CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 18 maart 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. I — Verzoeker Francesco Schina is ambtenaar van de Commissie en is tewerkgesteld bij het Publikatiebureau te Luxemburg.

2. In een geschil tussen verzoeker en een bouwonderneming gaf de „juge de paix" te Luxemburg bij beschikking van 12 augustus 1982 toestemming tot loonbeslag voor een bedrag van 450 000 LFR.

3. Ter uitvoering van deze beschikking bepaalde de Commissie het voor beslag vatbare bedrag overeenkomstig de Luxemburgse wettelijke regeling op 63 520 LFR per maand, en tussen september 1982 en april 1983 hield zij het gehele bedrag van 450 000 LFR op verzoekers salaris in.

4. Op 23 november 1983 zond verzoeker de Commissie een memorandum, waarin hij haar verzocht maatregelen te nemen om de door hem geleden schade zo snel mogelijk te herstellen, en eventueel het ingehouden gedeelte van zijn salaris op een door de Commissie te openen eenjarige termijnrekening te plaatsen.

5. Hoewel het bedrag van 450 000 LFR de schuld niet geheel dekte, deed de advocaat van de schuldeiser de Commissie bij brief van 14 december 1983 weten, dat hij met het verzoek instemde, op voorwaarde dat de rente niet ter beschikking van Schina zou komen, maar geblokkeerd zou blijven en dat het geld niet voor een jaar zou worden uitgezet, maar telkens voor een maand.

6. Op 21 november 1984 deed de Arrondissementsrechtbank te Luxemburg uitspraak ten gronde in het geschil tussen Schina en de bouwonderneming. Schina werd veroordeeld tot betaling van 625 147 LFR plus rente en kosten, welk bedrag hij daarop voldeed.

7. Op grond daarvan verzocht Schina om terugbetaling van de onder beslag gestelde bedragen, inclusief rente. De Commissie betaalde hem de 450 000 LFR die op zijn salaris waren ingehouden, maar weigerde bij nota van 22 maart 1985 de rente erover te betalen.

Op 5 december 1985 heeft Schina het onderhavige beroep tegen dat besluit ingesteld, nadat zijn tijdig ingediende klacht onbeantwoord was gebleven (pas op 9 december heeft de Commissie de klacht uitdrukkelijk afgewezen).

8. II — Verzoeker baseert zijn beroep op twee middelen:

9. — in de eerste plaats is het salaris van ambtenaren niet vatbaar voor beslag, zodat de Commissie gehouden is de schade te vergoeden die door de onwettige salarisinhouding is ontstaan;

* Vertaald uit het Portugees.

10. — in de tweede plaats was de Commissie op grond van haar zorgplicht gehouden de geblokkeerde bedragen rentedragend te beleggen, en moet zij bijgevolg verzoeker schadeloos stellen voor de gevolgen van het feit dat zij die plicht heeft verzaakt.

11. III — De Commissie stelt vooreerst, dat het beroep met betrekking tot beide middelen niet-ontvankelijk is.

12. Laten we haar argumenten eens bezien.

A — *De exceptie van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot het eerste middel*

13. Mijns inziens stelt de Commissie in haar verweerschrift terecht de prealabele ontvankelijkheidsvraag met betrekking tot het middel, dat het salaris van gemeenschapsambtenaren niet voor beslag vatbaar is.

14. Met zijn beroep op de onwettigheid van de door de Commissie verrichte inhoudingen wil verzoeker alleen maar kracht bijzetten aan zijn rentevordering.

15. Hiermee betwist verzoeker evenwel de wettigheid van de brief van de Commissie van 18 augustus 1982, waarin zij hem meedeelde, dat er beslag was gelegd en dat vanaf september 1982 een deel van zijn salaris zou worden ingehouden. Het is echter duidelijk, dat verzoeker te laat komt met dit middel en dat het derhalve niet-ontvankelijk is te achten.

