CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 12 NOVEMBER 1969[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de zaak waarover ik mij thans heb uit te spreken, heeft het Hof te onderzoeken of aan een ambtenaar van de Commissie binnen haar bestuurlijke hiërarchie een post werd toegewezen, die met de aard van zijn werkzaamheden overeenstemt en of de inpassing van zijn ambt in de salaristabel juist voorkomt. Daarbij moet van de navolgende feiten worden uitgegaan.

De ambtenaar die in beroep is gekomen, trad op 8 oktober 1958 bij de Commissie van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie in dienst. Hij werd belast met de leiding van de afdeling Financiële Diensten en ontving een salaris overeenkomende met de rang A 3. Bij besluit van 31 mei 1961 benoemde de Commissie hem op grond van het destijds geldende reglement tot rekenplichtige voor de huishoudelijke begroting en bij besluit van 19 december 1961 ook tot rekenplichtige voor de begroting voor onderzoek en investeringen. Als zodanig stond hij rerhtstreeks onder de Directeur-Generaal Financiën. Na de inwerkingtreding van het personeelsstatuut van de Gemeenschap werd hij bij besluit van 6 maart 1963 vast aangesteld. Zijn taak, titel en rang bleven ongewijzigd.

Reeds toen was verzoeker het met de waardering van zijn functie niet eens. Hij wendde zich derhalve op 7 september 1966 tot de Commissie met een administratief beroepschrift, waarin hij verzocht hem met terugwerkende kracht tot 31 mei 1961 de rang A 2 toe te kennen. Hij had hiermede evenwel geen succes. Op 12 december 1966 deelde het Directoraat-Generaal Administratie hem mede, dat de Commissie zijn indeling geheel met het Stattut in overeenstemming achtte.

Niet lang daarna kwam het tot de fusie van de uitvoerende organen der drie Gemeenschappen. In het kader van de daardoor nodig geworden herstructurering der administratie zag verzoeker zich bij besluit van de Commissie van 21 mei 1968 met behoud van rang per 4 juni 1968 belast met de taak van hoofd van de afdeling Financiën, Thesaurie en Boekhouding van het Directoraat-Generaal Begrotingen, Directoraat Huishoudelijke Begroting en Financiën. Op voorstel van één harer leden van 24 juli 1968 besloot de Commissie bovendien door middel van een schriftelijke procedure verzoeker als hoofd van de afdeling Financiën, Thesaurie en Boekhouding tot rekenplichtige voor de Huishoudelijke Begroting en voor de Begroting voor onderzoek en investeringen te benoemen. Hieraan werd uitdrukkelijk vastgehouden in een nota van het secretariaat-generaal der Commissie van 1 augustus 1968 en in het proces-verbaal van haar zitting van 18 december 1968. Betekening van het besluit aan verzoeker vond plaats op 24 maart 1969.

Reeds tevoren, namelijk op 14 oktober 1968, wendde verzoeker zich krachtens artikel 90 van het Personeelsstatuut langs administratiefrechtelijke weg tot de Commissie met verzoek het besluit van 30 juli 1968 aan te vullen door indeling van zijn ambt in de rang A 1. Zulks ware volgens hem in overeenstemming met zijn taak als rekenplichtige der Commissie en zou voorts moeten dienen om te vermijden, dat hij zou komen te staan onder een ambtenaar van wie de rekenplichtige volkomen onafhankelijk dient te zijn. In ieder geval mocht hij zijns inziens aanspraak maken op toekenning van de rang A 2 met vermelding dat zijn ambtelijke taak met de rang A 1 overeenkomt.

Dit administratief beroep bleef onbeantwoord. Na afloop van de in artikel 91 van het Personeelsstatuut genoemde termijn ging hij er dan ook van uit, dat de Commissie zijn verzoek stilzwijgend had afgewezen. Hij wendde zich daarom op 10 februari 1969 tot het Hof van Justitie.

Hij concludeerde dat het den Hove behage:

1. te verklaren voor recht, dat hij als rekenplichtige rechtstreeks en uitsluitend onder het gezag der Commissie staat en met de Directeuren-Generaal-ordonnateurs moet worden gelijkgesteld;
2. te verklaren voor recht dat het besluit der Commissie van 30 juli 1968, waar-

1 — Vertaald uit het Duits.

bij hij tot rekenplichtige werd benoemd, moet worden geacht het besluit van 21 mei 1968, houdende zijn benoeming tot hoofd van een afdeling van het Directoraat Huishoudelijke Begroting en Financiën, in die zin te hebben gewijzigd;

3. te verstaan, dat aan verzoeker met ingang van 30 juli 1968 de rang A 1 moet worden toegekend.

