CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
26 juli 2017 [1]

Zaak C-326/16 P

LL
tegen

Europees Parlement

„Hogere voorziening – Beroep tot nietigverklaring – Voormalig lid van het Europees Parlement – Besluit tot terugvordering van de vergoedingen voor de uitoefening van parlementaire functies – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Klachtprocedure bij de organen van het Europees Parlement – Artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen van het statuut van de leden van het Europees Parlement – Kennisgeving van het bezwarend besluit – Aangetekende postzending die door de adressaat niet is afgehaald – Beroepstermijn – Artikel 263, zesde alinea, VWEU”

Inleiding

1. Met zijn hogere voorziening vraagt LL, voormalig lid van het Europees Parlement, om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie, LL/Parlement [2], waarbij zijn beroep tot nietigverklaring van met name het besluit van het Parlement tot terugvordering van een vergoeding die gedurende zijn mandaat van parlementslid aan hem was uitgekeerd, wegens te late instelling daarvan kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard.

2. Deze hogere voorziening werpt twee nieuwe vragen op over het procesrecht van de Unie, namelijk ten eerste de samenhang tussen de beroepsmogelijkheden – administratief en in rechte – tegen besluiten van het Parlement die voor de leden bezwarend zijn, en ten tweede de modaliteiten voor de kennisgeving van individuele besluiten wanneer de postverzending niet aan de adressaat kon worden overhandigd.

Toepasselijke bepalingen

3. Artikel 68, lid 1, „Terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen”, van het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende uitvoeringsbepalingen van het statuut van de leden van het Europees Parlement [3], luidt:

„Bedragen die ter uitvoering van onderhavige uitvoeringsbepalingen onverschuldigd zijn uitgekeerd, worden teruggevorderd. De secretaris-generaal geeft instructies teneinde deze bedragen onder het betrokken lid terug te vorderen.”

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Beschikking van 19 april 2016 (T-615/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:432; hierna: „bestreden beschikking”).

3 PB 2009, C 159, blz. 1, in de versie die van kracht is vanaf 21 oktober 2010 en zoals gewijzigd bij het besluit van het Bureau van het Europees Parlement van 5 juli en 18 oktober 2010 (PB 2010, C 283, blz. 9) (hierna: „uitvoeringsbepalingen”).

4. Artikel 72, „Betwisting”, van de uitvoeringsbepalingen bepaalt:

„1. Een lid dat van mening is dat deze uitvoeringsbepalingen door de ter zake bevoegde dienst jegens hem niet correct zijn toegepast, kan zich schriftelijk tot de secretaris-generaal wenden.

In het besluit dat de secretaris-generaal naar aanleiding van de klacht neemt worden de gronden vermeld waarop het is gebaseerd.

2. Een lid dat het niet eens is met het besluit van de secretaris-generaal kan binnen twee maanden na bekendmaking van het besluit van de secretaris-generaal verzoeken om doorverwijzing van de kwestie naar de quaestoren, die na raadpleging van de secretaris-generaal een besluit nemen.

3. Indien een partij bij de klachtenprocedure het niet eens is met het besluit van de quaestoren, dan kan hij of zij binnen twee maanden na bekendmaking van dit besluit verzoeken om doorverwijzing naar het Bureau, dat het uiteindelijke besluit neemt.

4. Dit artikel is eveneens van toepassing op de rechtsopvolger van een lid alsmede op voormalige leden en hun rechtsopvolgers.”

Voorgeschiedenis van het geding

5. Rekwirant is gedurende de zittingsperiode 1999-2004 lid geweest van het Parlement.

6. Nadat middels een onderzoek van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) was vastgesteld dat hij ten onrechte een vergoeding voor parlementaire bijstand ter hoogte van een bedrag van 37 728 EUR had ontvangen, heeft de secretaris-generaal van het Parlement op 17 april 2014 een besluit tot terugvordering van dat bedrag genomen. Van dat besluit is op 22 mei 2014 aan rekwirant kennisgegeven (hierna: „bestreden besluit”), met de debetnota van 5 mei 2014 waarin de wijze van terugvordering was aangegeven.

7. Rekwirant heeft een klacht ingediend tegen dat besluit en vroeg om doorverwijzing van de kwestie naar de quaestoren krachtens artikel 72, lid 2, van de uitvoeringsbepalingen.

8. Die klacht is door de quaestoren afgewezen bij brief van 3 december 2014, waarvan rekwirant de volgende dag zou hebben kennisgenomen.

9. Op 2 februari 2015 heeft rekwirant gevraagd om de kwestie door te verwijzen naar het Bureau van het Parlement, overeenkomstig artikel 72, lid 3, van de uitvoeringsbepalingen.

