HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

rechtdoende,

1. verwerpt de beroepen;

2. verstaat dat elk van beide partijen de aan haar zijde gevallen kosten draagt;

3. verwerpt het meer of anders gevorderde.

Aldus gewezen te Luxemburg op vijftien juli negentienhonderdzeventig.

Pescatore Trabucchi Strauß

Uitgesproken ter openbare terechtzitting, gehouden te Luxemburg op vijftien juli negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President van de Tweede Kamer
P. Pescatore

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J. GAND VAN 25 JUNI 1970 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De respectievelijk door de heren Chuffart, Jaeger en Janssen bij Uw Hof ingestelde drie beroepen genummerd 60, 61 en 62-69 — gevoegd bij beschikking van 19 maart jl. — houden verband met de maatregelen tot herstructurering der diensten waartoe het fusieverdrag van 8 april 1965 aanleiding gaf.

I

Verzoekers, die de Belgische nationaliteit bezitten, traden respectievelijk in 1953 en 1954 in dienst van de Hoge Autoriteit en verrichtten hun werkzaamheden voor deze instelling te Luxemburg. Nadat het Personeelsstatuut van de EGKS van 1956 (het oude Statuut) op hen van toepassing was verklaard ontvingen zij de daarin en in het Algemeen Reglement voor amb-

1 — Vertaald uit het Frans.

tenaren die vóór hun aanwerving op meer dan 25 km van de zetel der instelling woonachtig waren voorziene separatievergoeding. Bij het in werking treden op 1 januari 1962 van het Statuut van de ambtenaren der EGKS (het nieuwe Statuut) werd hun de ontheemdingstoelage toegekend welke de bovengenoemde vergoeding verving en waarvoor andere voorwaarden golden dan die voor het verkrijgen van de separatievergoeding : het „geografische of afstandscriterium" is vervangen door dat van de „nationaliteit". Volgens artikel 4 van bijlage VII wordt de ontheemdingstoelage toegekend aan de ambtenaar die niet de nationaliteit bezit van de Staat op wiens grondgebied in Europa zijn standplaats is gelegen, en deze ook nooit heeft bezeten, en die voorts gedurende een bepaalde periode vóór zijn indiensttreding niet regelmatig woonachtig is geweest of zijn voornaamste beroepsbezigheden heeft uitgeoefend op het grondgebied in Europa van bedoelde Staat. Hieraan zij volledigheidshalve toegevoegd, dat op verzoekers, krachtens Verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 en in werking getreden op 5 maart 1968, de regeling van het Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen van toepasisng is geworden, welke behoudens enkele wijzigingen overeenstemt met die van het Statuut van de ambtenaren der EEG van 1962. Blijkens het laatste lid van artikel 2 van deze verordening blijven echter de bepalingen van artikel 93-105 van het EGKS-Statuut van 1962 op hen van toepassing; in dit geding gaat het om artikel 97 van bedoeld Statuut.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut maakte de Commissie een aanvang met de als gevolg van de fusie te nemen maatregelen. Zij bracht in de Personeelskoerier de lijst der diensten die onderscheidenlijk te Brussel en Luxemburg zouden worden gevestigd ter kennis van de ambtenaren. Bovendien deelde zij hun mede dat krachtens artikel 4 van bijlage VII van het Statuut (welker redactie in het nieuwe EGKS-Statuut gelijk is aan die in het EEG-Statuut van 1962, dat later het gemeenschappelijk Statuut is geworden) van Luxemburg naar Brussel overgeplaatste Belgische ambtenaren of naar Luxemburg overgeplaatste Luxemburgse ambtenaren het recht op de ontheemdingstoelage zouden verliezen; degenen onder hen echter die reeds voor de inwerkingtreding der Statuten van 1962 in dienst van de Gemeenschappen waren konden onder de overgangsbepalingen van artikel 106 van het EEG-Statuut of artikel 97 van het EGKS-Statuut vallen, mits zij nog aan de voorwaarden voor toekenning van de vroegere separatievergoeding voldeden.

