

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 juli 1985 \*

In de gevoegde zaken 87 en 130/77, 22/83, 9 en 10/84,

**Vittorio Salerno**, voormalig personeelslid van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking (EAS), overleden op 24 april 1984, waarna zijn beroep is overgenomen door Enrico Maria Salerno, te Etterbeek, Teresa Daniela Salerno en Maria Adèle Salerno, vertegenwoordigd en bijgestaan door M. Slusny, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Centre Louvigny, rue Philippe-II 34 B IV

(zaak 87/77),

**Yvette Ane**, weduwe Prachazal,  
**François Bettendorf**,  
**Gabrielle Boissin**,  
**Margaret Boland**,  
**Jan Bos**,  
**Walter Buekenhoudt**,  
**Elza De Coster**,  
**Eliane De Ruette**,  
**Marcel Devolder**,  
**Liliane Dussaussois**, echtgenote Aigret,  
**Myfanwy Ellis**,  
**Luigi Ferri**,  
**Lino Francescon**,  
**Armande Gillard**,  
**Lambert Haeldermans**,  
**Denise Lewkowitch**, echtgenote Panzani,  
**Gilbert Lhemon**,  
**Marcel Louis**,  
**Henri Mehlen**,  
**Myriam Mercier**,

\* Procestaal: Frans.

Ingeborg Nijpels, echtgenote Vattuone,  
Derek Pullinger,  
Hanna Schinkel,  
Philippe Schiphorst,  
Ingrid Simons, echtgenote Cuypers,  
Tatiana Socoloff, echtgenote Baran,  
Elisabeth Vanderlande,  
Vina Verryck,

allen voormalig personeelslid van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking, bijgestaan en vertegenwoordigd door M. Gregoire en E. Lebrun, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van T. Biever, advocaat aldaar, Boulevard Grande-Duchesse Charlotte 83,

(zaak 130/77),

Gabrielle Boissin,  
Eliane De Ruette,  
Marcel Devolder,  
Liliane Dussaussois,  
Gilbert Lhemon,  
Marcel Louis,  
Myriam Mercier,  
Yvette Prachazal-Ane,  
Vittorio Salerno,  
Ingrid Cuypers-Simons,  
Vina Verryck,

(zaak 22/83),

Gabrielle Boissin,  
Eliane De Ruette,  
Marcel Devolder,  
Liliane Dussaussois,  
Gilbert Lhemon,  
Marcel Louis,  
Myriam Mercier,

**Yvette Prachazal-Ane,  
Ingrid Cuypers-Simons,  
Vina Verryck,**

(zaak 9/84),

**Vittorio Salerno,**

(zaak 10/84),

allen voormalig personeelslid van de EAS, eveneens vertegenwoordigd door  
M. Slusny,

verzoekers,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door A. Van Solinge als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

en (in zaak 23/83)

**Raad van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door M. Hoff-Nielsen als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Pabbruwe, directeur van de Juridische dienst van de EIB, boulevard Konrad Adenauer 100, Kirchberg,

verweerders,

betreffende: in de zaken 87 en 130/77, een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van Bestuur van de Europese Associatie voor Samenwerking van 4 november 1976 houdende wijziging van de bezoldigingsregeling voor personeelsleden op een SC-contract, werkzaam bij de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking, en van het besluit van 28 juli 1977 waarbij de klacht van verzoekers van 3 februari 1977 tegen eerstgenoemd besluit werd afgewezen, tevens strekkende tot verkrijging van een verklaring voor recht, dat de personeelsleden in dienst van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking de hoedanigheid van ambtenaar of tijdelijk functionaris bezitten; in zaak 22/83, een beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 3332/82 van de Raad van 3 december 1982 tot invoering van bijzondere overgangsmaatregelen betreffende de aanwerving van 56 personeelsleden van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking als ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (PB 1982, L 352, blz. 5), doch enkel voor zover in deze verordening niet is bepaald, dat verzoekers zijn aangesteld op de datum van hun aanwerving door de Europese Associatie voor Samenwerking; in de zaken 9 en 10/84, een verzoek om gedeeltelijke buiten-toepassingverklaring van verordening nr. 3332/82 van de Raad van 3 december 1982 tot invoering van bijzondere overgangsmaatregelen betreffende de aan-

werving van 56 personeelsleden van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking als ambtenaren van de Europese Gemeenschappen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, P. Pescatore en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juni 1985,

het navolgende

## ARREST

(omissis)

## In rechte

- 1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 7 juli, respectievelijk 27 oktober 1977, hebben Vittorio Salerno, werkzaam bij de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking (hierna: EAS), en 28 andere personeelsleden van de zetel van deze associatie beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van Bestuur van de EAS van 4 november 1976, houdende wijziging van de bezoldigingsregeling voor personeelsleden op een CS-contract werkzaam bij de zetel van de EAS, en tot vaststelling dat de personeelsleden bij de zetel van de EAS gemeenschapsambtenaren zijn vanaf de datum waarop zij door de EAS in dienst zijn genomen (zaken 87/77 en 130/77).
- 2 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 februari 1983, hebben tien van de vorengenoemde 28 verzoekers in zaak 130/77 beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 3332/82 van de Raad van 3 december 1982 tot invoering van bijzondere overgangsmaatregelen betreffende de aanwerving van 56 personeelsleden van de zetel van de Europese Associatie voor Samenwerking als ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (PB 1982, L 352, blz. 5), voor zo-

ver in deze verordening niet is bepaald, dat verzoekers zijn aangesteld met ingang van de datum waarop zij door de EAS in dienst zijn genomen (zaak 22/83).

