ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 13 OKTOBER 1977 [1]

# Gerarda Emer-van den Branden
# tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

**Zaak 14/77**

Samenvatting

1. *Ambtenaren — Bezoldiging — Gezinstoelagen — Cumulatie — Toepassing van artikel 67, lid 2, van het Statuut — Voorwaarden*

2. *Ambtenaren — Bezoldiging — Maandsalarissen — Berekening — Fouten en herstel — Moratoire interesten — Niet verschuldigd*

1. De anti-cumulatiebepaling van artikel 67, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren is slechts van toepassing op geregeld betaalde bijslagen welke daadwerkelijk deel van de bezoldiging kunnen uitmaken en ter tegemoetkoming in de behoeften der werknemers bestemd zijn, doch niet op een om buitengewone redenen verstrekte uitkering. Hoewel de voorschriften inzake de uitbetaling van zulk een bijslag goeddeels gelijkluidend zijn aan die betreffende de gewone gezinsvergoeding, is zij niet zonder meer als een verhoging van de maandelijkse gezinsbijslag te beschouwen.
2. Wegens bij de berekening der bezoldiging begane fouten — en de rectificaties daarvan — kunnen geen moratoire interesten worden verlangd. Uitzonderingsgevallen daargelaten, geldt dit ook voor rectificaties waartoe na beklag of beroep wordt overgegaan.

In de zaak 14/77,

GERARDA EMER-VAN DEN BRANDEN, ambtenares van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door M. Grégoire en E. Lebrun, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, Boulevard Grande-Duchesse Charlotte 83, ten kantore van de aldaar gevestigde advocaat T. Biever,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door de juridisch adviseur G. Pincherle, bijgestaan door A. van Solinge, lid van de juridi-

1 — Procestaal: Frans.

sche dienst, domicilie gekozen hebbende in het gebouw Jean Monnet, Kirchberg, ten kantore van M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie,

verweerster,

betreffende nietigverklaring van het besluit volgens hetwelk de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag aftrekbaar zijn van de in het Statuut voorziene kindertoelage en krachtens welk besluit op verzoeksters salaris over de maanden juni, juli en augustus 1976 inhoudingen zijn toegepast, alsook van de afwijzende beschikking op de door verzoekster tegen dat besluit ingediende klacht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE, (Eerste Kamer)

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, A. M. Donner en A. O'Keeffe, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

## Ten aanzien van de feiten

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

I — Feiten en procesverloop

Verzoekster is ambtenares van de juridische dienst van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Bij nota van 14 mei 1976 van de afdeling „Salarissen, pensioenen, dienstreizen, diverse vergoedingen" werd haar medegedeeld dat zij een bedrag van FB 11 040 had te betalen wegens „regularisatie gezinsbijslagen ontvangen buiten het tijdvak 1. 1. 1975-30. 4. 1976", welk bedrag krachtens artikel 85 van het Statuut op het salaris over de maanden juni, juli en augustus zou worden ingehouden.

De inhouding omvatte een volgens de Commissie terug te betalen bedrag wegens de in april respectievelijk augustus 1975 aan verzoeksters echtgenoot uitgekeerde Belgische gezinsvakantiebijslag en

bijzondere kinderbijslag. De Commissie meent dat die Belgische bijslagen moeten worden afgetrokken van de naar gemeenschapsrecht betaalde kindertoelagen, zulks krachtens artikel 67, lid 3, van het Statuut, volgens hetwelk

„de ambtenaar die de in dit artikel bedoelde gezinstoelagen geniet ... verplicht [is] opgave te doen van soortgelijke toelagen uit andere bron", welke toelagen „... in mindering [komen] op die welke uit hoofde van de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII worden uitbetaald."

In augustus 1976 hield de Commissie op het salaris voorts een bedrag in van FB 3 276, waarvan FB 2 558 als het terugvorderbaar bedrag der in april 1976 door verzoeksters echtgenoot ontvangen gezinsvakantiebijslag. Met haar op 9 juli 1976 bij de Commissie ingeschreven klacht als bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut, kwam verzoekster op tegen het besluit de statutaire kindertoelage te verminderen met de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag, alsook tegen het besluit het uit dien hoofde door haar echtgenoot over april en augustus 1975 ontvangen terugvorderbare bedrag in te vorderen. Deze klacht is, wat betreft de inhouding op het salaris over augustus 1976, bij op 8 november 1976 ingeschreven akte aangevuld.

