

Conclusies van de Advocaat-Generaal
M. LAGRANGE

5 december 1963

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Het geschil tussen R. Lepape, werkzaam bij de Directie Inspectie van de Hoge Autoriteit, en deze laatste betreft enerzijds de verhuiskosten, die de administratie weigert te betalen (verzoeker is ten gevolge van een verandering van standplaats op 22 april 1961 van Luxemburg naar Brussel verhuisd) en anderzijds de berekening van de vergoeding voor een reeks dienstreizen, die verzoeker sedert 1 juli 1959 gemaakt heeft. Wij zullen beide kwesties achtereenvolgens bespreken.

A – Verhuiskosten

Deze vraag vertoont zowel juridische als feitelijke aspecten.

1. Juridisch verschillen partijen van mening over de uitlegging van het toepasselijke voorschrift, n.l. artikel 15, sub a, van het Algemeen Reglement van de Gemeenschap, als gewijzigd bij een besluit van de Commissie van Voorzitters van 21 november 1960, dat in werking is getreden op 1 december 1960.

Deze bepaling, die voorkomt in het rapport van de Rechter-Rapporteur, luidt als volgt:

„Ambtenaren die van verblijfplaats moeten veranderen ten einde te voldoen aan de bepalingen van artikel 9 van het Statuut, ontvangen een vergoeding voor de gedane uitgaven in verband met de verhuizing van hun persoonlijke inboedel, inclusief de kosten van verzekering tegen gewone risico's (breuk, diefstal, brand). Deze kosten worden terugbetaald voor zover zij de grenzen van een vooraf goedgekeurde prijsopgave niet overschrijden. Aan de ter zake bevoegde diensten van de instellingen dienen ten minste twee prijsopgaven te worden overgelegd. Indien deze diensten van mening zijn dat de voorgedelegeerde prijsopgaven een redelijk bedrag te boven gaan, kunnen zij een andere beroepsverhuizer aanwijzen. De vergoeding waarop de ambtenaar recht heeft, kan in dat geval worden beperkt tot het bedrag van de prijsopgave welke door de aangewezen verhuizer is gedaan.”

Het gaat om de volgende vraag: Is het een noodzakelijke voorwaarde voor de vergoeding van verhuiskosten, dat het voorschrift, dat de prijsopgave vooraf dient te worden goedgekeurd, nadat ten minste twee prijsopgaven zijn ingediend, strikt wordt nageleefd? Dit is het standpunt van de administratie, dat tot gevolg heeft dat de ambtenaar, die verhuist alvorens de vereiste goedkeuring te hebben verkregen, al zijn rechten verliest.

Deze opvatting gaat onzes inziens te ver. Bij lezing van de bepaling blijkt duidelijk (duidelijker trouwens dan vóór de bij besluit van 21 november 1960 ingevoerde wijziging), dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen het beginsel van het recht op vergoeding, dat is neergelegd in de eerste zin, en de wijze waarop vergoeding plaatsvindt, nadat eenmaal het recht is erkend, als bepaald in het vervolg van het artikel. De formaliteiten in het tweede gedeelte van dit artikel zijn uitsluitend voorgeschreven in het belang van een behoorlijke controle. Wij zijn dan ook van mening dat, wanneer de verhuizing is geschied voordat deze formaliteiten zijn vervuld, de betrokkene niet ipso facto zijn recht op vergoeding verliest, doch de administratie uiteraard de vrijheid behoudt om zowel de omvang als de kosten van de verhuizing te controleren; daartoe kan zij alle nodige bewijsstukken opvragen om achteraf alsnog de controle uit te oefenen, die zij door de nalatigheid van de betrokkene niet vooraf heeft kunnen verrichten.

Indien een beroep tot nietigverklaring was ingesteld, zou Uw Hof het hierbij kunnen laten, d.w.z. de bestreden beschikking wegens rechtsdwaling vernietigen en de zaak naar de administratie verwijzen. Doch dit is niet het geval: krachtens artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren betreft het hier een beroep in volle omvang, waarbij het Hof over alle bevoegdheden beschikt, zowel om de feiten van het geschil te beoordelen als om eventueel zelf het bedrag van de schuld vast te stellen. In het verzoekschrift is trouwens niet gevorderd nietigverklaring van enige beschikking, doch uitsluitend veroordeling van de Hoge Autoriteit tot betaling van zekere bedragen.