- 3 Bij twee verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 januari 1984, hebben Vittorio Salerno, respectievelijk de tien vorengenoemde verzoekers in zaak 22/83, twee beroepen ingesteld strekkende tot buiten-toepassingverklaring van vorengenoemde verordening nr. 3332/82, voor zover in deze verordening niet is bepaald, dat verzoekers zijn aangesteld met ingang van de datum waarop zij door de EAS in dienst zijn genomen (zaken 9 en 10/84).

## A — Voorgeschiedenis van het geding

### I — *Het rechtskader van de EAS*

- 4 Verzoekers waren allen werkzaam bij de zetel van de EAS, een internationale vereniging naar Belgisch recht zonder winstoogmerk, die rechtspersoonlijkheid heeft verkregen bij Koninklijk besluit van 15 september 1964 (Belgisch Staatsblad van 3 oktober 1964, blz. 10536). In artikel 1 van de statuten van de EAS is bepaald dat de EAS wordt opgericht „voor de samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en de ontwikkelingslanden, alsmede de met de Gemeenschappen geassocieerde overzeese gebiedsdelen en departementen...” In artikel 3, tweede alinea, van deze statuten is bepaald: „De Associatie is binnen het kader van haar statuten en van de tussen haar en de Commissie van de Europese Gemeenschappen gesloten overeenkomsten belast met de aanwerving, de ter beschikkingstelling en de administratie van personen die werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijke en technische samenwerking en toezicht dienen te gaan verrichten, alsmede met het beheer van de door de Gemeenschap ter beschikking gestelde beurzen.” Terwijl de leden van de Raad van Bestuur van de EAS allen ambtenaar van de Commissie waren, konden de directeur en de adjunct-directeur van de EAS niet werkzaam zijn bij een van de instellingen van de Europese Gemeenschappen (artikel 25 van de statuten).
- 5 De op 13 juli 1965 en 4 juni 1974 tussen de EAS en de Commissie gesloten overeenkomsten, die zijn vermeld in artikel 3 van de statuten van de EAS, vertrouwen aan de EAS onder meer „de zorg toe voor de aanwerving en de administratie van gemachtigden van de Commissie en van personeelsleden op arbeidsovereenkomsten behoeve van de uitvoering van de door het Europese ontwikkelingsfonds of uit de begroting van de Commissie gefinancierde activiteiten” (artikel 1 van de overeenkomst van 13 juli 1965). De EAS is door de Commissie gemachtigd „om voor haar hoofdkantoor de personeelsleden in dienst te nemen die zij nodig heeft om

haar administratieve taken te kunnen vervullen” en op deze personeelsleden te selecteren en de voorwaarden te bepalen waaronder zij dit personeel in dienst neemt (artikelen 2 en 3 van deze overeenkomst). Uit deze overeenkomsten blijkt voorts dat de EAS hoofdzakelijk op aanwijzingen en onder toezicht van de Commissie werkzaam was.

- 6 In het op 10 december 1965 door de Raad van Bestuur vastgestelde Financieel protocol van de EAS betreffende het beheer van de inkomsten en uitgaven van de EAS, wordt met betrekking tot dat beheer bepaald, dat de door de EAS gedane uitgaven ten laste komen van de kredieten van het Europese Ontwikkelingsfonds, (hierna: EOF). De voorlopige staat van uitgaven wordt ieder jaar door de Commissie goedgekeurd.
- 7 In artikel 2 van het Administratief protocol betreffende de organisatie en de werking van de EAS, dat eveneens is vastgesteld door de Raad van Bestuur, wordt met betrekking tot de administratieve regeling bepaald: „De aanwerving van het personeel van de zetel en de hoogte van de bezoldigingen worden goedgekeurd door de Raad van Bestuur en door de gevolmachtigde administrateur.” In artikel 15 van dit Protocol is bepaald: „Ten einde de werking van de Associatie zoveel mogelijk te harmoniseren met die van de diensten van de Commissie voor rekening van welke zij haar aanwervings- en beheerswerkzaamheden verricht, zijn de bepalingen inzake de feestdagen, de werkuren en de duur van de verloven in beginsel dezelfde als die welke gelden voor de diensten van de Commissie.” Ingevolge artikel 20 van voornoemd Protocol worden evenwel „de regelingen voor de bezoldiging, vergoedingen en emolumenten van... het personeel van de zetel, ... binnen de grenzen van de wet en van de besluiten van de Raad van Bestuur of van de gevolmachtigde administrateur, bepaald door hun contract”. Ten slotte wordt in een Intern reglement van de EAS betreffende de administratieve en financiële regeling van 14 december 1971 bepaald, dat de administratieve regeling die op het personeel van toepassing is, wordt beheerst door het Belgisch recht, de statuten van de EAS, het Administratief protocol, alsmede door de algemene besluiten en de bepalingen van het individuele contract.
- 8 Alle verzoekers werden door de EAS aangeworven en oefenden hun functies uit op basis van deze bepalingen en hun respectieve arbeidscontract.