De Commissie heeft hierop niet binnen de daartoe gestelde termijn geantwoord, waarna verzoekster het onderhavig, op 26 januari 1977 ter griffie van het Hof ingeschreven beroep heeft ingesteld.

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

*Verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

1. *primair:*
- te verstaan dat de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag in de zin — en voor de toepassing — van artikel 67, lid 2, van het Statuut niet „soortgelijk" zijn aan de in artikel 67, lid 1, sub b van het Statuut bedoelde kindertoelage;
- te verstaan dat, althans in de omstandigheden van het onderhavig geval, niet of niet meer kon worden besloten de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag in mindering te brengen op de statutaire kindertoelagen;
- mitsdien nietig te verklaren:
  a) het besluit volgens hetwelk de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag aftrekbaar zijn van de statutaire kindertoelage;
  b) het besluit van de wederpartij om, als uit anderen hoofde in 1975 en april 1976 betaalde „soortgelijke" toelagen, bedragen ad FB 4 743 en FB 2 558 van verzoekster terug te vorderen, waaraan gevolg is gegeven door inhouding van bedoelde bedragen op verzoeksters bezoldiging over de maanden juni, juli en augustus 1976;
  c) de afwijzende beschikking op verzoeksters klacht van 9 juli 1976, aangevuld bij akte van 8 november 1976 en ingeschreven onder nr. 4474;
- de wederpartij te veroordelen om aan verzoekster te betalen bedragen van FB 4 743 en FB 2 558 — behoudens wijziging dezer bedragen in de loop van het geding —, vermeerderd met moratoire interessen ad 8 % 's jaars sedert 1 augustus 1976 tot de dag van feitelijke betaling;
- de wederpartij in de kosten van het geding te verwijzen;

2. *zeer subsidiair:*
- te verstaan dat geen termen aanwezig waren ten laste van verzoekster als over 1975 te veel betaald een bedrag FB 4 743 in te vorderen;

— mitsdien te vernietigen:
a) het besluit van de wederpartij om als uit andere hoofde in 1975 betaalde „soortgelijke" toelage, een bedrag van FB 4 743 van verzoekster terug te vorderen, waaraan gevolg is gegeven door inhouding van bedoeld bedrag op verzoeksters bezoldiging over de maanden juni, juli en augustus 1976;
b) de afwijzende beschikking op verzoeksters klacht van 9 juli 1976, ingeschreven onder nr. 4474;
— de wederpartij te veroordelen om aan verzoekster te betalen een bedrag van FB 4 743 — behoudens wijziging van dit bedrag in de loop van het geding —, vermeerderd met moratoire interessen ad 8 % 's jaars seder 1 augustus 1976 tot de dag van feitelijke betaling;
— de wederpartij in de kosten van het geding te verwijzen.

*Verweerster* concludeert dat het den Hove behage:
— het beroep als ongegrond te verwerpen;
— verzoekster in de kosten van het geding te verwijzen.

## III — Middelen en argumenten van partijen

*Ten aanzien van de feiten*

Verweerster betoogt dat verzoekster aan de administratie behoorlijk opgave had gedaan van hetgeen zij — de bijzondere kinderbijslag soms uitgezonderd — wegens door haar echtgenoot verrichte werkzaamheden aan gezinsbijslagen ontving.

Er zij op gewezen dat de Commissie in haar „administratieve inlichtingen" nr. 63 van 13 oktober 1975 bij de ambtenaren heeft aangedrongen op naleving van artikel 67, lid 2, van het Statuut en er hun aandacht op heeft gevestigd dat de hoofden van administratie der instellingen op 5 februari 1976 hebben geconcludeerd tot toepassing van de anti-cumulatiebepalingen van artikel 67, lid 2, van het Statuut op de bij de hierbedoelde Belgische gezinsbijslagen.

*Verzoekster* meent dat de gezinsvakantiebijslag, ofschoon voor de goede orde opgegeven, nochtans niet van de kindertoelage wordt afgetrokken, hetgeen erop wijst dat tussen het niet opgeven van de bijzondere kinderbijslag en het niet in mindering brengen van die bijslag geen oorzakelijk verband bestaat.