10. Bij besluit van 26 juni 2015 heeft het Bureau van het Parlement rekwirants klacht afgewezen (hierna: „besluit van het Bureau”).

11. Het Parlement stelt dat het besluit van het Bureau per aangetekende brief op 30 juni 2015 is verzonden naar het adres dat rekwirant in zijn klachtbrief had aangegeven. Die brief is door de Belgische post teruggezonden zonder door rekwirant te zijn afgehaald.

12. Op 10 september 2015 heeft rekwirant een e-mail van een ambtenaar van het Parlement ontvangen met daarbij het besluit van het Parlement alsmede de debetnota voor het betrokken bedrag.

Procedure voor het Gerecht en bestreden beschikking

13. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 november 2015, heeft rekwirant beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en van de debetnota van 5 mei 2014.

14. Ter onderbouwing van het beroep heeft hij twee middelen aangevoerd. Het eerste was ontleend aan de onwettigheid en de ongegrondheid van het litigieuze besluit, het tweede aan schending van de beginselen van verjaring, redelijke termijn, rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen.

15. Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep kennelijk niet-ontvankelijk verklaard wegens niet-inachtneming van de in artikel 263, zesde alinea, VWEU bedoelde beroepstermijn. Het Gerecht heeft aangegeven dat van het litigieuze besluit en de debetnota op 22 mei 2014 aan rekwirant was kennisgegeven, terwijl het beroep pas was ingesteld op 4 november 2015, dat wil zeggen meer dan 17 maanden na de datum van kennisgeving, en rekwirant geen geval van toeval of overmacht had aangevoerd.

Conclusies van partijen bij het Hof

16. Rekwirant verzoekt het Hof om de bestreden beschikking te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht. Het Parlement concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening en tot verwijzing van rekwirant in de kosten.

Analyse van de hogere voorziening

17. Ter onderbouwing van de hogere voorziening voert rekwirant vier middelen aan: 1) het ontbreken van een volledig onderzoek van het dossier door het Gerecht alsmede een onjuiste rechtsopvatting bij de toepassing van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen; 2) schending van artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht; 3) schending van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en 4) schending van de artikelen 133 en 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, voor wat zijn verwijzing in de kosten betreft.

18. Ik ben van mening dat allereerst het eerste middel van de hogere voorziening moet worden onderzocht.

Inleiding

19. In het kader van zijn eerste middel betoogt rekwirant dat hij in zijn verzoekschrift in eerste aanleg had aangegeven, dat hij bij de quaestoren en vervolgens bij het Bureau een klacht had ingediend tegen het litigieuze besluit. Hij verwijt het Gerecht dat het bij de berekening van de beroepstermijn geen rekening heeft gehouden met die omstandigheid, en dat het bovendien bij de toepassing van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen van een onjuiste rechtsopvatting is uitgegaan.

20. Het Parlement betwist rekwirants argumenten.

21. Ik merk op dat dit middel van de hogere voorziening in feite twee afzonderlijke grieven bevat, waarvan de eerste is ontleend aan een ontoereikende motivering van de bestreden beschikking en de tweede aan een onjuiste rechtsopvatting.

Motivering van de bestreden beschikking

22. Rekwirant verwijt het Gerecht dat het geen rekening heeft gehouden met het feit dat hij de in artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen bedoelde klachtprocedure had ingeleid.

23. Dat verwijt lijkt mij terecht.

24. Uit het verzoekschrift in eerste aanleg blijkt immers dat rekwirant na de kennisgeving van het litigieuze besluit overeenkomstig artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen eerst bij de quaestoren en vervolgens bij het Bureau, een klacht daartegen had ingediend. Voorts heeft hij in het verzoekschrift aangegeven dat die klacht tijdig was ingediend en dat hij bij e-mail van het Parlement van 10 september 2015 op de hoogte was gesteld van de afwijzing daarvan.

25. Met zijn oordeel dat het beroep tardief was omdat het meer dan zeventien maanden na de datum van kennisgeving van het litigieuze besluit was ingesteld (punten 7 en 9 van de bestreden beschikking), heeft het Gerecht echter nagelaten om zich uit te spreken over de gevolgen van die klachtprocedure voor de berekening van de beroepstermijn.

26. Bijgevolg is de bestreden beschikking op dat punt ontoereikend gemotiveerd.

Vermeende onjuiste rechtsopvatting bij de toepassing van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen

27. Voor zover uit de bestreden beschikking impliciet blijkt dat de indiening van een klacht krachtens artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen in geen geval invloed heeft op de berekening van de beroepstermijn bedoeld in artikel 263, zesde alinea, VWEU, stelt rekwirant dat het Gerecht die bepalingen niet op de juiste wijze heeft toegepast.

28. Die grief biedt het Hof de gelegenheid om artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen voor het eerst uit te leggen.