## II — *De handelingen in geding*

- 9 Op 4 november 1976 stelde de Raad van Bestuur van de EAS voorengenoemd besluit vast tot wijziging van de bezoldigingsregeling voor de personeelsleden van de zetel van de EAS. Met dit besluit bracht de EAS de bezoldigingsregelingen van het

personeel van de zetel onder meer op het gebied van gezins- en schooltoelagen, vergoedingen en verlofvoorwaarden in overeenstemming met die van de ambtenaren van de Commissie. Dit besluit past echter niet het Statuut van de Ambtenaren van de Europese Gemeenschappen toe op het personeel van de zetel. Er bleven derhalve verschillen bestaan tussen de regelingen voor de kostwinnerstoelage en voor het pensioen van het personeel van de EAS en van de ambtenaren van de Gemeenschap.

- 10 Door de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Lomé (PB 1976, L 25, blz. 1) op 1 april 1976 werd het geografisch toepassingsgebied en de omvang van de steun aanzienlijk uitgebreid en werd de samenwerking gediversifieerd en vervolmaakt. Op deze reden heeft de Commissie op 9 maart 1978 een voorstel ingediend tot een verordening van de Raad betreffende de oprichting van een Europees Agentschap voor Samenwerking (hierna: het Agentschap). Hierop heeft de Raad, het Europees Parlement gehoord, verordening nr. 3245/81 van de Raad van 26 oktober 1981 houdende oprichting van een Europees Agentschap voor Samenwerking vastgesteld (PB 1981, L 328, blz. 1).
- 11 Het Agentschap heeft tot taak, de Commissie te helpen bij de aanwerving, het ter plaatse installeren en het beheer van het personeel dat ter beschikking wordt gesteld van de delegaties van de Commissie of dat wordt ingeschakeld bij de technische bijstand of samenwerking, alsook bij het vaststellen van de voorschriften inzake het personeelsbeleid en bij de uitvoering van beurzen- en stageprogramma's (artikel 3 van verordening nr. 3245/81).
- 12 In artikel 14 van deze verordening wordt bepaald dat „de algemene aanwervings- en arbeidsvoorwaarden en de algemene regeling voor de bezoldigingen, vergoedingen en emolumenten... voor de personeelsleden van de zetel van het Agentschap worden vastgelegd in specifieke bepalingen, die de Commissie vaststelt...”
- 13 Het Agentschap is nog niet operationeel, zodat het nog geen personeel heeft; de in artikel 14 bedoelde bepalingen zijn nog niet vastgesteld. Derhalve is de EAS nog niet ontbonden.
- 14 Op grond van de overweging dat bij verordening nr. 3245/81 het Agentschap was opgericht, dat de voorheen door de EAS uitgeoefende taken moest overnemen,

stelde de Raad op 3 december 1982 bovendien verordening nr. 3332/82 vast. In artikel 1 van deze verordening wordt bepaald: „De personeelsleden die op 1 januari 1982 in dienst waren bij de zetel van de Associatie en dit nog zijn bij de inwerkingtreding van deze verordening, kunnen tot ambtenaar op proef van de Commissie van de Europese Gemeenschappen worden aangesteld en worden tewerkgesteld in een van de ambten die daartoe in de lijst van het aantal ambten van de Commissie voor het begrotingsjaar 1982 zijn opgenomen.” Volgens artikel 2 van deze verordening geschiedt „de aanstelling... in afwijking van artikel 4, tweede en derde alinea, artikel 28, sub d) en artikel 29 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen”. In artikel 3 van deze verordening wordt bepaald: „In afwijking van de artikelen 31 en 32 van het Statuut van de ambtenaren worden de uit hoofde van deze verordening aangestelde ambtenaren ingedeeld in de rang en in de salaristrap volgens de equivalentietabel in de bijlage. De anciënniteit in de rang is die van de dag van aanstelling als ambtenaar op proef. De anciënniteit in de salaristrap is die welke betrokkene bij de Associatie had verworven.”

- 15 Met uitzondering van Salerno werden alle verzoekers overeenkomstig de bepalingen van vorengenoemde verordening nr. 3332/82 op 10 maart 1983 aangesteld als ambtenaar op proef van de Commissie, zulks met ingang van 1 januari 1983.
- 16 Vóór hun aanstelling werden alle personeelsleden van de zetel aan een medisch onderzoek onderworpen. De Commissie liet aan Salerno weten, dat zij bij hem niet de voorwaarden van lichamelijke geschiktheid aanwezig achtte die vereist zijn voor de uitoefening van een functie bij de Commissie. Salerno, aan wie de Commissie had meegedeeld dat zijn dossier overeenkomstig artikel 33 van het Statuut was overgedragen aan een medische commissie, overleed voordat deze commissie zijn geval had kunnen onderzoeken.
- 17 De beroepen zijn gericht tegen het besluit van de Raad van Bestuur van de EAS van 4 november 1976 en tegen verordening nr. 3332/82. In de beroepen wordt het Hof primair verzocht, voor recht te verklaren dat de bij de EAS werkzame personeelsleden ambtenaar zijn, en subsidiair, dat zij tijdelijk functionaris van de Commissie zijn met ingang van dedag van hun indiensttreding bij de EAS.
- 18 In hun bij de Commissie ingediende klacht van 3 februari 1977 verlangden verzoekers in de eerste plaats annulering van het besluit van 4 november 1976 en voorts erkenning door de Commissie van hun hoedanigheid van ambtenaar of tijdelijk functionaris met ingang van hun indiensttreding bij de EAS. De Commissie wees



deze klacht af, omdat volgens haar geen directe of indirecte hiërarchieke band bestond tussen verzoekers en de Commissie.