Met betrekking tot de administratieve inlichtingen merkt verzoekster op dat de algemene aard van zulk een „rappel" en het feit dat daarin in het geheel niet op de omstreden uitkeringen wordt gezinspeeld, erop wijst dat men destijd voornemens was ze niet in mindering te brengen. Dat er een vergadering van de hoofden van administratie der instellingen aan te pas moest komen alvorens inzake de toepassing der anti-cumulatiebepalingen op de hierbedoelde bijlagen kon worden besloten, bevestigt eens te meer dat men tevoren voornemens was ze buiten toepassing te laten.

Ten slotte is in bedoeld besluit van de hoofden van administratie, dat in strijd met artikel 110, tweede alinea, van het Statuut, niet ter kennis van het personeel werd gebracht, niet bepaald dat het met terugwerkende kracht zou worden toegepast. In ieder geval kan het dus slechts voor de toekomst werken.

*Verweerster* merkt met betrekking tot dit laatste punt op dat de vergaderingen van de hoofden der administratie niet leiden tot besluiten welke publikatie behoeven in voege als voorzien in artikel 100, tweede alinea, van het Statuut, en slechts zijn te beschouwen als „een geregeld overleg tussen de administraties der instellingen".

*Ten aanzien van het recht*

*Verzoekster* bedient zich van de navolgende middelen:

— Schending van artikel 67 van het Statuut, met name lid 1, sub b, en lid 2; schending van artikel 2 van bijlage VII van het Statuut; overschrijding van rechtsmacht.
— Subsidiair: schending van de beginselen inzake eerbiediging van verkregen rechten, gelijkheid van behandeling en behoorlijk bestuur, alsook — meer subsidiair — schending van artikel 85 van het Statuut.

1. Eerste middel

Verzoekster betoogt dat in de Belgische „samengeordende wetten betreffende de kindertoeslagen voor loonarbeiders" vier soorten uitkeringen voorzien zijn: kinderbijslag, kraamgeld, gezinsvakantiebijslag en sociaal-pedagogische bijslag (hoofdstuk V, sectie I, sectie 4 bis, sectie 4 ter en sectie 4 quater). Ten aanzien van de gezinsvakantiebijslag is in artikel 73 quater van genoemde wetten, zoals gewijzigd bij artikel 5 van de wet van 25 juli 1962, het volgende bepaald:

„De kinderbijslagfondsen alsook de bij artikel 18 bedoelde overheden en openbare instellingen kennen een gezinsvakantiebijslag toe. Deze bijslag wordt in de loop van de maand mei van elk jaar uitbetaald ten behoeve van de kinderen die (voor de maand april van het jaar waarvoor hij wordt toegekend) op kinderbijslag gerechtigd waren.

De voorwaarden tot uitbetaling van de gezinsvakantiebijslag zijn dezelfde als die bepaald voor de uitbetaling van de kinderbijslag.

De Koning bepaalt het bedrag van de gezinsvakantiebijslag."

Volgens artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 1 februari 1968 betreffende gezinsvakantiebijslag, zoals gewijzigd bij artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 5 oktober 1973, is het bedrag van de gezinsvakantiebijslag gelijk aan het bedrag van de kinderbijslag.

Ook komt het voor dat het bestuur van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers besluit uit de reserves van die dienst bijzondere gezinsvergoedingen toe te kennen. In 1975 is zulk een vergoeding — tot ten naaste bij het bedrag van de kinderbijslag — toegekend.

Tot in 1976 heeft de Commissie de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag nimmer in mindering gebracht op de krachtens artikel 67, lid 1, b, van het Statuut betaalde gezinstoelagen, zulks op grond van de juiste overweging dat bedoelde Belgische bijslagen niet gelijksoortig zijn aan de kindertoelagen.

Immers, deze toelage is een gewone gezinsuitkering welke niet bedoeld is ter tegemoetkoming in door de kinderen veroorzaakte bijzondere kosten. In het Statuut zelf wordt het beginsel gehuldigd dat moet worden onderscheiden tussen uitkeringen zonder bijzondere bestemming (gezinstoelage) en uitkeringen met speciale bestemming (toelage voor schoolgaande kinderen). Daaruit volgt dat elders uitgekeerde gezinstoelagen met bijzondere bestemming niet gelijksoortig kunnen zijn aan de op het Statuut berustende kindertoelage. Deze conclusie geldt voor de in België betaalde gezinsvakantiebijslag alsook voor de aldaar betaalde bijzondere kinderbijslag.

