HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

rechtdoende:

1. verklaart het beroep ongegrond;

2. verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten draagt.

Mertens de Wilmars Donner Monaco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op drie mei negentienhonderdtweeënzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President van de Eerste Kamer
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 21 MAART 1972 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Verzoeker in het onderhavige geding was als wetenschappelijk ambtenaar van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie jarenlang werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek op het gebied van de kernenergie te Ispra. Bij brief van het Directoraat-generaal Personeel en Algemeen Beheer van 12 juni 1968 werd hem medegedeeld dat de Commissie in het kader van de reorganisatie van haar diensten en in verband met het nieuwe organigram van de Gemeenschappelijke Commissie had besloten hem met ingang van 20 juni 1968 als administrateur te werk te stellen bij het Directoraat-generaal Energie te Brussel. Klaarblijkelijk begon de heer de Haan terstond daarna voorbereidingen te treffen voor zijn verhuizing naar Brussel. Volgens zijn opgaven heeft hij bij aangetekende brief van 17 juni 1968 het huurcontract voor zijn huis te Ispra per 15 september 1968 opgezegd. Hij vorderde voor een Italiaanse rechtbank van de verhuurder terugbetaling van een drie jaar tevoren voor de duur van 5 jaar verstrekte lening, waarvan nog twee jaarlijkse termijnen zouden moeten worden betaald. Bij overeenkomst van 29 juli 1968 huurde hij voor

1 — Vertaald uit het Duits.

drie jaar een huis in de omgeving van Brussel, tegen een maandelijkse huurprijs van 11 000 Bfr. Ten slotte vroeg hij aan twee verhuizers een prijsopgave, die hij aan de bevoegde diensten van de Commissie ter keuze voorlegde.

Bij brief van 2 augustus 1968 van de directeur Personeelsbeheer werd de Haan echter medegedeeld dat zijn overplaatsing naar Brussel op een vergissing berustte. Op 5 augustus zond het hoofd van de dienst Personeel hem een bevestiging van deze mededeling met verzoek te Ispra te blijven. De Haan schijnt daardoor in moeilijkheden te zijn geraakt. In ieder geval wees hij het hoofd van de dienst Personeel in twee memoranda van 7 en 8 augustus 1968 op de financiële gevolgen die het overplaatsingsbesluit en de annulering daarvan voor hem meebrachten. Vervolgens kreeg hij in een nota van het hoofd van de dienst Personeel van 9 augustus 1968 bericht dat een lid van de Commissie ermee akkoord ging dat hij „op dienstreis" naar Brussel vertrok „en attendant que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission".

Niettemin vond de voorgenomen verhuizing op 16 augustus 1968 plaats. Sinds de herfst van dat jaar was de Haan klaarblijkelijk permanent werkzaam te Brussel; slechts incidenteel ging hij op dienstreis naar Ispra. Behalve zijn salaris ontving hij regelmatig de dagvergoeding voor dienstreizen. Deze situatie duurde tot maart 1970, toen de Directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer bij een nota van 25 maart 1970 de Haan mededeelde dat hij tot hoofdadministrateur was benoemd met standplaats Brussel, dat zijn salaris vanaf 1 januari 1970 zou worden betaald uit de huishoudelijke begroting en dat hij niet meer de hoedanigheid van ambtenaar van de wetenschappelijke groep had. Bovendien zou hem vanaf 1 april 1970 geen dagvergoeding voor dienstreizen meer worden betaald. Als hij dan nog niet was verhuisd, kreeg hij daarvoor toestemming overeenkomstig artikel 9 van bijlage VII van het Statuut van de ambtenaren. — Vervolgens ontving de Haan de inrichtingsvergoeding overeenkomstig artikel 5 van bijlage VII van het Statuut van de ambtenaren. De betaling der verhuiskosten van Ispra naar Brussel stuitte echter op moeilijkheden. Zijn desbetreffend verzoek en zijn rappel van 10 november 1970 aan het hoofd van de afdeling Individuele rechten hadden geen succes. Bij een nota van 13 januari 1971 deelde het hoofd van de afdeling Individuele rechten de Haan mede dat anders dan bij overplaatsing geen verhuiskosten konden worden vergoed. De Haan was op eigen risico naar Brussel verhuisd, zonder voorafgaande toestemming en zonder vooraf een prijsopgave te hebben overgelegd. Conform het advies van de financiële controle konden de verhuiskosten derhalve niet worden vergoed.

