In zaak 142/78,

M. BERGHMANS, ECHTGENOTE VAN H.-J. EXNER, ambtenaar bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Ukkel — 1180 Brussel, te deze vertegenwoordigd en bijgestaan door M. Slusny, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, bij M. Cassaignau, Rue du Nord 24, Helmsange,

verzoekster

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te deze vertegenwoordigd door J. Griesmar als gemachtigde, bijgestaan door D. Jacob, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot erkenning van verzoeksters recht op kostwinnerstoelage; tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 6 februari 1978, waarbij verzoekster dit recht werd ontzegd en de op artikel 85 Ambtenarenstatuut gebaseerde terugvordering van de beweerdelijk onverschuldigd betaalde bedragen werd gehandhaafd; alsmede tot teruggave van de bedragen die verzoekster reeds aan de Commissie heeft terugbetaald,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, kamerpresident, P. Pescatore en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Verzoekster Berghmans werd per 1 juni 1974 aangesteld als hulptelefoniste in de hoedanigheid van ambtenaar op proef in rang C 5, salaristrap 3. Thans is zij ambtenaar in vaste dienst in de rang C 4/3.

Zij had reeds twee kinderen uit een eerder huwelijk, toen zij op 16 februari 1974 — kort voor haar aanstelling bij de Commissie — trouwde met H.-J. Exner, werkzaam bij Eurocontrol in de rang B 4. Kort na haar indiensttreding, op 4 juni 1974 vulde verzoekster een vragenformulier in. Bij punt 18, luidende „gelieve hieronder de gezinstoelagen aan te geven die u elders ontvangt", gaf zij aan dat zij uit dien hoofde 3 840 frank ontving. Dit bedrag had echter enkel betrekking op de toelage voor de twee kinderen ten laste en omvatte niet de kostwinnerstoelage die de Commissie haar vanaf dat moment betaalde. Later betaalde de Commissie eveneens het positieve verschil tussen de kindertoelagen waarop zij als ambtenaar recht had, en die welke haar echtgenoot ontving, aangezien verzoekster had nagelaten de verhoging van de door deze laatste ontvangen toelagen mee te delen. Verzoekster verklaart dat toen zij het vragenformulier had ingevuld, H. Sterck, ambtenaar in de rang A 4 bij het directoraat-generaal IX, haar had gezegd „dat het feit dat haar echtgenoot bij Eurocontrol een gehuwdentoelage kreeg, niet belette dat zij ten eigen name kostwinnerstoelage ontving."

De Commissie stelt daarentegen dat de betrokken ambtenaar „formeel ontkent ooit aan verzoekster te hebben gezegd dat zij geen rekening behoefde te houden met de ‚andere voordelen' die haar echtgenoot bij Eurocontrol genoot."

Na een administratieve controle waarbij werd vastgesteld dat Berghmans de door echtgenoot ontvangen verhogingen van de kindertoelagen niet ter kennis van de Commissie had gebracht, zond de afdeling „Individuele rechten en voorrechten" haar op 26 juli 1976 een nota met het verzoek haar de wijzigingen van de ontvangen toelagen en „de verschillende wijzigingen van de van 1 juni 1974 tot 26 juli 1976 buiten de Gemeenschappen ontvangen gezinstoelagen" mee te delen.

Verzoekster beweert dat zij ook bij ontvangst van deze nota „ervan overtuigd was dat zij de door haar echtgenoot ontvangen kostwinnerstoelage niet hoefde op te geven", enerzijds op grond van wat Sterck haar had gezegd, anderzijds omdat, waar zij uit de particuliere sector

kwam, de term „gezinstoelage" voor haar enkel de betekenis had van „kindertoelagen", aangezien dit de enige zijn „die in het Belgische sociale zekerheidsstelsel bestaan."

Vervolgens nam de Commissie contact op met Eurocontrol en vernam bij brief van 21 oktober 1976, dat Exner sinds 1 januari 1975 een kostwinnerstoelage ontving; in werkelijkheid was dit al het geval sinds 1 februari 1974, zoals blijkt uit een tweede brief van Eurocontrol van 10 oktober 1977. Op grond van de eerste brief besloot de Commissie de aan verzoekster toegekende kostwinnerstoelage per december 1976 in te trekken en zij vorderde terugbetaling van het onverschuldigd betaalde vanaf 1 januari 1975.

De intrekking van de toelage werd verzoekster niet per nota meegedeeld, doch blijkt uit een vergelijking van de salarisstroken van december 1976 en november 1976. Verzoekster, die van de salarisstroken weinig zegt te begrijpen, vroeg bij nota van 24 februari 1977 aan de directeur Personeelszaken van de Commissie om uitleg over de vermindering van haar salaris. Deze antwoordde op 4 maart 1977, dat het verschil tussen de salarissen van februari 1977 en november 1976 zijn verklaring vond in de intrekking van de kostwinnerstoelage en de kindertoelage per 1 december 1976.

Na dit antwoord vroeg verzoekster bij brieven van 15 maart 1977 en 20 april 1977, krachtens welke statutaire bepalingen de diensten van de Commissie:

— haar de kostwinnerstoelage en de kindertoelage bij haar indiensttreding bij de Gemeenschappen hadden toegekend, en

— deze toelagen hadden ingetrokken.

In antwoord op deze vragen bevestigde de Commissie bij nota van 18 mei 1977 de intrekking van de kostwinnerstoelage en de kindertoelage, zulks op grond dat, waar deze twee door Eurocontrol betaalde toelagen gelijk of hoger waren dan de door de Commissie betaalde, deze krachtens artikel 67, lid 2, van het Statuut geen uitkering uit dien hoofde verschuldigd was. Tevens deelde de Commissie verzoekster mee dat, aangezien verzoekster de door haar echtgenoot genoten kostwinnerstoelage niet had opgegeven, zij de door haar uit dien hoofde sinds 1 januari 1975 ontvangen bedragen ingevolge artikel 85 van het Statuut moest terugbetalen.