De bijzondere kinderbijslag berust niet op algemene maatregelen van bestuur (behalve voor het personeel van de Staat), is niet algemeen (zelfstandigen komen er niet voor in aanmerking) en „occasioneel": in de toekomst kan men er geen aanspraak op doen gelden. Voorts ligt er een zekere liberaliteit in besloten. Het bestuur van de Rijksdienst besluit, de sociale partners gehoord, over zijn reserves te beschikken door toekenning van een bijzondere gezinsbijslag.

Het is dus volgens verzoekster als schending van het Statuut te beschouwen dat de Commissie beide voormelde Belgi-

sche uitkeringen van de statutaire kindertoelagen heeft afgetrokken.

*Verweerster* is, wat betreft de onderscheiden stelsels van gezinstoelagen in de Lid-Staten der Gemeenschap, van mening dat men in de desbetreffende nationale wettelijke regelingen alsook in het Statuut van de ambtenaren metterdaad niet slechts de lasten aan voeding, kleding en huisvesting der kinderen verbonden, heeft willen dekken, doch ook die welke aan hun opvoeding, vrijetijdsbesteding en vakanties verbonden zijn.

Dat in het Statuut in feite geen gezinsvakantiebijslag is voorzien, neemt niet weg dat het door de Belgische wetgever nagestreven doel stellig ook door de statutaire voorschriften betreffende de kindertoelage wordt verwezenlijkt.

Immers, die toelage — hoger dan de gewone Belgische kinderbijslagen — dekt alle lasten, met inbegrip van die welke aan een normale vakantie van het kind verbonden plegen te zijn. De uitvoering van de Belgische gezinsvakantiebijslag is trouwens, uitgezonderd wat de frequentie der uitkeringen betreft, in ieder opzicht identiek aan die van de gewone kinderbijslag.

De bijzondere kinderbijslag is voortgekomen uit de in 1970 tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de regering gevoerde besprekingen over de aanwending van de middelen van het reservefonds van de Rijksdienst. Ofschoon in de eerste plaats bestemd om het hoofd te kunnen bieden aan onvoldoende inkomsten, kan het na voorafgaande toestemming van de bevoegde minister ook voor andere doeleinden worden aangewend.

Bedoelde uitkering is sedert 1970 telken jare toegekend ten behoeve van alle kinderen voor wie de gewone bijslagen worden betaald, leerplichtig of niet. Het bedrag is gelijk aan dat van de gewone kinderbijslag over de maand augustus en wordt tegelijk met die bijslag uitbetaald. Of er een bijzonder doel — tegemoetkoming in de kosten aan de aanvang van het nieuwe schooljaar verbonden — mee wordt beoogd dan wel of zij op betaling van een extra maand kinderbijslagen neerkomt, zij is niet te beschouwen als van andere aard dan de in het Statuut voorziene uitkeringen (kindertoelage en toelage voor schoolgaande kinderen).

*Verzoekster* zegt voor repliek dat ter adstructie van de stelling dat de hierbedoelde Belgische uitkering niet gelijksoortig is aan de statutaire toelage, kan worden volstaan met de vaststelling dat er in het Statuut niet in feite een gezinsvakantiebijslag is voorzien.

Verzoekster erkent dat de in het Statuut voorziene uitkering ongedifferentieerd betrekking heeft op alle aan het onderhoud van het kind verbonden kosten, maar het mag er voor worden gehouden dat een gewone uitkering als hierbedoeld dient ter bestrijding van onderhoudskosten welke ten opzichte van de vakanties als prioritair zijn te beschouwen. Het Statuut zo goed als de Belgische wettelijke regeling kennen naast de gewone gezinsuitkeringen ook specifieke uitkeringen, waarbij bepaalde aan het onderhoud van een kind verbonden kosten van alle andere kosten moet worden onderscheiden en het voorwerp vormen van een bijzondere financiële regeling. Als de redenering van verweerster zou opgaan, dan zou de in het Statuut voorziene toelage voor schoolgaande kinderen geen zin hebben, immers de kindertoelage dekt eveneens de met schoolbezoek verband houdende kosten. Zulk een redenering zou trouwens tot anti-sociale consequenties leiden.

De maatschappelijke ontwikkeling heeft ertoe geleid dat er specifieke gezinstoelagen worden verleend in verband met het feit dat de gewone toelagen in feite voor prioritaire behoeften (voeding, huisvesting, gezondheid) worden besteed, terwijl bij voorbeeld tal van kinderen geen vakantie hebben genoten en slechts de wettelijk voorgeschreven minimum-opleiding hebben volgen.