16. Bovendien heeft verzoeker in zijn eerste beroep (zaak 180/84), waarmee hij juist tegen die brief opkwam, afstand van instantie gedaan en omdat dat beroep niet-ontvankelijk was wegens termijnoverschrijding, kan hij de omstreden punten thans niet met dezelfde argumenten opnieuw aan het Hof voorleggen.

B — *De exceptie van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot het tweede middel*

17. De Commissie stelt eveneens de ontvankelijkheidsvraag met betrekking tot het tweede middel.

18. Haars inziens strekt het beroep in werkelijkheid tot nietigverklaring van de stilzwijgende afwijzing van het verzoek om de onder beslag gestelde gelden op een termijnrekening te plaatsen. Dit verzoek nu is voor het eerst gedaan in verzoekers memorandum van 23 november 1983 en de termijnen van de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut zijn dus op die datum gaan lopen. Bijgevolg, aldus de Commissie, moet het op 5 december 1985 ingestelde beroep worden geacht niet-ontvankelijk te zijn wegens termijnoverschrijding, zelfs indien men verzoekers brief van 30 maart 1984 aan de Commissie, waarin hij de omvang van de gestelde schade preciseerde, als een klacht zou beschouwen.

19. Ik geloof niet, dat de Commissie op dit punt gelijk heeft.

20. Hoe men verzoekers memorandum van 23 november 1983 juridisch ook wil kwalificeren, in een beroep strekkende tot betaling van rente over ingehouden gedeelten van het salaris, kan de vraag of de vordering tardief is of niet, pas rijzen op het moment waarop, na de opheffing van het beslag, de ingehouden bedragen aan de beslagen schuldenaar moeten worden uitbetaald en hem rente over die bedragen wordt geweigerd.

21. Verzoeker nu heeft op 21 juni 1985 een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, ingediend tegen het besluit van 22 maart van dat jaar, waarbij de Commissie hem de uitbetaling van rente weigerde. Toen hij de Commissie op 25 oktober 1985 schriftelijk in kennis stelde van zijn voornemen om de zaak voor het Hof te brengen, moest de

klacht worden geacht stilzwijgend te zijn afgewezen. Door op 5 december 1985 beroep in te stellen, heeft verzoeker de in artikel 90, lid 2, gestelde termijn van drie maanden dus in acht genomen.

22. Ik stel dan ook voor, het beroep voor wat het tweede middel betreft, ontvankelijk te verklaren.

23. IV — Bezien wij thans de grond van de zaak, op basis van de twee middelen die verzoeker heeft aangevoerd.

A — *Is het salaris van gemeenschapsambtenaren vatbaar voor beslag ?*

24. Verzoeker stelt, dat artikel 62 Ambtenarenstatuut en artikel 16, lid 1, van bijlage VII op het beginsel berusten dat het salaris van de ambtenaar beschermd is, en dat het Statuut geen enkele bepaling bevat inzake loonbeslag. Dat beginsel en het stilzwijgen van de wetgever op dat punt houden de erkenning in, dat op geen enkel deel van het salaris van de ambtenaar beslag kan worden gelegd.

25. Volgens verzoeker is de bescherming van het loon overigens een door de IAO en de wetgevingen van alle Lid-Staten erkend beginsel, waarvan de schending op grond van het sociaal strafrecht wordt vervolgd.

26. Voor het overige stelt verzoeker, dat de betrekkingen tussen de ambtenaar en zijn instelling uitsluitend door het Statuut worden beheerst, zodat nationale wettelijke bepalingen inzake loonbeslag geen toepassing kunnen vinden. Toepassing van een nationale regeling ter bepaling van het voor beslag vatbare gedeelte van het salaris zou leiden tot ongelijke behandeling van de ambtenaar naar gelang van hun standplaats, juist wegens de verschillen tussen de nationale regelingen ter zake, hetgeen in strijd is met het fundamentele non-discriminatiebeginsel.