Bij brief van 15 juli 1977 diende verzoekster vervolgens een klacht in krachtens artikel 90 van het Statuut, waarbij zij de Commissie verzocht het onverschuldigd betaalde niet te hoeven terugbetalen. Bij nota van 23 augustus 1977 werd haar echter meegedeeld dat het aan haar onverschuldigd betaalde bedrag 22 218 frank bedroeg; tevens werd aangegeven hoe dit bedrag zou worden ingevorderd.

Bij brief van 6 februari 1978 van het met personeelszaken belaste lid der Commissie, Tugendhat, aan verzoekster ter kennis gebracht op 20 maart 1978, wees de Commissie de tegen de toepassing van artikel 85 van het Statuut ingediende klacht af. Tegen dit besluit is het onderhavige beroep ingesteld, dat op 19 juni 1978 is ingeschreven ter griffie van het Hof.

De procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan; G. Campey, ambtenaar van het directoraat-generaal IX/A/I ter terechtzitting als getuige te horen, en Berghmans te verzoeken ter terechtzitting te verschijnen.

II — Conclusies van partijen

In haar verzoekschrift concludeert *verzoekster* dat het den Hove behage:

„1. Te verklaren dat verzoekster recht heeft op betaling van de kostwinnerstoelage, met alle gevolgen rechtens, met name met betrekking tot de toelagen welke de wederpartij verschuldigd is sinds de datum waarop zij de betaling ervan heeft gestaakt.

2. Bijgevolg het besluit van de Commissie van 6 februari 1978 nietig en van onwaarde te verklaren.

3. De wederpartij te veroordelen tot terugbetaling aan verzoekster van een bedrag van 22 218 frank, vermeerderd met de gebruikelijke interessen sedert de klacht van 15 juli 1977.

Subsidiair:

4. Te verklaren dat artikel 85 Ambtenarenstatuut niet van toepassing is.

5. De vorderingen sub 2 en 3 toe te wijzen.

6. De wederpartij te verwijzen in de kosten van het geding."

In repliek concludeert verzoekster voorts dat het den Hove behage:

„Verzoekster akte te verlenen dat zij persisteert bij de conclusies van haar verzoekschrift, welke hier moeten worden geacht integraal te zijn overgenomen, met dien verstande dat de conclusie sub 6 eveneens betrekking heeft op de primaire vordering.

Subsidiair:

Een getuigenverhoor te gelasten ter vaststelling van de volgende feiten:

a) dat toen verzoekster door Sterck werd ontvangen in verband met haar verklaring betreffende de kinderbijslag, deze heeft gezegd dat het feit dat haar echtgenoot een gehuwdentoelage kreeg van Eurocontrol, niet belette dat zij ten eigen name kostwinnerstoelage ontving;

Opgeroepen getuige: H. Sterck, ambtenaar bij DG/IX/A/4;

b) dat verzoekster na haar klacht, dus na 15 juli 1977, werd ontvangen door de jurist Campey; deze verklaarde dat zij gelijk had en in het gelijk moest worden gesteld;

Opgeroepen getuige: G. Campey, ambtenaar bij DG/IX/A/I."

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„— het beroep niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding."

III — Middelen en argumenten van partijen

A — De ontvankelijkheid

De vraag betreffende de ontvankelijkheid is opgeworpen ten aanzien van het besluit van de Commissie om de betaling van de kostwinnerstoelage te beëindigen, primair omdat tevoren geen klacht hier-

tegen is ingediend, en, subsidiair, dat de klacht te laat is ingediend.

Primair: het ontbreken van een voorafgaande klacht

Verzoekster meent dat, gelet op haar rang (C) en op de rechtspraak van het Hof in het arrest-Sergy (zaak 58/75, Jurispr. 1976, blz. 1139) men niet strikt moet vasthouden aan de wijze waarop de klacht is geformuleerd. Zij zegt steeds de bedoeling te hebben gehad de wettigheid van het besluit van de administratie in geding te brengen, en niet enkel het besluit om reeds betaalde bedragen van de kostwinnerstoelage terug te vorderen.

Volgens de *Commissie* had de klacht van 15 juli 1977 slechts betrekking op het besluit om tot terugvordering van het onverschuldigd betaalde over te gaan. Het beroep tegen de weigering van de Commissie om verzoekster kostwinnerstoelage toe te kennen, is dus niet voorafgegaan door een klacht.

De Commissie is dan ook van mening dat zij geen kennis heeft kunnen nemen van verzoeksters bezwaren tegen de intrekking van de kostwinnerstoelage, en dat bijgevolg het beroep op het arrest Sergy niet terzake is. Hierin wordt immers niet enkel overwogen (r.o. 32) dat de voorafgaande klacht vooral tot doel heeft „kennis (te) nemen van de grieven of verlangens van belanghebbende", doch ook (r.o. 33) dat, hoewel „dit voorschrift niet beoogt de omvang van een eventueel beroep in rechte nauwkeurig en definitief af te bakenen", de ingediende verzoekschriften „de grond of het voorwerp van de klacht in dat stadium niet mogen wijzigen. De Commissie betoogt vervolgens dat het voorwerp van het beroep betreffende het recht op kostwinnerstoelage voor de toekomst volkomen verschilt van dat van de klacht, die enkel betrekking had op de terugvordering van de onverschuldigd betaalde kostwinnertoelage.