29. Die uitlegging heeft een niet te verwaarlozen praktisch belang, gelet op het groeiend aantal procedures over de toepassing van die bepaling.

30. Het Gerecht heeft zich reeds uitgesproken over de samenhang tussen de klacht krachtens artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen en het beroep in rechte, toen het uitspraak deed over de exceptie van niet-ontvankelijkheid in een thans aanhangige zaak, en wel bij de beschikking Le Pen/Parlement [4].

31. Volgens het Gerecht sluiten de twee beroepsmogelijkheden – administratief en in recht – elkaar niet uit, zodat het de verzoeker vrijstaat om een klacht in te dienen tegen het besluit van het Parlement op basis van artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen, tegelijkertijd met een beroep bij het Gerecht. Deze oplossing is gebaseerd op het feit dat artikel 72 een facultatieve klachtprocedure invoert, die geen opschortende werking heeft en geen voorwaarde vormt voor de instelling van een beroep in rechte. [5]

4 Beschikking van 24 oktober 2016 (T-140/16, niet gepubliceerd, EU:T:2016:645).

5 Zie beschikking van 24 oktober 2016 (T-140/16, niet gepubliceerd, EU:T:2016:645, punten 26-31). Zie eveneens beschikking van 6 maart 2017, Le Pen/Parlement (T-140/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:151 punt 30).

32. Met deze oplossing heeft het Gerecht het standpunt van het Parlement afgewezen, dat in die zaak had gesteld dat wanneer een lid een klacht tegen een besluit indient, hij niet tegelijkertijd een beroep in rechte daartegen kan instellen, omdat dat beroep prematuur zou zijn. [6] In casu voert het Parlement hetzelfde aan en betoogt dat artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen weliswaar niet een verplichte precontentieuze procedure voorschrijft, doch dat een lid, indien hij ervoor kiest om een klacht in te dienen, niet langer beroep in rechte kan instellen, maar de uitkomst van de klachtprocedure moet afwachten en eventueel het besluit tot afwijzing van de klacht moet betwisten.

33. Vaststaat dat artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen een facultatieve klachtprocedure tegen besluiten van het Parlement ten behoeve van parlementsleden invoert.

34. Bovendien moet deze bepaling mijns inziens aldus worden uitgelegd dat het gaat om een klachtprocedure die voorafgaat aan het beroep in rechte.

35. Uit de logica van administratieve geschillen volgt dat een administratieve beroepsmogelijkheid – of deze nu verplicht of facultatief is – moet voorafgaan aan de vordering in rechte. De klachtprocedure biedt een mogelijkheid van verzoening tussen de justitiabele en de administratie [7], teneinde een geschil te vermijden. Deze administratieve procedure heeft geen bestaansreden meer wanneer de belanghebbende een beroep in rechte tegen dezelfde handeling instelt.

36. Artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen voert dus een procedure in die van nature voorafgaat aan het geschil, ook al is de procedure voor de belanghebbende facultatief.

37. Wat de gevolgen van die procedure voor de beroepstermijn in de zin van artikel 263, zesde alinea, VWEU betreft, ben ik van mening dat de gebruikmaking van een precontentieuze procedure noodzakelijkerwijs geen invloed mag hebben op de termijn van het beroep in rechte. Een andere uitlegging zou afbreuk doen aan de nuttige werking van de precontentieuze procedure. Diezelfde overweging blijkt uit het beginsel dat in het administratief recht van bepaalde lidstaten geldt, namelijk dat elk administratief besluit het voorwerp kan vormen van een administratief verzoek dat – op voorwaarde dat het binnen de termijn van het beroep in rechte is ingediend – het verloop van die termijn onderbreekt [8].

38. Deze overweging ligt ook ten grondslag aan de oplossing die de wetgever expliciet heeft gekozen voor een voorafgaande klachtprocedure die verplicht is voorzien in de artikelen 90 en 91 van het statuut van de ambtenaren van de Europese Unie [9] – volgens welke de beroepstermijn loopt vanaf de dag waarop kennis wordt gegeven van het besluit tot afwijzing van de klacht.

6 Zie beschikking van 24 oktober 2016, Le Pen/Parlement (T-140/16, niet gepubliceerd, EU:T:2016:645, punt 22).

7 Arrest van 7 mei 1986, Rihoux e.a./Commissie (52/85, EU:C:1986:199, punt 12).

8 Zie in Frans recht artikel L. 411-2 van de code des relations entre le public et l'administration (wetboek voor de betrekkingen tussen het publiek en de administratie), volgens hetwelk „[t]egen elk administratief besluit binnen de termijn voor de instelling van een beroep in rechte een beroep ad hoc of een beroep bij een hoger bestuursorgaan kan worden ingesteld, waardoor het verloop van die termijn wordt onderbroken".