27. Verzoeker komt aldus tot de conclusie, dat de Commissie gehouden is, alleen al wegens de te late uitbetaling van salaris vertragingsrente te betalen, benevens compensatoire interessen voor de door hem geleden schade als gevolg van de in tussentijd opgetreden geldontwaarding. Verzoeker beklemtoont, dat hij in verband met het beslag gedwongen was een hypothecaire lening te sluiten tegen een rente van 13% 's jaars.

28. Ik meen dat het door verzoeker gestelde beginsel inzake de immuniteit van het salaris voor beslag, nergens op berust.

29. Terecht zegt de Commissie, dat het in het Statuut erkende beginsel van salarisbescherming enkel geldt in de verhouding tussen de ambtenaar en zijn instelling. Hieruit volgt, dat dat beginsel in de betrekkingen met derden niet afdoet aan het algemene rechtsbeginsel, dat het vermogen van de debiteur het gemeenschappelijk onderpand is van alle schuldeisers.

30. Artikel 23, lid 1, van het Statuut bepaalt bovendien uitdrukkelijk, dat „de voorrechten en immuniteiten welke de ambtenaren genieten, uitsluitend in het belang van de Gemeenschappen zijn toegekend. Behoudens het bepaalde in het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, zijn de betrokkenen niet ontheven van het vervullen van hun particuliere verplichtingen en van het naleven van de geldende wetten en de voorschriften betreffende de openbare orde en veiligheid."

31. Daar het geschil op geen enkele wijze de goede werking van de Europese Gemeenschappen raakt — wat de Commissie overigens ook niet stelt —, is er geen enkele reden om artikel 1 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten toe te

passen; het zou ook onbegrijpelijk zijn indien een instelling in deze omstandigheden een rechterlijke maatregel tot loonbeslag niet uitvoerde en daarmee de schuldeisers van haar ambtenaren een waarborg voor de voldoening van hun vorderingen ontnam.

32. Op het gebied van het privaatrecht zijn de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen — behoudens hetgeen in het Protocol en het Statuut is bepaald — juist zoals iedere andere burger volledig onderworpen aan de nationale bepalingen die de rechtsbetrekkingen waarbij zij partij zijn, beheersen.

33. Voor het beslagrecht is de toepasselijkheid van het nationale recht der Lid-Staten in twee beschikkingen van het Hof — uit 1963 en 1971 — uitdrukkelijk erkend.[1]

34. Overigens, wanneer voor het beroep op het beginsel van salarisbescherming naar het nationale recht wordt verwezen, dan moet men zich er ook op kunnen beroepen voor de vaststelling, dat het recht van bijna alle Lid-Staten, ook al aanvaardt het dat beginsel, de wettigheid erkent van loonbeslag op grond van een rechterlijke uitspraak.

35. In het Luxemburgse recht is het beslag op door derden verschuldigd arbeidsloon uitdrukkelijk geregeld in artikel 1 van de wet van 11 november 1970.

36. Volgens het groothertogelijk besluit van 27 november 1970 betreffende de beslagprocedure mag de derde-beslagene, vanaf de betekening van de beslaglegging tot de opheffing ervan, het onder beslag gestelde bedrag niet aan de schuldenaar uitbetalen. Gedurende die periode zijn de onder beslag gestelde gelden gedeeltelijk aan de vrije beschikking onttrokken, namelijk in zoverre slechts een gedeelte van het loon vatbaar is voor beslag, binnen de grenzen van de rechten van de schuldeiser.

37. Gelijk verzoeker heeft beklemtoond, is het in ieder geval zo, dat de nationale regelingen inzake beslag onderling verschillen met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden, de berekening van het voor beslag vatbare gedeelte enzovoort. Om die reden zullen gemeenschapsambtenaren die met loonbeslag worden geconfronteerd, naar gelang van hun standplaats met verschillende regelingen te maken krijgen.