19 De verzoekers in de zaken 9 en 10/84 dienden op 8 juni 1983 een klacht in tot bewaring van recht, waarin zij zich op het standpunt stelden, dat verordening nr. 3332/82 nietig en niet van toepassing was. De Commissie heeft akte genomen van deze klacht.

20 Bij beschikking van 12 april 1978 heeft het Hof de zaken 87 en 130/77 en, bij beschikking van 5 oktober 1983, zaak 22/83 gevoegd. Op vordering van verzoekers heeft het na de sluiting van de mondelinge behandeling, de Commissie en de advocaat-generaal gehoord, voorts besloten de zaken 9 en 10/84 met de eerder genoemde te voegen voor het arrest.

## **B — De ontvankelijkheid van de beroepen**

21 De Commissie heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen in de zaken 87 en 130/77, doch het Hof heeft besloten deze tegelijk met de zaak ten gronde te behandelen. Omdat de Raad en de Commissie de ontvankelijkheid hebben betwist van respectievelijk de beroepen in zaak 22/83 en in de zaken 9 en 10/84, moet allereerst voor alle zaken de ontvankelijkheid worden onderzocht.

### **I — *De zaken 87 en 130/77***

22 De Commissie heeft vier middelen van niet-ontvankelijkheid tegen de onderhavige beroepen aangevoerd. In de eerste plaats zou de EAS een zelfstandige en van de Commissie onderscheiden eenheid zijn. In de tweede plaats zou het besluit van de Raad van Bestuur van de EAS slechts de bevestiging zijn van een eerdere, uit de door verzoekers gesloten arbeidsovereenkomsten voortvloeiende rechtstoestand en dus niet bezwarend zijn. Voorts acht de Commissie zich onbevoegd, verzoekers aan te stellen buiten de in het Statuut voorgeschreven vormen en voorwaarden om. Ten slotte zou, zelfs indien aan genoemde vormvoorschriften en voorwaarden was voldaan, dit geen recht kunnen doen ontstaan waarvan schending zou kunnen worden bestraft met een bevel van het Hof aan de Commissie om verzoekers aan te stellen of in dienst te nemen.

- 23 Volgens verzoekers daarentegen is de EAS een administratieve eenheid van de Commissie. Omdat zij aanspraak maken op de hoedanigheid van ambtenaar, zouden zij toegang hebben tot het Hof. Voorts zou het bestreden besluit nieuwe elementen bevatten. Hun vordering zou slechts strekken tot een vaststelling in rechte, die enkel door de Commissie kan worden tenuitvoergelegd.
- 24 Te dezen moet allereerst worden vastgesteld dat niet alleen degenen die de hoedanigheid van ambtenaar of personeelslid bezitten, mits niet die van plaatselijk functionaris, maar ook degenen die op die hoedanigheid aanspraak maken, bij het Hof beroep kunnen instellen tegen een besluit waardoor zij zich bezwaard achten (arrest van 5 april 1979, zaak 116/78, Bellintani, Jurispr. 1979, blz. 1585).
- 25 Omdat verzoekers een verklaring voor recht eisen, dat zij de hoedanigheid van ambtenaar van de Commissie bezitten met ingang van hun indiensttreding bij de EAS, is hun beroep tegen het besluit van 4 november 1976, dat impliciet de weigering bevat om het Statuut van de ambtenaren op hen toe te passen en dat derhalve bezwarend voor hen is, ontvankelijk.

## II — *Zaak 22/83*

- 26 De Raad bestrijdt in de eerste plaats, dat verordening nr. 3332/82 verzoekers rechtstreeks en individueel raakt. Hij is van oordeel dat de verordening een normatieve inhoud heeft die van toepassing is op objectief bepaalde situaties en op algemene en abstracte wijze rechtsgevolgen teweegbrengt. Volgens het arrest van het Hof van 25 maart 1982 (zaak 45/81, Moksel, Jurispr. 1982, blz. 1129) kan een zelfde bepaling niet terzelfder tijd een handeling van algemene strekking en een individuele maatregel zijn. Daar de verordening verordenend van aard zou zijn, zou dat voldoende zijn om het beroep niet ontvankelijk te verklaren.
- 27 Verzoekers beklemtonen dat de onderhavige verordening niet een normatieve handeling is en geen algemene strekking heeft, maar de bijzondere toepassing vormt van het besluit op 56 bij name genoemde personeelsleden van de zetel in de diensten van de Commissie te integreren. De verordening zou individuele werking hebben omdat zij slechts 56 geïndividualiseerde personen betreft.
- 28 Om dit strijdpunt te beslechten, dient allereerst te worden vastgesteld dat het beroep slechts ontvankelijk is indien verordening nr. 3332/82 als een beschikking is aan te merken die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, verzoekers rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173, lid 2, EEG-Verdrag.

29 Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 26 februari 1981 (zaak 64/80, Giuffrida en Campogrande, Jurispr. 1981, blz. 693), moet het criterium voor het onderscheid tussen een verordening en een beschikking worden gezocht in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling.

