ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 16 DECEMBER 1970 [1]

M. Prelle
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 5-70

Samenvatting

1. *Ambtenaren — Stelsel van tewerkstelling ad interim — Toepassing — Voorwaarden*
   (Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, art. 7)
2. *Commissie — Interne organisatie der diensten*

1. Het stelsel van tewerkstelling ad interim is slechts van toepassing op een ambtenaar die een ambt behorende tot een hogere loopbaan dan de zijne waarneemt en daarbij werkzaamheden verricht die sterk verschillen van de aan zijn eigen post verbonden werkzaamheden.

2. Het staat aan de Commissie de interne organisatie van haar diensten te regelen.

In de zaak 5-70

M. PRELLE, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door mr. E. Arendt, advocaat bij het Hooggerechtshof van het Groothertogdom Luxemburg, ten deze domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, ten kantore van genoemde mr. Arendt, Centre Louvigny, 34/B/IV, rue Philippe II,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur, P. Gilsdorf, als gemachtigde, ten deze domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, ten kantore van haar juridisch adviseur, mr. E. Reuter, 4 Boulevard Royal,

verweerster,

— Procestaal : Frans.

betreffende een vordering tot nietigverklaring van het besluit waarbij de Commissie heeft geweigerd verzoeker met ingang van 24 juli 1969 de aanvullende toelage, bedoeld in artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren, toe te kennen, alsmede een vordering tot schadevergoeding,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

samengesteld als volgt : A. Trabucchi, Kamerpresident, P. Pescatore (rapporteur) en H. Kutscher, Rechters,

Advocaat-Generaal : A. Dutheillet de Lamothe
Griffier : A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten

Overwegende dat de heer Prelle, hoofdadministrateur bij de Commissie in de rang A 4, bij de reorganisatie der diensten van deze instelling ten gevolge van de fusie der uitvoerende organen in 1967 binnen de juridische dienst is te werk gesteld in een sector, die meer in het bijzonder is belast met aangelegenheden betreffende de toepassing van het Euratom-Verdrag, het technologisch onderzoek en de onderzoekovereenkomsten van de EGKS;
dat bij de taakverdeling tussen de vier leden van die sector Prelle te zamen met een collega was belast met de behandeling van vraagstukken op het gebied van kernonderzoek, verspreiding van kennis en industriële eigendom, alsmede onderzoekovereenkomsten van de EGKS;
dat aan de collega van Prelle, na een bevordering tot de rang A 3, met ingang van 25 april 1969 verlof om redenen van persoonlijke aard werd verleend;
Overwegende dat Prelle, van oordeel dat hij ad interim het ambt van zijn collega vervulde, wiens taak alleen op zijn schouders was komen te rusten, de Commissie bij nota van 3 oktober 1969 heeft verzocht hem de aanvullende toelage, bedoeld in artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren, toe te kennen;
dat Prelle op 6 januari 1960, toen hem ter zake geen enkel uitdrukkelijk besluit was medegedeeld, een administratieve klacht heeft ingediend;
dat hij op 26 januari 1970 tegen de impliciete gegeven afwijzende beschikking van de Commissie op zijn administratieve klacht beroep bij het Hof heeft ingesteld;
dat de Commissie in de loop van dit geding bij met redenen omklede beschikking van 18 februari 1970, aan Prelle

betekend op 24 februari 1970, zijn verzoek met zoveel woorden heeft verworpen;

II — Het procesverloop

Overwegende dat het beroep, ingesteld tegen de implicite gegeven afwijzende beschikking van de Commissie, op 26 januari 1970 ter griffie van het Hof is ingeschreven;
dat de schriftelijke procedure, nu de Commissie een uitdrukkelijke beschikking heeft gegeven, het normale verloop heeft gehad;
dat het Hof (Tweede Kamer) op rapport van de Rechter-Rapporteur, gehoord de Advocaat-Generaal, heeft besloten zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan;
dat partijen ter zitting van 12 november 1970 in hun pleidooien werden gehoord;
dat de Advocaat-Generaal ter zitting van 19 november 1970 conclusie heeft genomen;

III — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoeker* concludeert dat het den Hove behage :

a) te verstaan dat de Commissie gehouden is hem over het tijdvak van 24 juli 1969 tot 24 april 1970 de in artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren voorziene aanvullende toelage uit te keren;

b) voor zoveel nodig de Commissie daartoe te veroordelen;

c) subsidiair te verstaan dat de Commissie, door na te laten bij wege van een uitdrukkelijk besluit tot ambtsvervulling ad interim de feitelijke situatie te regulariseren, welke medebracht dat verzoeker buiten zijn wil dagelijks de taak van zijn collega had te vervullen, aansprakelijk is wegens een door haar begane dienstfout welke heeft geleid tot het ontstaan van schade gelijk aan het bedrag der in het Statuut omschreven toelage, althans tot een door het Hof naar billijkheid te begroten bedrag;

d) voor zoveel nodig de Commissie daartoe te veroordelen;

e) de Commissie in ieder geval in alle kosten van het geding te verwijzen;

Overwegende dat *verweerster* concludeert dat het den Hove behage :

a) het beroep zowel ten aanzien van het primair als ten aanzien van het subsidiair gevorderde als zijnde ongegrond te verwerpen;

b) verzoeker in de kosten van het geding te veroordelen;

IV — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat *verzoeker* in hoofdzaak het volgende betoogt :

a) Gedurende de afwezigheid van zijn in de rang A 3 geplaatste collega nam hij diens werkzaamheden waar en vervulde derhalve ad interim diens ambt. Op de Commissie rustte de verplichting daaraan de, in artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren voorziene financiële consequenties te verbinden.

b) Het Statuut bevat een aantal essentiële voorschriften die van toepassing zijn op alle ambtenaren, ongeacht hun tewerkstelling :
— het tot aanstelling bevoegde gezag is verplicht de ambtenaar in een ambt overeenkomstig zijn rang te werk te stellen, hetgeen medebrengt dat enerzijds met iedere ambtenaar een ambt moet corresponderen en dat anderzijds de functie in overeenstemming moet zijn met het niveau van iedere rang, zonder dat verwarring kan ontstaan ten aanzien van het niveau van twee tot verschillende loopbanen behorende rangen;
— het tot aanstelling bevoegde gezag is gehouden een omschrijving der

ambten op te stellen; zelfs wanneer een uitdrukkelijke omschrijving ontbreekt, bestaan er echter ambten die door interne maatregelen ter organisatie van de dienst althans tevoren zijn vastgegelegd;

— voor alle ambtenaren gelden dezelfde rechtsregels en elke discriminatie is verboden.

c) Artikel 7, lid 2, van het Statuut vormt een uitzondering op de regel dat, aangezien iedere ambtenaar drager is van een ambt en te werk wordt gesteld in een met zijn rang overeenstemmend ambt, hij in beginsel niet mag worden belast met werkzaamheden van een ander niveau dan dat van zijn rang; daaruit volgt dat de werkzaamheden van een afwezige titularis, althans voor langere duur, slechts kunnen worden uitgeoefend door een ambtenaar van gelijke rang. Anders zou het gehele hiërarchische stelsel van de niveaus der functies, waarop het Statuut berust, worden miskend. Aangezien de regeling van de tewerkstelling ad interim afwijkt van de regels die deze hiërarchie beschermen, is daaraan een tijdslimiet en een geldelijke compensatie verbonden. Het tot aanstelling bevoegde gezag zou derhalve een dienstfout begaan door een ambtenaar van lagere rang te belasten met taken die behoren tot een hoger ambt, en daarbij te weigeren hem de compensatie in geld toe te kennen of de maximumtermijn van een jaar in acht te nemen; even onaanvaardbaar is de uitlegging, dat het tot aanstelling bevoegde gezag, ten einde zijn verplichtingen te ontgaan, slechts behoeft na te laten een uitdrukkelijk besluit overeenkomstig artikel 7, lid 2, van het Statuut te nemen.