9 Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB 1968, L 56, blz. 1).

39. Volgens vaste rechtspraak maken de administratieve klacht en de afwijzing daarvan integrerend deel uit van een complexe procedure, die voorafgaat aan het beroep in rechte. Onder deze omstandigheden heeft een beroep tot nietigverklaring, zelfs indien het formeel tegen de afwijzing van de klacht is gericht, tot gevolg dat bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen het bezwarend besluit waartegen de klacht is ingediend [10]. Het beroep is ontvankelijk, of het nu is gericht tegen het besluit waartegen de klacht is ingediend of tegen het besluit tot afwijzing van de klacht, voor zover de klacht en het beroep binnen de termijn zijn ingediend c.q. ingesteld [11].

40. Mijns inziens gelden deze overwegingen evenzeer voor de klachtprocedure zoals voorzien in artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen.

41. Het Parlement beklemtoont echter dat de klachtprocedure van artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen, in tegenstelling tot die van de artikelen 90 en 91 van het statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, die verplicht is, facultatief is en dat daarvoor geen antwoordtermijn geldt die het handelen van de administratie beperkt.

42. Dit verschil lijkt mij in de onderhavige zaak evenwel niet relevant. Voorafgaande administratieve beroepen volgen dezelfde logica, namelijk die van een precontentieuze weg, ongeacht de vraag of zij verplicht dan wel facultatief zijn. Bovendien merk ik ten aanzien van het ontbreken van een antwoordtermijn voor de administratie op dat die termijn een noodzakelijke waarborg vormt indien het administratief beroep verplicht is, omdat het uitblijven van een antwoord van de administratie de instelling van het beroep in rechte kan vertragen. Is de administratieve procedure daarentegen facultatief, dan kan door het ontbreken van een antwoordtermijn niet de toegang tot de rechter worden beperkt, aangezien de verzoeker de mogelijkheid behoudt om op elk moment van voortzetting van de administratieve procedure af te zien en een beroep in rechte in te stellen.

43. Gelet op het voorgaande, ben ik van mening dat artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 263, zesde alinea, VWEU voorziene termijn voor de instelling van een beroep tot nietigverklaring, wordt onderbroken door de indiening van een klacht tegen het bezwarend besluit, op voorwaarde dat de klacht is ingediend binnen de vastgestelde termijn of, bij gebreke van een klachttermijn [12], binnen de beroepstermijn. De termijn begint opnieuw te lopen vanaf de dag waarop kennis wordt gegeven van het besluit tot afwijzing van de klacht.

44. Het beroep tot nietigverklaring dat volgt op de klachtprocedure heeft tot gevolg dat bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen het bezwarend besluit waartegen de klacht is ingediend. Zoals het Hof in verband met de klachtprocedure van de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut heeft vastgesteld [13], geldt dit zelfs wanneer het beroep formeel is gericht tegen de afwijzing van de klacht.

45. Indien het parlementslid bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instelt in plaats van een klacht in te dienen of alvorens de klachtprocedure is beëindigd, moet er overigens van worden uitgegaan dat hij afziet van de voortzetting van die voorafgaande procedure. Dit volgt uit het facultatieve karakter van de betrokken procedure, waarvan de (eventuele) voortzetting aan de keuze van de belanghebbende wordt overgelaten. Ik ben derhalve niet overtuigd door de oplossing die het Gerecht in de zaak Le Pen/Parlement [14] heeft gekozen.

10 Arresten van 17 januari 1989, Vainker/Parlement (293/87, EU:C:1989:8, punten 7 en 8), en 14 februari 1989, Bossi/Commissie (346/87, EU:C:1989:59, punten 9 en 10). Een uitzondering op deze regel vormt het geval waarin de afwijzing van de klacht een andere strekking heeft dan die van de handeling waartegen die klacht is ingediend (zie arrest van 21 september 2011, Adjemian e.a./Commissie, T-325/09 P, EU:T:2011:506, punt 32).

11 Arresten van 26 januari 1989, Koutchoumoff/Commissie (224/87, EU:C:1989:38, punt 7), en 21 september 2011, Adjemian e.a./Commissie (T-325/09 P, EU:T:2011:506, punt 33).

12 Artikel 72, lid 1, van de uitvoeringsbepalingen – dat in casu niet relevant is, voorziet niet in een klachttermijn.

13 Zie punt 39 van deze conclusie.

14 Zie punt 31 van deze conclusie.

46. Aangezien de bestreden beschikking impliciet berust op de overweging dat de termijn voor de instelling van beroep tegen het litigieuze besluit niet werd onderbroken door de indiening van de klacht krachtens artikel 72 van de uitvoeringsbepalingen, berust deze beschikking op een onjuiste rechtsopvatting.

