Bij de uitvoering van een leningscontract dat werd aangegaan vóór de inwerkingtreding van verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78 tot wijziging van (onder meer) artikel 63 van het Statuut en voormeld artikel 17, past de Commissie derhalve op aflossingsmensualiteiten verschenen na de inwerkingtreding van de betrokken verordeningen terecht de omrekeningskoers toe die uit toepassing van de geactualiseerde pariteiten en artikel 17 (nieuw) resulteert.

In zaak 1205/79,

R. ADAM, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, werkzaam op het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek te Ispra (Varese), Italië, vertegenwoordigd en bijgestaan door C. Ribolzi, advocaat te Milaan, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van de advocaat V. Biel, gevestigd aldaar, rue des Glacis 18a,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd en bijgestaan door O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, als gemachtigde, bijgestaan door L. Biamonti, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende de in het verzoekschrift omschreven conclusies,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, A. O'Keeffe en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en de conclusiën en argumenten, door partijen tijdens de schriftelijke behandeling voorgedragen, kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

Bij zijn besluit van 2 maart 1970 over de aanwending van het op de EGKS-balans onder de post „Pensioenfonds" opgenomen bedrag, heeft de Raad de Commissie gemachtigd dat bedrag voor 40 % te besteden aan de verstrekking van bouwleningen aan ambtenaren van de Gemeenschappen.

Bij besluit van 17 juni 1971, geplaatst in Personeelskoerier nr. 170 bis van 8 juli 1971, heeft de Commissie de nodige uitvoeringsbepalingen vastgesteld, waarvan artikel 9 als volgt luidt:

„De in deze bepaling bedoelde leningen worden uitgedrukt in Belgische franken. De dienovereenkomstige betalingen geschieden in de valuta van het land waar zich de gefinancierde woning bevindt, op basis van de op het ogenblik van betaling geldende pariteit."

Tot 31 maart 1979 was de monetaire pariteit, toegepast bij omrekeningen tussen de Belgische frank en de andere valuta's, de in 1965 door de Lid-Staten aan het Internationale Monetaire Fonds (IMF) opgegeven pariteit (in casu 1 BFR = 12,50 lire). In samenhang daarmede geschiedde de aflossing der geleende bedragen (steeds op grondslag van voormelde wisselkoers) door inhoudingen, door de Commissie als leninggever op de maandelijkse bezoldiging van de ambtenaar toegepast.

Het systeem werkte als volgt: het basissalaris van de ambtenaar werd, na toepassing van de aanpassingscoëfficiënt (bijvoorbeeld: 100 000 BFR × de Italiaanse aanpassingscoëfficiënt die in maart 1979 157,8 bedroeg), verminderd met het bedrag van de aflossing der bouwlening (bijvoorbeeld 5 000 BFR); de nettobezoldiging bedroeg in dat geval 152 800 BFR, omgerekend in lire volgens een pariteit van 1 op 12,50 lire.

Bij besluit van 25 juli 1975 bepaalde de Commissie dat men, ter oplossing van de moeilijkheden waartoe de fluctuatie van de wisselkoersen aanleiding had gegeven, de te leen verstrekte bedragen zou uitbetalen in Belgische franken tegen een „geactualiseerde" koers — en niet langer overeenkomstig de IMF-pariteit —, terwijl de desbetreffende aflossingen eveneens in Belgische franken zouden geschieden. De Commissie liet de ambtenaar de mogelijkheid een „verlaging" van de terug te betalen kapitaalschuld aan te vragen.

In Personeelskoerier nr. 136 van 7 februari 1977 plaatste de Commissie de navolgende mededeling:

„De Commissie heeft op 25 juli 1975 besloten dat de uitbetaling van bouwleningen alsmede de inhoudingen op de bezoldiging voor rente en aflossing op deze leningen niet langer zullen plaatsvinden in de valuta van het land waar zich de

gefinancierde woning bevindt, maar in Belgische franken. Tot op heden werden bij al deze inhoudingen voor zover nodig de pariteiten van 1 januari 1965 toegepast. Voortaan zal volgens het besluit van de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer de omrekening plaatsvinden op basis van de huidige wisselkoers. Men kan evenwel een verzoek indienen dat de inhoudingen geschieden volgens de door het Internationale Monetaire Fonds aanvaarde pariteiten, evenwel in het kader en binnen de grenzen van de uitvoeringsbepalingen van artikel 17 van bijlage VII van het Statuut (overmaking van een deel van de inkomsten door bemiddeling van de Commissie).

Verzoeker diende geen aanvraag als voormeld in, zodat te zijnen aanzien de pariteit van 1 op 12,50 (1 Belgische frank = 12,50 lire) verder werd toegepast.

Op 22 december 1972 had verzoeker met de Commissie een contract afgesloten, krachtens hetwelk hij van de Commissie een bedrag van 392 000 BFR te leen ontving, ter gedeeltelijke financiering van de bouw van een woning in de gemeente Bazza (provincie Varese). In artikel 15 van dat (standaard)contract is het navolgende bepaald:

„Elke betaling door de geldnemer ten gunste van de Gemeenschap ter vervroegde aflossing of ter betaling van mensualiteiten geschiedt in de valuta van het land waar de gefinancierde woning is gelegen en waarin de gelden te leen werden verstrekt. De omrekening van deze bedragen in Belgische frank geschiedt op basis van de op de datum van de betaling geldende pariteit."

Op 26 september 1975 werd de kapitaalschuld van het op 22 december 1972 afgesloten leningscontract in dier voege gewijzigd dat het bedrag der lening van 392 000 op 357 040 BFR — ofwel met 34 960 BFR — werd verlaagd.