De heer de Haan nam met deze mededeling geen genoegen en wendde zich op 1 maart 1971 met een formele klacht tot de Commissie. Toen deze klacht onbeantwoord bleef, stelde hij ten slotte op 29 juni 1971 beroep in, waarbij hij concludeerde tot:

1. nietigverklaring van het implicite gegeven besluit tot afwijzing van zijn administratieve klacht van 1 maart 1971,
2. veroordeling van de Commissie om op grond van artikel 9 van bijlage VII van het Statuut van de ambtenaren een bedrag van 80 000 Bfr aan verzoeker te betalen,
3. subsidiair: veroordeling van de Commissie, wegens een dienstfout der administratie, tot het betalen van schadevergoeding ad 80 000 Bfr.

Deze vorderingen, die naar het oordeel van de Commissie alle ongegrond zijn, zullen wij thans aan een nadere beschouwing onderwerpen.

Het kernpunt van deze zaak is de vraag, welke voorwaarden in het communautaire ambtenarenrecht voor de vergoeding van verhuiskosten gelden en waarop de toekenning van deze vergoeding eventueel kan afstuiten. — In dit verband moet vooreerst artikel 20 van het Statuut

van de ambtenaren worden genoemd, luidende: „De ambtenaar is verplicht in zijn standplaats te wonen of op zodanige afstand daarvan dat hij niet gehinderd wordt in de uitoefening van zijn werkzaamheden." Met betrekking tot de verhuiskosten zelf bepaalt artikel 9 van bijlage VII van het Statuut van de ambtenaren: „Aan de ambtenaar die verplicht is van woonplaats te veranderen ten einde de bepalingen van artikel 20 van het Statuut na te komen, en die geen vergoeding van dezelfde kosten uit andere bron mocht genieten, worden de kosten van verhuizing van zijn persoonlijke inboedel, met inbegrip van verzekeringskosten ter dekking van eenvoudig risico ... vergoed. Deze vergoeding wordt verleend tot het bedrag van een tevoren goedgekeurde prijsopgave. Ten minste twee prijsopgaven moeten aan de bevoegde diensten der instelling worden voorgelegd. Indien deze diensten van mening zijn, dat de voorgelegde prijsopgaven een redelijk bedrag te boven gaan, kunnen zij een andere verhuisonderneming aanwijzen. De vergoeding waarop de ambtenaar recht heeft kan alsdan worden beperkt tot het bedrag der prijsopgave van deze laatste verhuisonderneming."

