewandeld, door uitgaande van de praktijk die door de instellingen wordt gevolgd en welke haar bevredigend voorkomt doordien zij noch het rechtsbesef noch het billijkheidsgevoel van de daders en slachtoffers der schaden schokt, vervolgens na te gaan op welke rechtsgrondslag de aldus verkregen oplossingen berusten. Ofschoon de praktijk niet mag worden verwaarloosd menen wij dat aldus de omgekeerde weg werd bewandeld. De verdragsregelen en de preoccupaties waaraan zij beantwoorden en de eigen aard van de Gemeenschap moeten bepalen in hoeverre deze voor handelingen van haar personeelsleden aansprakelijk mag worden gesteld en onder welke voorwaarden deze laatste geacht moeten worden in de uitoefening van hun functies te zijn opgetreden. Wij hebben zojuist gezegd dat de Gemeen-

schap — en onder haar instellingen ook Uw Hof — een rechtsmacht heeft welke, hoe uitgebreid ook, haar niettemin blijft „opgedragen”. De desbetreffende voorschriften moeten daarom zoal niet restrictief, dan toch met eerbiediging van onafhankelijkheid en evenwicht — in de communautaire sfeer en in de sfeer der staten — worden uitgelegd.

Dat men een beroep kan doen op de rechtsmacht van Uw Hof en dat de Gemeenschap aansprakelijk kan worden gesteld volgens eigen regelen, is een gebiedende noodzaak wanneer het erom gaat de schadelijke gevolgen vast te stellen van rechtshandelingen waarin zij haar bevoegdheid tot uitdrukking brengt. Het ware, om tot het voorbeeld van de zaak Kampffmeyer terug te keren, onbegrijpelijk wanneer de E.E.G. niet of volgens Duits recht aansprakelijk zou worden gesteld voor schaden, aan de importeurs aldaar door de onrechtmatige beschikking der Commissie toegebracht, noch ook wanneer een Duitse rechter deze schaden zou hebben te beoordelen. Het gaat immers om handelingen die de Gemeenschap waarlijk binden en slechts naar gemeenschapsrecht kunnen worden beoordeeld. De situatie kan een andere zijn wanneer men heeft te maken met materiële feiten, welke met de werkwijze van haar diensten verband houden. Wij gaan voor het ogenblik niet in op het voor Euratom zeer belangrijke probleem betreffende door de nucleaire installaties teweeggebrachte schaden : het atoomrisico vormt het onderwerp van nog onvolkomen internationale afspraken en doet zowel wat de bevoegde rechter als wat het toepasselijk recht betreft netelige vragen rijzen¹. Op het meer alledaags niveau van de gang van zaken in de diensten is het zo dat de Gemeenschap voor schadeveroorzakend handelen harer ambtenaren slechts aansprakelijk kan worden gesteld voor zoveel er tussen dit handelen en de uitoefening der functies een min of meer nauw — en nader te bepalen — verband bestaat. Rekening houdende met deze voor de Gemeenschap kenmerkende bijzonderheden — zij heeft vooral een intellectuele, te weten concipiërende, leidinggevende en controlerende rol te vervullen — menen wij dat er aanleiding bestaat zich bij de beoordeling van voormelde samenhang vrij stringent te betonen. Men mag geen genoegen nemen met een puur extern coincideren of samengaan en het is niet voldoende dat het schadeveroorzakend feit zich tijdens of ter plaatse van de dienstverrichting — dat wil zeggen ter gelegenheid dier

1 — Derde Congres van de Internationale Federatie voor Europees Recht — Bulletin des Juristes Européens, no. 25-26.

dienstverrichting — heeft voorgedaan. Er moet bovendien een rechtstreeks intern verband tussen deze handeling en het uitoefenen van de functies bestaan.