Verzoekers behoorden tot de door de herstructurering der diensten getroffen ambtenaren. Achtereenvolgens werd hun medegedeeld dat hun eerdere ambtelijke tewerkstelling zou worden beëindigd en dat Brussel hun standplaats zou worden, hetgeen ingevolge artikel 97, lid 4, van het EGKS-Statuut verlies van het recht op de ontheemdingstoelage inhield; deze werd inderdaad met ingang van 1 augustus 1968 ten aanzien van Chuffart en Jaeger, en van 1 november ten aanzien van Janssen ingetrokken.

De heren Janssen en Jaeger bestreden, zonder succes, voor de directeur-generaal Personeel de door het bestuur aan artikel 97, lid 4, gegeven uitlegging. Daarna stelden de drie verzoekers in een gemeenschappelijke aan de president van de Commissie gerichte brief van 17 juni 1969 dat de intrekking van de vergoeding welke zij ontvingen naar hun mening een onjuiste toepassing van de statutaire bepalingen betekende; met een beroep op artikel 106 van het „thans geldende" Statuut van de ambtenaren verzochten zij om toekenning van de separatievergoeding welke zij op 1 januari 1962 genoten.

Aangezien zij hierop geen enkel antwoord ontvingen, wendden zij zich tot het Hof met drie vrijwel gelijkluidende requesten, ingeschreven ter griffie op 16 oktober 1969. Met een beroep op dezelfde artikelen der Statuten ver-

zoeken zij U de blijkens het stilzwijgen op hun klacht impliciet genomen beschikking nietig te verklaren, te willen beslissen dat hun het bedrag toekomt dat zij als separatievergoeding zouden hebben ontvangen en hun in verband met de door de Commissie aangenomen houding een door het Hof vast te stellen bedrag aan schadevergoeding toe te kennen.

Uw Hof zal uitspraak moeten doen op drie punten welke wij achtereenvolgens zullen behandelen : de ontvankelijkheid der beroepen — de gegrondheid der conclusies met betrekking tot het bedrag der compensatie voor de separatievergoeding — de vorderingen tot schadevergoeding wegens de aan de Commissie verweten dienstfout.

II

De Commissie, zich ter zake aan Uw oordeel refererend, vraagt zich af of de beroepen niet tardief zijn ingesteld. Zij zijn inderdaad wel binnen de in artikel 91, lid 2, van het Statuut gestelde termijn aangebracht voor wat betreft het beroep tegen het feit dat het bestuur niet op een klacht heeft beschikt, doch volgens Uw jurisprudentie kan slechts een tijdig ingesteld hiërarchisch beroep de termijn voor het beroep in rechte opschorten, en het is op dit punt dat zich een moeilijkheid voordoet.

Volgens verweerster hadden de betrokkenen, gewaarschuwd eerst door de in de personeelskoerier verschenen mededelingen en vervolgens door de hun op 11 juni, respectievelijk 5 juli 1968 gedane berichten, hun klacht uiterlijk aan het eind van de derde maand na de betaling van hun gereduceerde bezoldiging moeten indienen, zulks met name daar deze aftrek duidelijk bleek uit de maandelijkse salarisafrekening, waarop geen enkel cijfer meer voorkwam met betrekking tot de bijzondere rubriek getiteld „ontheemdingstoelage of vergoeding ex artikel 97".