Op 21 december 1978 waren door de Raad vastgesteld: verordening nr. 3085/78 tot wijziging, met name wat de te gebruiken muntpariteiten betreft, van verordening nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen en van verordening nr. 2530/72 alsmede van verordening nr. 1543/73 betreffende bepaalde bijzondere maatregelen (PB L 369, blz. 6); verordening nr. 3986/78 tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen ingevolge de wijziging van de bepalingen van het Statuut betreffende de bij de toepassing van het Statuut te gebruiken muntpariteiten (PB L 369, blz. 8). Bij die verordeningen heeft de Raad met name artikel 63 van het Statuut van de ambtenaren herzien en de wisselkoersen geactualiseerd. Aan de IMF-pariteit werd niet langer gerefereerd en voor betalingen in andere munteenheden dan waarin de bezoldigingen werd betaald, moest voortaan worden gewerkt met de voor herziening vatbare wisselkoers die per 1 juli 1978 bij de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen werd aangehouden, met dien verstande dat er, naargelang van het land van bestemming, variabele aanpassingscoëfficiënten werden toegepast.

Tezelfdertijd als andere ambtenaren, diende Adam in juli 1979 een tegen toepassing van voormelde verordeningen gericht klaagschrift in, waarin hij zich met name op zijn positie als nemer van

een bouwlening beriep. De Commissie beschikte stilzwijgend in afwijzende zin.

Op 28 september 1979 wees de Commissie de klacht af.

Het onderhavig beroepschrift d.d. 10 december 1979 is op 21 december 1979, tezamen met een veertigtal beroepschriften van gelijke strekking (zaken 1206-1248/79), ter griffie van het Hof ingeschreven.

Vervolgens is verstaan dat deze zaak als standaardzaak is te beschouwen.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof (Eerste kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

a) het stilzwijgend genomen besluit waarbij afwijzend is beschikt op de door verzoeker tijdig ingediende klacht, nietig te verklaren wegens schending van algemene rechtsbeginselen, schending van de bij de toepassing van het Verdrag aanvaarde rechtsregelen en détournement de pouvoir;

b) subsidiair: het individuele besluit tot afwijzing d.d. 28 september 1979 op grond van alle voormelde gebreken, alsook wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften, nietig te verklaren;

c) te verstaan dat de Commissie, te rekenen vanaf de maand april 1979, op de terugbetaling van de aan verzoeker verstrekte bouwlening ten onrechte een andere pariteit heeft toegepast dan de door partijen overeengekomen pariteit, waaraan men zich in de voorafgaande periode waarin het contract van kracht was steeds had gehouden;

d) aan bedoelde nietigverklaring en aan bedoelde verklaring voor recht — in de uitoefening van de te dezen aan het Hof toekomende volledige rechtsmacht — jegens de Commissie alle gevolgen te verbinden, en wel

— haar te verplichten toe te staan dat de maandelijkse aflossingen en de eventuele vervroegde aflossing van de lening volgens de oorspronkelijke pariteit geschieden, dan wel

— haar te verplichten toe te staan dat de aflossingsmensualiteiten rechtstreeks worden betaald — en de eventuele vervroegde aflossing van de lening rechtstreeks geschiedt — in lire;

alsook

— in elk van beide gevallen rectificatie te gelasten van de afrekeningen die inmiddels sedert 1 april 1979 zijn geschied, en restitutie, door de leningnemers, van het bedrag waarmede de kapitaalschuld in 1975 is verlaagd;

e) de Commissie in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

Verzoeker heeft nader doen zeggen voor repliek dat hij, mochten zijn vorderingen worden toegewezen, afstand doet van het bedrag waarmede de Commissie hem wegens verlaging van het geleende kapitaal heeft gecrediteerd en eveneens bereid is daarvan afstand te doen indien hem — subsidiair — zou worden toegestaan het bedrag der lening waarvan hij

schuldenaar is gebleven, binnen een door het Hof te bepalen redelijke termijn, vervroegd terug te betalen — op grondslag van de officiële IMF-koers waarvan hij de toepassing bepleit.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoeker acht het beginsel dat het gerechtvaardigd vertrouwen bescherming verdient, ten duidelijkste geschonden. De methodische aard van de operatie die de Commissie geleidelijk, vooral geen onrust zaaiend en zich er voor wachtend belanghebbenden te bepalen bij hetgeen zij langs indirekte weg nastreefde, ten uitvoer heeft gebracht, brengt mede dat aan verzoeker niet mag worden verweten geen „normale" mate van oplettendheid te hebben betracht. De negatieve gevolgen verbonden aan het enige element dat met betrekking tot die operatie tot nadenken stemde, de in 1975 aan de leningnemers voorgestelde verlaging, traden pas later aan het licht.

De operatie was onrechtmatig omdat zij, in aanmerking genomen de uitlegging welke de Commissie zelf heeft gegeven aan de in het contract gebezigde term „officiële pariteit", schending van de contractuele clausules inhield, en voorts in strijd is met het beginsel (waarnaar de instellingen verklaren zich te willen gedragen) volgens hetwelk contracten te goeder trouw moeten worden uitgelegd en uitgevoerd. De situatie zou voorts in strijd zijn met de uitvoeringsbepalingen die de Commissie op 17 juni 1971 zelf heeft vastgesteld; volgens die bepalingen kan er geen wijziging in worden aangebracht wanneer daardoor afbreuk wordt gedaan aan de rechten van ambtenaren aan wie een lening reeds werd verstrekt.