Wat dit laatste punt betreft, vordert verzoeker *subsidiair* in ieder geval te verklaren voor recht, dat de Commissie verplicht is om binnen twee maanden na het te wijzen arrest verzoekers rang aan te passen aan zijn functie van rekenplichtige en het besluit, waarin zij op 14 december 1968 verzoekers administratief beroep stilzwijgend afwees, zal hebben in te trekken.

De Commissie acht al deze vorderingen ongegrond. Zij concludeert derhalve tot afwijzing.

In hoeverre de vordering voor toewijzing vatbaar is, zal ik thans nagaan. Daarbij zal moeten worden ingegaan op een reeks argumenten welke volgens verzoeker zijn aanspraak op wijziging van zijn rang en van de administratieve structuur kunnen rechtvaardigen.

1. Wel het minst kan verzoeker bereiken met de door hem aangewende poging om zijn functie alleen aan de hand van het organigram der Commissie te zien gewaardeerd. Deze maatstaf, waarmede wij reeds in andere zaken te maken kregen, brengt namelijk juist voor de hogere rangen mede, dat met zeer algemeen geformuleerde criteria moet worden gewerkt, zodat de administratie bij haar beoordeling in vergaande mate vrij is. In het algemeen kan van deze criteria worden gezegd, dat zij, in abstracto bezien, het nauwelijks mogelijk maken vast te stellen, dat de Commissie van haar vrijheid van beoordeling geen juist gebruik gemaakt heeft.

Wat het onderhavige geval betreft moet worden toegegeven, dat de bevoegdheden van de rekenplichtige der Commissie bij de uitvoering van de begroting (dat wil zeggen bij de ontvangst der inkomsten, de betaling van uitgaven, het beheer en de bewaring van geldelijke middelen en goederen der Commissie) bepaald indrukwekkend zijn. Dit geldt ook voor zijn leidinggevende taak bij de inventarisatie van het vermogen der Gemeenschap, het opmaken van een overzicht over haar vermogen en schulden en de registratie van ontvangsten en uitgaven. Ik mag in zoverre verwijzen naar de artikelen 22, 26, 27, 35, 41, 42, 43, 44 en 45 van het Financieel Reglement van 30 juli 1968 (Publikatieblad no. 1199). De bepalingen van het Financieel Reglement maken trouwens ook duidelijk, dat de rekenplichtige niet met een formeel onderzoek kan volstaan. In feite wordt — bijvoorbeeld in artikel 26 — gezegd, dat de rekenplichtige heeft te waken voor de bewaring van de rechten van de Gemeenschappen en — in artikel 43 — dat hij de betaling moet opschorten ingeval van technische vergissingen of wanneer mag worden aangenomen, dat de betaling niet bevrijdend is. In een speciale bepaling (artikel 49) wordt hij dan ook voor de door hem verrichte betalingen disciplinair en eventueel geldelijk aansprakelijk gesteld. Ook kan hij zich tegen de risico's waaraan hij ingevolge artikel 49 blootstaat, ten dele op kosten van de Gemeenschap doen verzekeren.

Nochtans — en ondanks het feit dat na de fusie van de uitvoerende organen de taak van de rekenplichtige kwantitatief aanzienlijk is toegenomen — voert hetgeen wij tot dusver overwogen niet tot de conclusie, dat de Commissie bij het toekennen van de rang A 3 aan de rekenplichtige en wat zijn plaatsing binnen de bestuurlijke hiërarchie betreft een fout zou hebben begaan. De aan het Financieel Reglement te ontlenen gegevens betreffende de aard van de door de rekenplichtige te verrichten werkzaamheden zijn daartoe nu eenmaal onvoldoende, niet in de laatste plaats omdat in het organigram der Commissie ook met betrekking tot lagere rangen van soortgelijke controlerende bevoegdheden gewag wordt gemaakt.