30 Vaststaat dat verordening nr. 3332/82 uitsluitend is vastgesteld met het oog op de aanwerving van de 56 personeelsleden van de zetel van de EAS, die op 1 januari 1982 in dienst waren en die dit op 15 december 1982 — de dag volgende op die van publikatie van de verordening in het Publikatieblad — nog waren. Bij de vaststelling van de verordening stond het aantal en de identiteit van de personen die erdoor konden worden geraakt, definitief vast. De verordening is derhalve geen regeling van algemene strekking, maar moet worden opgevat als een bundel door de Raad genomen besluiten, waardoor elk van de 56 personeelsleden van de zetel van de EAS individueel wordt geraakt.

31 Inzake de vraag of verzoekers rechtstreeks door de betrokken verordening worden geraakt, zij eraan herinnerd, dat in artikel 3 van de verordening is bepaald dat de uit hoofde van de verordening aangestelde ambtenaren van de zetel in rang en in salaristrap worden ingedeeld volgens de equivalentietabel in de bijlage bij de verordening. Uit deze bepaling blijkt duidelijk, dat het tot aanstelling bevoegd gezag met betrekking tot de indeling van de betrokkenen over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt.

32 In deze omstandigheden worden verzoekers rechtstreeks en individueel geraakt door verordening nr. 3332/82 en is hun beroep derhalve ontvankelijk.

### III — *De zaken 9 en 10/84*

33 De Commissie stelt in de eerste plaats vast, dat verzoekers niet de hen betreffende individuele handelingen bestrijden waarbij zij als ambtenaar worden aangesteld of waarbij, zoals in zaak 10/84, aanstelling wordt geweigerd. De niet-toepasselijkheid van een verordening zou niet bij wege van een zelfstandige actie, doch enkel bij wege van exceptie kunnen worden ingeroepen. Ten slotte had het door de ambtenaren tegen de Commissie ingestelde beroep moeten worden ingesteld tegen het tot aanstelling bevoegd gezag, omdat de bezwarende handeling van dit gezag moest uitgaan.

34 Volgens verzoekers is de zin van artikel 184 EEG-Verdrag, dat hun een tweede kans wordt gegeven, zodat de beroepen mitsdien ontvankelijk zijn. Voorts zouden

zij in hun klachten van meet af aan de nietigheid en in ieder geval de niet-toepasselijkheid van verordening nr. 3332/82 hebben ingeroepen en wel op grond van de artikelen 179 en 184 EEG-Verdrag. Ten slotte zouden zij, door te verzoeken dat hun zaak met de zaken 87/77 en 130/77 zou zijn gevoegd, stilzwijgend doch duidelijk naar hun conclusies in die zaken hebben verwezen. Er zou dus geen twijfel over kunnen bestaan, dat zij de Commissie verwijten hen niet met terugwerkende kracht te hebben aangesteld.

- 35 Ter beslissing van dit geschilpunt zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 184: „iedere partij, ook al is de in de derde alinea van artikel 173 bedoelde termijn verstreken, naar aanleiding van een geschil waarbij een verordening van de Raad of van de Commissie in het geding is, de in de eerste alinea van artikel 173 bedoelde middelen kan aanvoeren om voor het Hof van Justitie de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen”.
- 36 Hieruit volgt enerzijds dat artikel 184 uitsluitend ten doel heeft de justitiabele te beschermen tegen toepassing van een onwettige verordening, zonder dat daarbij de verordening zelf, die door het verstrijken van de termijnen van artikel 173 onaanvaardbaar is geworden, in het geding wordt gebracht. Anderzijds vormt de in artikel 184 EEG-Verdrag geboden mogelijkheid om de niet-toepasselijkheid van een verordening in te roepen, geen autonoom vorderingsrecht en kan zij slechts bij wege van incident worden benut; de geldigheid van de verordening is in geding, voor zover zij de rechtsgrond vormt van de bestreden uitvoeringshandelingen.
- 37 Verzoekers hebben hun verzoek niet gericht tegen hun aanstelling als ambtenaar, respectievelijk tegen de weigering tot aanstelling. Eerst in replek hebben zij het onderwerp van het geding uitgebreid tot de aanstellingen. Daar de bepaling van het onderwerp van het geding ingevolge artikel 38, paragraaf 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering in het verzoekschrift dient plaats te vinden, is deze uitbreiding tardief. Derhalve zijn de beroepen strekkende tot niet-toepasselijkverklaring van verordening nr. 3332/82 niet ontvankelijk.

## C — De beroepen ten gronde

### I — *De zaken 87 en 130/77*

- 38 Verzoekers betogen, zakelijk weergegeven, in de eerste plaats dat zij ambtenaar van de Gemeenschap zijn sedert hun indiensttreding bij de EAS, aangezien deze

slechts een administratieve eenheid van de Commissie is, en in de tweede plaats dat zij zich in dezelfde situatie bevonden als ambtenaren of tijdelijke functionarissen van de Commissie, hetgeen zou betekenen dat zij recht hebben op een zelfde bezoldiging als deze ambtenaren of functionarissen. Daar de drie rechtsmiddelen die zij tegen het bestreden besluit aanvoeren, op deze twee argumenten berusten, dienen zij derhalve eerst te worden onderzocht.