d) Voorts staat geenszins vast dat voor toekenning van de aanvullende toelage een uitdrukkelijk besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag, vereist is. In artikel 7, lid 2, van het Statuut wordt alleen bepaald dat de ambtenaar „kan worden aangewezen" („appelé") — hetgeen dus ook kan geschieden door de omstandigheden of onder de invloed der gebeurtenissen — om tijdelijk een hoger ambt te vervullen, en niet dat hij daarin moet worden „aangewezen" of „benoemd" („désigné ou nommé"). De toelage wordt verleend wegens de feitelijke uitoefening van bepaalde functies door een ambtenaar van lagere rang, behoudens uiteraard het theoretische geval van wederrechterlijke toeëigening van bevoegdheden. Een formele regeling van de situatie door een uitdrukkelijk besluit tot tewerkstelling ad interim is stellig wenselijk; het wezen van de aanspraak op de aanvullende toelage ligt echter alleen in de feitelijke waarneming, te goeder trouw, van de werkzaamheden door een ambtenaar van lagere rang. De wil de interimregeling toe te passen moet implicite, doch dwingend worden afgeleid uit het besluit om de ambtenaar die het hogere ambt bekleedt, verlof om redenen van persoonlijke aard te verlenen, zonder een ander voor zijn post aan te wijzen of deze post op te heffen.

e) De opvatting van de Commissie dat de leden van haar juridische dienst niet een bepaald ambt bekleden, is volledig in strijd met de algemene regels van het Statuut.
Het verschil in behandeling, waarvan deze ambtenaren aldus het slachtoffer zijn, geeft blijk van een met het Statuut en met een behoorlijk personeelsbeheer onverenigbare willekeur. Overigens is de stelling dat bij de juridische dienst de hiërarchie tussen de rangen niet in acht wordt genomen, onjuist.

f) Het argument, ontleend aan een „vaste bestuurspraktijk", schijnt ten aanzien van de wettigheid nog minder ter zake dienend.

g) Volgens de beginselen van het Statuut heeft de Commissie onmiskenbaar een dienstfout begaan. De onrechtmatigheid van de situatie waarin verzoeker zich tegen zijn uitdrukkelijk geuite wil bevond, wordt nog verergerd door de miskenning van het beginsel van gelijkheid der ambtenaren. De door verzoeker geleden schade is enerzijds van morele aard en ligt anderzijds in het feit dat hem een geldelijk voordeel, waarop hij recht heeft, is onthouden.

Overwegende dat *verweerster* harerzijds in hoofdzaak het volgende betoogt :

a) In feitelijk opzicht moet worden bedacht dat de toebedeling van aanvullende taken aan verzoeker, toen deze na het vertrek van zijn collega met verlof diens werkzaamheden feitelijk had overgenomen, noodzakelijkerwijs heeft geleid tot een zekere herverdeling van het werk in de betrokken sector.

b) Rechtens blijkt zowel uit de letter als uit de geest van artikel 7, lid 2, van het Statuut dat een recht op uitkering slechts kan ontstaan wanneer de ambtenaar onder de in artikel 7, lid 2, van het Statuut bedoelde omstandigheden bij besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag wordt aangewezen ad interim een ambt te vervullen. Dit is in casu kennelijk niet het geval.
Het besluit een ambt ad interim te doen vervullen heeft — met name voor de organisatie der diensten — belangrijke gevolgen en moet aan het hoogste hiërarchische gezag worden gelaten. Wanneer men de toekenning van de interimtoelage verbindt aan de enkele „feitelijke waarneming van niet-afgedane werkzaamheden", dan betekent dit dat de wil der ambtenaren aan het gezagsorgaan wordt opgelegd of dat men het toeval de vrije loop laat.

c) Zelfs wanneer een stilzwijgend besluit als voldoende kan worden beschouwd, moet worden vastgesteld dat in casu uit het gedrag van de Commissie nog niet was af te leiden dat zij uit de gehele reeks binnen het bereik liggende bestuursmaatregelen ter voorziening in de betreffende post die van vervulling ad interim wilde kiezen en nog minder dat zij verzoeker hiermede wilde belasten.