De beroepstermijn zou dus, naar het verweerster voorkomt, zijn ingegaan op het tijdstip der betaling van het in de maandelijkse afrekening nauwkeurig gespecificeerde salaris. Deze opvatting komt ons uiterst twijfelachtig voor. De betaling van een salaris vormt op zichzelf geen beschikking, geen rechtshandeling, en aan een salarisafrekening kan slechts de waarde van een eenvoudige inlichting worden toegekend. Het feit dat daarop in het onderhavige geval de ontheemdingstoelage niet meer wordt vermeld kan inderdaad aanleiding geven tot de veronderstelling dat deze is ingetrokken, doch het is een aanduiding waaraan rechtens geen betekenis toekomt en welke misleidend kan zijn. Men denke aan het geval dat op een maandelijkse salarisafrekening ten onrechte de getallen die op de vorige maand betrekking hebben zijn aangegeven, hoewel het basissalaris of een vergoeding rechtens had moeten worden verhoogd. Zou men in dat geval de ambtenaar die op dit onjuiste cijfer heeft vertrouwd tegenwerpen dat de beroepstermijn inging op het tijdstip van de betaling van het salaris? In deze zuiver uitvoerende en meer en meer machinaal uitgevoerde handelingen schuilt teveel onzekerheid dan dat in redelijkheid een zo strikte regel zou kunnen worden toegepast.

Daarentegen zou men zich wel kunnen afvragen of de respectievelijk op 11 juni en 5 juli 1968 aan verzoekers gedane persoonlijke mededeling dat de wijziging van hun standplaats tot intrekking der ontheemdingstoelagen op een bepaalde datum zou leiden niet reeds de handeling vormde waartegen de betrokkenen binnen de voor het beroep in rechte gestelde termijn hadden moeten opkomen. Deze mededeling, waarin zonder enig voorbehoud een bepaald standpunt wordt ingenomen, zou immers als de manifestatie van een definitieve maatregel kunnen worden beschouwd (zie voor een analogisch geval de beschikking houdende indeling van een post, de zaak 34-65, Mosthaf tegen Commissie van de EEG van 15 december 1966, Jurisprudentie, Deel XII, blz. 750). Deze beschikking is echter gebaseerd

op artikel 97, lid 4, van het nieuwe EGKS-Statuut, terwijl verzoekers in het onderhavige geding artikel 97, lid 1, inroepen en dus een andere juridische grondslag kiezen dan de Commissie. Wij zijn, evenals verweerster overigens, van mening dat de beroepen althans in zoverre ontvankelijk zijn.

III

Thans moet worden onderzocht of de beroepen gegrond zijn. De aanleiding tot het geding ligt in het feit dat op de verzoekers in minder dan 15 jaren achtereenvolgens drie Statuten van toepassing zijn geweest, waarvan ieder enigszins van het voorgaande afwijkt en overgangsbepalingen bevat ten gunste van de ambtenaren die bij de inwerkingtreding daarvan reeds in dienst waren.
Verzoekers doen juist op overgangsbepalingen een beroep. Zij baseren zich op een enkel middel : schending van artikel 97 van het Statuut van de ambtenaren der EGKS (1962), dat op grond van artikel 2, laatste lid, van Verordening nr. 259/68 van de Raad tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen van kracht is gebleven, *en* van artikel 106 van laatstgenoemd Statuut.

1. Vooraf zij reeds opgemerkt dat dit artikel 106, al kan het wellicht steun geven bij de uitlegging van artikel 97 EGKS, in casu in ieder geval niet rechtstreeks van toepassing is. Immers, verzoekers, die aanvankelijk onder het EGKS-Statuut van 1956 werden geplaatst, bleven daarna aan het nieuwe EGKS-Statuut van 1962 onderworpen. Toen artikel 106 van het EEG-Statuut in werking trad was het niet op hen van toepassing, aangezien daarin overgangsbepalingen werden gegeven voor de ambtenaren die onder dit EEG-Statuut vielen; evenmin was het op hen van toepassing toen dit Statuut bij Verordening nr. 259/68 tot het gemeenschappelijke Statuut van de ambtenaren der Gemeenschapen werd verheven, daar — wij hebben er reeds op gewezen — de artikelen 93-105 van het EGKS-Statuut van 1962 toen op de voordien onder laatstgenoemd Statuut vallende ambtenaren van toepassing zijn gebleven. Verzoekers kunnen dus in casu uitsluitend een beroep doen op artikel 97 van het EGKS-Statuut.
Op dit punt moge worden herinnerd aan de bewoordingen van dit artikel 97, hetwelk met name de twee leden bevat die partijen verdeeld houden.
Het eerste lid, waarop verzoekers zich beroepen, luidt als volgt :