### *Het eerste argument*

39 Verzoekers betogen dat de EAS niet voldoet aan de door het Belgisch recht gestelde eisen betreffende internationale verenigingen. Zij beroepen zich vervolgens op het feit dat de EAS geen eigen vermogen bezit en dat haar huishoudelijke kosten ten laste komen van de begroting van de Commissie. Het fictieve karakter van de EAS zou blijken uit het feit dat zij is opgenomen in het organisatieschema van de Commissie, en uit het feit dat haar Raad van Bestuur uitsluitend uit ambtenaren van de Commissie bestaat. Verzoekers leiden ook nog uit andere factoren af, dat de EAS volledig deel uitmaakt van de hiërarchie van de Commissie, hetgeen zou worden bevestigd door interne nota's van ambtenaren van de Commissie. Ten slotte zou ook het Europees Parlement in zijn rapport van 28 juni 1977 hebben verzocht, de EAS te „reïntegreren” in de centrale bestuurs- en begrotingsstructuren van de Commissie.

40 De Commissie stelt, dat haar subsidie aan de EAS slechts 5% van de totale begroting van de associatie uitmaakt. De andere uitgaven zouden door het EOF worden gefinancierd. Noch het feit dat de EAS in het organisatieschema van de Commissie wordt vermeld, noch de samenstelling van de Raad van Bestuur, noch enig ander gegeven zou kunnen dienen tot bewijs van de gestelde hiërarchieke onderschikking. En ook al zou, naar het oordeel van het Europees Parlement, de Commissie geen beroep moeten doen op externe organisaties, dit bewijst nog niet, dat de EAS een administratieve eenheid van de Commissie is.

41 Alvorens dit geschilpunt te beslissen, moet het volgende worden opgemerkt over de rechtspersoonlijkheid van de EAS: de EAS, opgericht naar Belgisch recht als internationale vereniging zonder winstoogmerk, heeft rechtspersoonlijkheid verkregen bij koninklijk besluit. Derhalve dient de nationale rechter uit te maken of de EAS wat haar oprichting en werking betreft, voldoet aan de door het Belgisch recht gestelde criteria.

- 42 Wat meer in het bijzonder het argument van verzoekers betreft, dat zij ambtenaar of functionaris van de Commissie zijn vanaf hun indiensttreding bij de EAS, moet worden vastgesteld dat artikel 1, eerste alinea, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen bepaalt: „Ambtenaar van de Gemeenschappen... is hij die, op de bij dit statuut bepaalde wijze, in een vast ambt bij een der instellingen van de Gemeenschappen is aangesteld bij schriftelijk besluit van het daartoe bevoegde gezag van deze instelling.”
- 43 In tegenstelling tot wat vorengenoemde bepaling vereist, zijn verzoekers door de EAS aangesteld op basis van een tussen de EAS en ieder van hen gesloten arbeids-overeenkomst. Deze overeenkomst wordt beheerst door Belgisch recht, de statuten van de EAS, het Administratief protocol van de EAS van 26 juni 1966, de uitvoeringsbesluiten van de bestuursorganen van de EAS en de bepalingen van de individuele overeenkomst. Weliswaar heeft de Commissie de aanstelling van verzoekers vooraf moeten goedkeuren, maar dat neemt niet weg dat de EAS, en niet een instelling van de Gemeenschappen, de werkgeefster was.
- 44 Het is niet mogelijk om op grond van de verschillende, aan feitelijke situaties ontleende argumenten van verzoekers met betrekking tot de rechtspersoonlijkheid van de EAS, deze op één lijn te stellen met een instelling van de Gemeenschappen, in casu met een administratieve eenheid van de Commissie. In de eerste plaats was in 1964 de organisatie van de economische samenwerking met de ontwikkelingslanden nog geen belangrijke taak voor de Commissie. Het was in die tijd dus alleszins begrijpelijk, dat die organisatie werd toevertrouwd aan een civielrechtelijke vereniging, die als zodanig gemakkelijker op dat gebied kon optreden.
- 45 Wat het gestelde ontbreken van eigen vermogen betreft, behoeft slechts te worden verwezen naar de artikelen 28 tot 30 van de statuten van de EAS en naar de artikelen 12 tot 19 van de overeenkomst van 13 juli 1965 tussen de Commissie en de EAS, waarin het beheer van de inkomsten en uitgaven van de EAS is geregeld. Blijkens deze bepalingen bestaan de inkomsten van de EAS uit de bijdragen van haar leden, de voorschotten van het EOF en alle andere inkomsten, en kunnen bepaalde inkomsten zelfs zonder voorafgaande toestemming van de Commissie of van het EOF worden aangewend. In deze omstandigheden kan niet serieus worden beweerd dat de EAS geen eigen vermogen bezit.

- 46 De opneming van de EAS in het organisatieschema van de Commissie, de door ambtenaren van de Commissie opgestelde interne nota's en het rapport van het Parlement van 28 juni 1977, dat „de Commissie uitnodigt het Europees Agentschap voor Samenwerking te reïntegreren in de centrale bestuurs- en begrotingsstructuren van de Gemeenschap”, bewijzen zeker niet dat de EAS een administratieve eenheid van de Commissie is; er blijkt integendeel uit, dat zowel de Commissie als het Parlement naar een nauwere band streefden, ja zelfs naar integratie in de nabije toekomst van de EAS in de Commissie. Een dergelijke integratie ondersteunt evenwel, dat de EAS een zelfstandig orgaan is en nog niet deel uitmaakt van de diensten van de Commissie.
- 47 Het argument van verzoekers, dat zij ambtenaar of functionaris van de Gemeenschappen zijn vanaf hun indiensttreding bij de EAS omdat deze slechts een administratieve eenheid van de Commissie is, moet derhalve worden verworpen.