38. Op zich is hier niets vreemds aan.

39. Op 31 mei 1979 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel tot wijziging van het Statuut ingediend, dat eenvormige regels behelst voor de bepaling van het voor beslag vatbare gedeelte van het salaris van de ambtenaar.

40. Het voorstel is niet goedgekeurd, omdat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de eventueel op de ambtenaren toepasselijke beslagregelingen niet geüniformeerd zijn. Dat wil zeggen, niet méér geüniformeerd dan bij voorbeeld de nationale BTW-regelingen waaraan zij als consument zijn onderworpen.

41. De slotsom moet dus zijn, dat de Commissie, door de beslissing van de Luxemburgse rechter met toepassing van het ter plaatse geldende nationale recht uit te voeren, niet onrechtmatig of onwettig heeft gehandeld en dus niet verplicht is verzoeker schadeloos te stellen, wat eventueel wel het geval zou zijn geweest indien zij na de opheffing van het beslag had getalmd met de uitbetaling van het onder beslag gestelde bedrag.

42. Voor het geval het Hof van mijn conclusie zou afwijken en dit middel wel ont-

1 — Beschikkingen van 25 september 1963 (zaak 85/63, Jurispr. 1963, blz. 413) en 11 mei 1971 (zaak 1/71, Jurispr. 1971, blz. 363).

vankelijk zou verklaren, geef ik subsidiair in overweging het als ongegrond af te wijzen.

B — *Was de Commissie op grond van haar zorgplicht gehouden, de geblokkeerde bedragen rentedragend te beleggen ?*

43. Verzoeker stelt, dat ook indien de salarisinhoudingen wettig zouden zijn geweest, de Commissie op grond van haar zorgplicht de belangen van verzoeker had moeten dienen door de betrokken bedragen even zorgvuldig te beheren als zij met haar eigen middelen doet. Het verzuim van de instelling om de geblokkeerde bedragen rentedragend te beleggen, zou des te ernstiger zijn nu verzoeker haar had voorgesteld ze op een termijnrekening te plaatsen, en de advocaat van de schuldeiser op 14 december 1983 had ingestemd met een deposito van maand tot maand.

44. Bij dit middel dient men onderscheid te maken tussen de nationaalrechtelijke en de statutaire aspecten.

45. Naar Luxemburgs recht en gelet op de beslissing van de nationale rechter waarbij het loonbeslag werd toegestaan, is de derde-beslagene verplicht de betrokken bedragen zo te bewaren, dat ze te allen tijde beschikbaar zijn.

46. Noch uit de dwingende regels van nationaal recht noch uit de beslissing van de nationale rechter blijkt, dat de Commissie verplicht was de onder beslag gestelde gelden rentedragend te beleggen.

47. In tegenstelling tot wat in sommige Lid-Staten het geval is, bestaat er anderzijds geen enkele wettelijke bepaling die de derde-beslagene uitdrukkelijk verbiedt dat te doen, hetzij op eigen initiatief en verantwoordelijkheid, hetzij op last van de rechter (dit laatste schijnt echter geen gangbare praktijk te zijn).

48. Ofschoon de Commissie dus volgens het toepasselijke nationale recht of de beslissing van de Luxemburgse rechter nergens toe verplicht was, rijst niettemin de vraag of zij zich niet anders had moeten gedragen op grond van het Statuut, meer bepaald op grond van haar zorgplicht.

49. Met dit aan het Duitse administratiefrecht ontleende begrip heeft het Hof zich al meer beziggehouden. Wat dit begrip tot uitdrukking brengt, aldus het Hof, is „het door het Statuut geschapen evenwicht tussen de wederzijdse rechten en verplichtingen in de betrekkingen tussen het administratief gezag en de ambtenaar".[2]

50. „Dit evenwicht", zo vervolgde het Hof[2], „houdt onder meer in, dat het betrokken gezag bij zijn beslissing over de situatie van een ambtenaar... alle elementen in aanmerking neemt die zijn besluit kunnen beïnvloeden, en dat het daarbij niet enkel rekening houdt met het belang van de dienst, maar ook met dat van de betrokken ambtenaar".