Tenslotte stelt de Commissie dat verzoekster niets heeft aangevoerd waaruit zou kunnen blijken van haar „bedoeling", het besluit van de administratie in geding te brengen, en dat zij bovendien 18 maanden heeft gewacht alvorens dit besluit te betwisten.

Volgens *verzoekster* kan de Commissie, die haar op 4 maart 1977 heeft geantwoord dat de vermindering van haar salaris te wijten was aan de intrekking van de kostwinnerstoelage, niet beweren geen kennis te hebben gehad van verzoeksters bezwaren dienaangaande. Bovendien had zij haar bezwaren naar voren gebracht in gesprekken met mevrouw Nicora en Camey (deze had haar trouwens gezegd dat zij gelijk had, betaling van de kostwinnerstoelage te vragen, omdat zij er recht op had).

Bovendien blijkt uit de brief van mevrouw Delauche van 18 mei 1977, waarin op de nota's van verzoekster werd geantwoord, dat verweerster „had begrepen wat het bezwaar was."

Tenslotte heeft verweerster er nooit aan gedacht de zaak uit te praten, teneinde tot een minnelijke schikking te komen, want in haar verweerschrift stelt zij dat verzoekster geen recht op de kostwinnerstoelage heeft. De klacht zou dus een nutteloze formaliteit zijn geweest en kan derhalve niet meer als een wezenlijke formaliteit worden beschouwd, aangezien zij aan geen enkel doel beantwoord; bijgevolg vraagt verzoekster om toepassing van de arresten-von Wüllerstorff und Urbair (zaak 7/77, Jurispr. 1978,

blz. 769) en Marcato (zaak 47/71, Jurispr. 1972, blz. 427, en zaak 37/72, Jurispr. 1973, blz. 361).

Onder verwijzing naar het arrest-Sergy meent verzoekster dat klachten die door een ambtenaar persoonlijk zijn opgesteld, ruimhartig moeten worden uitgelegd, en dat het dus in casu logisch zou zijn aan te nemen dat het bezwaar impliciet in de klacht was vervat, vooral omdat de Commissie „steeds heel goed heeft geweten welk doel verzoekster in werkelijkheid beoogde."

Volgens de *Commissie* wordt in de verschillende nota's van verzoekster hoofdzakelijk om uitleg gevraagd en blijkt er geenszins uit dat het verzoeksters bedoeling was tegen de intrekking van de kostwinnerstoelage op te komen. Voorts ontkent zij ten stelligste dat Campey verzoekster gelijk heeft gegeven.

De Commissie „verzet zich met kracht" tegen toepassing op het onderhavige geval van het arrest-von Wüllerstorff und Urbair, volgens hetwelk de voorafgaande klacht „geen zin heeft waar het een grief betreft tegen besluiten van een jury van een vergelijkend onderzoek, daar het tot aanstelling bevoegde gezag niet over middelen beschikt deze besluiten te herzien." Volgens de Commissie is de indiening van een voorafgaande klacht een voorwaarde voor ontvankelijkheid, zoals het Hof heeft uitgemaakt in zijn arresten-De Lacroix (zaak 91/76, Jurispr. 1977, blz. 225) en Reinarz (zaak 48/76, Jurispr. 1977, blz. 291). Bovendien zou verzoeksters redenering uitlopen op een paradox: een ambtenaar zou dan immers enkel verplicht zijn eerst een klacht in te dienen indien hij van mening was dat het besluit van de administratie niet definitief is. Bovendien miskent die redenering het onderscheid tussen de administratie, die een bezwarend besluit vaststelt, en het tot aanstelling bevoegde gezag dat dit besluit kan herzien.

Met betrekking tot het argument dat het bedoelde bezwaar impliciet in de klacht was vervat, wijst verweerster er in de eerste plaats op, dat uit verzoeksters nota's geenszins kon worden afgeleid, dat zij voornemens was de intrekking van de kostwinnerstoelage te bestrijden. En ofschoon een klacht op summiere wijze kan worden verwoord, behoren „het onderwerp en de gronden van de klacht op zodanige wijze (. . .) te zijn vermeld, dat het betrokken gezagsorgaan met kennis van zaken een beslissing kan nemen" (arrest-Küster, zaak 23/74, Jurispr. 1975, blz. 353).

Subsidiair: het te laat indienen van de klacht

De *Commissie* betoogt dat zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat de klacht impliciet ook het bezwaar tegen de intrekking van de kostwinnerstoelage tot uitdrukking bracht, deze klacht in elk geval te laat is ingediend, daar van die intrekking is kennis gegeven door middel van de salarisstrook van december 1976, waarop deze toelage ontbrak. De Commissie is van mening dat verzoekster wel degelijk moest weten wat de hokjes op haar salarisstrook betekenden, aangezien de ambtenaren daar regelmatig aan worden herinnerd, en dat deze salarisstrook bijgevolg een bezwarend besluit vormt; zij noemt in dit verband de arresten-Wack (zaak 1/76, Jurispr. 1976, blz. 1017) en Kortner-Schots e.a. (zaak

15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132-137/73, Jurispr. 1974, blz. 177).

Voor het geval deze stelling niet zou worden aanvaard, wijst de Commissie er echter op dat de administratie Berghmans op 4 maart 1977 heeft geantwoord en dat, waar de klacht op 22 juli 1977 is ingediend, de termijn van drie maanden dus niet in acht is genomen.