### *Het tweede argument*

- 48 Met betrekking tot hun argument dat hun situatie identiek was aan die van ambtenaren of tijdelijke functionarissen van de Gemeenschappen, betogen verzoekers dat zij in naam en voor rekening van de Commissie waren aangesteld; bij de aanstelling van enkele personeelsleden zou trouwens gebruik zijn gemaakt van papier met het briefhoofd van de Commissie. De aanwervingsvoorwaarden (b.v. het voorafgaand medisch onderzoek), de arbeidsvoorwaarden en de geldelijke en fiscale regelingen zouden dezelfde zijn geweest als die van het Statuut van de ambtenaren, met als enige uitzondering de kostwinnerstoelage. De EAS hield immers een bedrag in dat procentueel gelijk was aan de gemeenschapsbelasting, maar betaalde voor haar personeelsleden de nationale belasting. Ten slotte zou uit verklaringen van ambtenaren van de Commissie zijn op te maken, dat de personeelsleden van de zetel van de EAS volledig bij de Commissie behoren.
- 49 De Commissie wijst erop, dat verzoekers door de EAS in dienst zijn genomen en dat zij niet afhangen noch instructies ontvangen van de Commissie. Weliswaar waren de arbeids- en bezoldigingsvoorwaarden nagenoeg gelijk, maar dit neemt niet weg, dat de regeling voor de personeelsleden die bij de zetel van de EAS werkzaam waren, door de EAS is vastgesteld. Wat de fiscale regeling betreft, kan het feit dat de EAS voor haar personeelsleden de nationale belastingen betaalde, niet betekenen dat de bestaande arbeidsverhouding werd omgezet in een arbeidsverhouding tussen de personeelsleden van de EAS en de Commissie. Ten aanzien van de verklaringen waarop een beroep wordt gedaan, antwoordt de Commissie in reply, dat die gestelde verklaringen geen enkele juridische waarde hebben.

- 50 Dit op een feitelijke situatie berustende argument van verzoekers kan evenmin worden aanvaard. De aangevoerde omstandigheden tonen aan, in welke mate het beleid van de EAS en van de Commissie om de personeelsleden van de EAS gelijk te stellen met de ambtenaren en de personeelsleden van de Commissie, is geslaagd. Zij laten echter niet toe, voorbij te gaan aan het verschil tussen de rechtspositie van de personeelsleden van de EAS, die door een civielrechtelijke vereniging in dienst zijn genomen, en die van de ambtenaren en personeelsleden van de Commissie, die zijn aangesteld overeenkomstig de bepalingen van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen. Verzoekers hebben geen enkel overtuigend bewijs geleverd, dat zij zijn aangesteld bij een schriftelijke handeling van het tot aanstelling bevoegd gezag „in naam en voor rekening van de Commissie”, overeenkomstig de aanwervingsvoorwaarden van het Statuut van de ambtenaren. Uit vorengenoemd Administratief protocol en intern reglement blijkt daarentegen duidelijk, dat de EAS en niet de Commissie de werkgeefster van verzoekers was. De verklaringen die ambtenaren van de Commissie zouden hebben gegeven, kunnen zelfs indien zij waren bewezen, de Commissie niet binden en hebben derhalve geen juridische waarde.
- 51 Het argument, dat de positie van verzoekers gelijk is aan die van de ambtenaren en functionarissen van de Commissie, moet derhalve eveneens worden afgewezen.

## II — *Zaak 22/83*

- 52 Verzoekers voeren twee middelen aan tegen verordening nr. 3332/82. In de eerste plaats zou de Raad in deze verordening, in strijd met het beginsel „patere legem quam ipse fecisti”, niet de dag van indiensttreding bij de EAS als dag van indiensttreding als ambtenaar hebben aangemerkt. Het tweede middel houdt in, dat verzoekers erop mochten vertrouwen, dat hun op verordening nr. 3332/82 gebaseerde aanstelling zou terugwerken tot de dag van hun indiensttreding bij de EAS.

### *Het eerste middel*

- 53 Verzoekers wijzen erop, dat in de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1982, waarvoor de Raad verantwoordelijk is, een krediet is opgenomen voor de aanstelling van 56 personeelsleden van de zetel, met daarbij als toelichting dat de aanstelling in vaste dienst van de personeelsleden van de zetel van de EAS zou ingaan op de dag van hun indiensttreding bij de EAS. In zijn verordening nr. 3332/82 zou de Raad met deze toelichting geen rekening hebben gehouden en



derhalve het beginsel hebben geschonden, dat hij zijn eigen besluiten dient te eerbiedigen. Bovendien zou de Raad eveneens zijn gebonden aan zijn verklaring, opgenomen in de notulen van de vergadering waarin verordening nr. 3245/81 werd vastgesteld, dat hij „passende overgangsmaatregelen zou nemen ter oplossing van de problemen van de personeelsleden van de zetel”. Verordening nr. 3332/82 zou overigens niet nodig zijn geweest, omdat de Commissie verzoekers had kunnen aanstellen overeenkomstig de bepaling van artikel 14 van verordening nr. 3245/81, aangezien de posten op de begroting voor het jaar 1982 beschikbaar waren. Tegen de achtergrond van de vroegere besluiten van de Raad zou verordening nr. 3332/82 dus onwettig zijn.