2. Bezien wij derhalve thans de feitelijke kant van de zaak. Voorop worde gesteld, dat wij voorbijgaan aan het verzoek om inlichtingen, dat verzoeker op 17 april 1961 tot de administratie heeft gericht en waarop eerst op 18 mei is geantwoord. Nog daargelaten dat de verhuizing reeds op 22 april plaats vond, kan er uiteraard geen sprake van zijn, dat verzoeker het reglement niet kende: in de eerste plaats omdat „ieder wordt geacht een reglement te kennen”, waarvan het niet is betwist dat het langs de voorgeschreven weg ter kennis van personeel is gebracht, en bovendien omdat, afgezien van deze juridische fictie, uiteraard de functie van Lepape deze onwetendheid al bijzonder onwaarschijnlijk maakt, temeer omdat verzoeker in een brief van 15 juni 1961 aan de administratie mededeelt, dat hij een schriftelijke bevestiging heeft gevraagd van de prijsopgaven die verhuisondernemingen in Luxemburg en Brussel hem in december 1960 hadden gedaan: hij wist dus reeds in december 1960, dat een verandering van standplaats in de lucht hing en dat hij zich tot verschillende verhuizers diende te wenden.

Rest slechts de vraag, of de achteraf geproduceerde bewijsstukken voldoende zijn. Het antwoord hierop moet, althans bij de huidige stand van zaken, naar onze mening negatief luiden. Er zijn namelijk slechts twee bewijsstukken overgelegd:

1. een rekening voor de verhuizing van een Belgische firma, gedateerd 22 april 1961: hierop wordt verklaard, dat verzoeker „overeenkomstig prijsopgaaf” (welke niet is overgelegd) een bedrag van Bfr 13.800 heeft betaald, doch nadere bijzonderheden ontbreken;
2. een brief van 30 mei 1961 van een Luxemburgse firma, houdende offerte voor een verhuizing van Luxemburg naar Brussel (die op 22 april was geschied!); hier wordt gesproken van een verhuizing van 50 m³ voor een bedrag ad Bfr 13.240.

Daarentegen is de schriftelijke bevestiging van de offertes, die verzoeker in december 1960 van verhuizers zou hebben ontvangen, nimmer bij de Hoge Autoriteit ingediend en evenmin overgelegd aan het Hof.

Voor ons staat vast, dat de beide overgelegde stukken, waarvan het ene slechts een rekening is en het andere een zeer summiere prijsopgaaf, na de verhuizing verstrekt, volkomen onvoldoende zijn om de omvang en bijgevolg de kosten van de verhuizing te kunnen controleren. Gelet op de ingediende bewijsstukken moet het eerste onderdeel van de conclusie derhalve worden verworpen.

B – Vergoedingen voor dienstreizen

Het geschil handelt voornamelijk – men kan zelfs zeggen uitsluitend, daar de andere twistpunten betreffende de berekening der reiskosten thans uit de weg zijn geruimd – over de wijze waarop het reglement moet worden uitgelegd, voor zover daarin het gebruik van een particuliere auto is toegestaan en de vergoeding van de daarbij gemaakte reiskosten is geregeld.

Van toepassing is hier artikel 17, sub d, van het Algemeen Reglement van juli 1956, als gewijzigd bij besluit van de Commissie van Voorzitters van 21 november 1960. De herziene tekst is onveranderd – behoudens wat de verwijzingen betreft – overgenomen in artikel 12, lid 4, van bijlage VII van het huidige ambtenarenstatuut; de uitlegging door Uw Hof van de bepalingen, welke van kracht waren op het tijdstip waarop de litigieuze dienstreizen plaatsvonden, zal dus ook voor de toekomst gelden.

Een deel van de dienstreizen valt onder de oorspronkelijke, een ander deel onder de gewijzigde bepalingen van het reglement. De beide achtereenvolgende teksten dienen dus in ogeschouw te worden genomen.

1. *Eerste versie.* Deze luidt als volgt:

„Aan de ambtenaren kan worden toegestaan voor een bepaalde dienstreis van hun eigen auto gebruik te maken, evenwel slechts op voorwaarde dat het gebruik van dit vervoermiddel niet leidt tot verlenging van de voor de uitvoering van de opdracht voorziene reisduur.

In dit laatste geval worden de kosten van vervoer terugbetaald overeenkomstig het bij Artikel 13 d) van dit Reglement bepaalde”,

d.w.z. op basis van het spoorwegtarief.

Was het hierbij gebleven, dan zouden er geen moeilijkheden zijn: voor het gebruik van een particuliere auto is toestemming vereist; ook in dat geval vindt vergoeding plaats op basis van het spoorwegtarief. Doch ten einde tegemoet te komen aan de verlangens van de leden van de inspectiedienst gaf de administratieve commissie van de Hoge Autoriteit op 3 mei 1957 een advies, waaraan de Voorzitter van de Hoge Autoriteit zijn goedkeuring hechtte en dat aldus tot een beschikking werd verheven. Hierbij werd de regel van de vergoeding volgens het spoorwegtarief in principe beperkt tot het traject naar en van het centrum van de plaats van bestemming en werd onder bepaalde voorwaarden een vergoeding van Bfr 3 per km toegekend voor de afstanden, afgelegd rondom het centrum van de plaats van bestemming. „Er wordt met nadruk op gewezen”, aldus de beschikking, „dat, ten einde in aanmerking te komen voor de vergoeding van Bfr 3 per km, uitdrukkelijk toestemming moet zijn verleend voor het gebruik van de particuliere auto.”