Hoe moet vanuit deze gezichtshoek een ongeluk worden beoordeeld, dat door een personeelslid wordt veroorzaakt die, zich (sc. voor de dienst) verplaatsend of op een dienstreis, zijn particuliere auto bestuurt? Het antwoord moet volgens mij luiden dat *normaliter* de Gemeenschap daarvoor niet aansprakelijk kan worden gesteld, immers tussen het schadeveroorzakend feit en de functie bestaat geen rechtstreeks verband. Het personeelslid is wel verplicht de reisopdracht uit te voeren en zich daartoe tevoren ter plaatse te begeven, maar wanneer hij daartoe van zijn auto gebruik maakt, doet hij dat krachtens zijn eigen vrije keus, om redenen welke hem persoonlijk aangaan en met de behoeften van de dienst geen verband houden.

Men moet er inderdaad van uitgaan, dat een ambtenaar — behoudens uitdrukkelijke bepaling van het tegendeel — immer gehouden is ter vervulling van zijn reisopdracht zijn eigen (sc. materiële) middelen aan te wenden; met name behoort hij om zich ter plaatse te begeven, dienstvoertuigen of openbare vervoermiddelen te mogen gebruiken. Het standpunt van de Commissie op dit punt lijkt ons juist en voldoende om tot een oplossing te komen zonder dat bij andere naar voren gebrachte argumenten behoefte te worden stilgestaan. Wij zullen met name geen aandacht besteden aan de bepaling van artikel 12-4 laatste alinea van bijlage VII van het Statuut, volgens hetwelk de ambtenaar die toestemming heeft ontvangen van zijn particuliere auto gebruik te maken, ten volle aansprakelijk blijft voor schade ten gevolge van ongevallen door zijn auto aan derden veroorzaakt; een verordening kan immers niets toedoen aan hetgeen in het Verdrag c.q. in de interpretatie welke U hebt gemeend aan het Verdrag te moeten geven — is vastgesteld. Evenmin lijkt het ons voor de oplossing van belang wanneer het gebruikmaken van de particuliere auto in de reisopdracht is vermeld en toegestaan, immers zodanige machtiging heeft ten doel vast te stellen volgens welke maatstaven de ten laste van de administratie komende terugbetaling der verplaatsingskosten zal plaatsvinden.

Nochtans zijn gevallen denkbaar waarin het gebruikmaken van de particuliere auto in voldoende mate rechtstreeks met de uitoefening van de functie verband houdt om de Gemeenschap aansprakelijk te kunnen stellen. Zo wanneer ondanks de schijn van het tegendeel de keus niet vrij is omdat er geen andere moge-

lijkheid bestaat om aan de reisopdracht uitvoering te geven. De Commissie moge zeggen dat het personeelslid dan mag weigeren; in principe moge deze theorie opgaan, doch de ambtenaren zouden ongetwijfeld wijs doen zich er niet aan te houden; het is mogelijk, en dan ligt het geval enigszins anders, dat een personeelslid anders dan als gevolg van een welwillend initiatief zijnerzijds van zijn superieuren opdracht krijgt in zijn auto andere ambtenaren van de Gemeenschap of personen met welke de Gemeenschap betrekkingen onderhoudt mede te nemen, in welk geval zijn positie veel op die van de „chauffeur van een dienstauto” zou gelijken. Dit zijn bijzondere gevallen welke voor de bewijsvoering moeilijke problemen kunnen doen rijzen, waarin wij niet hebben te treden.

In verband met dit een en ander is de door ons voorgestelde omschrijving van „uitoefening der functies” zeer verwant aan de definitie die U het vorig jaar hebt gegeven van een handeling „in officiële hoedanigheid verricht”, zo zij daarmede al niet samenvalt. Onzerzijds hebben wij toen gezegd dat hier niet noodzakelijkerwijze van parallelle behoefte te worden gesproken; grondiger bestudering van de vraag heeft mij er evenwel toe gebracht aan te nemen dat beide begrippen elkaar in de meeste gevallen dekken, ook al zijn zij naar strekking verschillend. Maar een begripsomschrijving is noodgedwongen schematisch, en het is niet uitgesloten dat het in bepaalde gevallen anders is.