Op grond van deze aldus geformuleerde bepalingen mag mijns inziens als voornaamste criterium voor de vergoeding van de verhuiskosten worden aangenomen dat een ambtenaar krachtens artikel 20 van het Statuut van de ambtenaren verplicht was te verhuizen. Dat moet dus als het beslissende, rechtscheppende feit worden beschouwd. — Voorts kan worden vastgesteld dat een *toestemming* voor de verhuizing klaarblijkelijk niet van belang is. Artikel 9 van bijlage VII noemt deze niet uitdrukkelijk als voorwaarde voor een aanspraak. Dat is ook begrijpelijk, want het zou niet redelijk zijn de nakoming van een wettelijke verplichting, zoals is neergelegd in artikel 20 van het Statuut van de ambtenaren, bovendien afhankelijk te stellen van toestemming van de instelling. — Evenzo zal men aan de bepalingen in het tweede deel van het eerste lid van artikel 9 over de voorlegging en goedkeuring van prijsopgaven geen beslissende betekenis mogen toekennen, doch deze slechts als administratieve bepalingen moeten beschouwen. Zij hebben kennelijk alleen ten doel het recht op vergoeding en dus de kosten voor de Gemeenschap binnen zekere grenzen te houden. Misschien hebben zij ook ten doel de administratie zoveel mogelijk gegevens te verschaffen over de hieraan gewoonlijk verbonden kosten om zo tot een juiste toepassing van het recht op de vergoeding te komen. Daar althans eerstgenoemd doel ook op andere wijze kan worden bereikt (zie bij voorbeeld de in artikel 10 van bijlage VII geboden mogelijkheid van *schatting* der verhuiskosten) lijkt het inderdaad uiterst onredelijk aan te nemen dat dit recht bij niet-inachtneming van deze bepalingen verloren gaat. — Ten slotte kan mijns inziens ook worden gesteld dat er geen materieel verband bestaat tussen artikel 9 en artikel 11 van bijlage VII, dus tussen de regeling inzake vergoeding van de verhuiskosten en die inzake de kosten van dienstreizen, omdat deze twee vergoedingen immers een verschillend doel hebben. In gevallen waarin ambtenaren hun werkzaamheden aanvankelijk krachtens een reisopdracht in een andere plaats moesten verrichten en eerst later naar deze plaats zijn verhuisd, heeft de Commissie dan ook nooit aangenomen dat het recht op vergoeding van de verhuiskosten verloren zou kunnen gaan. — Slechts in het omgekeerde geval — waarop ik aanstonds terugkom — gaat de Commissie merkwaardigerwijs wel van een dergelijk verband uit.

Trachten wij deze constateringen toe te passen op het onderhavige geval, dan kunnen wij in de eerste plaats het volgende vaststellen. In 1968 was verzoekers standplaats Ispra. Het staat eveneens objectief vast dat dit in 1968 ook zo is gebleven. Het besluit tot overplaatsing van 12 juni 1968 is destijds immers herroepen en verzoeker heeft uitdrukkelijk opdracht gekregen te Ispra te blijven en slechts krachtens een reisopdracht op dienstreis naar Brussel te gaan, hetgeen

volgens artikel 11 van bijlage VII geen wijziging van standplaats meebrengt. Daaraan moeten wij ons houden, ook al staat vast dat verzoeker daarna met toestemming van zijn instelling op dezelfde wijze in Brussel heeft gewerkt als ambtenaren die daar hun standplaats hadden. — Tevens staat echter vast dat verzoeker ingevolge een uitdrukkelijk besluit van 1970 Brussel als standplaats kreeg. Derhalve moest verzoeker in het belang van de dienst van woonplaats veranderen, zodat het zeer voor de hand ligt dat hij heeft voldaan aan de voornaamste voorwaarde voor vergoeding van de verhuiskosten.