Tenslotte stelt zij dat de nota van 18 mei 1977 geenszins als mededeling van het besluit tot intrekking van de kostwinnerstoelage kan worden beschouwd, want deze nota vormde louter een bevestiging en een ambtenaar kan het verstrijken van de beroepstermijn niet onbeperkt uitstellen door steeds maar weer uitleg te vragen; de Commissie baseert zich in dit verband op de arresten Goeth-Van Der Schueren (zaak 56/72, Jurispr. 1973, blz. 181), Gunella (zaak 33/72, Jurispr. 1973, blz. 475) en Wack (zaak 1/76, Jurispr. 1976, blz. 1017).

Verzoekster meent dat salarisstrookjes in haar geval geen duidelijke mededeling van het besluit van de administratie kunnen vormen, en ze betwist derhalve dat de datum van kennisgeving die is waarop zij deze salarisstrook heeft ontvangen.

Evenmin kan volgens haar de nota van 4 maart 1977 als mededeling worden beschouwd, want zij bevat geen schriftelijke motivering — hetgeen de „ratio legis" van het bepaalde in artikel 25 van het Statuut vormt —. In deze nota is haar geen uitleg gegeven, zodat zij verdere stappen bij de administratie heeft ondernomen. Pas nadat mevrouw Nicora haar had uitgelegd dat zij geen recht had op de kostwinnerstoelage omdat haar echtgenoot ambtenaar was bij een Europese organisatie, was het haar duidelijk geworden, waarom haar kostwinnerstoelage was ingetrokken. Daarom heeft zij haar klacht ingediend en derhalve kon het antwoord van 18 mei 1977 niet een louter bevestigend besluit zijn.

Tenslotte, aldus verzoekster, is het stellig juist dat een beroep bij niet-inachtneming van termijnen niet-ontvankelijk is wanneer het gaat om een vordering ter zake van „een voorbij recht", maar bij telkens terugkerende en dus toekomstige aanspraken is het niet wenselijk dat ambtenaren om die reden hun recht verliezen. Zij verwijst hier naar de conclusie van advocaat-generaal Mayras in de zaak-Gunella (reeds aangehaald), waarin deze, hoewel hij tot nietontvankelijkheid had geconcludeerd, niettemin de zaak ten gronde heeft onderzocht, teneinde — zo vat verzoekster het op — „hetzij de ambtenaar ervan te overtuigen dat hij ongelijk had, hetzij de instelling, althans vòòr de toekomst op haar verantwoordelijkheid te wijzen."

De *Commissie* meent dat ten aanzien van de nota van 4 maart 1977 geen beroep kan worden gedaan op artikel 25, aangezien volgens de conclusie van advocaat-generaal Trabucchi (zaak-Schots-Kortner, reeds aangehaald) „voor de dagelijkse toepassing van een heldere en duidelijke statutaire bepaling een speciale en uitdrukkelijke redengeving overbodig is."

Voorts merkt verweerster op dat mevrouw Nicora ontkent, ooit de door verzoekster aangevoerde uitleg te hebben gegeven.

Hoewel verweerster het leerstellig belang van verzoeksters opmerking betreffende het niet-vervallen van steeds terugkerende rechten ontkent, meent zij toch

dat deze overwegingen in casu niet kunnen worden toegepast. Het gaat hier immers om een betwist recht en niet om een karikaturaal voorbeeld. En dat advocaat-generaal Mayras in de zaak-Gunella de zaak ten gronde heeft onderzocht, is door hemzelf heel anders gemotiveerd, namelijk als volgt:

„Mocht u het echter bij niet-ontvankelijkverklaring niet willen laten en besluiten de zaak ten principale te onderzoeken, dan zult u mijns inziens ook tot afwijzing moeten komen. Daarom zouden wij ook ten gronde willen concluderen";

Verzoekster heeft deze conclusie dus verkeerd geïnterpreteerd

B — Ten gronde

Het primair door verzoekster aangevoerde middel valt in twee onderdelen uiteen; het eerste onderdeel is ontleend aan schending van artikel 67, lid 2, van het Statuut, het tweede aan schending van artikel 1, leden 3 en 4, van bijlage VII bij het Statuut. Het subsidiair aangevoerde middel is ontleend aan niet-toepasselijkheid van artikel 85 van het Statuut in het onderhavige geval.

Primair middel — 1e onderdeel

Schending van artikel 67, lid 2, van het Statuut

Volgens *verzoekster* heeft artikel 67, lid 2, slechts betrekking op toelagen die de ambtenaar zelf ontvangt.

Verweerster wijst erop dat de ambtenaren krachtens genoemde bepaling verplicht zijn de elders ontvangen toelagen van dezelfde aard op te geven, aangezien deze in mindering worden gebracht op de toelagen die aan deze ambtenaren worden betaald. Zij herinnert er voorts aan dat het Hof in zijn arrest-Gelders-Deboeck (zaak 106/76, Jurispr. 1977, blz. 1623) en in het arrest-Emer-Van Den Branden (zaak 14/77, Jurispr. 1977, blz. 1683) heeft overwogen dat „lid 2 [van artikel 67] kennelijk bedoeld is om te voorkomen dat een echtpaar voor dezelfde kinderen twee maal gezinstoelagen zou ontvangen . . .". Dit middel kan dus in rechte niet worden geldend gemaakt.

Verzoekster laat dit onderdeel van het middel vallen, maar merkt wel op, dat de aangehaalde rechtspraak niet van toepassing is op het onderhavige geval, aangezien de cumulatie met betrekking tot de kostwinnerstoelage in bijlage VII, artikel 1, lid 3, wordt geregeld.

Primair middel — 2e onderdeel

Schending van artikel 1, leden 3 en 4, van bijlage VII bij het Statuut

Volgens *verzoekster* heeft een ambtenaar krachtens bijlage VII — van toepassing op het onderhavige geval op grond van het algemene beginsel: „specialia generalibus derogant" — recht op kostwinnerstoelage, behalve indien zijn echtgenoot eveneens bij de Gemeenschappen werkt. Zij herinnert eraan dat haar echtgenoot bij Eurocontrol werkt, welke organisatie, wat verweersters ambtenaren hierover ook gezegd mogen hebben, geen gemeenschapsorganisatie is.

