CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 28 MEI 1970 [1]

Mijnheer de President,
Mijne heren Rechters,

In dit geding gaat het om de voorwaarden waaronder een ambtenaar wiens dienst bij de Gemeenschappen is geëindigd, financiële compensatie voor het niet opgenomen verlof mag verlangen. — Over de aan het geding ten grondslag liggende feiten enige korte opmerkingen.

Verzoeker is in april 1958 bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen in dienst getreden, aanvankelijk als ambtenaar van de Euratom-Commissie in de rang A 5. Met ingang van 10 oktober 1963 werd hij als tijdelijk functionaris (overeenkomstig Titel II van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen) plaatsvervangend kabinetschef van de voorzitter van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Bij besluit van 15 april 1964 werd hij met ingang van 16 april 1964 als ambtenaar van de Hoge Autoriteit vast aangesteld. Ofschoon hij steeds werkzaam was geweest als plaatsvervangend kabinetschef van de voorzitter van de Hoge Autoriteit en ook dienovereenkomstig was bezoldigd (dat wil zeggen volgens de rang A 3) behield hij de post van hoofdadministrateur op het directoraat Inspectie. Met deze post correspondeerde de rang A 5; later werd verzoeker op deze post met terugwerkende kracht per 16 april 1964 bevorderd naar de rang A 4. Ingevolge een besluit van 14 januari 1966 werd hij met ingang van 16 november 1965 kabinetschef van de voorzitter van de Hoge Autoriteit. Hij werd als zodanig gesalarieerd volgens de rang A 2. Zijn post op het directoraat Inspectie bleef ongewijzigd. — Op 5 maart 1967 trad de voorzitter van de Hoge Autoriteit af. Diens taak werd daarna door de vice-voorzitter vervuld. Het kabinet van de voorzitter onder leiding van verzoeker bleef echter bestaan. Te zamen met de andere kabinetten van de Hoge Autoriteit kwam het ingevolge de fusie der uitvoerende organen te vervallen, namelijk op 5 juli 1967, toen het mandaat van de leden van de Hoge Autoriteit afliep. Om de afwikkeling mogelijk te maken, besloot de Hoge Autoriteit echter op 14 juni 1967 het personeel van de kabinetten — met ongewijzigde bezoldiging — in de maand juli 1967 nog ter beschikking van de vroegere leden van de Hoge Autoriteit te laten. Dit gold ook voor verzoeker. Ter zitting van de Hoge Autoriteit van 21 en 22 juni 1967 werd dan ook bovendien besloten verzoeker met ingang van 1 augustus 1967 van zijn functie als kabinetschef te ontheffen en hem met een salaris overeenkomend met de rang A 4 wederom te werk te stellen op de dienst waar voor hem een post als hoofdadministrateur was gereserveerd, derhalve op het directoraat Inspectie. Partijen zijn het over verzoekers werkzaamheden nadien niet eens. Verzoeker stelt in ieder geval dat hij verder belast is gebleven met de afwikkeling van het kabinet van de vroegere voorzitter van de Hoge Autoriteit. — Na afkondiging van 's Raads bekende Verordening nr. 259/68 maakte ook verzoeker gebruik van de in artikel 4 van het Tweede Hoofdstuk voorziene mogelijkheid, dat wil zeggen hij verzocht om beëindiging van zijn dienst. Aan dit verzoek gaf de Commissie bij besluit van 20 juni 1968 met ingang van 1 oktober 1968 gevolg. Verzoeker werd hiervan op de hoogte gesteld in een

1 — Vertaald uit het Duits.

brief van het Directoraat-generaal Personeel en Administratie van 21 juni 1968. Voor dit geding is vooral van belang, dat hem daarbij ook in overweging werd gegeven het hem nog resterende verlof nog voor de inwerkingtreding van het besluit tot beëindiging van de dienst op te nemen, voor zover dwingende redenen, aan het dienstbelang ontleend, zulks niet zouden verhinderen. Verzoeker ging hierop niet in. Na beëindiging van zijn dienst wendde hij zich eerst op 27 november 1968 en daarna nogmaals op 8 april 1969 tot de personeelsafdeling der Commissie met verzoek om geldelijke compensatie volgens artikel 4 van bijlage V van het Statuut voor in totaal 67 verlofdagen uit het jaar 1968 en vroegere jaren — welke hij vóór beëindiging van zijn dienst niet had kunnen opnemen —. Aan zijn verzoek werd evenwel niet voldaan. Met verwijzing naar de tot verzoeker gerichte uitnodiging van 21 juni 1968 en een verklaring van zijn superieur van 19 februari 1969, volgens welke dwingende redenen van dienstbelang hem niet hadden belet het verlof op te nemen, wees het Directoraat-generaal Personeel en Administratie bij brief van 30 april 1969 zijn verzoek met zoveel woorden af.
Verzoeker heeft zich toen op 22 juli 1969 tot het Hof van Justitie gewend.
— Zijn vordering brengt mede, dat wij ons thans in de eerste plaats zullen hebben af te vragen of hij werkelijk aanspraak op schadeloosstelling voor niet opgenomen verlof mocht maken. Eventueel zal bovendien moeten worden vastgesteld voor hoeveel verlofdagen financiële compensatie in aanmerking komt en van welk basissalaris daarbij zal moeten worden uitgegaan. Ten slotte zal nog moeten worden gesproken over zijn verzoek een volgens hem krenkende zin in de conclusie van antwoord der Commissie te doen doorhalen.