„Aan de ambtenaar die vóór de toepassing van dit Statuut de separatievergoeding genoot, doch voor de toekenning van de ontheemdingstoelage niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van bijlage VII van dit Statuut, wordt het bedrag toegekend dat hij als separatievergoeding zou hebben ontvangen bij toepassing van de bezoldigingsregeling die volgens het oude personeelsstatuut en het Algemeen Reglement van de EGKS gold. Dit bedrag mag in de toekomst om generlei reden worden gewijzigd, behalve wanneer de ambtenaar later aan de voorwaarden voldoet om recht op de ontheemdingstoelage te verkrijgen."

Lid 4, waarop de Commissie zich baseert, is als volgt geredigeerd :

„Indien de in artikel 93 bedoelde ambtenaar als gevolg van een wijziging van zijn standplaats niet meer voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van bijlage VII voor toekenning van de ontheemdingstoelage, blijft hij niettemin in het genot dezer toelage indien hij op grond van het oude personeelsstatuut van de EGKS recht zou hebben op separatievergoeding."

2. De Commissie zegt dat alleen dit laatste voorschrift op verzoekers van toepassing was. Deze voldeden bij hun toelating tot het EGKS-Statuut van 1962 immers aan de in bijlage VII voor toekenning van de ontheemdingstoelage gestelde voorwaarden (zij bezaten niet

de nationaliteit van het land waarin hun standplaats was gelegen — Luxemburg — en hadden daar noch eerder gewoond, noch hun voornaamste beroepsbezigheden uitgeoefend). Doch dit was niet meer het geval toen Brussel hun als standplaats werd aangewezen; zij voldeden echter ook niet aan de in het Statuut van 1956 voor toekenning van de separatievergoeding gestelde voorwaarden, aangezien hun nieuwe standplaats met hun plaats van herkomst samenviel. Op grond van artikel 9 b) van het Algemeen Reglement van 1956 vervalt echter het recht op deze vergoeding wanneer de ambtenaar, na tewerkstelling elders, zich moet vestigen op minder dan 25 km van de plaats waar hij voor zijn indiensttreding woonachtig was.

3. Tegenover deze opvatting stellen verzoekers een andere : zij verlangen niet toepassing van artikel 97, lid 4, maar van artikel 97, lid 1, waarin hun het recht op het bedrag dat zij als separatievergoeding zouden hebben ontvangen wordt toegekend. Bij het instellen van deze vergoeding hebben de auteurs van het Statuut — evenals trouwens bij de ontheemdingstoelage — rekening willen houden met de hun veranderde levensomstandigheden en zij hebben bij de overgang naar een nieuw Statuut steeds voor het behoud van verworven rechtsposities gewaakt. Om aanspraak te kunnen maken op het in artikel 97, lid 1, van het nieuwe EGKS-Statuut bedoeld recht is het dus voldoende voor het in werking treden van dit Statuut de separatievergoeding te hebben genoten en tevens niet te voldoen aan de in artikel 4 van bijlage VII gestelde voorwaarden. Het is volstrekt willekeurig wanneer verweerster bovendien eist dat de betrokkenen aan de in het Statuut van 1956 voor toekenning van deze vergoeding gestelde voorwaarden moeten voldoen, aangezien met artikel 97, lid 1, niet wordt beoogd de vergoeding zelve toe te staan, doch slechts om ter compensatie daarvan een bedrag van gelijke hoogte toe te kennen, dat dan definitief wordt vastgesteld. Bovendien is de ingeroepen tekst dezelfde als die van artikel 106 van het EEG-Statuut en hij moet dus in gelijke zin worden uitgelegd : het is evenwel niet twijfelachtig dat verzoekers aan de voor toepassing van artikel 106 verlangde voorwaarden voldoen.