De Commissie schijnt daarentegen te willen letten op het feit dat verzoeker op het tijdstip van het overplaatsingsbesluit (maart 1970) reeds naar Brussel was verhuisd, zodat niet kan worden gezegd dat dit besluit tot de verhuizing heeft *geleid*. De vraag is nu, of deze tijdsfactor in casu beslissend is. Dit lijkt mij — om het maar dadelijk te zeggen — uiterst twijfelachtig en niet zeer doelmatig. In elk geval is kenmerkend dat artikel 5 van bijlage VII met betrekking tot de inrichtingsvergoeding overeenkomstige bewoordingen gebruikt als artikel 9 met betrekking tot de vergoeding van de verhuiskosten („De . . . inrichtingsvergoeding wordt eveneens uitbetaald aan de ambtenaar die in een andere standplaats wordt te werk gesteld en daardoor genoodzaakt is van woonplaats te veranderen ten einde de in artikel 20 van het Statuut vermelde verplichtingen na te komen"). Niettemin hebben de diensten van de Commissie niet geweigerd verzoeker, die reeds voor het besluit tot overplaatsing naar Brussel was verhuisd, de inrichtingsvergoeding toe te kennen. — Ik kan mij ook niet voorstellen dat bedoelde tijdsfactor van invloed is op de vergoeding van de verhuiskosten in gevallen waarin aanvankelijk slechts een dienstreisopdracht wordt verstrekt, doch op korte termijn met overplaatsing rekening moet worden gehouden en de verhuizing derhalve reeds voor het besluit tot overplaatsing plaatsvindt. In een dergelijk geval mag men voor de vergoeding van de verhuiskosten toch logischerwijs ervan uitgaan dat er objectief verband bestaat tussen overplaatsing en verhuizing. Die indruk hebben verzoeker en de diensten van de Commissie in de herfst van 1968 wellicht ook gehad. Vermoedelijk hebben zij destijds verwacht dat verzoeker in de nabije toekomst zou worden overgeplaatst en hebben zij daarom stilzwijgend met zijn verhuizing ingestemd. Hierop duidt niet alleen de opmerking van de Directeur-generaal Personeel en Algemeen Beheer in zijn brief van 25 maart 1970: „Pour le cas où vous *n'auriez pas encore déménagé*, vous êtes en tout cas habilité à déménager . . .", doch ook die van het hoofd van de dienst Personeelszaken in zijn brief van 9 augustus 1968: „que, vous partiez au siège en mission *en attendant* que la décision définitive de mutation pourra être prise par la Commission." Indien deze verwachting inderdaad op korte termijn was uitgekomen, dan denk ik dat er nauwelijks bezwaren tegen de vergoeding van de verhuiskosten zouden zijn gerezen. Alleen doordat de geschetste situatie geruime tijd bleef voortbestaan (hetgeen alleen aan de administratie kan worden verweten), is bij haar weerstand gerezen tegen de vergoeding van de verhuiskosten.

Zo gezien, moet men wel tot de veronderstelling komen dat de Commissie het gewoonweg al te bar vindt dat verzoeker, hoewel hij met zijn gezin in Brussel woont en jarenlang dienstreisvergoeding heeft ontvangen, bovendien nog aandringt op vergoeding van de verhuiskosten. De Commissie tracht hier dus in feite een soort billijkheidsgedachte in te voeren en door verrekening van de dienstreisvergoeding tot een bevredigende compensatie te komen. — Als wij ons afvragen of inderdaad zo mag worden geredeneerd, moet om te beginnen worden erkend dat de reactie van de administratie niet geheel onbegrijpelijk schijnt. Maar zuiver juridisch vind ik het zeer onjuist dat op deze wijze, dus door enkel tijdsverloop, het recht op vergoeding van de verhuiskosten een kwaliteitswijziging