Mijn standpunt is het navolgende :

1. Met betrekking tot zijn verzoek om schadeloosstelling rijst vooral de vraag of het er, zoals verzoeker meent, volgens artikel 4, alinea 2, van bijlage V van het Statuut alleen om gaat dat een ambtenaar zijn aanspraken op hem toekomende verlofdagen (ook verlofdagen welke uit vorige jaren zijn overgeboekt) *in feite* niet heeft doen gelden, dan wel of er, zoals de Commissie meent, nog verdere voorwaarden moeten worden vervuld.
Tot een volledige en principiële behandeling van dit probleem behoeft echter niet te worden overgegaan. Met name behoeft mijns inziens de vraag niet te worden besproken of voor een beroep op artikel 4, alinea 2, van bijlage V principieel moet zijn bewezen dat men om dwingende redenen, aan het dienstbelang ontleend, het resterend verlof vóór beëindiging van de dienst niet heeft kunnen opnemen. Ik meen thans te mogen volstaan met de opmerking dat mij bepaalde bezwaren niet geheel ongegrond voorkomen, gezien de tekst van genoemd voorschrift en vooral op grond van vergelijking met artikel 4, alinea 1 — waarin met zoveel worden redenen van dienstbelang worden genoemd, ofschoon ik mij ervan bewust ben dat hieraan slechts met de nodige voorzichtigheid een argumentum a contrario mag worden ontleend —.
Ook zonder verder op het gesignaleerde probleem in te gaan acht ik namelijk een oplossing van dit vraagstuk mogelijk door te letten op de bijzonderheden van het onderhavig geval, met name op de ambtelijke positie van verzoeker vóór beëindiging van zijn dienst en op het feit dat de administratie hem in overweging heeft gegeven nog openstaande verlofdagen tijdig op te nemen. Zulk een suggestie, welke op een ingebrekestelling lijkt, ontmoet mijns inziens geen principieel bezwaar, omdat zij de aanspraken op verlof niet schaadt. Recht op verlof kan immers, welbeschouwd, niet betekenen dat men over zijn verlofdagen vrijelijk mag beschikken; veeleer zal men daarbij met het dienstbelang rekening hebben te houden. Dit is een gedachte welke de verhouding tussen ambtenaar en overheid en het gebruik maken van aan het ambtena-

renrecht ontleende bevoegdheden principieel beheerst. Voor de verlofregeling kan zij met name ook uit artikel 55 van het Personeelsstatuut worden afgeleid, volgens welk voorschrift ambtenaren in actieve dienst *op ieder ogenblik* ter beschikking van hun instelling staan. Of hier van een rangorde van belangen dient te worden gesproken dan wel slechts van de noodzaak naar harmonisatie van strijdige belangen te streven, is uiteindelijk irrelevant. In ieder geval mag men het er op grond van voormelde overwegingen voor houden dat het hogere gezag in verlofkwesties mag ingrijpen, dat het in zoverre beschikt over een organisatorische bevoegdheid, niet in de laatste plaats om, voorzoveel de dienst dat eist, de dienst- en verloftijden te regelen. Wanneer dit reeds in het algemeen zo is, kan de juistheid van voormelde stelling zeker niet worden betwist wanneer sprake is van een situatie als die waarin de Commissie zich in het jaar 1968 — toen zij haar diensten moest rationaliseren en tot personeelsinkrimping had over te gaan — bevond. Aan de ambtenaren die destijds moesten afvloeien heeft men, zoals wij zagen, ruime termijnen gelaten (hetgeen zelfs tot kritiek van de controlecommissie heeft geleid). Bovendien waren aan deze ambtenaren in het kader van de herstructurering der diensten geen nieuwe posten toegewezen; zij bevonden zich derhalve in een situatie welke veel met verlof gemeen had en waarin zij hoogstens nog voor afwikkeling hunner vroegere werkzaamheden hadden te zorgen. Dat de administratieve overheid er in zulk een situatie op bedacht is dat men zijn aanspraken op verlof tijdig doet gelden om aldus te voorkomen dat betrokkenen later schadeloosstelling volgens artikel 4 van bijlage V van het Statuut verlangen, komt mij niet slechts rechtmatig voor; gezien de zin der toegepaste bijzondere voorschriften mag hier zelfs van een plicht van de administratie worden gesproken. Beziet men het tot verzoeker en de andere afvloeiende ambtenaren gerichte verzoek hun verlof alsnog op te nemen in dit licht, dan was hier — ook al was niet nauwkeurig aangegeven wanneer men bedoeld verlof zou moeten opnemen — kennelijk niet slechts van tot niets verplichtende aanbevelingen, doch van een duidelijke ingebrekestelling sprake.