Voorts zou er van détournement de pouvoir mogen worden gesproken omdat de Commissie een ander doel (een wisselgarantie en — eo ipso — de zekerheid van terugbetaling van een bedrag in lire dat de — eveneens in lire uitbetaalde — kapitaalsom verre te boven gaat) heeft nagestreefd dan zij wordt geacht te dezen te willen verwezenlijken (de sociale doelstelling der bouwleningen). Verzoeker erkent dat hij zich contractueel heeft verbonden goed te vinden dat de aflossing geschiedt door ambtshalve op zijn maandelijkse bezoldiging toegepaste inhoudingen, maar zijns inziens houdt dat niet meer in dan een uitvoeringsmodaliteit en vermag het niet te rechtvaardigen dat de hierbedoelde aflossingen wederrechtelijk worden gerekend tot het „plafond" en gebracht onder het mechanisme der in verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 geïnstitueerde „transfers".

Détournement de pouvoir zou ook aan den dag treden in het feit dat ambtenaren die op verschillende data leningscontracten aflosten, verschillend blijken te zijn behandeld. Zij die lang geleden een lening aangingen, zagen die lening afgewikkeld tegen het bescheiden bedrag waarop men op grondslag van de koers van 1 op 12,50 uitkomt. Vandaag de dag zien zulke ambtenaren zich, vanwege het systeem dat bij verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 werd ingevoerd, gedwongen tot terugbetaling op bezwarender condities; ter aflossing van de kapitaalschuld betalen ze de Commissie veel meer dan zij ontvingen. En ambtenaren die na 1977 een lening afsloten, zien zich — in lire — een nog veel hoger kapitaalbedrag in rekening gebracht met toepassing van de op de geldmarkt voor de verhouding tussen Belgische frank en Italiaanse lire geldende wisselkoers. Tot april 1979 konden zij maandelijks op basis van een koers van 1 op 12,50 aflossen, hetgeen vanwege het bij verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 ingevoerde systeem wil zeg-

gen: op grond van een wisselverhouding die voor de lener van een kapitaal in lire tegen de koers die op de gewone markt tussen de Belgische frank en de Italiaanse lira wordt aangehouden, steeds even voordelig blijft.

Verzoeker meent dat wie de nota van 28 september 1979 mocht willen beschouwen als een individueel besluit tot afwijzing van de klacht, op ernstige vormfouten zou stuiten. Met name ontbreekt de redengeving, terwijl de maatregelen ter kennis van betrokkenen werd gebracht door „interne" verspreiding van een mededeling „in incertam personam". Met name op het stuk van de redengeving zou er sinds lang van een vaste Jurisprudentie van het Hof mogen worden gesproken.

De *Commissie* antwoordt dat zij, door pas met ingang van april 1979 — ten gunste van de leningnemer — restitutie in Belgische franken te verlangen van de bedragen die op grond van de ten tijde van de overmaking geldende wisselkoers waren uitbetaald (zoals in artikel 15 van het leningscontract trouwens voorzien was), en niet eens op grondslag van de door het IMF voorziene vaste pariteiten, geen enkele contractsclausule heeft geschonden, niet te kwader trouw heeft gehandeld en nog minder in strijd heeft gehandeld met het beginsel dat het gewettigd vertrouwen bescherming verdient.

Stel dat verzoeker in 1972 een lening van 100 000 Belgische franken tegen een koers van 1 op 12,50 ofwel 1 250 000 lire heeft ontvangen; op grond van de koers van 1975 (± 1 op 15) zou dat bedrag 1 500 000 lire hebben bedragen. 1 250 000 lire zou derhalve geen 100 000, maar 83 400 Belgische franken, ofwel 16 600 franken minder, hebben gekost. Van 1972 tot 1975 (in drie jaar tijds) zou de leningnemer, op grondslag van 1 000 Belgische franken per maand, 36 000 Belgische franken hebben betaald, welke valuta tegen de koers van 1 op 12,50 werd omgerekend en na het besluit van de Commissie tegen de koers van de dag van betaling (± 1 op 15). Het voordeel dat de leningnemer door de verlaging toevloeit moge misschien iets beneden zijn verwachtingen zijn gebleven, het is een werkelijk en onmiskenbaar voordeel, al was het alleen maar omdat de koers (± 1 op 15) van 1972 op 1975 (tijdstip van de verlaging) ongewijzigd is gebleven. Na de verlaging moest de geactualiseerde koers worden aangehouden. Maar zover kwam het niet; integendeel, men keerde terug tot de toepassing van de IMF-pariteiten (1 op 12,50), hetgeen de leningnemer een tweeledig voordeel bezorgde, namelijk een aanzienlijke verlaging van de kapitaalschuld en de mogelijkheid verder tegen een wisselkoers van 1 op 12,50 te kunnen aflossen. Pas sinds 1977 zijn de leningen inderdaad in Belgische franken uitbetaald, maar de terugbetaling geschiedde onverminderd op grondslag van de IMF-koers (1 op 12,50), hetgeen tot maart 1979 heeft geduurd. Sedert april 1979 is het nieuwe overmakingsmechanisme toegepast, dat voor de leningnemers veel gunstiger was dan het simpelweg toepassen van geactualiseerde wisselkoersen.