II

Wij zijn hiermede toegekomen aan de tweede vraag van het Hof van Cassatie.

Wanneer een schadeveroorzakend feit is begaan door een personeelslid in de uitoefening van zijn functies doch niet in officiële hoedanigheid en ten laste van de Gemeenschap wordt gebracht, kan zulks er dan ook toe leiden dat het personeelslid aansprakelijk wordt gesteld of gaat diens aansprakelijkheid in die van de Gemeenschap op?

Men weet dat deze vraag in het recht van de Lid-Staten op verschillende wijze is beantwoord, slechts in het recht van enkele staten wordt aangenomen dat hij voor een door hem persoonlijk begaan feit ook in samenloop met een actie tegen de overheid kan worden vervolgd. Om redenen welke zowel met de tekst

der voorschriften als met juridische en praktische opportuniteit verband houden stellen wij U voor in zodanig geval cumulatie van aansprakelijkheden van de hand te wijzen.

— Allereerst de voorschriften. Het komt ons voor dat het artikel 188, alinea 2, van het Verdrag alleen betrekking heeft op vergoeding door de Gemeenschap van door personeelsleden in de uitoefening van hun functies veroorzaakte schade; de aansprakelijkheid dezer personeelsleden — indien al aanvaard — zou dus alleen voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen, met de consequenties welke wij aanstonds onder ogen zullen zien. Ongetwijfeld kan een tegenovergestelde opvatting worden verdedigd met een beroep op de artikelen 151 j° 188. Immers in het eerste dezer artikelen wordt Uw Hof bevoegd verklaard kennis te nemen van geschillen betreffende de vergoeding der *in de tweede alinea van artikel 188 bedoelde schade*, dat wil zeggen alle schade door de personeelsleden in de uitoefening van hun functies teweeggebracht, ongeacht tegen welke natuurlijke of rechtspersoon de schadevordering wordt gericht. De Nederlandse en Duitse teksten wijzen in de richting van deze uitlegging, die wij evenwel op grond van een ander, eigenlijk later, voorschrift van de hand zullen wijzen.

Zoals men weet werd in artikel 40, alinea 2, van het E.G.K.S.-Verdrag Uw Hof bevoegd verklaard schadeloosstelling ten laste van een functionaris van de Gemeenschap toe te kennen, wanneer de schade het gevolg is van een persoonlijke fout van deze functionaris in de uitoefening van zijn bediening. Had de gelaedeerde partij zodanige vergoeding niet van het personeelslid kunnen verkrijgen, dan kon door U een „billijke” schadevergoeding ten laste van de Gemeenschap worden toegekend. Deze bepalingen zijn nu in artikel 26 van het Fusieverdrag door de navolgende voorschriften vervangen: „Het Hof is eveneens bevoegd schadeloosstelling toe te kennen ten laste van de Gemeenschap, ingeval de schade het gevolg is van een persoonlijke fout van een personeelslid daarvan in de uitoefening zijner bediening. De persoonlijke aansprakelijkheid van de personeelsleden jegens de Gemeenschap wordt geregeld bij de bepalingen welke hun Statuut of de op hen toepasselijke regeling vaststellen.” Zo maakt dit voorschrift op hetzelfde tijdstip waarop de fundamentele regelingen van de Verdragen van Rome op het stuk van de aansprakelijkheid jegens derden en de gemeenschapsaansprakelijkheid enigszins met elkaar in overeenstemming worden gebracht, een einde aan de U in het E.G.K.S.-Verdrag met zoveel woorden toegekende bevoegdheid

kennis te nemen van zaken betreffende de persoonlijke aansprakelijkheid der personeelsleden jegens deze derden. Men kan bezwaarlijk aannemen dat deze oplossing niet ook door de auteurs van het E.G.A.-Verdrag is gewild.