De *Commissie* bestrijdt dit argument niet, doch meent dat deze bepaling tezamen met artikel 67, lid 2, van het Statuut moet worden gelezen, aangezien de door Exner ontvangen kostwinnerstoelage stellig van dezelfde aard is als de theoretisch aan verzoekster toegekende toelage. Dit wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof (arresten-Gelders-Deboeck en Emer-Van Den Branden, reeds aangehaald), waarin . . . „slechts vergelijkbare

en op hetzelfde doel gerichte toelagen als ‚soortgelijke' zijn te beschouwen." Derhalve is artikel 67 van toepassing en niet bijlage VII; de betaling van de kostwinnerstoelage aan verzoekster is derhalve beëindigd op grond van het in eerstgenoemde tekst neergelegde noncumulatiebeginsel.

Verzoekster wijst erop dat volgens mevrouw Nicora de kostwinnerstoelage was ingetrokken omdat haar echtgenoot bij Eurocontrol, een Europese organisatie, werkte, en beide echtelieden dus bij de Gemeenschappen werkzaam waren. Vervolgens bestrijdt zij verweersters argument dat artikel 67 van toepassing zou zijn, aangezien deze opvatting zou indruisen tegen alle traditionele interpretatieregels, die met name toepassing vinden in het adagium „speciala generalibus derogant". Zij wijst erop dat in artikel 67 de algemene bepalingen zijn neergelegd en dat de voorwaarden in artikel 1 van bijlage VII bij het Statuut, volgens hetwelk de ambtenaar, indien de echtgenoten te hunnen laste komende kinderen hebben, in elk geval recht op kostwinnerstoelage heeft. Volgens deze uitlegging zou verzoekster in casu recht hebben op deze toelage.

De *Commissie* herhaalt dat mevrouw Nicora verzoeksters verklaringen heeft ontkend. Vervolgens zet zij de voorwaarden uiteen waaronder de kostwinnerstoelage wordt toegekend, en concludeert dat het non-cumulatiebeginsel steeds van toepassing is, onverschillig of de ambtenaar kinderen ten laste heeft of niet, en of de echtgenoot in dienst is van de Gemeenschappen of niet. Zij meent dat het door verzoekster aangevoerde adagium niet op de twee betrokken bepalingen van toepassing is, omdat deze niet op hetzelfde voorwerp betrekking hebben. In de ene is namelijk het algemene non-cumulatiebeginsel neergelegd, de andere heeft betrekking op een bijzonder geval van behoud van de kostwinnerstoelage (het bestaan van te laste komende kinderen), ondanks het feit dat de echtgenoot van de ambtenaar een beroepsinkomen geniet dat boven een bepaald bedrag ligt.

Tenslotte is verweerster van mening dat verzoeksters opvatting tot ongelijkheid zou leiden, aangezien een echtpaar met kinderen te laste slechts één kostwinnerstoelage zou ontvangen indien beide echtelieden bij de Gemeenschappen werkzaam zijn, doch twee kostwinnerstoelagen indien een van beiden elders werkt.

Subsidiair middel

Niet-toepasselijkheid van artikel 85 van het Statuut

Verzoekster stelt dat, aangezien zij niet bekend was met de eventuele onregelmatigheid van de betaling en die onregelmatigheid niet zo duidelijk kon worden geacht dat zij daar noodzakelijkerwijze kennis van had moeten dragen, er geen grond bestaat voor toepassing van artikel 85 van het Statuut.

Zich baserend op het arrest-Kuhl (zaak 71/72, Jurispr. 1973, blz. 705), herinnert de *Commissie* eraan dat als een van de twee door verzoekster genoemde voorwaarden is vervuld, het onverschuldigd betaalde moet worden teruggevorderd. Volgens haar heeft verzoekster zich door haar eigen gedrag in een onregelmatige situatie gemanoeuvreerd en kan zij zich niet met een beroep op haar goede trouw

met succes verzetten tegen terugvordering van de onregelmatig ontvangen bedragen. Ter staving van dit argument brengt zij de feiten in herinnering: verzoekster heeft geen bewijsstuk overgelegd betreffende het opgegeven bedrag van 3 840 frank, dat door haar echtgenoot als gezinstoelage werd ontvangen; had zij dit wel gedaan, dan had gemakkelijk kunnen worden vastgesteld dat haar echtgenoot een kostwinnerstoelage kreeg. Bijgevolg kan verzoekster zich er niet op beroepen dat zij geen weet had van de onregelmatigheid van de betaling. Evenmin heeft verzoekster de gelegenheid te baat genomen de situatie te regulariseren door de bewijsstukken betreffende de door haar echtgenoot ontvangen toelagen over te leggen, teneinde de administratie te informeren over de verhoging van deze toelagen, zoals de Commissie in de „Mededelingen van de Administratie" nr. 63 van 13 oktober 1975 had verzocht. In dit verband verwijst verweerster naar de arresten-Kuhl (reeds aangehaald) en Meganck (zaak 36/72, Jurispr. 1973, blz. 527), waarin het Hof heeft uitgemaakt dat ambtenaren die vier maanden lang hebben nagelaten wijzigingen in hun gezinssituatie mee te delen, zelf aansprakelijk waren voor de onregelmatigheid van de betalingen en dat deze derhalve zo voor de hand lag, dat zij daarvan wel kennis moesten dragen.