Indien toestemming wordt verleend voor het gebruik van de eigen auto, welke toestemming steeds is vereist, wordt dus het vaste bedrag van Bfr 3 alleen uitgekeerd voor het gedeelte van de dienstreis, waarbij betrokkene zich rondom het centrum van de plaats van bestemming verplaatst. Dit wil niet zeggen dat, zoals verzoeker stelt, in de opvatting van de administratie het gebruik van de eigen auto is vrijgelaten: er moet uitdrukkelijk toestemming voor zijn verleend. Het betekent slechts, dat het gebruik niet in strijd mag zijn met het dienstbelang, hetgeen de administratie wenst te beoordelen. Voor zover het gebruik met dat belang in overeenstemming is, wordt het tarief van Bfr 3 toegekend, doch anders niet.

Gezien deze regeling, kunnen belanghebbenden voor het maken van hun dienstreizen kiezen tussen het gebruik van hun eigen auto en van de spoorwegen of van enig ander openbaar vervoermiddel.

Het spreekt vanzelf, dat zij nimmer verplicht zijn ten behoeve van de dienst hun eigen auto te gebruiken; zij hebben ook het recht, in het geheel geen auto te bezitten. Voor dat geval is, ten einde een behoorlijke regeling te treffen voor verplaatsingen rondom het centrum van de plaats van bestemming, in de beschikking bepaald dat gebruik kan worden gemaakt van auto's zonder chauffeur of, zo deze ontbreken, van taxi's. Het is wel mogelijk, zoals ten processe is gesteld, dat een dergelijk systeem in bepaalde gevallen de administratie op hogere kosten komt te staan dan bij vergoeding voor de gehele reis ad Bfr 3 per km het geval zou zijn, doch het is niet aan verzoeker, te oordelen over de financiële belangen van de administratie waaronder hij ressorteert; hij moet zich onderwerpen aan het reglement.

2. *Gewijzigde tekst.* Deze genuanceerde wijze waarop het reglement door de administratie werd toegepast, is bevestigd en nader uitgewerkt in de wijziging, die op 21 november 1960 in het reglement zelf is aangebracht.

De beide eerste leden van artikel 17, sub d, — die het gebruik van de eigen auto, mits toestemming is verleend, toestaan, echter met vergoeding op basis van het spoortarief — zijn gehandhaafd, doch aangevuld met een nieuw lid dat als volgt luidt:

„Aan ambtenaren die geregeld onder bijzondere omstandigheden dienst-opdrachten vervullen, kan door het tot aanstelling bevoegde gezag echter, in plaats van een vergoeding van de reiskosten per spoor, een vergoeding per afgelegde km worden toegekend, indien aan het gebruik van openbare vervoermiddelen en aan de terugbetaling van de kosten van vervoer op de gewone basis kennelijk bezwaren verbonden zijn.”

Ook hier is het reglement enkele maanden later aangevuld door een beschikking van de Voorzitter van de Hoge Autoriteit, waarbij een advies van 20 februari 1961 werd goedgekeurd van de administratieve commissie, die zelf een voorstel overnam, dat op 24 januari 1961 door het Directoraat-Generaal Administratie en Financiën was gedaan. Ditmaal bevat evenwel de beschikking geen van het reglement afwijkende bepalingen, doch slechts een nauwkeuriger omschrijving van de wijze van toepassing. In het bijzonder is voorgeschreven, op welke wijze de

twee voorwaarden worden gecontroleerd die voortaan beide moeten zijn vervuld om voor de km-vergoeding in aanmerking te komen n.l.:

1. Aan het gebruik van openbare vervoermiddelen moeten kennelijk bezwaren verbonden zijn.
2. Ook aan de terugbetaling van de kosten van vervoer op de gewone basis moeten kennelijk bezwaren verbonden zijn.

Ten aanzien van het eerste punt is bepaald, dat slechts dan een km-vergoeding wordt uitgekeerd „indien het reizen betreft, waarvan onder verantwoordelijkheid van de directeur van de Directie Inspectie is vastgesteld, dat het gebruik van openbare vervoermiddelen moeilijkheden zou opleveren”; volgens het voorstel van het Directoraat-Generaal Administratie en Financiën, dat zoals wij zeiden door de administratieve commissie is overgenomen, moet voorts „in de reisopdracht . . . een gemotiveerde reden worden opgegeven”. Opmerking verdient, dat volgens dit nieuwe stelsel de km-vergoeding niet meer noodzakelijkerwijs is beperkt tot verplaatsingen rondom het centrum van de plaats van bestemming, doch zich eventueel ook tot het hoofdtraject kan uitstrekken; daarvoor dienen evenwel gegronde redenen te bestaan.