— De actie van de gelaedeerde derde tegen de ambtenaar zou dus slechts voor de nationale rechter kunnen worden ingesteld, doch de tegenstrijdigheid van de rechtsbeslissingen waartoe zodanig stelsel zou kunnen leiden, moet tot uitschakeling van de nationale rechter leiden. Uw Hof, uitsluitend bevoegd tot kennisneming van de tegen de Gemeenschap ahangig gemaakte vordering en de nationale rechter die over een tegen het personeelslid ingestelde actie zou hebben te beslissen, zouden beide hun eigen recht toepassen en tot een verschillende beoordeling van de feiten kunnen komen. Weliswaar kent men in Frankrijk ten deze tweërlei competentie, doch de bezwaren aan dit stelsel verbonden maken invoering ervan ook in het raam van het gemeenschapsrecht weinig wenselijk. De Commissie voor internationaal recht van de „Union internationale des Magistrats” heeft zich er duidelijk tegen uitgesproken dat de ambtenaren zich persoonlijk voor de nationale rechter zouden moeten verantwoorden; zij heeft gemeend dat het eventueel op de weg van deze rechterlijke instanties kan liggen U om uitlegging van het Verdrag op dit punt te zoeken in voege als voorzien in artikel 150 van het E.G.A.-Verdrag. Dit nu is in casu gebeurd door het Hof van Cassatie van België, en wij stellen U voor aan deze rechterlijke instantie in de zojuist aangegeven zin te antwoorden.

Alvorens onze beschouwingen op dit punt te besluiten zouden wij met een enkel woord willen ingaan op een bezwaar dat tegen dit stelsel zou kunnen worden ingebracht, namelijk dat aldus het verantwoordelijkheidsbesef van de ambtenaren zou kunnen worden verzwakt. Wij menen dat zulks niet behoeft te worden gevreesd. Enerzijds hebben wij U voorgesteld de term „uitoefening der functies” in tamelijk enge zin op te vatten. Anderzijds blijft de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar in ieder geval bestaan — en kan hij zich op geen enkele immuniteit beroepen — zodra hij niet „in officiële hoedanigheid” heeft gehandeld. Tenslotte wordt in artikel 22 van het Statuut van de ambtenaren voorzien dat hij kan worden verplicht de schade die de Gemeenschap door grove schuld zijnerzijds in de uitoefening van zijn functie of ter gelegenheid daarvan heeft geleden, te vergoeden, welke regresvordering, aan te spannen bij een a beëindiging der tuchtprocedure

te nemen beschikking, voor U aanhangig wordt gemaakt. Op grond van dit alles meen ik dat van een risico als voormeld geen sprake is.

III

Blijft nog te beantwoorden de derde vraag, namelijk welk rechtsstelsel van toepassing is op de tegen het personeelslid en zijn verzekeraar aanhangig gemaakte vordering en welke rechter tot kennisneming daarvan bevoegd is.

Op grond van hetgeen wij reeds zeiden kan dit probleem slechts rijzen wanneer de handeling niet in de uitoefening van de functies is verricht en omdat de vraag subsidiair werd gesteld behoeft zij niet noodzakelijkerwijze te worden beantwoord.

Het is in ieder geval voldoende erop te wijzen, dat in zodanig geval alleen de nationale rechter bevoegd kan zijn en dat hij de regelen van de nationale wet zal moeten toepassen.

Evenwel stelde de heer Sayag in de opmerkingen welke hij bij U heeft ingediend, dat de algemene beginselen, gemeenschappelijk aan de rechtsstelsels der Lid-Statens, moeten worden toegepast ongeacht welke rechterlijke instantie van de schadevergoedingsvordering heeft kennis te nemen. Wijzende op bepaalde bijzonderheden van de Belgische rechtspraak, voornamelijk de berekening van schade als gevolg van blijvende invaliditeit en de vergoeding van immateriële schade betreffende — de rechtspraak in België zou in zoverre van het recht der overige Lid-Statens afwijken — is men van oordeel dat U ondanks de algemene bewoordingen van het verwijzingsarrest, op deze onderscheiden punten de toepasselijke beginselen zoudt moeten omschrijven „omdat anders partijen wederom om uitlegging van het Verdrag zouden moeten verzoeken”.

