HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.**

Koopmans Bosco Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 september 1984.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer

T. Koopmans

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 21 JUNI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Artikel 14, lid 1, van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut bepaalt:

„Aan ambtenaren wier taak van dien aard is dat zij geregeld uitgaven voor representatiedoeleinden moeten doen, kan het tot aanstelling bevoegde gezag een vaste, door dit gezag te bepalen ambtsvergoeding toekennen.

In bijzondere gevallen kan het tot aanstelling bevoegde gezag bovendien besluiten dat een gedeelte van de huisvestingskosten der betrokkenen ten laste van de instelling komt."

1 — Vertaald uit het Engels.

Verzoeker in de onderhavige zaak was van 1 oktober 1974 tot 31 december 1982 hoofd van de dienst Pers en voorlichting van de delegatie van de EG te Washington. Het staat buiten kijf dat zijn taak van dien aard was dat hij geregeld uitgaven voor representatiedoeleinden moest doen, en dat het tot aanstelling bevoegd gezag gerechtigd was hem een vergoeding toe te kennen en zijn situatie als een bijzonder geval mocht aanmerken, waarvoor krachtens vorengenoemd artikel 14, lid 1, tweede alinea, een vergoeding mocht worden verstrekt. Gedurende zijn gehele verblijf maakte verzoeker aanspraak op een maandelijkse vergoeding voor de huur van een woning op grond van overeenkomsten, waarvan hij afschriften heeft overgelegd aan het tot aanstelling bevoegd gezag te Brussel. Vanaf 1 januari 1975 werd hem in totaal BFR 1 115 552 uitgekeerd. In 1982 kwam het directoraat-generaal Personeelszaken te Brussel er achter, dat het door verzoeker bewoonde huis, met ingang van die datum was aangekocht door een vennootschap waarvan alle aandelen, op één na, in handen van verzoeker waren, en dat deze vennootschap het huis aan verzoeker verhuurde.

De Commissie stelde zich op het standpunt, dat verzoeker niet echt huur had betaald en dat die bedragen dan ook zouden worden teruggevorderd door inhouding op de bedragen die hem bij beëindiging van zijn dienst verschuldigd zouden zijn, daar hij zich ervan bewust moet zijn geweest, dat het beleid van de Commissie was, dat enkel voor „huurlasten" een huisvestingsvergoeding werd betaald, zodat hij geen recht had op de door hem ontvangen bedragen.

Toen de klacht die hij op 25 januari 1983 overeenkomstig artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut tegen het besluit tot inhouding van deze bedragen had ingediend, onbeantwoord bleef, stelde verzoeker krachtens artikel 91 Ambtenarenstatuut op 14 oktober 1983 onderhavig beroep in.

De Commissie, die op dat punt weliswaar niet insisteert, vraagt zich af of dit verzoek wel tijdig is ingediend. Vaststaat, dat indien verzoeker een beroep kan doen op de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering inzake verlenging van de termijn wegens afstand, zijn verzoekschrift tijdig is ingediend. Daartegenover staat, dat het beroep niet is ingesteld binnen drie maanden na het verstrijken van een termijn van vier maanden vanaf 16 februari 1983, toen zijn klacht op het secretariaat-generaal van de Commissie is ingeschreven. Ten tijde van de feiten woonde verzoeker in de Verenigde Staten van Amerika; zijn raadsman houdt evenwel kantoor te Brussel.

Het lijkt mij duidelijk, dat de woonplaats van verzoeker, en niet het kantooradres van zijn raadsman de verlenging van de termijn wegens afstand bepaalt (zie zaak 28/75, Fonzi, Jurispr. 1966, blz. 687), en dat de in bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering toegekende verlenging ook van toepassing is op beroepen krachtens het Ambtenarenstatuut (zaak 31/72, Angelini, Jurispr. 1973, blz. 403). Dit beroep is derhalve ontvankelijk.

Toen verzoeker pas in Washington was, betaalde hij huur voor een woning die hij van derden huurde. De vergoeding die hij daarvoor ontving wordt niet betwist. De huurprijzen waren toen zeer hoog. Kennelijk op een suggestie van de assistent van het hoofd van de delegatie van de Commissie te Washington kwam hij tot de conclusie er verstandiger aan te doen, een lening op te nemen en het huis te kopen. Met medeweten en goedkeuring van de assistent, en naar men zegt, met de uitdrukkelijke goedkeuring van het hoofd van de delegatie en met medeweten van de assistenten van de directeuren-generaal van DG I en DG X, werd een vennootschap opgericht die het huis

kocht en aan verzoeker verhuurde. De op grond van deze overeenkomst betaalde huur werd teruggevorderd overeenkomstig artikel 14 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut. Vervolgens zou verzoeker, naar eigen zeggen, de opvolger van het hoofd van de delegatie, dat ten tijde van zijn indiensttreding deze functie bekleedde, van deze regeling op de hoogte hebben gebracht.