4. Deze redenering is niet overtuigend. In de eerste plaats kan men, ook al bevat artikel 97 twee overgangsbepalingen, deze niet los van elkaar beschouwen en moet men, om aan lid 1 een juiste uitlegging te geven, dit zien in samenhang met lid 4. Dit heeft blijkens zijn bewoordingen betrekking op de ambtenaar die *na wijziging van zijn standplaats* niet meer aan de voor toekenning van de ontheemdingstoelage gestelde voorwaarden voldoet; dit zou ertoe leiden aan te neman dat lid 1, in tegenstelling tot lid 4, van toepassing is op hem, die zijn standplaats heeft behouden. Opgemerkt zij overigens dat in de beide teksten verschillende bewoordingen worden gebruikt : in lid 1 „*niet* voldoet" en in lid 4 „niet *meer* voldoet", hetgeen erop zou kunnen duiden dat lid 1 doelt op situaties welke zich bij de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut voordoen en lid 4 op die welke daarna door een wijziging in de standplaats ontstaan. Derhalve heeft het geen zin artikel 97, lid 1, met artikel 106 van het EEG-Statuut te vergelijken, aangezien dit laatste artikel, nu daarin een met lid 4 analoge bepaling ontbreekt, ruimer kan worden opgevat en ook worden toegepast op ambtenaren die na 1 januari 1962 naar het land welks nationaliteit zij bezitten zijn overgeplaatst. — Dan zou alleen artikel 97, lid 4, op verzoekers van toepassing zijn, zoals de Commissie in de bestreden beschikkingen heeft aangenomen.
Zelfs aangenomen, dat, zoals in de beroepen wordt betoogd, artikel 97, lid 1, betrekking kan hebben op ambtenaren die na 1962 hun standplaats gewijzigd zagen, dan zou daarvoor toch als voorwaarde gelden dat die nieuwe standplaats ten minste 25 km van de

plaats van aanwerving is gelegen. Verweerster heeft uiteengezet waarom de tekst naar haar mening zo moet worden uitgelegd. Doch veel sterker achten wij de overweging dat een bij de overgang naar een minder gunstige regeling gegeven overgangsbepaling normaliter niet ten doel heeft aan ambtenaren verdergaande rechten toe te kennen dan zij krachtens de afgeschafte regeling genoten. Het is bekend dat de ambtenaren, die onder het oude EGKS-Statuut de separatievergoeding genoten, deze verloren wanneer zij als gevolg van een nieuwe tewerkstelling zich op minder dan 25 km van de plaats waar zij voor hun indiensttreding woonachtig waren moesten vestigen. Het is mogelijk dat deze bepaling nooit een rol heeft gespeeld zolang de Hoge Autoriteit bestond, aangezien Luxemburg steeds zoal niet haar zetel, dan toch de plaats was waar haar werkzaamheden werden verricht; hoe dit ook zij, de bepaling bestond en kon in geval van overbrenging der diensten naar elders worden toegepast. Onder de gelding van het oude Statuut was het behoud van de vergoeding dus geenszins aan de ambtenaren gegarandeerd en het is niet in te zien waarom hun bij een overgangsbepaling in het nieuwe Statuut verdergaande rechten zouden worden toegekend. Aangezien verzoekers een beroep hebben gedaan op een ambtelijke nota van de juridische dienst van de Raad zij hier, gelijk ook verweerster deed, herinnerd aan het door deze dienst geformuleerde standpunt : „de kern van deze overgangsbepalingen is immers het handhaven — binnen in die bepalingen aangegeven grenzen — der voor de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut bestaande *regels*". Men kan derhalve het bedrag der separatievergoeding slechts toekennen indien aan de voorwaarden, waarvan het behoud van deze vergoedingen in het voorgaande Statuut afhankelijk was gesteld, is voldaan. Wanneer ten slotte, zoals verzoekers zeggen, vergoedingen van deze aard ten doel hebben tegemoet te komen aan veranderingen in de levensomstandigheden der ambtenaren, dan moet hierbij worden bedacht dat het gaat om wijzigingen ten opzichte van de omstandigheden die de ambtenaren in hun plaats van herkomst zouden hebben aangetroffen. Zodra zij daar weer gaan wonen verliest de vergoeding haar zin.