47. Ik ben derhalve van mening dat de twee grieven van het onderhavige middel moeten worden aanvaard en dat de bestreden beschikking moet worden vernietigd, zonder dat de andere middelen van de hogere voorziening behoeven te worden onderzocht.

Gevolgen van de vernietiging

Algemene opmerkingen

48. Overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

49. In casu ben ik van mening dat het Hof over de gegevens beschikt die noodzakelijk zijn om definitief uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep. Het Hof is daarentegen niet in staat om uitspraak te doen over de gegrondheid ervan, aangezien het Gerecht in de bestreden beschikking het beroep slechts kennelijk niet-ontvankelijk heeft verklaard, zonder op de zaak ten gronde in te gaan.

50. Vast staat dat rekwirant, als adressaat van het litigieuze besluit, de hoedanigheid heeft om te handelen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU.

51. Het enige middel van niet-ontvankelijkheid dat het Parlement heeft aangevoerd, betreft de inachtneming van de beroepstermijn.

52. Het voert in dat verband twee argumenten aan, waarvan het eerste het verloop van de termijn betreft en het tweede de datum van kennisgeving van het besluit tot afwijzing van de klacht.

Verloop van de termijn

53. In de eerste plaats stelt het Parlement dat aangezien het beroep gericht is tegen het litigieuze besluit, en niet tegen het besluit van het Bureau tot afwijzing van de klacht, de beroepstermijn moet worden berekend vanaf de dag van kennisgeving van dat eerste besluit. Volgens het Parlement is die termijn dus met meerdere maanden overschreden.

54. Gelet op de hierboven uiteengezette overwegingen [15], kan dit argument niet slagen. De termijn voor de instelling van beroep tegen het litigieuze besluit is immers weliswaar beginnen te lopen, doch is onderbroken door de indiening van de klacht, en is in zijn totaliteit opnieuw beginnen te lopen op de dag van kennisgeving van het besluit van het Bureau tot afwijzing van de klacht. De datum van kennisgeving van dat besluit vormt dus het uitgangspunt voor de berekening van de beroepstermijn.

15 Zie punt 43 van deze conclusie.

Datum van kennisgeving van het besluit tot afwijzing van de klacht

55. In de tweede plaats betoogt het Parlement dat het beroep te laat is ingesteld, zelfs indien wordt uitgegaan van de dag waarop kennis is gegeven van het besluit tot afwijzing van de klacht. Van dat besluit is immers kennisgegeven per aangetekende verzending met ontvangstbevestiging, waarvoor de post op 30 juni 2015 een afhaalbericht heeft achtergelaten. Aangezien rekwirant het poststuk niet heeft afgehaald binnen de normale termijn van 15 dagen die de Belgische post voor het bewaren van het stuk hanteert, moet ervan worden uitgegaan dat van het besluit op 15 juli 2015, dat wil zeggen de dag waarop die termijn afliep, naar behoren is kennisgegeven. Volgens het Parlement is het niet relevant dat rekwirant op de dag waarop het afhaalbericht werd achtergelaten reeds naar het buitenland was verhuisd en niet meer op het aangegeven adres woonde, aangezien hij het Parlement niet op de hoogte had gesteld van zijn adreswijziging.

56. Rekwirant betwist dit argument en geeft aan dat hij bij e-mail van het Parlement op 10 september 2015 voor het eerst kennis heeft genomen van het besluit van het Bureau, en dat die datum dus moet worden aangehouden als datum van kennisgeving.

57. Om een beslissing te nemen over het door het Parlement aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid, moeten de modaliteiten voor de berekening van de beroepstermijn worden bepaald in het geval waarin van het bestreden besluit is kennisgegeven middels aangetekende verzending met ontvangstbevestiging.

58. Het betreft een belangrijk procedureel aspect, aangezien deze wijze van kennisgeving dikwijls wordt gebruikt door de instellingen.

59. Ik herinner eraan dat uit artikel 297, lid 2, derde alinea, VWEU blijkt dat van de besluiten die de adressaten vermelden, kennis wordt gegeven aan hen tot wie zij zijn gericht en dat zij door deze kennisgeving van kracht worden. In die bepaling is een algemeen beginsel van rechtszekerheid neergelegd op grond waarvan uit een individuele administratieve handeling voortvloeiende rechten en verplichtingen de adressaat niet kunnen worden tegengeworpen, zolang die handeling hem niet naar behoren ter kennis is gebracht. [16]

60. Overeenkomstig artikel 263, zesde alinea, VWEU moeten, voor een handeling waarvan kennis moet worden gegeven, beroepen tot nietigverklaring worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen vanaf de dag van kennisgeving van de handeling aan de verzoeker.