d) Verzoeker kan geen recht doen gelden op een aanwijzing het betrokken ambt ad interim te vervullen, en bijgevolg evenmin op de hieraan verbonden aanvullende toelage.
Immers ingevolge artikel 7, lid 2, van het Statuut mag het tot aanstelling bevoegde gezag eigenmachtig beoordelen of een ambtenaar moet worden aangewezen ad interim een hoger ambt te vervullen. Stellig is dit gezag niet geheel vrij in de uitoefening van deze bevoegdheid; in casu kan haar echter geen enkele fout worden verweten : verzoeker kan zich niet beroepen op een vaste praktijk, waarvan in zijn geval is afgeweken; evenmin is hier sprake van een feitelijke situatie die aan de normen van artikel 7, lid 2, beantwoordt en welke het gezag heeft geweigerd bij beschikking te regulariseren.

e) Voorts kan verzoeker geen aanspraak maken op tewerkstelling ad interim in een hoger ambt, aangezien dit in casu niet bestaat.
De structuur van de juridische dienst wijkt in zoverre af van die van de andere diensten der Commissie, dat zij niet hiërarchisch is onderverdeeld in duidelijk afgebakende directies, afdelingen of bestuurseenheden. De taakverdeling binnen de juridische dienst varieert en kan steeds worden aangepast aan de behoeften, zowel in de sector adviezen als in de sector geschillen, zulks ongeacht de rang van de betrokken ambtenaar. Bij de omschrijving der ambten van de juridische dienst wordt niet uitgegaan van ratione materiae vastgelegde taken, maar van andere criteria, namelijk de aard der werkzaamheden en de mate van verantwoordelijkheid van algemeen gekwalificeerde juristen. Het Statuut schrijft geenszins voor dat alle ambten zo nauwkeurig moeten worden afgebakend en omschreven, dat zij door enkele omschrijving der daaraan verbonden werkzaamheden van elkaar kunnen worden onderscheiden; een dergelijke eis zou overigens onverenigbaar zijn met de eisen van een levend bestuur en zou in het bijzonder bij de juridische dienst tot een ware verstarring leiden en een behoorlijke uitvoering van de naar inhoud voortdurend wisselende taken van de dienst belemmeren.
Met name is het verschil tussen juristen in de rang A 3 en in de rang A 4 niet te bepalen door vergelijking der verschil-

lende, door deze ambtenaren uitgeoefende werkzaamheden; het houdt veeleer verband — zoals blijkt uit de tekst van de aankondigingen van vacatures voor de verschillende posten — met de grotere mate van verantwoordelijkheid die een adviseur in de rang A 3 in vergelijking met een hoofdadministrateur in de loopbaan A 5/A 4 moet kunnen dragen, en met het vereiste van een langere beroepservaring.

f) De beschikking jegens verzoeker vloeit voort uit een vaste bestuurspraktijk en heeft geenszins een discriminerend karakter.

g) Ten aanzien van verzoekers subsidiaire vordering merkt de Commissie op dat, aangezien zij niet verplicht is verzoeker aan te wijzen voor de vervulling ad interim van hetgeen hij als een ambt beschouwt, er voor haar geen sprake kan zijn van een „regularisatie van de feitelijke toestand". In casu is dus geen dienstfout gemaakt en bestaat derhalve geen aanleiding voor een aanspraak op schadevergoeding.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het beroep strekt tot nietigverklaring van de beschikking, waarbij de Commissie heeft geweigerd verzoeker met ingang van 24 juli 1969 de aanvullende toelage bij tewerkstelling ad interim, als bedoeld in artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren, toe te kennen, subsidiair tot schadevergoeding wegens aansprakelijkheid der Commissie, aangezien zij heeft nagelaten bij uitdrukkelijk besluit de feitelijke situatie te regelen op grond waarvan verzoeker, buiten zijn wil, was genoopt dagelijks de werkzaamheden van een collega, die verlof om redenen van persoonlijke aard genoot, te vervullen;