Verzoekster stelt dat, aangezien de dwaling verschoonbaar is, dient te worden nagegaan onder welke omstandigheden de betaling is verricht en dat daarbij rekening moet worden gehouden met verzoeksters persoonlijke situatie.

Derhalve betoogt zij:

— dat zij in de op het vragenformulier ingevulde antwoorden niets heeft weggelaten, en dat de heer Sterck — wiens kennis omtrent de strekking van het Statuut oneindig veel groter was dan die van verzoekster — haar niet alleen geen bewijsstukken heeft gevraagd, doch haar bovendien heeft gezegd dat zij recht had op de kostwinnerstoelage. De administratie heeft dus het gedrag, dat zij verzoekster nu verwijt, zelf veroorzaakt of in de hand gewerkt en zelfs toegestaan;

— dat zij niet werd geacht bekend te zijn met het bericht in de „Mededelingen van de Administratie", en dat zij, waar zij ervan overtuigd was dat zij recht had op de kostwinnerstoelage, niet had kunnen vermoeden dat deze mededeling op haar persoonlijk geval van toepassing kon zijn;

— dat de kern van het probleem hierin bestaat, of — voor het geval zij geen recht op de kostwinnerstoelage zou hebben — haar dwaling al dan niet verschoonbaar was, dat wil zeggen, of zij in casu terecht kon denken dat zij recht had op deze toelage. Zij wijst erop dat de heren Sterck en Campey deze opvatting deelden en dat mevrouw Nicora als reden voor het niet betalen van de kostwinnerstoelage opgaf, dat Eurocontrol een Europese organisatie was. Zij vraagt zich derhalve af hoe men zou kunnen spreken van een niet-verschoonbare dwaling.

De *Commissie* ontkent wederom dat de drie genoemde ambtenaren de aangevoerde verklaringen zouden hebben gedaan, en wijst erop dat die van de heer Campey en mevrouw Nicora in elk geval

van latere datum zijn dan het besluit van de administratie tot terugvordering van het onverschuldigd betaalde.

Volgens haar kan de persoonlijke situatie van verzoekster niet in aanmerking worden genomen, omdat een dergelijk argument elke toepassing van artikel 85 van het Statuut zou verhinderen en het Hof in zijn arrest-Acton e.a. (gevoegde zaken 44, 46 en 49/74, Jurispr. 1975, blz. 383) de toepassing van artikel 85 van het Statuut heeft aanvaard ten aanzien van meer dan 500 verzoekers van alle rangen en categorieën, zonder onderscheid te maken volgens het niveau van hun werkzaamheden.

Verweerster meent voorts dat in casu geen beroep kan worden gedaan op het beginsel van goede trouw, dat de administratie zou verbieden het onverschuldigd bedrag terug te vorderen na de onverschuldigde betaling van de kostwinnerstoelage te hebben veroorzaakt of zelfs toegestaan; het staat immers vast dat deze betaling heeft plaatsgevonden als gevolg van het feit dat verzoekster bij haar indiensttreding onvolledige verklaringen heeft afgelegd en heeft nagelaten de gevraagde bewijsstukken over te leggen.

Bijgevolg concludeert verweerster dat de twee in artikel 85 van het Statuut gestelde voorwaarden in casu zijn vervuld, terwijl het, om tot terugvordering van het onverschuldigd betaalde te kunnen overgaan, voldoende zou zijn dat aan een daarvan is voldaan.

IV — Mondelinge behandeling

Ter mondelinge behandeling heeft het Hof Campey en Berghmans als getuigen gehoord.

Campey verklaart vooreerst dat hij zich Exner (Berghmans) niet herinnert en vervolgens, zonder te bestrijden dat hij telefonisch contact met haar kan hebben gehad, dat er waarschijnlijk een misverstand is geweest en dat hij niet gelooft dat hij tegen Berghmans kon gezegd hebben dat zij gelijk had.

Berghmans verklaart Campey in zijn bureau te hebben opgezocht en dat hij haar had gezegd dat er volgens hem geen probleem was en dat zij gelijk had. Zij ontkent niet dat er van een misverstand sprake kan zijn geweest, omdat het gesprek in het Frans plaatsvond — terwijl Campey Engelsman is —, doch zij zei te hebben begrepen dat Campey had gezegd „dat hij dacht dat zij gelijk had met wat zij zei."

Berghmans verklaart voorts dat Sterck haar bij haar indiensttreding heeft gezegd dat, aangezien Eurocontrol niet onder de Commissie ressorteerde, zij ook recht kon hebben op de kostwinnerstoelage.

Na het getuigenverhoor hebben partijen ter terechtzitting van 14 juni 1979 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 13 september 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beroepschrift, ingekomen ten Hove op 19 juni 1978, vraagt verzoekster het Hof te verklaren, enerzijds, dat zij recht heeft op de kostwinnerstoelage

bedoeld in artikel 67, lid 1, sub a, van het Statuut en van artikel 1 van bijlage VII bij het Statuut, en anderzijds, dat de administratie van de Commissie artikel 85 van het Statuut, betreffende terugvordering van het onverschuldigd betaalde, ten onrechte op haar heeft toegepast.

Het recht op kostwinnerstoelage

2 Ten aanzien hiervan betoogt de Commissie dat het beroep niet-ontvankelijk is, omdat het niet overeenkomstig artikel 91 van het Statuut is voorafgegaan door een klacht betreffende het besluit tot intrekking van de kostwinnerstoelage, en omdat verzoeksters klacht, zelfs indien men moest menen dat zij ook dat besluit betrof, niet tijdig is ingediend, hetgeen eveneens tot niet-ontvankelijkheid van het beroep zou leiden.