Stel dat verzoekers maandsalaris 100 000 Belgische franken bedraagt, welk bedrag na toepassing van de Italiaanse aanpassingscoëfficiënt (bijvoorbeeld: 1 BFR = 26,13 lire) in lire werd omgezet (100 000 BFR : 100 — Belgische aanpassingscoëfficiënt — × 70,3 — Italiaanse aanpassingscoëfficiënt — × 26,13 = 1 836 939 lire), dan moet op dat bedrag wegens aflossing der bouwlening aan de Commissie een bedrag van 2 660 Belgische franken in mindering worden gebracht, op

welk bedrag evenwel de Italiaanse en Belgische aanpassingscoëfficiënten van toepassing zijn, hetgeen tot de volgende uitkomst leidt: 2 660 (aflossingsmensualiteit): 100 (Belgische aanpassingscoëfficiënt) × 70,3 (Italiaanse aanpassingscoefficiënt) = 1 870 BFR × 26,13 (wisselkoers) = 48 863 lire (terug te betalen aan de Commissie). Dit bedrag is veel lager dan het bedrag waarop men bij rechtstreekse toepassing van de geactualiseerde pariteiten uitkomt, namelijk 2 660 BFR (mensualiteit) × 26,13 (wisselkoers) = 69 505 lire. Zelfs volgens het nieuwe systeem der aanpassingscoëfficiënten bedoeld in verordeningen nrs. 3085 en 3086 (de „transfers") zouden de leningnemers nog steeds van een bijzonder gunstige situatie profiteren. Men denke zich slechts in dat het genoemde bedrag van 48 863 lire overeenkomt met een pariteit van ten naaste bij 1 op 18.

De Commissie geeft de volgende samenvatting van 's Hofs Jurisprudentie inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen:

— volgens een algemeen erkend rechtsbeginsel zou een nieuwe regeling, uitzonderingen daargelaten, gelden voor de toekomstige gevolgen van situaties onder vigeur van de oude wet ontstaan;

— van gewettigd vertrouwen zou sprake zijn wanneer een rechtens bestaande situatie wordt „beschermd" op een wijze die het beste doet hopen, i.e. wanneer betrokkenen mogen vertrouwen dat een rechtens bestaande situatie niet onverhoeds in hun nadeel zal worden gewijzigd tijdens de afwikkeling van „operaties" tot welker uitvoering zij zich onder vigeur van de oude wet onherroepelijk verplichtten;

— het beginsel dat zodanig vertrouwen bescherming verdient wordt geschonden wanneer de wetgever van de Gemeenschap zonder dwingende redenen van openbaar belang een bepaling zonder waarschuwing en met onmiddellijke ingang in voor betrokkenen ongunstige zin wijzigt, zonder ter bescherming van de rechtmatige verwachtingen van betrokkenen overgangsmaatregelen te treffen.

De onderhavige wijziging der wisselkoersen was alleszins voorzienbaar, immers redelijkerwijs was het ondenkbaar dat de officiële IMF-pariteit van 1 op 12,50 zou kunnen worden gehandhaafd; men denke aan de welbekende wisselvalligheden van de internationale geldmarkt, die bovendien dateerden van vóór de afsluiting van het contract waarin, zoals gezegd, bepaald was dat de aflossing zou geschieden op basis van de bij overmaking geldende pariteiten. Er is geen sprake van dat de Commissie, toen zij het door verzoeker vrijwillig aanvaarde voorstel tot verlaging van de kapitaalschuld deed, een mogelijke andere wisselkoers heeft „verzwegen". De wijziging was zozeer voorzienbaar dat ook verzoeker, door op bedoeld voorstel in te gaan, blijk gaf er mede te rekenen. Tot de wijziging is niet met onmiddellijke ingang en zonder waarschuwing besloten, noch ook zonder dat er overgangsmaatregelen waren getroffen om het verlies binnen de perken te houden. Tot juni 1979 bleven verzoeker en de andere leningnemers van een bijzonder gunstige regeling profiteren: het nog af te betalen kapitaal was sterk verlaagd als gevolg

van het door de leningnemers vrijwillig aanvaarde voorstel der Commissie, en handhaving van de IMF-wisselkoers tot in april 1979 stelde hem in staat het geleende kapitaal af te lossen tegen een bijzonder gunstige omrekeningskoers.

Verzoeker zegt voor repliek dat de Commissie, door het kapitaal dat met de leningen gemoeid was tegen een koers van 1 op 12,50 in lire uit te betalen toen die koers afweek van de koers van de geldmarkt — en nog langer aflossing van de leningen tegen de koers van 1 op 12,50 te aanvaarden —, metterdaad heeft bewezen dat onder op de dag van overmaking geldende pariteit was te verstaan de geconsolideerde pariteit op grondslag waarvan het kapitaal was uitbetaald. Ieder die in 1974 de tegenwaarde in lire heeft ontvangen van een leensom van 100 000 Belgische franken, zag zich 1 250 000 lire uitbetaald, minder dan men bij omwisseling der franken in lire bij een bankinstelling zou hebben ontvangen (ongeveer 2 000 000 lire). Bedoelde geconsolideerde pariteit was dus voordelig voor de Commissie, die minder lire uit handen gaf dan bij toepassing van een werkelijke wisselkoers het geval zou zijn geweest. Het was derhalve natuurlijk — en rechtmatig — dat terugbetaling op dezelfde grondslag (IMF-pariteit) werd aanvaard, in dier voege dat de leningnemer zijn schuld met 1 Belgische frank zag verminderd zo dikwijls als hij 12,50 lire betaalde. Ambtenaren die niet meer of minder hadden terug te betalen dan zij in lire hadden ontvangen, genoten geen uitzonderlijk of ongerechtvaardigd voordeel waaraan een eind moest worden gemaakt. Al evenmin kan worden staande gehouden dat de instellingen aanleiding vonden om het systeem van vaste wisselkoersen te laten varen ten behoeve van een systeem volgens hetwelk de koersen in het meer algemeen kader van het personeelsbeheer periodiek werden geactualiseerd: in casu gaat het om de uitlegging van privaatrechtelijke contractsclausules als inter partes overeengekomen en toegepast.