2. In gevallen als het onderhavige komt men als verzoeker het verst, wanneer men zijn rechtspositie vergelijkt met de rang die aan ambtenaren met een gelijkwaardige taak werd toegekend. Zodanige vergelijking is door verzoeker in meer dan één opzicht beproefd. Hij acht het vooral van belang aandacht te schenken aan de hiërarchische positie van de eveneens bij de uitvoering van de begroting betrokken ordonnateurs en financiële controleur. Omdat zij in de rang A 1 zijn ingedeeld, moet volgens verzoeker hetzelfde gelden voor de rekenplichtige, wiens ambt met de taken van de ordonnateurs en van de financiële controleur correleert. Laat ons dit nader bezien.

a) Wat de ordonnateurs betreft, zou ik al aanstonds willen zeggen dat reeds de omschrijving van hun taak in het Financieel Reglement bij mij ernstige twijfel aan de juistheid van de door verzoeker gemaakte vergelijking deed rijzen. Aan het Financieel Reglement ontlenen wij namelijk, dat de ordonnateurs in het algemeen bevoegd zijn betalingsverplichtingen aan te gaan, vast te stellen ten aanzien van welke rechten een vordering moet

plaats hebben en ontvangstbewijzen en betalingsstukken af te geven (artikelen 22, 25 en 35 van het Financieel Reglement). Zij hebben zich daarbij in vergaande mate met het materieel onderzoek in te laten. Zo omvat de betaalbaarstelling door de ordonnateurs volgens artikel 32 de verificatie van de rechten van de schuldeiser, vaststelling en verificatie van het bestaan en het bedrag van de vordering en verificatie van de opeisbaarheid. Volgens artikel 37 moeten bij het betalingsstuk de oorspronkelijke bewijsstukken worden gevoegd, waarop de juistheid der te betalen bedragen, de ontvangst van de leveranties of de verrichting van de dienst moet worden bevestigd. Het beeld wordt door verdere taken afgerond. Zo verleent de ordonnateur bij aanbestedingen volgens artikel 53 goedkeuring tot een overeenkomst met degene die het laagste bod doet. Volgens artikel 69 moet de ordonnateur bij vervreemding of verdwijning van op de inventarislijsten voorkomende goederen een verklaring opmaken, waarin met name melding dient te worden gemaakt van de mogelijkheid tot verplichte vervanging van een en ander door een ambtenaar van de Gemeenschappen of iemand anders.

Reeds wanneer wij de taken van de ordonnateur aldus hebben gekarakteriseerd, is de conclusie gewettigd dat zij een grotere mate van verantwoordelijkheid impliceren dan die waarmede de rekenplichtige is belast, zodat een gelijke behandeling niet noodzakelijk is.

Aarzelt men nochtans zich in dergelijke netelige appreciatiekwesties te begeven, dan blijft de Commissie niettemin een beslissend argument ten dienste staan. Het is namelijk in feite niet zo, dat het ambt van de ordonnateurs *als zodanig* in de rang A 1 is ingedeeld. Veeleer is het zo, dat zij zich deze rang zagen toegekend omdat zij *Directoraten-Generaal* leiden, dat wil zeggen in verband met hun taak als Directeur-Generaal, welke natuurlijk veel verder gaat dan het eigenlijke financiële beheer. Later kwam hun — financiële — ordonnateurstaak erbij, namelijk toen de Commissie gebruik maakte van de mogelijkheid om de primair aan haarzelf toekomende ordonnateursbevoegdheden te delegeren. Deze delegatie vond trouwens in zeer verschillende mate plaats, dat wil zeggen dat lang niet alle Directeuren-Generaal zich met *een zelfde* mate van financiële verantwoordelijkheid zagen belast, terwijl deze delegatie bovendien niet tot het niveau der Directeuren-Generaal beperkt bleef.

Daarmede is komen vast te staan, dat het voor de beoordeling van verzoekers vordering tot niets leidt zijn ambtstaak met die der ordonnateurs te vergelijken.