Aangezien echter de door verzoekster aangevoerde middelen rechtstreeks het besluit van de Commissie — dat namelijk verzoekster geen recht heeft op de kostwinnerstoelage — in geding brengen, dienen op grond van het nauwe verband tussen de door verzoekster aangedragen middelen ten gronde en de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid eerstgenoemde middelen te worden onderzocht.

3 Verzoekster betoogt dat artikel 67, lid 2, van het Statuut, krachtens hetwelk de ambtenaar verplicht is opgave te doen van soortgelijke toelagen die hij uit andere bron ontvangt, zodat deze in mindering kunnen worden gebracht op die welke uit hoofde van de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII worden uitbetaald, slechts een algemeen beginsel tot uitdrukking brengt.

Voorrang boven deze algemene bepaling heeft echter de bijzondere bepaling van artikel 1, lid 3, laatste zin, van bijlage VII, luidende: „Het genot van de toelage wordt evenwel in elk geval gehandhaafd indien de echtgenoten een of meer te hunnen laste komende kinderen hebben." Dit wordt door lid 4 van hetzelfde artikel in zoverre beperkt, dat de kostwinnerstoelage slechts aan één echtgenoot wordt uitgekeerd — aan degene met het hoogste basissalaris — wanneer beide in dienst van de Gemeenschappen zijn.

Hieruit zou volgens verzoekster volgen dat het recht op kostwinnerstoelage in elk geval bestaat wanneer de echtgenoten een of meer te hunnen laste komende kinderen hebben, en dat het cumulatieverbod slechts dan zou gelden wanneer beide echtgenoten in dienst van de Gemeenschappen zijn.

4 Tegen deze stelling moet worden ingebracht dat artikel 67, lid 2, waarin een op alle gevallen toepasselijk algemeen beginsel is neergelegd, klaarblijkelijk ten doel heeft te voorkomen dat een echtpaar twee maal kostwinnerstoelage ontvangt, want het gaat om soortgelijke toelagen die voor hetzelfde doel worden uitgekeerd: het bestaan te vergemakkelijken van een gehuwde ambtenaar of van degene die, ongeacht zijn gezinssituatie, een of meer kinderen ten laste heeft.

5 Daarentegen bevat artikel 1 van bijlage VII, en met name lid 3 ervan, in werkelijkheid geen anti-cumulatiebepaling en verschilt het doel ervan van dat van artikel 67, lid 2. Het bepaalt dat wanneer het inkomen van de echtgenoot van de ambtenaar een bepaalde grens overschrijdt, die ambtenaar geen recht heeft op de kostwinnerstoelage, zulks los van de omstandigheid of de echtgenoot een dergelijke toelage ontvangt; de toelage wordt enkel gehandhaafd wanneer de echtgenoten een of meer te hunnen laste komende kinderen hebben. Uit deze bepaling kan dus niet worden afgeleid dat een echtpaar met kinderen ten laste in elk geval twee maal kostwinnerstoelage kan ontvangen.

6 Bovendien bepaalt artikel 1, lid 4, van bijlage VII, dat indien beide echtgenoten in dienst van de Gemeenschappen zijn en zij beide recht hebben op kostwinnerstoelage, deze slechts wordt uitgekeerd aan de echtgenoot met het hoogste basissalaris.

7 Het is derhalve duidelijk dat artikel 67 beoogt, elk gezin slechts in het genot van één kostwinnerstoelage te stellen, ten belope van het hoogste bedrag daarvan.

8 Aangezien in casu niet is bestreden dat verzoeksters echtgenoot een kostwinnerstoelage ontvangt en deze hoger is dan die welke verzoekster zou kunnen krijgen, is de kostwinnerstoelage, gelet op artikel 67, lid 2, van het Statuut, terecht aan verzoekster geweigerd en moet het middel ongegrond worden verklaard.

Mitsdien behoeven de door de Commissie opgeworpen preliminaire excepties niet te worden onderzocht.

De terugvordering van het onverschuldigd betaalde krachtens artikel 85 van het Statuut

9 Dit punt van het geschil heeft betrekking op de vraag of de administratie van de Commissie gerechtigd is onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen, gelet op artikel 85 van het Statuut volgens hetwelk „een onverschuldigd betaald bedrag wordt teruggevorderd, indien de bevoordeelde kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling of indien deze onregelmatigheid zo voor de hand lag, dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen." Blijkens deze bepaling moet, alvorens een onverschuldigd betaald bedrag kan worden teruggevorderd, worden aangetoond dat de bevoordeelde daadwerkelijk kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling of dat de onregelmatigheid daarvan zo voor de hand lag, dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen.

10 Aangezien verzoekster bestrijdt dat zij kennis droeg van de onregelmatigheid en dat deze voor de hand lag, dient te worden onderzocht welke omstandigheden de administratie ertoe hebben gebracht de kostwinnerstoelage aan verzoekster uit te keren.

11 De administratie berekent de aan gehuwde personeelsleden uit te betalen kostwinnerstoelage onder meer op grond van het antwoord op punt 18 van het vragenformulier dat door iedereen die in dienst treedt, moet worden ingevuld. Punt 18 luidt als volgt: „Gelieve de elders ontvangen kostwinnerstoelage op te geven"; onder deze tekst staan twee dicht bij elkaar staande stippellijnen waarop het antwoord moet worden ingevuld, terwijl een asterisk verwijst naar een voetnoot die zegt dat bewijsstukken moeten worden bijgevoegd.

Verzoekster heeft in antwoord op dit punt enkel het getal 3 840 frank ingevuld en heeft geen bewijsstukken overgelegd.