Na al hetgeen hiervoor is betoogd kunnen er derhalve in het geval van verzoeker slechts twee vragen rijzen : er moet worden nagegaan, of hij aan bedoelde uitnodiging om dwingende redenen van *dienst*belang geen gevolg kon geven en verder kan het hoogstens nog de vraag zijn, of om enigerlei andere reden van hem *niet* kon worden *gevergd* dat hij aan bedoelde uitnodiging gevolg gaf. Slechts wanneer bij dit onderzoek blijkt dat verzoekers handelwijze gerechtvaardigd was, kan zijn aanspraak op verlof als niet vervallen — en in een aanspraak op schadeloosstelling omgezet — worden beschouwd.

Zoals U weet beroept verzoeker zich voor zoveel de eerste vraag betreft op de omstandigheid, dat hij het kabinet van de afgetreden voorzitter moest afwikkelen — met name diens archieven ordenen —, zodat hij niet kon worden gemist. — Bij nader toezien wordt echter terstond duidelijk, dat hij op deze wijze zijn standpunt nauwelijks kan rechtvaardigen. In de eerste plaats is van belang, dat de desbetreffende instructie volgens de ten deze beslissende beschikking van de Hoge Autoriteit slechts voor een beperkte tijd, namelijk voor de maand juli 1967, gold. Daarna had voor verzoeker kennelijk geen titel meer om zich met de afwikkeling van het kabinet van de voormalige voorzitter van de Hoge Autoriteit bezig te houden. — Neemt men desondanks aan dat wellicht van een stilzwijgende verlenging van de opdracht sprake is geweest — waarmede dan echter niet te rijmen valt dat de Commissie nadrukkelijk heeft verklaard dat verzoeker door het directoraat Inspectie, waarbij hij wederom was ingedeeld, voor bedoelde liquidatie geen vrijstelling had gekregen —, dan moet worden gezegd dat een ononderbroken afwikkeling tot septem-

ber 1968 al zeer onwaarschijnlijk voorkomt. En dit blijft zo wanneer men in aanmerking neemt dat de afwikkeling van het kabinet van de voorzitter misschien meer tijd heeft gevergd dan die van andere kabinetten en dat zij door het aftreden van de voorzitter (afwezig vanaf 5 maart 1967) werd bemoeilijkt. Nochtans kon verzoeker met zijn afwikkelingswerkzaamheden reeds vier maanden voor de fusie van de uitvoerende organen, namelijk in maart 1967, beginnen. Ook dient men te bedenken dat het verzoeker reeds in het jaar 1967 mogelijk was voor langere tijd met verlof te gaan (namelijk gedurende 43 dagen). Gezien deze feiten en met name in aanmerking genomen dat de afwikkelings-werkzaamheden toch wel gaandeweg minder omvangrijk zullen zijn geworden, mocht van verzoeker in ieder geval een deugdelijker motivering van zijn standpunt worden verlangd dan hij door enkele korte aanduidingen en algemene bewijsaanbiedingen heeft willen geven. — Ook zijn werkzaamheden op de administratieve eenheid waar hij ingevolge besluit van de Hoge Autoriteit met ingang van 1 augustus 1967 wederom tewerkgesteld werd, vermochten het niet opnemen van verlofdagen kennelijk niet te rechtvaardigen. De Commissie heeft daaromtrent onweersproken verklaard dat verzoeker slechts met enige studies was belast. Ook dient te worden bedacht dat aan verzoeker in het kader van de herstructurering van de diensten der Commissie geen taken zijn opgedragen en dat hij in Luxemburg is gebleven, terwijl het directoraat Inspectie in juli 1968 naar Brussel was overgeplaatst. Het is dan ook niet vreemd dat zijn superieur op het directoraat Inspectie in februari 1969 uitdrukkelijk kon verklaren, dat geen redenen van dienstbelang verzoeker in 1968 hebben belet zijn verlof op te nemen.