b) Evenzo is het gesteld met de verwijzing naar de rechtspositie van de financiële controleur. In feite kan van diens ambtstaak veel eerder dan van de werkzaamheden van de rekenplichtige worden gezegd, dat zij met de bevoegdheden van de ordonnateur correleren. De financiële controleur houdt namelijk blijkens de artikelen 24, 30 en 39 van het Financieel Reglement toezicht op de door de ordonnateurs aangegane betalingsverplichtingen en verstrekte betalingsopdrachten. Bovendien moet volgens artikel 61 bij vervreemding van op de inventarislijst voorkomende goederen op de verklaring van de ordonnateur het visum van de financiële controleur worden gesteld. — Ook van zijn bevoegdheden tot onderzoek kan worden gezegd, dat ze in vergaande mate van materiële strekking zijn, immers (volgens artikel 30) gaat het hier niet slechts om onderzoek naar de beschikbaarheid der kredieten, doch ook om onderzoek of „de uitgave op regelmatige wijze is tot stand gekomen en overeenstemt met de desbetreffende bepalingen". In dit verband mag het voorschrift van artikel 31 niet worden vergeten. Volgens dit artikel moet, wanneer het visum voor het aangaan van een betalingsverplichting wordt geweigerd, het desbetreffend voorstel ter beslissing aan het hoogste gezag van de instelling worden voorgelegd en kan de financiële controleur ook wanneer dit hoogste gezag machtiging tot het aangaan van de betalingsverplichting verleent, zijn visum weigeren wanneer de beschikbaarheid der kredieten in het geding is. Zulke zeer vergaande bevoegdheden werden aan de rekenplichtige evenwel niet toegekend. — Welke betekenis aan het ambt van de financiële controleur volgens het Financieel Reglement toekomt, blijkt trouwens reeds uit het feit dat alle maatregelen inzake zijn aanstelling, bevordering enzovoort volgens artikel 24 van het Financieel Reglement ter informatie aan de Raad moeten worden medegedeeld, terwijl voor zoveel de rekenplichtige betreft in artikel 68 slechts kennisgeving aan de Controlecommissie is voorzien.

Zonder mij in de vraag te verdiepen, of aan de financiële controleur de rang van Directeur-Generaal niet reeds daarom terecht werd toegekend, omdat de door hem geleide administratieve eenheid qua omvang en belang als Directoraat-Generaal mag worden beschouwd, geloof ik derhalve te mogen vaststellen, dat ook vergelijking van verzoekers ambtelijke taak met die van de financiële controleur niet kan leiden tot de conclusie, dat bij verzoekers ambtelijke indeling een fout is begaan. Dit wordt ook niet anders door het ervaringsfeit, dat de rekenplichtige volgens artikel 49 voor

de door hem verrichte betalingen niet slechts disciplinair, doch eventueel ook geldelijk aansprakelijk is, terwijl artikel 47 voor de financiële controleur die toelaat dat de kredieten worden overschreden dan wel zich in de uitoefening van zijn taak aan grove nalatigheid schuldig maakt, slechts disciplinaire aansprakelijkheid voorziet. Daarmede is namelijk over het — alleen beslissende — niveau der taken niets gezegd, nog helemaal afgezien van het feit dat tegenover de financiële aansprakelijkheid van de rekenplichtige de in artikel 49, lid 3, voorziene mogelijkheid staat om een verzekering te sluiten waarvan de kosten gedeeltelijk door de Commissie worden gedekt.

3. Een derde argument van verzoeker heeft betrekking op de in het Financieel Reglement voorgeschreven scheiding van de functies van de ordonnateurs en de rekenplichtige en op de noodzakelijke onafhankelijkheid van de rekenplichtige ten opzichte van de ordonnateurs en de financiële controleur. Hij betoogt, dat hierop herhaaldelijk door de Controlecommissie is gewezen. Daarom mag volgens hem de rekenplichtige alleen rechtstreeks onder de Commissie staan en alleen jegens haar aansprakelijk zijn. Nu verzoeker zich echter alleen van de in het Financieel Reglement voorziene taken had te kwijten, is het met genoemde eisen niet te verenigen de door hem geleide administratieve eenheid in een Directoraat-Generaal en in een Directoraat onder te brengen.