12 Onder verwijzing naar artikel 67 van het Statuut, waaruit duidelijk blijkt dat de gezinstoelagen omvatten: a) de kostwinnerstoelage, b) de kindertoelage en c) de toelage voor schoolgaande kinderen, verwijt de Commissie verzoekster dat zij de fout van de administratie heeft veroorzaakt door niet de rechtsgrond van de 3 840 frank aan te geven, terwijl dit bedrag uitsluitend verzoeksters kindertoelage betrof.

13 Er zij echter op gewezen dat volgens de in de Lid-Staten gangbare opvatting de term gezinstoelagen in wezen betrekking heeft op de kindertoelagen en dat dit ook de betekenis ervan is in de Belgische wettelijke regeling, waaraan verzoekster vóór haar indiensttreding bij de Commissie was onderworpen. Men kan haar daarom moeilijk verwijten dat zij bij haar indiensttreding niet artikel 67 van het Statuut heeft opgeslagen teneinde achter de juiste betekenis van de term gezinstoelagen te komen.

14 Voorts moet de administratie van de Commissie het verwijt worden gemaakt dat zij geen vragenlijsten heeft opgesteld die op dat punt voldoende duidelijk zijn — zulks in tegenstelling met die van de andere gemeenschapsinstellingen — en die zelfs dubbelzinnig zijn door de ruimte die is opengelaten voor het antwoord, dat eenvoudig niet gedetailleerd kan zijn ten aanzien van de drie onderdelen van de gezinstoelagen als bedoeld in het Statuut van de ambtenaren van de Gemeenschappen. Bovendien moet worden beklemtoond dat de gespecialiseerde dienst van de Commissie, waaraan verzoekster het vragenformulier heeft doen toekomen, noch op de formulering van het antwoord, noch op het ontbreken van bewijsstukken heeft gereageerd, en in casu onzorgvuldig en slordig te werk is gegaan.

15 Voegt men hieraan toe dat verzoeksters gesprekken met de terzake bevoegde ambtenaren bij haar op zijn minst misverstand hebben kunnen doen ontstaan over de omvang van haar rechten, dan moet worden geconcludeerd dat niet is aangetoond dat verzoekster daadwerkelijk kennis droeg van de onregelmatigheid van de aan haar gedane betaling van de kostwinnerstoelage, en dat men haar niet kan verwijten, door een onjuiste of onvolledige verklaring de fout van de administratie te hebben veroorzaakt.

16 Ten aanzien van de vraag of de onregelmatigheid wel of niet voor de hand lag, moet tenslotte worden opgemerkt dat deze geringe toelage niet evident onregelmatig was, aangezien verzoekster, gezien het gedrag van de administratie, er in redelijkheid van overtuigd mocht zijn, recht te hebben op hetgeen haar werd uitbetaald.

17 Uit het voorgaande volgt dat de administratie van de Commissie niet gerechtigd is, de gedurende het tijdvak van 1 januari 1975 tot 30 november 1976 onverschuldigd betaalde kostwinnerstoelage van verzoekster terug te vorderen, en dat het besluit van de Commissie van 18 mei 1977 op dit punt moet worden nietigverklaard.

Kosten

18 Ingevolge artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

Waar verzoekster op een aantal punten in het gelijk is gesteld, dient de Commissie in de helft van verzoeksters kosten te worden verwezen.

Bovendien blijven ingevolge artikel 70 van het Reglement van de procesvoering de kosten door de instellingen terzake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep voor zover dit strekt tot erkenning van verzoeksters recht op kostwinnerstoelage.**

2. **Verklaart nietig het bij nota van 18 mei 1977 (ref. IX/A/4/2995) genomen besluit van de Commissie om de onverschuldigd als kostwinnerstoelage betaalde bedragen van verzoekster terug te vorderen.**

3. **Veroordeelt de Commissie tot teruggave van een bedrag van BFR 22 218 aan verzoekster.**

4. Verstaat dat de Commissie haar eigen kosten alsmede de helft van verzoeksters kosten zal dragen.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 oktober 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Tweede kamer

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 13 SEPTEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In het onderhavige geding gaat het in de eerste plaats om verzoeksters recht op betaling van een onder andere aan gehuwde ambtenaren toegekende kostwinnerstoelage in de zin van artikel 67, lid 1, sub a, van het Statuut van de ambtenaren en van artikel 1, van bijlage VII bij het Statuut. In de tweede plaats bestrijdt verzoekster de vordering tot terugbetaling overeenkomstig artikel 85 van het Statuut van een gedurende een bepaalde periode beweerdelijk ten onrechte ontvangen kostwinnerstoelage. Artikel 85 luidt als volgt:

„Een onverschuldigd betaald bedrag wordt teruggevorderd, indien de bevoordeelde kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling of indien deze onregelmatigheid zo voor de hand lag dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen."

In dit verband dient men te weten dat verzoekster, die uit een vroeger huwelijk twee (in 1969 en in 1971 geboren) kinderen heeft, op 16 februari 1974 is gehuwd met een ambtenaar van Eurocontrol, die vanaf september 1962 tot december 1976 in rang B 5/1 was ingedeeld en vervolgens de rang B 4 heeft gekregen. Krachtens het Ambtenarenstatuut van Eurocontrol, dat geheel geïnspireerd is door dat van de Gemeenschappen, kreeg verzoeksters echtgenoot vanaf de huwelijksdatum een kostwinnerstoelage en een toelage voor twee ten laste komende kinderen; bovendien werd hem vanaf juni 1975 een eerste en vanaf november 1977 een tweede schooltoelage toegekend.

Op 1 juni 1974 is verzoekster als ambtenaar op proef in rang C 5/3 in dienst van de Commissie getreden. Per 1 december

1 — Vertaald uit het Duits.