kan ondergaan en zelfs zou kunnen vervallen. Wanneer in een geval als het onderhavige werkelijk bezwaren rijzen van dien aard als de Commissie meent, ligt de enig juiste oplossing in een optreden op het gebied van de dienstreisvergoeding, waarvan terugbetaling zou kunnen worden gevorderd indien aan de voorwaarden daartoe is voldaan. Dat is hier echter niet in geding en bij gebreke aan nauwkeurige gegevens over alle essentiële feiten is een juiste beoordeling van dit punt wellicht ook niet mogelijk.
Wel kan reeds thans daarover iets worden gezegd: in de eerste plaats dat het hoofd van de afdeling Individuele rechten in een nota van 13 januari 1971 uitdrukkelijk verklaarde: „Il s'ensuit que les frais de mission que vous avez reçus jusqu'au 31 mars 1970 n'ont pas été indûment versés". Wellicht gaat hij hierbij uit van het feit dat het bij het recht op vergoeding van de kosten van dienstreizen niet gaat om de werkelijk gemaakte kosten. Bovendien heeft hierbij wellicht voor hem een rol gespeeld dat in het tijdvak waarin het besluit tot overplaatsing nog niet was genomen, rekening moest worden gehouden met de mogelijkheid dat deze overplaatsing niet zou plaatsvinden en verzoeker zou moeten terugkeren naar Ispra. De kosten van dienstreizen kunnen dan als een soort risico-compensatie worden beschouwd. — Voorts moet rekening worden gehouden met de bijzondere situatie waarin verzoeker — door het overplaatsingsbesluit van 12 juni en de herroeping daarvan — in 1968 is gebracht. Verzoeker heeft naar aanleiding van het overplaatsingsbesluit terecht bepaalde maatregelen genomen, namelijk zijn huurcontract in Ispra opgezegd en een huurcontract te Brussel gesloten. Na intrekking van het overplaatsingsbesluit bleek dat verzoeker, wanneer hij alle maatregelen ongedaan zou hebben gemaakt, financieel nadeel (althans met betreking tot het huurcontract te Brussel) zou hebben geleden dat hij zeer waarschijnlijk op de Commissie had kunnen afwentelen. In dit licht moet met name de brief van het hoofd van de dienst Personeel van 9 augustus worden bezien („. . . les difficultés que vous avez mentionnées . . . tombent et . . . les notes dont il s'agit sont devenues sans objet"). Daarom mag worden aangenomen dat deze ambtenaar de dienstreisvergoeding beschouwd heeft als een vorm van compensatie voor de — in de memoranda van 7 en 8 augustus uitvoerig geschetste — financiële gevolgen van de vergissing van de administratie. In ieder geval staat vast dat verzoeker uiteindelijk, wanneer hij zich in de herfst van 1968 aan het Statuut had gehouden en niet was verhuisd, van de Commissie niet alleen de dagvergoeding en vergoeding van de verhuiskosten had kunnen vorderen, doch tot op zekere hoogte ook schadevergoeding, dus meer dan de Commissie thans, nu de verhuizing voortijdig heeft plaatsgevonden, behoeft te betalen. — Voor zover men al billijkheidsoverwegingen wil laten gelden, dan mag men dit in het onderhavige geval mijns inziens niet uit het oog verliezen. — Ten slotte moet voor de beoordeling van de vraag of het juist is de verhuiskosten te compenseren met de dienstreisvergoeding, ook nauwkeurig bekend zijn welke bedragen verzoeker als dienstreisvergoeding heeft ontvangen en op welke gronden. Weliswaar heeft de Commissie daarover cijfers genoemd, doch het is niet geheel duidelijk welke bedragen betrekking hebben op het verblijf te Brussel, welke op andere reisopdrachten en wat voor verschillende door verzoeker gemaakt dienstreizen naar Ispra had moeten worden betaald wanneer Brussel als zijn standplaats was beschouwd. Ook op grond hiervan kunnen wij de Commissie niet in haar opvatting volgen.
Gezien de voorgaande overwegingen en in het bijzonder de principiële bevinding dat er geen objectief verband bestaat tussen de vergoeding van de verhuiskosten en die van de kosten van dienstreizen, kan slechts worden geconcludeerd dat verzoeker een recht op vergoeding van zijn verhuiskosten moet worden toegekend. Aangezien verzoeker zich voorts beroept op de door hem ingediende, la-

gere prijsopgave en niet betwist is dat het daarin genoemde bedrag lager is dan de voor vergelijkbare verhuizingen van Ispra naar Brussel geldende bedragen, en de Commissie ook niet heeft gesteld dat bedoeld bedrag overdreven hoog is, kan derhalve nader worden gezegd dat verzoeker aanspraak kan maken op vergoeding van een bedrag van 80 000 Bfr. Zijn verzoek is derhalve gegrond, zodat het stilzwijgend afwijzend besluit moet worden vernietigd en de Commissie moet worden veroordeeld hem een bedrag van 80 000 Bfr te betalen.

Bij deze beoordeling van het geschil behoeft niet te worden ingegaan op verzoekers subsidiaire vorderingen, die zijn gebaseerd op het bestaan van een dienstfout en op ongerechtvaardigde verrijking. Evenmin is het noodzakelijk ter verduidelijking van de zaak overlegging van de door verzoeker in zijn memoriën genoemde documenten te gelasten.

Samenvattend stel ik derhalve voor het door de heer de Haan ingediende verzoek gegrond te verklaren, het stilzwijgend besluit tot afwijzing van zijn administratief beroep te vernietigen en de Commissie te veroordelen aan verzoeker de verhuiskosten ten bedrage van 80 000 Bfr te vergoeden. Overeenkomstig het verzoek zou de Commissie voorts moeten worden verwezen in de kosten van het geding.