Van dit betoog kan worden gezegd, dat het uitgangspunt stellig juist is. Zulks blijkt uit artikel 22 van het Financieel Reglement en uit het feit dat de rekenplichtige na overlegging van de rekening rechtstreeks door de Commissie moet worden gedechargeerd. — Daarmede staat evenwel niet tevens vast, dat aan verzoeker de rang A 1 moet worden toegekend. Zijn onafhankelijkheid kan namelijk ook zonder toekenning van die rang in overeenstemming met de eisen van het Financieel Reglement genoegzaam worden verzekerd. Dit is in feite ook gebeurd in het besluit der Commissie, waarbij hij tot rekenplichtige werd benoemd; immers in artikel 2 wordt met zoveel woorden gezegd: „Dans l'exercice de leurs fonctions le comptable et les comptables subordonnés relèvent directement de la Commission". Dit kan alleen betekenen, dat ambtenaren van hogere rangen, en wel ook ambtenaren van het Directoraat-Generaal Begrotingen, aan verzoeker in zijn hoedanigheid van rekenplichtige geen aanwijzingen mogen geven. In zoverre vertoont dit geval inderdaad enige overeenstemming met de Zaak 28-64 [1], waarin het ging om het waarderen van de taak van de financiële controleur van de Raad van Ministers. Het Hof van Justitie heeft er destijds op gewezen, dat de onafhankelijkheid van de verzoeker en het feit, dat zijn controle ook handelingen van ambtenaren van zeer hoge rang betreft, niets zegt over de kwalificatie der hem toevertrouwde taken, zoals ook irrelevant is dat verzoeker rechtstreeks onder een Directeur-Generaal is geplaatst. Mutatis mutandis moet dit ook in dit geding gelden.

Ten slotte wil ik er — met de Commissie — nog op wijzen, dat de individuele ambtenaren voor wat de administratieve structuur en de organisatie van de diensten der Commissie betreft, toch reeds over geringe beroepsmogelijkheden — en mogelijkheden rechterlijke controle uit te lokken — beschikken. Verzoeker kon in zoverre eigenlijk alleen maar betogen, dat volgens het organigram der Commissie ambtenaren die rechtstreeks onder de Commissie staan, alleen maar in de rang A 1 mogen worden geplaatst. Dat dit niet juist is, blijkt echter reeds uit de tekst van dit organigram. Dit houdt namelijk in, dat in bepaalde gevallen ook ambtenaren in de rang A 2 rechtstreeks onder de Commissie kunnen staan. Bovendien ware er echter op te wijzen, dat de Commissie uiteraard met geen enkele bepaling van het Personeelsstatuut in strijd handelt wanneer zij ook andere diensten en administratieve eenheden rechtstreeks onder zich plaatst.

Inderdaad blijkt dus, dat verzoekers verwijzing naar de noodzakelijke onafhankelijkheid van de rekenplichtige en naar het feit dat hij rechtstreeks onder de Commissie staat, geen argumenten oplevert om hem, zoals hij verlangt, de rang A 1 toe te kennen.

4. In dezelfde zin moet onze conclusie luiden voor de stelling van verzoeker, dat de door hem geleide afdeling met de diensten „Financiën", „Thesaurie" en „Boekhouding" in het kader van de E.E.G.-Commissie een administratieve eenheid heeft gevormd, die onder leiding van een Directeur-Generaal stond.

De Commissie heeft er hiertegenover namelijk terecht op gewezen, dat de door verzoeker genoemde administratieve eenheid van de E.E.G.-Commissie in feite ook andere diensten omvatte (en wel: de afdelingen Begroting en Financiële Controle). Wanneer echter slechts in zo geringe mate van vergelijking sprake kan zijn, is het duidelijk dat aan de vroegere administratieve structuur van de E.E.G.-Commissie voor de beoordeling van het onderhavige geval geen argument kan worden ontleend.

1 — deel XI, blz. 313.

5. Ten slotte zal tegen verzoekers beroep nog kunnen worden ingebracht, dat blijkbaar geen van de vroegere uitvoerende organen aan zijn rekenplichtige de rang A 1 heeft toegekend. Geen dezer ambtenaren bekleedde een hogere rang dan de rang A 3. Wegens het verschil in omvang der te vervullen taken kan aan deze opmerking stellig geen beslissende betekenis toekomen. Wél levert zij een duidelijke aanwijzing op, evenals trouwens de kwalificatie der overeenkomstige functies door de andere instellingen der Gemeenschappen.

6. Rest ons uit het voorgaande een conclusie te trekken. Wij stellen vast, dat verzoeker niet kan staande houden dat de Commissie omdat zij verzoeker tot rekenplichtige heeft benoemd, verplicht is hem de rang A 1 toe te kennen en hem alzo twee rangen hoger te plaatsen. Het verzoek moet dan ook ongegrond worden verklaard en geheel worden afgewezen. Volgens het Reglement van de procesvoering zal verzoeker derhalve zijn eigen kosten hebben te dragen.