De — door verweerster gedane — uitspraak dat de gezinsvakantiebijslag gelijksoortig is aan de in het Statuut voorziene toelage houdt een ontkenning en tegenwerking van die maatschappelijke ontwikkeling in. Het betoog dat verweerster aan de uitvoeringsbepalingen betreffende de Belgische bijslagen wil ontlenen, houdt geen steek. Die uitvoeringsbepalingen raken namelijk de kern van de zaak niet. Het gaat om bijslagen van „extrinsieke" en „occasionele" aard, waarbij in de regel de bedoeling heeft voorgezeten bepaalde, met het doel der instelling geen verband houdende faciliteiten c. q. administratieve rationalisatie mogelijk te maken.

Subsidiair zij erop gewezen dat de hierbedoelde Belgische bijslagen, wat de uitvoeringsregeling betreft, op een belangrijk punt, namelijk de frequentie der uitkeringen, van gewone toelagen verschillen.

*Verweerster* merkt op dat het standpunt van verzoekster medebrengt dat de toepassing der in het Statuut voorziene anticumulatiebepalingen uitsluitend zou afhangen van de nationaalrechtelijke kwalificatie welke aan de in dat recht voorziene uitkeringen wordt meegegeven. Daarmede zou iedere aftrek zijn uitgesloten zodra een Staat voor een der grote behoeften-categorieën (opvoeding, kleding, voeding, vakantie, vrijetijdsbesteding ...) een speciale toelage zou toekennen, immers zulke „bijzondere en specifieke" uitkeringen kunnen niet gelijksoortig zijn aan de „algemene" kindertoelage.

Ook dient men te bedenken er in de tekst van het Statuut wordt gesproken van „soortgelijke toelagen uit andere bron" en niet van soortgelijke „gezinstoelagen" uit andere bron. Met de term „soortgelijk" heeft men dus kennelijk het oog gehad op het gezinskarakter dier uitkeringen — des dat er van identiteit tussen die uitkeringen en de in het Statuut voorziene toelagen geen sprake behoeft te zijn —.

Met betrekking tot de in het Statuut voorziene toelagen voor schoolgaande kinderen herinnert verweerster eraan dat men in het Statuut, evenals in de nationale wettelijke regelingen, heeft willen bijdragen in de lasten welke aan het normaal onderhoud van een kind zijn verbonden. Het Statuut heeft een homogeen stelsel in het leven geroepen, waarbij de hierbedoelde uitkeringen op één noemer zijn gebracht — en op een betrekkelijk hoog bedrag gesteld — en dat voorts op de — eventuele — uitkering van een in bepaalde feitelijke omstandigheden (schoolgaan) gerechtvaardigde bijzondere toelage berust.

De anti-cumulatiebepalingen van het Statuut gaan geenszins tegen de maatschappelijke ontwikkeling in en zijn er uitsluitend op gericht te voorkomen dat een echtpaar voor dezelfde kinderen tweemaal gezinsuitkeringen toucheert. Deze bij de auteurs van het Statuut levende zorg wordt trouwens, naar uit de artikelen 60 en 64 van de samengeordende wetten wel blijkt, door de Belgische wetgever gedeeld.

Ten slotte merkt verweerster op dat zij de „kern" der beide Belgische bijslagregelingen nooit met de uitvoering ervan heeft willen verwarren. Zij meent, integendeel, dat onderzoek der uitvoeringsbepalingen meer licht op de aard der bijslagen kan werpen. Vooral ook het feit dat de hierbedoelde uitkeringen dikwijls als de 13e en 14e maand der kinderbijslagen worden aangemerkt, wijst erop dat deze onderscheiden uitkeringen naar hun aard niet aanmerkelijk verschillen.

2. Tweede middel

*Verzoekster* meent dat zelfs wanneer het Hof mocht beslissen dat de Belgische gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag gelijksoortig zijn aan de statutaire toelage en daarop in beginsel in mindering dient te worden gebracht, van aftrek in casu niet langer sprake kon — en kan — zijn, althans niet voor zover zij met terugwerkende kracht zou geschieden.