Wanneer aldus is bewezen dat redenen van *dienst*belang voor verzoeker geen beletsel hebben gevormd gevolg te geven aan de in juni 1968 tot hem gedane uitnodiging, dan is het alleen nog maar de vraag, of wellicht om andere redenen van verzoeker niet kon worden gevergd dat hij het hem nog toekomende verlof vóór beëindiging van de dienst opnam. Hij heeft te dien aanzien — zoals U weet — eigenlijk alleen maar betoogd, dat het hem niet mogelijk was op korte termijn een vacantiereis te organiseren. Maar ook hierin kunnen wij niet met hem meegaan. — Weliswaar moet worden toegegeven, dat op zichzelf aan aanwijzingen van de administratie betreffende een op korte termijn op te nemen verlof een strenge maatstaf moet worden aangelegd, omdat daardoor de mogelijkheid met betrekking tot het privéleven bepaalde voorzieningen te treffen onbillijk kan worden beperkt. Ik zou het er echter voor willen houden dat de bijzondere situatie waarin de Commissie zich in de zomer van 1968 heeft bevonden in beginsel een andere maatstaf rechtvaardigt. Omdat het bovendien zonder meer voor de hand lag het hem nog toekomende verlof in de zomer op te nemen, lijkt mij verzoekers tegenwerping dat het hem niet mogelijk is geweest zijn vacantie te regelen, weinig geloofwaardig. Bij onze beoordeling kunnen wij deze bedenking mijns inziens zonder meer ter zijde laten.

Op grond van een en ander kom ik tot de conclusie, dat men in juni 1968 terecht van verzoeker heeft verlangd dat hij de hem toekomende verlofdagen voor beëindiging van zijn dienst opnam en dat hij door hieraan zonder dwingende redenen geen gevolg te geven, zijn aanspraak op verlof heeft verwerkt. Daarmede staat dan tevens vast, dat hij geen aanspraak op financiële compensatie kan maken. Wij behoeven daarom ook niet na te gaan voor hoeveel verlofdagen (ook in zoverre zijn partijen het niet eens) schadeloosstelling in aanmerking zou komen en op welke grondslag die schadeloosstelling zou moeten worden berekend (basissalaris over het jaar 1967 of basissalaris over het jaar 1968).

2. Wel moet nog met een enkel woord worden ingegaan op de door verzoeker

bij repliek gedane incidentele vordering, daartoe strekkende dat een door hem krenkend geachte zin uit de conclusie van antwoord der Commissie worde geschrapt. Ik kan hierover heel kort zijn. — Vragen wij ons nader af wat de Commissie met de gewraakte zin heeft betoogd, dan kan slechts worden vastgesteld dat zij zich in zeer voorzichtige bewoordingen heeft uitgelaten. Wij lezen in deze conclusie alleen : „On voit alors très mal comment le requérant... peut valablement soutenir aujourd'hui que les tâches relevant de la liquidation du cabinet du Président de la Haute Autorité l'auraient retenu jusqu'au 30 septembre 1968, c'est-à-dire pendant une période de quinze mois." Ik zou, gezien dit met zeer veel terughouding gegeven waarschijnlijkheidsoordeel, niet van aantasting van verzoekers eer willen spreken; in ieder geval moet worden erkend dat het in het kader van de behartiging van gerechtvaardigde belangen van de verdediging is gegeven. Er is derhalve geen redelijke grond aanwezig de door verzoeker bedoelde doorhaling te gelasten.

3. Zonder dat mijns inziens tot bewijslevering behoeft te worden overgegaan, kom ik derhalve tot het resultaat dat de vordering, strekkende tot vernietiging van het besluit van de directeur-generaal Personeel en Administratie van 30 april 1969, tot vaststelling dat verzoeker aanspraak heeft op schadeloosstelling voor niet opgenomen verlof en tot veroordeling der Commissie tot betaling van schadeloosstelling voor 67 niet opgenomen verlofdagen al evenmin gegrond is als de incidentele vordering tot schrapping van een zin uit de conclusie van antwoord der Commissie. De vordering moet derhalve in haar geheel worden afgewezen, hetgeen voorts wil zeggen dat verzoeker de aan zijn zijde gevallen proceskosten zelf moet dragen.