51. In geen van de gevallen waarin op die plicht een beroep werd gedaan, heeft het Hof evenwel geoordeeld dat voldaan was aan de voorwaarden waaronder het een schending van die plicht zou hebben kunnen vaststellen.[3]

2 — Arrest van 28 mei 1980 (gevoegde zaken 33 en 75/79, Kuhner, Jurispr. 1980, blz. 1677, 1697).

3 — Zie behalve het in noot 2 genoemde arrest, de arresten van 29 oktober 1981 (zaak 125/80, Arning, Jurispr. 1981, blz. 2539, 2555), 9 december 1982 (zaak 191/81, Plug, Jurispr. 1982, blz. 4229, 4247) en 23 oktober 1986 (zaak 142/85, Schwiering, Jurispr. 1986, blz. 3177).

52. Een dergelijk algemeen begrip is overigens nooit gemakkelijk af te bakenen, vooral wanneer, zoals in casu, het geding geen betrekking heeft op het gedrag van de instelling ten aanzien van de rechten en verplichtingen die in de arbeidsverhouding centraal staan (bezoldiging, indeling, ambtelijke stand, bevordering enzovoort), maar op haar houding ten opzichte van de in de privésfeer liggende belangen van de ambtenaar.

53. Het begrip zorgplicht lijkt overigens vaak geassocieerd te worden met andere, verwante verplichtingen, hetgeen advocaat-generaal Mayras aanleiding gaf tot de opmerking dat „de begrippen behoorlijk bestuur, rechtvaardigheid, billijkheid en zorgplicht in werkelijkheid slechts verschillende, uit diverse rechtstradities ontsproten vertalingen zijn van een en dezelfde bezorgdheid, zonder welke er binnen de administratie geen harmonieuze betrekkingen mogelijk zijn". [4]

54. Waar het uiteindelijk op aan lijkt te komen, is of de instelling zich zo heeft gedragen, dat haar een wat het Hof noemt „dienstfout" kan worden verweten, die haar aansprakelijk maakt voor de eventuele schade van een van haar ambtenaren.

55. In deze zin heeft het Hof zich uitgesproken — zij het zonder het bestaan van schade bewezen te achten — in de zaak Elz [5], waarin het overwoog dat de Commissie niet voldoende zorg had betracht om een ambtenaar die onregelmatig afwezig was, in kennis te stellen van een dagvaarding, of om deze ten minste terug te sturen naar de gerechtelijke autoriteiten, zodat deze ze langs andere weg hadden kunnen verzenden.

56. In zijn conclusie in die zaak was advocaat-generaal Reischl van mening, dat de Commissie zich ook niet van haar *zorgvuldigheids-* en *bijstandsplicht* [6] had gekweten, maar in zijn arrest noemt het Hof dit begrip niet met zoveel woorden.

57. In de onderhavige zaak meen ik inderdaad, dat de Commissie zich tegenover haar ambtenaar niet correct heeft gedragen en niet heeft gedaan wat voor een passende belangenbehartiging nodig is.

58. Verzoeker had haar immers uitdrukkelijk gevraagd, de onder beslag gestelde bedragen voor één jaar op een termijnrekening te plaatsen, en de schuldeiser had daar gedeeltelijk mee ingestemd, hetgeen aan de Commissie was meegedeeld.

59. De Commissie heeft echter niets gedaan om ook maar enigszins aan de wens van verzoeker tegemoet te komen.

60. Zoals wij zagen, kan men niet zeggen dat de Commissie zonder meer verplicht was om, zoals verzoeker haar had gevraagd, de betrokken bedragen op een termijnrekening te plaatsen. Vooral omdat dat, zoals ten processe is gebleken, moeilijkheden zou hebben opgeleverd en mogelijkerwijs zelfs schadelijk had kunnen zijn voor de goede werking van haar diensten, iets waarvoor de instellingen ook oog moeten hebben.