61. Volgens vaste rechtspraak is van een besluit naar behoren kennisgegeven in de zin van de artikelen 263, zesde alinea, en 297, lid 2, derde alinea, VWEU, wanneer het is meegedeeld aan de adressaat ervan en deze in staat is gesteld om daarvan kennis te nemen. [17]

62. De modaliteiten die voor de kennisgeving moeten worden toegepast om aan die vereisten te voldoen, mogen niet overdreven formeel zijn, doch moeten wel in overeenstemming zijn met de algemene rechtsbeginselen, met name het beginsel van behoorlijk bestuur. [18]

63. Met betrekking tot de kennisgeving middels aangetekende verzending met ontvangstbevestiging merk ik op dat wanneer de zending aan de verzender wordt teruggestuurd, omdat deze door de adressaat niet is afgehaald, het duidelijk is dat deze niet aan hem kon worden overhandigd.

16 Zie de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Seattle Genetics (C-471/14, EU:C:2015:590, punt 42).

17 Arresten van 21 februari 1973, Europemballage en Continental Can/Commissie (6/72, EU:C:1973:22, punt 10); 11 mei 1989, Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer (193/87 en 194/87, niet gepubliceerd, EU:C:1989:185, punt 46), en 13 juli 1989, Olbrechts/Commissie (58/88, EU:C:1989:323, punt 10). Zie eveneens beschikking van 2 oktober 2014, Page Protective Services/EDEO (C-501/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2259, punt 30).

18 Zie in die zin beschikkingen van 3 juli 2014, Duitsland/Commissie (C-102/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2054, punt 32, en 2 oktober 2014, Page Protective Services/EDEO (C-501/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2259, punt 31).

64. Het Parlement stelt echter dat een dergelijke kennisgeving moet worden aangemerkt als een naar behoren verrichte kennisgeving wanneer de adressaat, die is gewaarschuwd door een afhaalbericht dat op zijn woonadres is achtergelaten, de zending niet binnen de door de post gehanteerde termijn afhaalt.

65. Het Parlement verwijst in dat verband naar de beschikking AG/Parlement [19], waarin het Gerecht voor ambtenarenzaken heeft vastgesteld dat de regelmatigheid van een kennisgeving bij aangetekende brief afhangt van de eerbiediging van de „nationale regels op het gebied van de postbezorging". Ofschoon het naliet om te preciseren welke nationale regels het toepaste, heeft het Gerecht voor ambtenarenzaken bovendien geoordeeld dat wanneer de adressaat de aangetekende brief niet afhaalt binnen de termijn welke de nationale postdienst hanteert, ervan moet worden uitgegaan dat het besluit op de datum waarop die termijn afloopt naar behoren ter kennis van de adressaat is gebracht. [20]

66. Ik merk op dat het vermoeden dat een kennisgeving naar behoren heeft plaatsgevonden, in het nationale recht van sommige lidstaten onder bepaalde voorwaarden bestaat, zelfs wanneer de adressaat de aangetekende brief niet afhaalt. Meer bepaald, in het kader van civiele procedures kan door de mogelijkheid van vaststelling dat de kennisgeving van de proceshandeling wordt geacht te hebben plaatsgevonden, het recht op effectieve rechterlijke bescherming van de verzoeker worden gewaarborgd, aangezien de onmogelijkheid om een rechterlijke beslissing te verkrijgen wegens problemen bij de kennisgeving aan de verwerende partij een rechtsweigering tot gevolg kan hebben. [21] Zelfs in het geval waarin een dergelijk vermoeden in het nationale recht bestaat, verschillende de voorwaarden waaronder dit geldend kan worden gemaakt per lidstaat. [22]

67. Ik ben van mening dat de eventuele invoering van een dergelijk vermoeden in het procesrecht van de Unie, tot de uitsluitende bevoegdheid van de wetgever behoort.

68. Gelet op het vereiste van rechtszekerheid dat aan de toepassing van de wettelijke termijnen is verbonden, moet de mogelijkheid om een nieuwe regel in te voeren voor de kennisgeving van individuele besluiten, die rechtsgevolgen zou hebben voor de datum waarop die besluiten van kracht worden en voor de berekening van de beroepstermijn, immers worden voorbehouden aan de wetgever. Dit geldt temeer daar de toepassing van het betrokken vermoeden vergezeld moet gaan van precieze, vooraf vastgestelde modaliteiten, met name de uniforme afloopdatum waarop van de zending wordt geacht te zijn kennisgegeven, aangezien de door de postdiensten toegepaste termijnen per land, dienst en aard van de zending verschillen.