Ten aanzien van het tweede punt moet worden „vastgesteld, dat de terugbetaling van de kosten op de gewone basis volkomen ontoereikend zou zijn (controle achteraf aan de hand van een nauwkeurig en gemotiveerd overzicht van de afgelegde afstand)”.

Zo zijn de verschillende verantwoordelijkheden van de inspectiedienst en de dienst die met het financiële toezicht is belast, duidelijk van elkaar onderscheiden en op redelijke wijze verdeeld.

Het schijnt dat de voornaamste moeilijkheden, die de uitvoering van dit systeem heeft opgeleverd, hieruit voortkomen, dat de Directie Inspectie ook in het vervolg heeft gemeend, dat de toestemming voor het gebruik van de eigen auto voldoende was om aanspraak te kunnen

maken op de km-vergoeding. Doch volgens de bepalingen, die wij hebben aangehaald, is dit een kennelijke vergissing. Zo heeft de administratie zich verplicht gezien vergoeding van kosten op deze basis te weigeren, wanneer de reisopdracht niet uitdrukkelijk en gemotiveerd vermeldde, dat het gebruik van openbare vervoermiddelen moeilijkheden zou opleveren. Het is duidelijk, dat een dergelijk vereiste in het bijzonder van belang is voor een traject tussen de standplaats en lang is en er een regelmatige en behoorlijke spoorwegverbinding bestaat.

Ten slotte is er dan nog een vraag, die betrekking heeft op het tijdvak waarin in België een algemene spoorwegstaking is gehouden. Ook hier weigert de Hoge Autoriteit, zich verschuilend achter het reglement, de km-vergoeding te betalen.

Wij zijn van mening, dat zij ditmaal ongelijk heeft. Bij de toepassing van verordeningen dient steeds de redelijkheid te worden betracht, ook wanneer het financiële verordeningen betreft. Hier is evenwel sprake van een omstandigheid, die het kennelijk onmogelijk maakt gebruik te maken van het vervoermiddel dat, ook wanneer er in feite gewoonlijk geen gebruik van wordt gemaakt, het normale vervoermiddel is, waarop de vergoeding is gebaseerd. Het gebruik van de eigen auto is dan in het belang van de dienst en het belang van de dienst wettigt de km-vergoeding. Dit is geheel in de geest van het reglement en geldt naar onze mening ook voor de oudste versie van het reglement, die niet toestond dat voor het gehele traject een km-vergoeding werd toegekend.

Resumerend stellen wij U voor, alleen dit laatste onderdeel van de vordering toe te wijzen, waardoor volgens een berekening waarover partijen het eens zijn, de reiskosten met Bfr 2.968,— worden verhoogd. Daarbij komt het bedrag dat de Hoge Autoriteit erkent schuldig te zijn, dat zij in de conclusies van het verweerschrift, welke bij dupliek zijn bevestigd, heeft aangeboden te betalen en waarvan verzoeker de wijze van berekening niet bestrijdt, n.l. Bfr 12.364,—.

Bij dupliek biedt de Hoge Autoriteit eveneens aan, de interesten te betalen vanaf de datum van het beroep, doch slechts tot de dag van betekening van het verweerschrift aan verzoeker. Wij menen dat deze laatste beperking niet gegrond is. Op het tijdstip waarop het aanbod werd gedaan was het proces reeds aanhangig en indien Uw Hof ons voorstel volgt, zal het beroep gedeeltelijk gegrond worden verklaard. Het komt ons voor dat, zoals gebruikelijk, de interesten dienen te lopen tot de dag van betaling.

Ten aanzien van de kosten zijn wij van mening, dat het billijk zou zijn het grootste gedeelte ten laste van verzoeker te brengen en bij voorbeeld een vierde ten laste van verweerster. Alleen de kosten van verzoeker komen hiervoor in aanmerking, daar het immers een ambtenarenzaak betreft.

Wij concluderen:

- tot het verlenen van akte aan de Hoge Autoriteit van haar aanbod tot betaling van Bfr 12.364,— aan R. Lepape;
- tot veroordeling van de Hoge Autoriteit, aan R. Lepape buitendien een bedrag ad Bfr 2.968,— te betalen;
- een en ander vermeerderd met de interesten vanaf 9 februari 1963;
- tot verwerping van verzoekers conclusies voor het overige;
- en tot betaling van een vierde van de kosten van verzoeker door de Hoge Autoriteit, wier eigen kosten overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering te haren laste blijven.