61. Maar afgezien daarvan staat vast, dat de Commissie verzoeker in het geheel geen antwoord heeft gegeven of ook maar enige

4 — Conclusie in de zaak Kuhner (zie noot 2), Jurispr. 1980, blz. 1708.

5 — Arrest van 24 juni 1976 (zaak 56/75, Jurispr. 1976, blz. 1111).

6 — Jurispr. 1976, blz. 1117-1118. Zie ook conclusie in zaak 164/78, Woehrling, Jurispr. 1979, blz. 1974.

aanwijzing om hem in staat te stellen zelf voor zijn belangen op te komen.

62. Voor verzoeker was het van elementair belang geweest, indien de Commissie hem naar aanleiding van zijn memorandum van 23 november 1983 had meegedeeld, dat zij niet aan zijn verzoek kon voldoen en dat daarvoor een rechterlijk bevel moest worden gevraagd (later heeft het interinstitutioneel comité inderdaad besloten dat deze weg moest worden gevolgd).

63. Het komt mij evenwel voor, dat in casu niet aan alle voorwaarden is voldaan om de Commisie te verplichten, verzoeker overeenkomstig zijn vordering voor die nalatigheid schadeloos te stellen.

64. Bij dit oordeel houd ik rekening met het ontbreken van een oorzakelijk verband tussen het gedrag van de Commissie en het feit dat verzoeker de rente die de onder beslag gestelde bedragen hadden kunnen opbrengen, moet missen.

65. Het is immers volstrekt niet zeker, dat verzoeker — zelfs wanneer de Commissie hem daartoe had geraden — toestemming van de rechter had kunnen verkrijgen om de betrokken bedragen rentedragend te beleggen. Men kan dus niet met stelligheid zeggen dat, als de Commissie zich van haar zorgplicht had gekweten en verzoeker had ingelicht over de stappen die hij moest nemen, het verzoek door de rechter zou zijn ingewilligd, zodat de thans gestelde schade aan het verzuim van de Commissie ware toe te schrijven.

66. In de tweede plaats geloof ik niet, dat in casu is voldaan aan alle voorwaarden waaronder volgens het recht van alle Lid-Staten sprake is van ongegronde verrijking. Dit begrip is wel ter terechtzitting ter sprake gebracht, maar in zijn schriftelijke memories heeft verzoeker zich er niet op beroepen (zie artikel 42, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering).

67. Met name is het niet zeker, dat het verzuim van de Commissie tot „verarming" van verzoeker heeft geleid, terwijl anderzijds, wegens de onduidelijke boekhoudkundige verwerking van de aangelegenheid, evenmin bewezen lijkt dat de Commissie is verrijkt door de late betaling van een gedeelte van het salaris, waarvan de oorzaak overigens gelegen is in de beslissing van de rechter.

68. Toch meen ik dat er een duidelijk causale samenhang bestaat tussen het feit dat de Commissie haar zorgplicht jegens verzoeker niet is nagekomen, en het feit dat verzoeker zich genoodzaakt heeft gezien het onderhavige beroep in te stellen.

69. Had de Commissie hem immers antwoord gegeven en hem behoorlijk voorgelicht, dan was de situatie wellicht zo duidelijk geweest, dat het beroep niet nodig was geweest.

70. V — Daarom meen ik dat er termen aanwezig zijn voor volledige vergoeding van verzoekers proceskosten krachtens artikel 69, paragraaf 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering.[7]

7 — In vergelijkbare omstandigheden besliste het Hof in deze zin in de zaak Arning (zie noot 4), Jurispr. 1981, blz. 2555-2556.

71. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk te verklaren voor wat het eerste middel betreft, en het als ongegrond te verwerpen met betrekking tot het tweede middel, met veroordeling van de Commissie in alle kosten, daaronder begrepen die van verzoeker.