Dit voorstel heeft ongetwijfeld betrekking op het geval dat een cumulatie van aansprakelijk-

heden zou worden toegelaten; wij moeten echter bekennen het hier ontwikkelde betoog niet goed te begrijpen. Artikel 188, alinea 2, betreft de algemene beginselen, gemeenschappelijk aan de rechtsstelsels der Lid-Statens, alleen voor zoveel het gaat om de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens schade, door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies teweeggebracht. U behoeft U derhalve over de mogelijke draagwijdte dezer beginselen, voor wat betreft de precieze omvang en de wijze van vergoeding en de verschillende in aanmerking te nemen schade-elementen, slechts uit te spreken wanneer voor Uw Hof een vordering tegen de Gemeenschap wordt ingesteld terwijl U slechts op daartoe strekkende conclusie van partijen ten gronde behoeft te beslissen. Het is een probleem dat de toepassing van het Verdrag en niet deszelfs uitlegging na verwijzing betreft. Wij achten het dan ook onnodig hierop verder in te gaan.

Wij zijn hiermede gekomen aan het einde van ons onderzoek naar de door het Hof van Cassatie van België gestelde vragen. De door ons voorgestelde antwoorden kunnen stellig kritiek of bezwaren ontmoeten, maar wij menen dat zij in ieder geval het voordeel bieden van eenvoudige aard te zijn. Door in alle gevallen cumulatie van aansprakelijkheden af te wijzen wordt het risico van tegenstrijdige beslissingen voorkomen. Wanneer anderszids een vrij enge opvatting van het begrip „uitoefening van functies” medebrengt dat het in de meeste gevallen aan de zorgen van de nationale rechter wordt overgelaten voor ongevallen door ambtenaren aan het stuur van hun eigen auto veroorzaakt volgens het nationale recht een regeling te treffen, lijken zodanige oplossingen niet tot praktische bezwaren te leiden, integendeel. Omdat twee ongevallen gemeen hebben dat zij — te Ispra onderscheidenlijk te Mol — door twee personeelsleden van Euratom zijn veroorzaakt behoeven zij niet noodzakelijkerwijze beide onder de greep van het gemeenschapsrecht te worden gebracht en naar de algemene beginselen, aan de rechtsstelsels der Lid-Statens gemeen, te worden beoordeeld. Het slachtoffer van het ongeval verwacht herstel van schade overeenkomstig het nationale recht.

Wij komen tot de slotsom, dat bij de beantwoording van de door het Hof van Cassatie gestelde vragen van de navolgende denkbeelden zou kunnen worden uitgegaan :

1. Voor de toepassing van artikel 188, alinea 2, van het E.G.A.-Verdrag moet een ambtenaar geacht worden op te treden in „de uitoefening van zijn functie” wanneer tussen het hem verweten schadeveroorzakend feit en zijn functie een rechtstreekse innerlijke samenhang bestaat.

Bij een ongeval, veroorzaakt door een ambtenaar die om zich in het kader van zijn dienst te verplaatsen van zijn particuliere auto gebruik maakt is, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden, aan deze voorwaarde niet voldaan, zodat de Gemeenschap deswege niet aansprakelijk kan worden gesteld.

2. Wanneer schade wordt teweeggebracht door een handeling (sc. door een ambtenaar) in de uitoefening van zijn functie verricht, is alleen de Gemeenschap jegens derden tot schadevergoeding gehouden, behoudens dat zij deze schade in voorkomende gevallen, binnen de grenzen en met inachtneming van de voorwaarden in artikel 22 van het Statuut voorzien, op het personeelslid kan verhalen.

In het tegenovergestelde geval is alleen de ambtenaar aansprakelijk en kan hij deswege voor de bevoegde nationale rechter worden gedagvaard.

3. De aansprakelijkheidsactie van het slachtoffer tegen het personeelslid en zijn verzekeraar valt geheel buiten het gemeenschapsrecht.