Toen de voor frank en lire geldende wisselkoers in voor de lire uiterst ongunstige zin evolueerde, besloot de Commissie zich aan de koersrisico's te onttrekken door wijziging van de voorwaarden, aan uitbetaling en terugbetaling van toekomstige en reeds afgesloten leningen gesteld. Zij wist de contractanten in voormelde wijzigingen te doen bewilligen door middel van een „verlaging van de kapitaalschuld", die in feite inhield dat op haar prestatie (de uitbetaling der leensom) ex post een werkelijke wisselkoers werd toegepast in plaats van de officiële IMF-pariteit. Op die manier dacht de Commissie het argument te ontzenuwen dat, waar het kapitaal op grondslag van de (destijds reeds van de werkelijke pariteit afwijkende) officiële IMF-koers in lire was uitbetaald, ook de aflossingen op grond van die pariteit moesten geschieden. Had de Commissie haar bedoelingen duidelijk gemaakt „de leningnemers zullen worden gecrediteerd voor het verschil verkregen door afrekening van het kapitaal volgens een lagere dan de op de dag der lening werkelijk geldende pariteiten, mits de leningnemers aflossen op

basis van de pariteiten die geleidelijk op de geldmarkt tot stand zullen komen"), dan was niemand er op ingegaan.

Wat men met het onderhavige mechanisme voorhad, is willens en wetens geheim gehouden en die geheime bedoelingen zijn in etappes gerealiseerd. De vertraging waarmede de Commissie tot actualisering van de wisselkoersen is overgegaan, maakt de situatie niet legitiem; in concreto kwam die vertraging neer op een handigheidje, bedoeld om bij de leningnemers geen ongerustheid te doen ontstaan over de vraag hoe duur de verlaging hun te staan zou komen. Hetzelfde geldt voor de voordelen die betrokkenen zouden zijn toegevloeid als gevolg van het feit dat de Commissie de onderhavige aflossingen heeft gelijkgesteld met „transfers", zodat de ambtenaren konden profiteren van de aanpassingen der wisselkoersen die in de desbetreffende regeling voorzien zijn.

Verzoeker is, wat de schending van het vertrouwensbeginsel betreft, van mening dat, aangenomen dat mocht worden verwacht — en gewenst — dat de aanpassingscoëfficiënten de er oorspronkelijk aan toegedachte functie herkregen, althans voor op basis van de IMF-pariteit afgewikkelde leningen een aflossing op grondslag van een andere pariteit dan op de prestatie van de Commissie was toegepast, niet denkbaar was. De Jurisprudentie betreffende voorzienbare gebeurlijkheden betreft van buiten komende, niet door een der partijen teweeggebrachte voorvallen. Anderzijds wijst verzoeker erop dat ambtenaren-leningnemers niet slechts de ontegenzeggelijk voordelige voorwaarden die de Commissie in uitzicht stelde in aanmerking namen, maar ook de IMF-wisselkoers die zij bij de aflossingen inter partes zagen toegepast. Anders zouden zij met betrekking tot de aan terugbetaling in sterke valuta verbonden last het grootst mogelijk voorbehoud hebben gemaakt. Als de in concreto toegepaste pariteit betrokkenen dus aanleiding heeft gegeven het contract te ondertekenen, dan heeft men in zoverre te maken met een situatie die in alle rechtsorden bescherming geniet.

Verzoeker merkt op dat het discriminatie inhoudt dat de mensualiteiten van sommige ambtenaren niet worden berekend met inachtneming van de grens (35 % van de nettobezoldiging), aan transfers door tussenkomst van de Commissie gesteld, terwijl verzoekers mensualiteiten wegens aflossing en rente der lening wel op dat maximum in mindering worden gebracht.

Mocht zijn vordering worden toegewezen, dan doet verzoeker afstand van het bedrag waarvoor de Commissie hem ter gelegenheid van de „verlaging" der leensom heeft gecrediteerd; zijn aanspraak op dat bedrag laat hij ook varen voor het geval dat hem, zoals subsidiair gevorderd, wordt toegestaan de restsom — op grondslag van de officiële IMF-pariteit waarvan hij de toepassing bepleit — binnen de door het Hof van Justitie te bepalen redelijke termijn terug te betalen.

In haar conclusie van dupliek heeft de *Commissie* een correctie aangebracht met betrekking tot het in haar verweerschrift gegeven voorbeeld, waarin is gezegd dat de wisselkoers van 1972 tot 1975 onveranderd op 1 op 15 vastgesteld is gebleven. Voor ambtenaren die, als verzoeker, een verzoek om verlaging zagen ingewilligd, is de wisselkoers van 1 op 12,50 ook voor aflossingen, tussen de dag van

afsluiting van het contract tot aan de dag der verlaging verricht, en vervolgens tot maart 1979, ongewijzigd gebleven.

De Commissie houdt staande dat partijen met betrekking tot de nakoming hunner verplichtingen niet hebben gerefereerd aan een vaste, onveranderlijke pariteit, contractueel op grondslag van de koers 1 op 12,50 vastgesteld, maar aan de ten tijde der transactie geldende pariteit. Dat verleent steun aan de stelling dat er door de leninggever geen enkele koersgarantie is verstrekt. Zij herhaalt dat zij in 1975 een verlaging van de kapitaalschuld heeft voorgesteld omdat zij voorzag dat de leningnemers wel eens verliezen zouden kunnen lijden door de invoering der in het Statuut voorziene nieuwe monetaire pariteiten, welke vrees zich vier jaar later heeft bewaarheid, en de voorzorg der Commissie heeft de ambtenaren toen een evident en aanmerkelijk voordeel bezorgd. Tegenover de vrijwillige aanvaarding van de verlaging, die de Commissie volgens het contract niet had behoeven aan te bieden, stond dat de leningnemers, hadden zij de gehele schuld vervroegd willen aflossen, dat niet op basis van een koers van 1 op 12,50 lire, maar alleen op basis van de marktpariteit konden doen. Niet-vervroegde aflossing vond natuurlijk als vanouds plaats op basis van de IMF-pariteit van 1 op 12,50. De Commissie begrijpt niet hoe verzoeker kan volhouden dat de leningnemers nimmer op de hoogte zijn gesteld van de (voor hen overigens gunstige) gevolgen der verlaging en dat die verlaging, wat de mensualiteiten der lening betreft, de aflossingscondities heeft verzwaard, terwijl die „verzwaring" een rechtstreeks gevolg van de toepassing der contractsclausules was.