In het arrest van 's Hofs Eerste Kamer van 24 juni 1976 (zaak 56/75, Elz t. Commissie, Jurispr. 1976, blz. 1097) kan worden gelezen dat intrekking van een voordeel, zij het „ex nunc" — en a fortiori: „ex tunc" —, dat op een met het Statuut strijdige situatie gegrond is, slechts mogelijk is wanneer het niet berust op een uitdrukkelijk of stilzwijgend besluit van de betrokken instelling (overwegingen 18 tot en met 20).

Is er een besluit genomen waarbij aan betrokkene bepaalde aanspraken zijn toegekend, dan wordt bij intrekking van dat voordeel, zelfs voor de toekomst, gehandeld in strijd met het beginsel dat verkregen rechten moeten worden geëerbiedigd.

In casu berust het niet in mindering brengen van de hierbedoelde Belgische bijslagen op een destijds door de Commissie genomen besluit. Verzoekster verwijst te dien aanzien naar een nota van de juridische dienst van 8 september 1965, gericht aan het directoraat-generaal administratie, waarbij de algemene criteria zijn vastgelegd waaraan van elders ontvangen toelagen moeten voldoen om van de statutaire toelagen te kunnen worden afgetrokken. Waar de juridische dienst over de betekenis van de term „soortgelijk" was geraadpleegd, is het gedurende tien jaar niet in mindering brengen van de litigieuze Belgische bijslagen niet te beschouwen als het gevolg van tegemoetkomendheid of nalatigheid van de betrokken diensten der Commissie, doch van een besluit waarbij aan betrokkene aanspraken worden verleend en dat ook voor de toekomst niet kan worden ingetrokken.

Het besluit de hierbedoelde bijslagen in mindering te brengen is reeds onrechtmatig om de enkele reden dat het indruist tegen het beginsel dat verkregen rechten moeten worden geëerbiedigd. Het houdt voorts schending in van het beginsel ener gelijke behandeling der ambtenaren, namelijk voor zover het niet is genomen na grondige bestudering van de sociale wetgeving van alle Lid-Staten op het stuk van de gezins en/of kindertoelagen en/of andere voordelen toegekend wegens kosten in het algemeen dan wel wegens de voor kinderen bepaaldelijk gemaakte kosten.

Mochten de grote ingewikkeldheid en verscheidenheid dezer systemen in de weg staan aan de vaststelling van algemene criteria om uit te maken welke uitkering soortgelijk is aan de statutaire kindertoelage, dan hadden de beginselen van gelijke behandeling, verdelende rechtvaardigheid en behoorlijk bestuur ertoe moeten leiden dat op bedoelde statutaire toelage uitsluitend de gewone gezinsbijslag — waarbij van een speciale bestemming geen sprake is en die geregeld, en wel vaker dan één maal 's jaars, wordt betaald — in mindering wordt gebracht.

Meer subsidiair betoogt verzoekster in het kader van dit subsidiair voorgedragen tweede middel, dat verweersters besluit slechts „ex nunc" kon werken en dat er zonder schending van artikel 85 van het Statuut niet met terugwerkende kracht uitvoering aan kon worden gegeven.

Volgens die bepaling kunnen onverschuldigd betaalde bedragen slechts worden teruggevorderd wanneer de bevoordeelde van de onregelmatigheid der betaling kennis heeft gedragen of wanneer die onregelmatigheid zo voor de hand lag dat bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen.

Hoewel de in artikel 85 gestelde voorwaarden in casu niet waren vervuld, heeft verweerster in strijd met die bepaling besloten dat verzoekster via inhouding op haar bezoldiging over juni, juli en augustus 1976, de bedragen welke zij als gevolg van het niet toepassen der omstreden aftrek over 1975 te veel zou hebben ontvangen moet terugbetalen.

*Verweerster* bestrijdt de uitlegging welke verzoekster geeft aan het arrest Elz t. Commissie.

Uit dat arrest blijkt dat het beginsel inzake de eerbiediging van verkregen rechten niet kan worden ingeroepen tegen de voor de toekomst geldende intrekking van een in strijd met het Statuut toegekend voordeel. Bij onderzoek naar de feiten van het concrete geval had het Hof vastgesteld dat handhaving van het omstreden voordeel, gezien de feitelijke omstandigheden (nalatigheid of tegemoetkoming van de administratie) en het rechtspunt in aanmerking genomen (schending van het Statuut) in aanmerking genomen, niet was te beschouwen als een besluit van de instelling waaraan betrokkene aanspraken kon ontlenen. Een ambtenaar kan zich dan ook, ongeacht de vorm — nalatigheid zonder meer, tegemoetkoming, stilzwijgend of uitdrukkelijk besluit —, niet beroepen op voor de toekomst te handhaven verkregen rechten wanneer zulke rechten in strijd met een bepaling van het Statuut zijn verkregen.