Ten aanzien van het beroep tot nietigverklaring

2 Overwegende dat, volgens artikel 7, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren, „de ambtenaar kan worden aangewezen ad interim een ambt te vervullen dat bij een hogere loopbaan van zijn categorie... behoort dan waarin hij is geplaatst";

3 dat niet wordt betwist dat verzoeker, hoofdadministrateur in de rang A 4 bij de juridische dienst van de Commissie, althans een belangrijk gedeelte van de taak van een collega in de rang A 3, die verlof om redenen van persoonlijke aard genoot, heeft overgenomen;

4 dat verzoeker meent aldus te zijn aangewezen ad interim een ambt te vervullen dat bij een hogere loopbaan van zijn categorie behoort en derhalve recht heeft op uitkering van de in genoemde bepaling voorziene aanvullende toelage;

5 Overwegende dat artikel 7, lid 2, eerste zin, naast andere voorwaarden voor toepassing, de toekenning van de aanvullende toelage afhankelijk stelt van de uitoefening van een ambt dat bij een hogere loopbaan behoort dan die, waarin de met vervulling belaste ambtenaar is geplaatst;

6 dat dit voorschrift aan de ambtenaar, aangewezen om tijdelijk taken te vervullen die meer verantwoordelijkheid medebrengen dan hij normaal draagt, een met deze grotere verantwoordelijkheid overeenkomende vergoeding bedoelt te waarborgen;

7 dat toekenning van dezelfde vergoeding aan een ambtenaar, die weliswaar een ambt dat behoort tot een hogere loopbaan dan de zijne waarneemt, doch daarbij geen werkzaamheden verricht die sterk verschillen van die welke aan zijn eigen ambt zijn verbonden, het doel van deze bepaling zou voorbijstreven;

8 Overwegende dat uit de met elkaar overeenstemmende toelichtingen van partijen blijkt dat, gelet op de inrichting van de juridische dienst der Commissie en de taakverdeling binnen deze dienst, geen duidelijk verschil bestaat tussen het door verzoeker vervulde ambt en het ambt dat hij heeft waargenomen;

9 dat verzoeker derhalve geen aanspraak kan doen gelden op de aanvullende toelage, voorzien in artikel 7, lid 2, van het Statuut;

Ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding

10 Overwegende dat verzoeker subsidiair stelt dat de Commissie bij de organisatie van de juridische dienst heeft nagelaten een genoegzaam nauwkeurige omschrijving van de ambten te geven en iedere ambtenaar te werk te stellen in een bepaald, met zijn rang overeenkomend anbt;

11 dat door dit gebrek in de organisatie aan een ambtenaar, aangewezen om binnen die dienst tijdelijk een ambt te vervullen dat bij een hogere loopbaan dan de zijne behoort, niet de mogelijkheid openstaat aanspraak te maken op de aanvullende vergoeding welke hem normaliter zou toekomen;

12 dat de Commissie wegens deze nalatigheid jegens hem aansprakelijk is;

13 Overwegende dat het de taak van de Commissie is de interne organisatie van haar diensten te bepalen;

14 dat de Commissie, gezien het ontbreken van een duidelijk verschil tussen verzoekers ambt en het ambt dat hij waarnam, zulks ten gevolge van de organisatievorm van de juridische dienst, niet gehouden was verzoeker wegens de hem opgedragen waarneming in een andere rang in te delen;

15 dat derhalve ook de subsidiaire vordering moet worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

16 Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

17 dat verzoeker in het ongelijk is gesteld;

18 dat echter ingevolge artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering de kosten, door de instellingen ter zake van beroepen van ambtenaren der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste blijven;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Statuut van de ambtenaren, met name artikel 7;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

rechtdoende :

1. **verwerpt het beroep, zowel ten aanzien van het primair gevorderde als ten aanzien van het subsidiair gevorderde;**
2. **verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten draagt.**

Aldus gewezen en uit gesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzeventig.

Trabucchi Pescatore Kutscher

Luxemburg, zestien december negentienhonderdzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President van de Tweede Kamer
A. Trabucchi