Op 28 april 1976 werd, kennelijk na herhaalde verzoeken, een kopie van een op 1 januari 1975 gedateerde huurovereenkomst met een maandelijkse huur van USD 750 toegestuurd. Dezelfde dag werd ook nog een andere, op 25 april 1976 gedateerde huurovereenkomst voor een duur van twee jaar toegestuurd, met de maandelijkse huur van USD 1 200 — dit werd „redelijk geacht door een onafhankelijke taxateur". Daarna werd de huurovereenkomst nog een aantal keren verlengd, zonder wijziging in de huur.

De Commissie voert in de eerste plaats aan, dat artikel 14 haar enkel machtigt een vergoeding te betalen voor huurkosten, zodat een bijdrage in de kosten van verwerving van een woning derhalve onwettig is. Aldus wordt artikel 14 echter verkeerd uitgelegd. In de tekst is geen sprake van „huur van huisvesting", maar van „huisvestingskosten". „Huisvestingskosten" is mijns inziens ruimer dan „huur" en laat de mogelijkheid open voor een vergoeding van kosten in verband met huisvesting die geen huurkosten sensu stricto zijn. Deze woorden dienen overigens naast het woord „huisvestingsvergoeding" in artikel 14bis te worden gelegd. Voor deze uitlegging pleit eveneens de Franse tekst van artikel 14, aangezien daarin wordt gesproken van „frais de logement" wat wederom ruimer lijkt te zijn dan „loyer" of „prix de location", ofschoon moet worden opgemerkt dat artikel 14bis van een „indemnité de logement" spreekt.

Verzoeker stelt, dat indien artikel 14 aldus moet worden uitgelegd, de Commissie niet tot terugvordering krachtens artikel 85 Ambtenarenstatuut kan overgaan, daar niets onverschuldigd is betaald. Ongeacht of deze uitlegging juist is of fout, kan de Commissie niet terugvorderen omdat zij niet kan aantonen, dat verzoeker kennis droeg (dat wil zeggen reëel weet had) van „de onregelmatigheid van de betaling" of dat „de onregelmatigheid zo voor de hand lag, dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen". In casu mocht verzoeker redelijkerwijs ervan uitgaan, dat hij recht had op de uitgekeerde bedragen wegens het medeweten en de goedkeuring van zijn meerderen te Washington, wegens de zijns inziens juiste, of althans plausibele uitlegging van artikel 14, en wegens het feit dat hij wist dat vergoedingen waren uitbetaald aan andere ambtenaren die eigenaar waren van hun woning.

De Commissie antwoordt daarop, dat zij artikel 14 voortdurend zo heeft uitgelegd, dat het enkel slaat op huurovereenkomsten tussen onafhankelijke verhuurders en huurders, en het zo ook heeft toegepast. In gevallen waarin een vergoeding werd betaald voor een woning welke de ambtenaar in eigendom toebehoorde, werden die betalingen gestaakt, zodra de Commissie op de hoogte was van de feiten. Het in artikel 14 bedoelde tot aanstelling bevoegd gezag is de directeur-generaal Personeelszaken (DG IX). Alleen hij kan goedkeuring geven voor een vergoeding; het hoofd van de delegatie te Washington was daartoe niet bevoegd en kon evenmin van de praktijk en het beleid van DG IX afwijken. Bovendien is verzoeker steeds duidelijk gezegd, dat enkel voor huurkosten een vergoeding werd betaald. Op 9 september 1984, nog voor zijn aanstelling effectief werd, deelde de directeur Personeelszaken te Brussel verzoeker mee: „Wij betalen u het verschil tussen uw huur te

Washington en een fictieve huur te Brussel." In een terzelfder tijd verzonden nota wordt verklaard, dat Mulligan aanspraak kan maken op een huisvestingsvergoeding die evenwel „niet kan worden begroot totdat wij in het bezit zijn van een kopie van zijn huurovereenkomst... de huur moet... redelijk zijn". Zij „dekt het verschil tussen de daadwerkelijk te Washington betaalde huur en een fictieve huur de Brussel." Bij brief van 4 december 1974 van de directeur-generaal Personeelszaken werd verzoeker, toen hij inderdaad recht op een huisvestingsvergoeding bleek te hebben, meegedeeld: „Wel moet u de administratie onverwijld op de hoogte stellen van eventuele wijzigingen in uw situatie die van invloed kunnen zijn op de onderhavige vergoeding."

Op 20 december 1976 werd verzoeker op de hoogte gesteld van interne dienstinstructies, die per 1 januari 1976 van kracht zouden worden. Uit deze instructies en een memorandum met toelichtingen blijkt duidelijk, dat de in artikel 14 bedoelde vergoeding de huurkosten gold. Uit niets blijkt dat betalingen uit andere hoofde mogelijk zouden zijn. Bij die gelegenheid werd verzoeker ook verteld, dat hij iedere wijziging in zijn situatie die van invloed zou kunnen zijn op de vergoeding, moest meedelen. Op 17 december 1980 werd een nieuwe versie van de interne instructies uitgevaardigd en blijkbaar ook aan verzoeker toegezonden. Ook hierin blijkt de vergoeding de huurkosten te gelden.