19 Beschikking van 16 december 2010 (F-25/10, EU:F:2010:171, punt 40).

20 Beschikking van 16 december 2010, AG/Parlement (F-25/10, EU:F:2010:171, punt 44).

21 Arrest van 21 oktober 2015, Gogova (C-215/15, EU:C:2015:710, punt 46).

22 In Pools recht bepaalt artikel 44, lid 1, van de Kodeks postępowania administracyjnego (wetboek van de administratieve rechtsvordering) van 14 juni 1960 (Dz.U. van 1960, nr. 30, volgnr. 168; t.j. Dz. U. van 2016, volgnr. 23) dat de kennisgeving van de proceshandeling onder bepaalde voorwaarden wordt geacht te hebben plaatsgevonden na afloop van de termijn van 14 dagen bewaring door de bevoegde post. In Litouws recht bepaalt de nieuwe versie van artikel 123, lid 3, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, dat van kracht is sinds 1 juli 2017 (CPK, 2016 m. lapkričio 8 d. įstatymo Nr. XII-2751 redakcija), dat de kennisgeving van een proceshandeling onder voorbehoud van eerbiediging van de door de regering vastgestelde modaliteiten, wordt geacht te hebben plaatsgevonden na het verstrijken van de termijn van 30 dagen na afgifte van het afhaalbericht op het officiële adres dat de adressaat heeft opgegeven. Voor zover mij bekend, bestaat een dergelijk vermoeden niet in Frans recht, zodat er niet van kan worden uitgegaan dat van de handeling is kennisgegeven wanneer de aangetekende brief wordt geretourneerd zonder te zijn afgehaald (zie Cour de cassation, 2e civ. 16 jan. 2014, nº 13-10.108: JurisData nr. 2014-000467). Het Duits recht bevat gedetailleerde regels voor de verschillende manieren van kennisgeving van proceshandelingen: zie, van de administratieve procedure, de artikelen 3 tot en met 5 van het Verwaltungszustellungsgesetz van 12 augustus 2005 (BGBl. 2005 I, blz. 2354) en, voor de civiele procedure, de artikelen 171 en 177 tot en met 181 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

69. Bovendien merk ik op dat de door het Parlement voorgestelde extensieve uitlegging van de modaliteiten voor de kennisgeving van individuele besluiten, in strijd zou zijn met het recht op een effectieve rechterlijke bescherming zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten alsmede met het beginsel in dubio pro actione, volgens hetwelk in geval van twijfel de voorkeur moet worden gegeven aan een uitlegging van de procedurele bepalingen die de belanghebbenden niet hun recht op een beroep in rechte ontneemt. [23]

70. Bij gebreke van expliciete bepalingen in die zin [24], kan een instelling van de Unie zich mijns inziens dus niet baseren op een vermoeden dat een kennisgeving naar behoren heeft plaatsgevonden, wanneer de adressaat de aangetekende brief niet binnen de door de postdienst gehanteerde termijn afhaalt.

71. Het ontbreken van een dergelijke regel in het Unierecht kan overigens niet worden verholpen door een verwijzing naar het nationale recht.

72. Noch artikel 263, zesde alinea, VWEU noch artikel 297, lid 2, VWEU verwijst voor de bepaling van de betekenis of de strekking van het begrip „kennisgeving” naar het nationale recht.

73. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd. [25] Met betrekking tot de beroepstermijnen moet door een dergelijke uitlegging eveneens kunnen worden vermeden dat er sprake is van discriminatie bij de rechtsbedeling. [26]

74. Dit vereiste van autonome en uniforme uitlegging geldt in casu des te meer, daar het gaat om een begrip van primair Unierecht dat ertoe strekt om de datum te bepalen waarop besluiten van de instellingen rechtsgevolgen beginnen te krijgen.

75. Een verwijzing naar het nationale recht zou dit vereiste in gevaar brengen, aangezien de nationale bepalingen aanzienlijk verschillen zowel ten aanzien van de mogelijkheid om te vermoeden dat de kennisgeving heeft plaatsgevonden, ondanks het feit dat de zending niet aan de adressaat ervan kon worden overhandigd, als ten aanzien van de modaliteiten van dat vermoeden.

76. Voor zover het Parlement stelt dat het mocht vertrouwen op het Belgische adres dat rekwirant in zijn klacht had aangegeven, merk ik ten eerste op dat er mijns inziens geen expliciete regel bestaat die vereist dat een partij bij de betrokken klachtprocedure de instelling op de hoogte stelt van een wijziging van haar adres. [27] Het Parlement geeft evenmin aan dat het rekwirant op de hoogte heeft gesteld van die eventuele verplichting. Ten tweede en zelfs al wordt ervan uitgegaan dat een dergelijke verplichting bestaat, beroept het Parlement zich op geen enkele rechtsregel die preciseert wat de gevolgen zijn van het verzuim om dergelijke informatie mee te delen. In die context lijkt de verwijzing

23 Arrest van 26 september 2013, PPG en SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:594, punt 33); zie tevens conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Mülhens/BHIM (C-206/04 P, EU:C:2005:673, punt 35); van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak PPG en SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:193, punt 82), en van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona in de zaak Nissan Jidosha/BHIM (C-207/15 P, EU:C:2016:190, punt 66).