Uit een en ander zou kunnen worden geconcludeerd dat de Commissie, ter uitvoering van de contractsclausules, de nieuwe pariteiten, i.e. de pariteiten waarmede per 1 juli 1978 bij de uitvoering van de algemene begroting der Gemeenschappen wordt gewerkt, had mogen toepassen op de mensualiteiten van de door verzoekers sedert april 1979 verrichte terugbetalingen. In het belang der ambtenaren heeft zij evenwel de voor betrokkene stellig voordeliger „overmakingskoersen" toegepast; hetgeen ter aflossing van bouwleningen aan de bron wordt ingehouden gelijkstellend met de in artikel 17, bijlage VII van het Statuut bedoelde overschrijvingen, heeft de Commissie in feite de pariteit van 1 op 18,35 (100 lire = 3,83 × 100 — Belgische aanpassingscoëfficiënt —: 70,3 — Italiaanse aanpassingscoëfficiënt—), neerkomend op 100 lire voor 5 448 Belgische franken of 1 Belgische frank voor 18,35 lire, toegepast en niet, zoals zij had moeten doen, de pariteit van 1 op 26,11. De Commissie begrijpt voorts niet hoe verzoeker er zich over kan beklagen dat de Commissie, die hem vrijgevig zulk een voordeel bezorgt, de aflossingsmensualiteiten der lening heeft meegeteld voor de 35 % van de nettobezoldiging die het plafond der overmakingen vormt.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 20 februari 1981 gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 18 maart 1982 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 21 december 1979 ter griffie ingediend request heeft R. Adam, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen te Ispra (Italië), krachtens artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren (hierna te noemen: het Statuut), de nietigverklaring gevorderd van het besluit der Commissie tot wijziging van de wijze van berekening der mensualiteiten, door hem verschuldigd tot aflossing van een door hem met verweerster afgesloten bouwlening.

2 Bij besluit van 2 maart 1970 over de aanwending van het op de EGKS-balans onder de post „Pensioenfonds" opgenomen bedrag, heeft de Raad de Commissie gemachtigd dat bedrag voor 40 % te besteden aan de verstrekking van bouwleningen aan ambtenaren van de Gemeenschappen.

3 Bij besluit van 17 juni 1971 heeft de Commissie de nodige uitvoeringsbepalingen vastgesteld, waarvan artikel 9 als volgt luidt: „De in deze bepaling bedoelde leningen worden uitgedrukt in Belgische franken. De dienovereenkomstige betalingen geschieden in de valuta van het land waar zich de gefinancierde woning bevindt, op basis van de op het ogenblik van betaling geldende pariteit."

4 Op 22 december 1972 heeft verzoekster met de Commissie een contract afgesloten, krachtens hetwelk hij ten titel van lening, ter financiering van de bouw van een woning, van de Commissie een bedrag van 392 000 BFR ontving.

5 In artikel 4 van het contract verbindt de geldnemer zich het bedrag van de lening in mensualiteiten, verschijnende de vijftiende van elke maand, af te lossen overeenkomstig de bijgevoegde aflossingstabel die, in twee exemplaren opgemaakt en door beide partijen ondertekend, een integrerend deel van de overeenkomst uitmaakt.

6 Artikel 5 van het contract houdt in dat de geldnemer aan de Commissie der Europese Gemeenschappen een onherroepelijke opdracht geeft om op de vijftiende van elke maand op zijn maandelijkse bezoldiging en alle andere emolumenten, ter overmaking aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen door de instelling van de Gemeenschap waar hij werkzaam is of

werkzaam zal zijn, de in de aflossingstabel vermelde mensualiteit in te houden of te doen inhouden.

7 Volgens artikel 15 van het contract geschiedt elke betaling door de geldnemer ten gunste van de Gemeenschap, ter vervroegde aflossing of ter betaling van mensualiteiten, in de valuta van het land waar de gefinancierde woning is gelegen en waarin de gelden te leen werden verstrekt, terwijl de omrekening van deze bedragen in Belgische franken geschiedt op basis van de op de datum van betaling geldende pariteit.

8 In de aflossingstabel bedoeld in artikel 4 van het contract, zijn het bedrag van de lening, de mensualiteit, de maandelijkse rente, de maandelijkse aflossing, de kapitaalsom en de resterende kapitaalschuld in Belgische franken uitgedrukt.

9 Het bedrag van de lening is in lire omgerekend tegen een koers van 1 op 12,50, zijnde de op 1 januari 1965 aan het Internationale Monetaire Fonds opgegeven pariteit die men destijds als grondslag ter berekening van de bezoldigingen der ambtenaren overeenkomstig artikel 63 van het Statuut heeft aangehouden. In samenhang daarmede geschiedde de aflossing der geleende geldsbedragen (steeds op grondslag van voormelde wisselkoers) in dier voege dat de Commissie als leninggever op de maandelijkse bezoldiging van de ambtenaar inhoudingen toepaste.