54 De Raad betoogt, dat voornoemde toelichtingen en verklaringen een beleidskarakter hadden en bestemd waren voor intern gebruik. De opneming van een krediet op de begroting van de Gemeenschappen zou weliswaar een noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde zijn voor het doen van een uitgave. De vaststelling van de begroting zou niet in de plaats kunnen treden van de wetgevende bevoegdheid van de Raad en zou in geen enkel opzicht afdoen aan de verplichting om bij een aanstelling de statutaire regels in acht te nemen. De Raad zou verordening nr. 3332/82 juist hebben vastgesteld om de statutaire hinderpalen weg te nemen. Noch in verordening nr. 3245/81, noch in de in de notulen opgenomen verklaring zou een aanwijzing zijn te vinden voor de terugwerkende kracht van een aanstelling in vaste dienst.

55 Ten aanzien van dit geschilpunt moet allereerst worden vastgesteld dat verordening nr. 3245/81 de oprichting betreft van een nieuw orgaan, het Europees Agentschap voor Samenwerking, doch geen enkele wijziging brengt in de rechtspositie of feitelijke situatie van verzoekers, die personeelsleden van de EAS waren. Artikel 14 van deze verordening, waarin onder meer wordt bepaald dat de algemene aanwervings- en arbeidsvoorwaarden voor de personeelsleden van de zetel van het Agentschap worden vastgelegd in door de Commissie vastgestelde specifieke bepalingen, heeft derhalve geen enkele directe of indirecte invloed op de rechtspositie van verzoekers. Dit geldt eveneens voor de verklaring in de notulen van de Raad, waarop verzoekers een beroep doen.

56 De definitieve vaststelling, door de begrotingsautoriteit van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1982 (PB 1982, L 31, blz. 1) wordt overeenkomstig de verdragsbepalingen geconstateerd door de voorzitter van het Parlement en niet door de Raad. Hierbij komt nog, dat noch de begroting noch a fortiori de toelichting daarop, ook al zijn noodzakelijk om een uitgave te kunnen doen, in de plaats kunnen treden van de statutaire bepalingen inzake de aanwerving van ambtenaren. Evenmin zijn zij dwingend voor de Raad

of de Commissie als wetgevend gezag. Bij de vaststelling van verordening nr. 3332/82 heeft de Raad derhalve niet in strijd gehandeld met een rechtsplicht die hij zichzelf zou hebben opgelegd.

- 57 Het middel inhoudende dat de door de Raad zelf gestelde regels zijn geschonden, moet mitsdien worden verworpen.

### *Het tweede middel*

- 58 Wat de gestelde schending van het gewettigd vertrouwen betreft, verwijzen verzoekers naar de resolutie van het Europees Parlement van 11 mei 1979, houdende advies van het Europees Parlement inzake het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad voor een verordening houdende oprichting van een Europees Agentschap voor Samenwerking (EAS) (PB 1979, C 140, blz. 142), volgens welke „het betrokken personeel zijn verkregen rechten behoudt” en „de bezoldiging krachtens de nieuwe regelingen ingaat op de dag van indiensttreding bij de Europese Associatie voor Samenwerking”. Bovendien zou de begrotingsautoriteit in de begroting voor het jaar 1982 een toelichting hebben opgenomen, volgens welke „de opneming in het permanente organigram van de Commissie van de posten voor het personeel van de Europese Associatie voor Samenwerking (Zetel) geschiedt overeenkomstig de voorwaarden die zijn vermeld in de op 11 mei 1979 door het Parlement goedgekeurde resolutie”. Volgens de daarin door het Parlement geuite wens moest de aanstelling in vaste dienst van de personeelsleden van de zetel geschieden met terugwerkende kracht. Volgens verzoekers mochten zij dus de gewettigde verwachting hebben, dat deze resolutie en genoemde toelichting van de begrotingsautoriteit, te zamen met de voren genoemde verklaring van de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 3245/81, zouden worden nageleefd.
- 59 Anders dan verzoekers betogen, heeft een resolutie van het Parlement geen dwingend karakter en kan zij geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan dat de instellingen zich ernaar zullen richten. Wat de toelichting bij de begroting voor het begrotingsjaar 1982 betreft, deze kan geen individuele rechten doen ontstaan voor verzoekers, noch een gewettigd vertrouwen wekken (zie beschikking van 26 september 1984, zaak 216/83, Les Verts, Jurispr. 1984, blz. 3335). Het gedrag van de Raad vermocht bij verzoekers evenmin verwachtingen te wekken ter zake van de terugwerkende kracht van hun aanstelling in vaste dienst.

- 60 Het middel inhoudende dat in strijd met het gewettigd vertrouwen is gehandeld, moet dus eveneens worden verworpen.

### **Kosten**

- 61 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet, voor zover zulks is gevorderd, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.
- 62 Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven echter de kosten door de instellingen ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste.

### **HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),**

rechtdoende:

- 1) Verklaart de beroepen in de zaken 9/84 en 10/84 niet ontvankelijk.**
- 2) Verwerpt de beroepen in de zaken 87/77, 130/77 en 22/83.**
- 3) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.**

Due

Pescatore

Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 1985.

De griffier

P. Heim

De president van de Tweede kamer

O. Due