Gedurende deze gehele periode is in de hem door DG IX gestuurde brieven waarin de vergoeding werd berekend, enkel sprake van huurkosten en wordt verzoeker herhaaldelijk aangespoord om iedere wijziging in zijn situatie mee te delen.

Op basis van de beschikbare gegevens pleit voor verzoeker, dat vaststaat dat het hoofd van de delegatie van mening was dat zijn taak van dien aard was dat hij in aanmerking kwam voor een representatie- en een huisvestingsvergoeding; dat hij tegenover de assistent van het hoofd van de delegatie en het hoofd van de delegatie er geen geheim van heeft gemaakt dat hij huur betaalde aan een door hem gecontroleerde vennootschap om zo aanspraak te kunnen maken op de vergoeding; dat de huurprijs redelijk was en misschien zelfs lager dan wat hij op de vrije markt voor een behoorlijke woning zou hebben moeten betalen en, dat moet ook worden gezegd, lager was dan de kosten van de lening die hij aanging om het huis te kopen. Voorts staat vast, dat het gebeuren geen aanleiding heeft gegeven tot een tuchtrechtelijke procedure tegen verzoeker, waaruit ik afleid dat een dergelijke maatregel niet nodig werd geacht.

Daartegenover staat, dat uit de vorengenoemde stukken eveneens duidelijk blijkt, dat verzoeker wist of moet worden geacht te hebben geweten dat voor artikel 14 de directeur-generaal Personeelszaken het tot aanstelling bevoegd gezag was. Alleen hij kon goedkeuring geven voor de vergoeding, ofschoon het hoofd van de delegatie aanbevelingen kon doen omtrent de noodzaak van toekenning van een vergoeding en omtrent de vraag of de betrokken huisvesting bij zijn functie paste. Hoewel de Commissie de draagwijdte van artikel 14 foutief heeft uitgelegd, was de directeur-generaal Personeelszaken, gelet op de in dit artikel vervatte beoordelingsmarge, gerechtigd enkel toestemming te geven voor vergoeding van de huurkosten. Uit de aan verzoeker toegezonden stukken blijkt duidelijk, dat de Commissie in de regel voor huurkosten een vergoeding betaalde; verzoeker zelf geeft dit toe. Zijn argument dat hij een uitzonderingsgeval is waarvoor de algemene praktijk niet geldt, omdat het hoofd van de dele-

gatie zijn goedkeuring heeft gegeven, kan ik niet aanvaarden. Indien hij als een uitzonderingsgeval wenste te worden behandeld, had hij de directeur-generaal Personeelszaken moeten informeren en diens goedkeuring moeten zien te krijgen. Vaststaat, dat hij nooit heeft meegedeeld dat er zich in zijn situatie een verandering had voorgedaan tussen de aanvankelijk met een derde gesloten huurovereenkomst en de regeling waarbij hij het huis via een vennootschap kocht en aan zichzelf verhuurde.

Op grond van de hem toegestuurde stukken droeg hij volgens mij kennis van de onregelmatigheid van de betaling van een vergoeding voor andere dan huurkosten, aangezien DG IX enkel goedkeuring gaf voor huurkosten; zo niet, dan lag zulks zo voor de hand, dat hij daarvan kennis had moeten dragen.

Waarschijnlijk was het verstandig een huis te kopen, en misschien zou het verstandig zijn geweest van DG IX om een openlijk verzoek om toekenning van een vergoeding voor de financiering van de aankoop van een huis, indien zo'n verzoek was ingediend, in te willigen. Het is evenwel een feit dat — zij het openlijk en met volledige goedkeuring in Washington — uit de opzet — oprichting van een vennootschap en sluiting van een huurovereenkomst om huur te kunnen vorderen — blijkt, dat verzoeker wist dat hij enkel een vergoeding zou kunnen krijgen voor huurkosten, en niet voor de aankoop van een huis. Dit laatste was evenwel zijn bedoeling; hij wist, of had kennis moeten dragen van het feit dat hij die vergoeding als zodanig niet zou krijgen, behoudens bijzondere machtiging van DG IX en deze heeft hij nooit gevraagd of gekregen.

De gevolgen van wat uit financieel oogpunt een verstandig idee moge zijn geweest — kopen in plaats van huren — vallen ongelukkig uit. Verzoeker is evenwel niet erin geslaagd, aan te tonen dat de Commissie niet gerechtigd was die bedragen krachtens artikel 85 terug te vorderen. Ik concludeer dan ook tot verwerping van het beroep.

Voorts ben ik van mening dat verzoeker zijn eigen kosten moet dragen. Niet kan worden gesteld dat verzoeker ten laste van de Commissie kosten van verdediging heeft veroorzaakt, die vergeefs zijn aangewend, dan wel van vexatoire aard zijn. Zijn vordering miste niet „iedere grond" (zaak 54/77, Herpels, Jurispr. 1978, blz. 585), aangezien hij gelijk had wat de uitlegging van artikel 14 betreft en gezien de door hem aangevoerde redelijke argumenten, had hij recht erop dat de zaak werd onderzocht. Dienovereenkomstig concludeer ik, dat elk der partijen haar eigen kosten moet dragen.