10 Het systeem werkte als volgt: het basissalaris van de ambtenaar werd, na toepassing van de aanpassingscoëfficiënt (bijvoorbeeld: 100 000 BFR × de Italiaanse aanpassingscoëfficiënt die in maart 1979 157,8 bedroeg) verminderd met het bedrag van de aflossing der bouwlening (bijvoorbeeld 5 000 BFR); de nettobezoldiging bedroeg in dat geval 152 800 BFR, omgerekend in lire volgens een pariteit van 1 op 12,50.

11 Ter oplossing van de moeilijkheden waartoe de fluctuatie van de wisselkoers aanleiding had gegeven, wijzigde de Commissie op 25 juli 1975 artikel 9 van de uitvoeringsbepalingen van 17 juni 1971 in dier voege dat, voor zover er nadien leningscontracten werden afgesloten, zowel de uitbetaling der leningen als de terugbetaling uitsluitend in Belgische franken diende te geschieden.

12 In artikel 2 van het besluit is onder I het navolgende bepaald:

„a) Ein Darlehensnehmer, dem der Darlehensbetrag in der Währung des Landes, in dem die Wohnung gelegen ist, zu einem anderen als dem am Tag der Auszahlung auf dem Brüsseler Devisenmarkt geltenden Kurs dieser Devise ausgezahlt worden ist, kann binnen einer Frist von zwei Monaten — vom Zeitpunkt der Mitteilung dieses Beschlusses an gerechnet — eine Verringerung seiner Kapitalschuld beantragen, soweit er einen finanziellen Verlust dadurch erlitten hat, daß die Rückzahlung in belgischen Franken erfolgt.

b) Zur Festsetzung der neuen Kapitalschuld werden die dem Darlehensnehmer in Devisen überwiesenen Beträge in belgische Franken umgerechnet, und zwar zu dem gemäß Buchstabe a) ermittelten Kurs. Von dem so ermittelten Betrag werden die bis zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Verringerung der Schuld geleisteten Tilgungen abgezogen. Sind diese Tilgungen in der Währung des Landes erfolgt, in dem die Wohnung gelegen ist, so werden auch sie zu dem gemäß Buchstabe a) ermittelten Kurs in belgische Franken umgerechnet.

c) Jede nach dem Beschluß über die Verringerung der Schuld vorgenommene Rückzahlung muß in belgischen Franken erfolgen."

13 Bij brief van 21 augustus 1975 werd verzoeker van het besluit in kennis gesteld. In de brief stond te lezen dat, ingeval van verlaging van de schuld, alle verdere aflossingen in Belgische franken dienden te geschieden, zodat verzoeker geen verdere vervroegde aflossingen kon verrichten in de valuta waarvan voor de uitbetaling der lening gebruik gemaakt was.

14 Op 26 september 1975 verklaarde verzoeker in aanmerking te willen komen voor de hem door de Commissie toegestane verlaging van zijn kapitaalschuld met het (in de brief van 21 augustus 1975 gepreciseerde) bedrag van 34 960 BFR, welke verlaging medebracht dat ook het in Belgische franken uitgedrukte bedrag der aflossingsmensualiteiten daalde.

15 Tot 31 maart 1979 is de Commissie toen de door verzoeker verschuldigde aflossingsmensualiteiten in dier voege blijven betalen dat voor de omrekening van het in lire overgemaakte bedrag in Belgische franken, de pariteit van artikel 63 van het Statuut werd aangehouden.

16 Na de inwerkingtreding van 's Raads verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78 van 21 december 1978 (PB L 369, blz. 6 en 8), waarbij onder meer de bepalingen van artikel 63 betreffende de monetaire pariteiten en artikel 17 van bijlage VII betreffende de overmakingen werden gewijzigd, heeft de Commissie bij de omrekening in Belgische franken van het bedrag in lire dat ter betaling van de aflossing moest worden ingehouden, de koers aangehouden die uit de toepassing van de „geactualiseerde" pariteiten en artikel 17 van bijlage VII (nieuw) resulteert.

17 Op 10 juli 1979 heeft Adam krachtens artikel 90 van het Statuut een klaagschrift ingediend, waarin hij zich tegen de omrekening van lire in Belgische franken volgens de nieuwe modaliteiten teweerstelde. Afgezien van een gestencilde nota d.d. 28 september 1979, bleef zijn klacht onbeantwoord.

18 Verzoeker beklaagt zich over schending van het beginsel volgens hetwelk het gewettigd vertrouwen bescherming verdient. Men zou het jegens hem hebben doen voorkomen dat de hem in overweging gegeven verlaging van de kapitaalschuld alleen afhankelijk was gesteld van de verplichting de aflossingen voortaan in Belgische franken te doen geschieden. Omdat die aflossingen altijd al in Belgische franken plaatsvonden — en op grondslag van de officiële pariteit die aan het Internationale Monetaire Fonds was opgegeven, zou verzoeker niet hebben kunnen begrijpen welke consequenties de Commissie aan een en ander wilde verbinden.

19 Voorts zou de Commissie détournement de pouvoir hebben begaan door met behulp van verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78 eenzijdig een andere pariteit op te leggen en de nakoming der op de leningnemer rustende verplichtingen aanmerkelijk te verzwaren.

20 In de derde plaats betoogt verzoeker dat er zou zijn gediscrimineerd tussen ambtenaren die hun lening hebben ontvangen op grondslag van een koers van 1 op 12,50 en ambtenaren die na 1977 hun lening afsloten. Eerstgenoemden zou aflossing volgens het stelsel van verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78 veel duurder komen te staan en de tweede groep ambtenaren zou zich, juist door toepassing van de voor de Belgische frank en de lire op de geldmarkt geldende koersverhouding, een veel hoger kapitaalbedrag zien uitgekeerd, terwijl de Commissie tot april 1975 op hun aflossingen die IMF-pariteit is blijven toepassen.