24 Zo geldt volgens vaste rechtspraak van het Gerecht de kennisgeving aan de vertegenwoordiger van een verzoeker bijvoorbeeld alleen als kennisgeving aan de adressaat, wanneer een dergelijke vorm van kennisgeving uitdrukkelijk is voorgeschreven of door partijen is overeengekomen [arrest van 5 november 2014, Mayaleh/Raad (T-307/12 en T-408/13, EU:T:2014:926, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bijzondere bepalingen voor de kennisgeving middels aangetekende zendingen zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor kennisgevingen door het Bureau van de Europese Unie voor intellectuele eigendom, in artikel 62, lid 3, van verordening (EG) nr. 2868/95 van de Commissie van 13 december 1995 tot uitvoering van verordening (EG) nr.40/94 van de Raad inzake het gemeenschapsmerk (PB 1995, L 303, blz. 1).

25 Arrest van 15 oktober 2015, Axa Belgium (C-494/14, EU:C:2015:692, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Zie in die zin arrest van 26 november 1985, Cockerill-Sambre/Commissie (42/85, EU:C:1985:471, punt 10), en beschikking van 29 januari 2014, Gbagbo/Raad (C-397/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:46, punt 7 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 In Pools recht bijvoorbeeld dient de overheid de verzoeker of zijn vertegenwoordiger op de hoogte te stellen van de wettelijke verplichting, opgenomen in artikel 41, lid 1, van het wetboek van de administratieve procedure, om elke adreswijziging mee te delen, en zijn aandacht te vestigen op de gevolgen van een eventueel verzuim voor de kennisgeving van proceshandelingen, voorzien in lid 2 van dat artikel. Zie artikel 41, leden 1 en 2, van het wetboek van de administratieve procedure.

naar het nationale recht mij onvoldoende, daar de regels per lidstaat verschillen. Voorts zou dan de vraag rijzen of de toe te passen nationale bepalingen die van het Belgisch recht zijn of van het recht van het land waarin rekwirant op het moment van kennisgeving zijn gewone verblijfplaats heeft. In elk geval moet worden opgemerkt dat rekwirant, ofschoon hij heeft verzuimd om het Parlement op de hoogte te stellen van zijn adreswijziging na de indiening van de klacht, in die klacht eveneens zijn e-mailadres en zijn telefoonnummer had aangegeven, die volgens hem ongewijzigd zijn gebleven.

77. Hieruit volgt dat er, in tegenstelling tot hetgeen het Parlement betoogt, niet van kan worden uitgegaan dat van het besluit van het Bureau tot afwijzing van rekwirants klacht op 15 juli 2015 is kennisgegeven.

78. Aangaande de datum van kennisgeving van dat besluit merk ik op dat het de taak is van de partij die zich beroept op de te late instelling van het beroep, om het bewijs te leveren van de datum waarop dat besluit is meegedeeld aan de adressaat ervan [28].

79. Daar het Parlement niet het tegenbewijs heeft geleverd, moet worden vastgesteld dat het besluit van het Bureau rekwirant dus is meegedeeld bij e-mail van 10 september 2015.

80. Ik merk op dat rekwirant het betrokken e-mailadres met name in zijn klachtbrief van 2 februari 2015 aan het Parlement heeft meegedeeld, zodat partijen dit communicatiemiddel dus stilzwijgend hebben geaccepteerd. In zijn memorie van antwoord geeft het Parlement zelf aan dat het de betrokken e-mail heeft verzonden teneinde het beginsel van behoorlijk bestuur te eerbiedigen. Bovendien heeft rekwirant onmiddellijk de ontvangst van de e-mail bevestigd, zodat niet kan worden gesteld dat hij heeft geprobeerd om de modaliteiten voor kennisgeving te omzeilen.

81. Aangezien van het besluit tot afwijzing van de klacht is kennisgegeven op 10 september 2015, is de termijn om beroep in te stellen tegen het litigieuze besluit waartegen die klacht was ingediend, verstreken op 20 november 2015. Het onderhavige beroep, dat is ingesteld op 4 november 2015, is derhalve niet tardief.

82. Gezien de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat de bestreden beschikking moet worden vernietigd, dat het door het Parlement aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen en dat de zaak voor een uitspraak ten gronde moet worden terugverwezen naar het Gerecht.

Conclusie

83. Ik geef het Hof derhalve in overweging de hogere voorziening toe te wijzen, de beschikking van 19 april 2016, LL/Parlement (T-615/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:432), te vernietigen, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

28 Arrest van 13 juli 1989, Olbrechts/Commissie (58/88, EU:C:1989:323, punt 10).