Derhalve kan artikel 97, lid 1, al aangenomen dat het van toepassing kan zijn op overplaatsingen in 1969, voor verzoekers geen recht doen ontstaan op het met de separatievergoeding overeenkomende bedrag, aangezien zij zich ingevolge hun nieuwe tewerkstelling moeten vestigen op een plaats, welke minder dan 25 km van de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren, verwijderd is, hetgeen volgens artikel 9 b) van het Algemeen Reglement van 1956 voldoende was om krachtens het oude EGKS-Statuut het genot van de separatievergoeding te verliezen. Bovendien zou, anders dan zij menen, ongetwijfeld hetzelfde hebben gegolden wanneer zij zich, in verband met het feit dat hun Brussel als standplaats was aangewezen, op meer dan 25 km van die stad zouden hebben gevestigd; het bestuur zou immers op grond van artikel 20 van het Statuut terecht hebben geweigerd rekening te houden met een initiatief dat aan persoonlijke, met de belangen van de dienst weinig verenigbare overwegingen was toe te schrijven. Wij stellen U derhalve voor het eerste onderdeel van de beroepen te verwerpen.

IV

De vorderingen tot schadevergoeding zijn evenmin gegrond.

Zij zijn in de eerste plaats gebaseerd op het feit dat verzoekers rauwelijks en zonder aankondiging in een in psychisch en geldelijk opzicht moeilijke situatie zijn gebracht en voorts op de dienstfout, gelegen in de wijze waarop de Commissie de bestreden beschikkingen heeft genomen : zij zouden tardief en zelfs onjuist op de hoogte gesteld zijn

van hetgeen hen te wachten stond, aangezien in de brieven van 11 juni en 5 juli 1968 was nagelaten hun nauwkeurig aan te geven dat zij de ontheemdingstoelage konden behouden door hun verblijfplaats op meer dan 25 km van Brussel te vestigen. Chuffart en Jaeger klagen bovendien over het feit dat men op 15 oktober 1968 ineens een bedrag ter hoogte van drie maanden ontheemdingstoelage heeft ingehouden.

Uit hetgeen wij hierover bij de aanvang zeiden blijkt naar onze mening voldoende dat verzoekers sedert maart 1968 op algemene wijze en sedert juni 1968 ook persoonlijk waren ingelicht omtrent hetgeen hun eventueel te wachten stond. De mededeling was derhalve niet tardief en zij was ook niet onjuist; immers, zoals wij hebben gezien, vergissen betrokkenen zich door aan te nemen dat hun de mogelijkheid openstond de vergoeding te behouden door een verblijfplaats op meer dan 25 km van hun nieuwe standplaats te kiezen. Wat betreft de inhouding van drie maanden ontheemdingstoelage op 15 oktober, deze moet worden toegeschreven aan het feit dat de betrokkenen vóór het tijdstip, vastgesteld voor de wijziging van standplaats, zijn verhuisd : zij waren deugdelijk gewaarschuwd dat in dat geval de vergoeding vanaf het tijdstip van de verhuizing zou worden ingetrokken. Wij zien derhalve in het gedrag van het bestuur geen dienstfout, zodat niet behoeft te worden onderzocht of de betrokkenen schade hebben geleden. De vorderingen tot schadevergoeding moeten derhalve worden verworpen.

Wij concluderen :

— tot verwerping van de beroepen van de heren Chuffart, Jaeger en Janssen;

— tot verdeling der kosten gelijk in artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering voorzien.