21 In zijn beide eerste grieven gaat verzoeker ervan uit dat de pariteit welke voor de omrekening van het bedrag der lening in lire en voor de omrekening der afbetalingsmensualiteiten van lire in Belgische franken word gebruikt, de bij het Internationale Monetaire Fonds opgegeven pariteit moet zijn en dat de Commissie niet eenzijdig een andere pariteit kan toepassen.

22 Blijkens het dossier was de wisselkoers, gebruikt bij de omrekening van de lening in lire, de in 1965 bij het Internationale Monetaire Fonds opgegeven koers ofwel, toen de lening werd afgesloten, de in artikel 63 van het Statuut vastgestelde referentiepariteit. Het standpunt van verzoeker komt er op neer dat diezelfde koersverhouding gedurende de looptijd van het contract moet worden gebruikt bij de omrekening in Belgische franken van de bedragen, ter aflossing van de lening en de contractueel voorziene mensualiteiten aan de Commissie overgemaakt.

23 De Commissie is daarentegen van mening dat de bij die omrekening aan te houden koers, de koers moet zijn die in artikel 63 van het Statuut als referentiepariteit is vastgelegd en dat de maandelijkse overmakingen kunnen geschieden krachtens artikel 17 van bijlage VII van het Statuut, volgens hetwelk een ambtenaar regelmatig een gedeelte van zijn inkomsten door bemiddeling van de instelling waartoe hij behoort, in de valuta's van bepaalde Lid-Staten mag overmaken.

24 Volgens die uitlegging van het contract, zou de Commissie de ter aflossing van de lening in lire overgemaakte bedragen tot aan de inwerkingtreding van verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78, volgens de in artikel 63 van het Statuut bedoelde pariteit in Belgische franken hebben omgerekend. Sinds 1 april 1979 zou zij als grondslag ter omrekening der mensualiteiten eveneens gebruik hebben gemaakt van de koersen die in het Statuut, zoals bij genoemde verordening gewijzigd, zijn vastgelegd, en toepassing hebben gegeven aan artikel 17 van bijlage VII van het Statuut (nieuw). Die wijze van overmaking zou zich ten volle met het contract verdragen.

25 Verzoekers standpunt faalt. Het houdt een miskenning in van het feit dat de omrekening van betaalde mensualiteiten volgens de bewoordingen van het contract zelf moet geschieden op basis van de op de datum van betaling, i.e. op die der onderscheiden betalingen, geldende pariteit(en). In het contract wordt niet gesproken van vaste, voor de hele looptijd geldende pariteiten, doch van variabele, tijdens de looptijd van het contract achtereenvolgens geldende pariteiten.

26 Er zij aan herinnerd dat alle leningnemers ambtenaren van de Europese Gemeenschappen waren en dat de aflossingen volgens de contracten aan de Commissie dienen te geschieden door de instelling waartoe zij behoren. Het is daarmede in overeenstemming, wanneer de pariteit waaraan in het contract wordt gerefereerd, de pariteit is die ter berekening van de bezoldiging van de leningnemer wordt toegepast, i.e. de pariteit van artikel 63 van het Statuut.

27 Tengevolge van hetgeen er sedert 1971 op monetair gebied is voorgevallen verloor de aan het Internationale Monetaire Fonds medegedeelde lire-pariteit zijn geldigheid. Op een gegeven ogenblik was er van een vrij zwevende lire sprake. Tenslotte heeft men — mèt de invoering van het Europese monetaire systeem — voor de valuta's van Lid-Staten die tot het stelsel zijn toegetreden, een nieuwe, binnen zekere grenzen variabele, wisselkoers vastgesteld.

28 De praktijk der Commissie die op overmakingen ter aflossing van de betrokken leningen artikel 17 van bijlage VII van het Statuut (nieuw) heeft toegepast, leidt voor verzoeker tot een gunstiger wisselkoers dan uit de enkele toepassing van de pariteit der lire in het kader van het Europese monetaire stelsel zou resulteren.

29 Uit deze overwegingen volgt dat de Commissie, toen zij de pariteit wijzigde, niet aan het contract is voorbijgegaan, zodat de grieven die schending van het gewettigd vertrouwen en détournement de pouvoir inhouden, falen.

30 Met betrekking tot de stelling dat er tussen verzoeker en leningnemers uit de tijd na 1979 zou zijn gediscrimineerd, zij er op gewezen dat de in 1975 ten faveure van verzoeker toegepaste verlaging van de schuld hem heeft gebracht in de situatie waarin hij zich eveneens zou hebben bevonden, indien hij het bedrag van de lening tegen de marktkoers zou hebben ontvangen. Voorts heeft verzoeker tot april 1979 van de aanvankelijk in het contract voorziene pariteit kunnen profiteren. Hij kan dan ook niet staande houden dat hij minder voordelig is behandeld dan andere leningnemers. De grief volgens welke er zou zijn gediscrimineerd, faalt derhalve.

31 Op grond van een en ander dienen verzoekers voormelde grieven te worden verworpen en moet het beroep worden afgewezen.

De kosten

32 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen.

33 Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven echter de kosten, door de instellingen ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te harer laste.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verstaat dat elk van beide partijen de eigen kosten zal hebben te dragen.**

Bosco O'Keeffe Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 juli 1982.

Voor de griffier

J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer

G. Bosco

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI

(zie zaak 567/79 A, blz. 2394)