In ieder geval is het achterwege laten van de aftrek der omstreden bijslagen niet aan te merken als een besluit waaraan aanspraken kunnen worden ontleend. Het ligt met name niet besloten in een door de diensten der Commissie tempore utili genomen besluit, en is te beschouwen als de onvolkomen toepassing van een statutair voorschrift welke moet worden toegeschreven aan het feit dat verzoekster de administratie nimmer van de uitkering van tenminste één dier bijslagen in kennis had gesteld. Bij gebreke van zodanige opgave heeft de Commissie ten aanzien van verzoekster ook niet kunnen besluiten tot niet-toepasselijkverklaring van de anticumulatiebepalingen op ten minste één van de beide Belgische gezinsbijslagen.

Met betrekking tot de door verzoekster aangehaalde nota van de juridische dienst merkt verweerster op dat een advies van de juridische dienst — waaraan de Commissie niet gebonden is — zelfs ten aanzien van haar ambtenaren niet is te beschouwen als een besluit waaraan aanspraken kunnen worden ontleend.

Mocht het Hof nochtans menen dat het achterwege laten van de aftrek op een besluit berust, dan kent zodanig op een verkeerde uitlegging van het Statuut berustend besluit verzoekster geen aanspraken toe, zodat het voor de toekomst kan worden ingetrokken.

Verweerster betwist vervolgens dat de omstreden aftrek op artikel 85 van het Statuut berust: zij berust uitsluitend op artikel 67, lid 2, van het Statuut — waarin met zoveel woorden het in mindering brengen van soortgelijke toelagen uit andere bron is voorzien —. Maar al zou de aftrek wél op artikel 85 berusten, dan zou dat artikel als in casu geëerbiedigd moeten worden beschouwd. Verweerster verwijst te dien aanzien naar de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak 71/72, Kuhl t. Raad (arrest van 27 juni 1973, Jurspr. 1973, blz. 705). Vaststaat dat verzoekster hetzij — door de bijzondere kinderbijslag niet aan te geven — de administratie in dwaling heeft gebracht, hetzij de onregelmatigheid van de betaling der niet met de bijzondere kinderbijslag verminderde statutaire toelagen terdege moet hebben beseft.

De gezinsvakantiebijslag is door verzoekster opgegeven als ging het om het gewone kinderbijslagen. Waar de aftrek van gewone kinderbijslagen niet is betwist, verbaast verweerster zich er over dat zulks — in het kader van dit middel — wel met de aftrek van de gezinsvakantiebijslag gebeurt.

*Verzoekster* zegt voor repliek dat analyse van het arrest Elz/Commissie leert dat voor intrekking van een voordeel ex nunc aan twee voorwaarden moet zijn voldaan: het moet naar zijn aard „irregulier" zijn en dient niet op een besluit te berusten. In voormeld arrest heeft het Hof de moeite genomen te overwegen dat de toekenning van het voordeel hetzij op nalatigheid hetzij op tegemoetkoming berust (overweging 19) en er vervolgens op gewezen dat er in eigenlijke zin geen sprake was van een — eventueel: stilzwijgend — besluit waarbij aan betrok-

kene een recht was toegekend (overweging 20). Derhalve zal moeten worden vastgesteld of er in casu van een besluit mag worden gesproken.

Verweersters betoog is om te beginnen, feitelijk onjuist: tussen het feit dat verzoekster één der bijslagen niet heeft opgegeven en het achterwege laten van de aftrek der beide uitkeringen bestaat geen enkel causaal verband. Uit het feit dat de — niet opgegeven — gezinsvakantiebijslag niet in mindering werd gebracht, volgt noodzakelijkerwijze dat het achterwege laten van de opgave tot in 1976 niet aan het achterwege laten van de aftrek ten grondslag heeft gelegen.

Voorts licht verzoekster, wat betreft het advies van de juridische dienst dat op zichzelf stellig niet is te beschouwen als een besluit waaraan aanspraken kunnen worden ontleend, haar betoog als volgt toe: als verweerster na een door de juridische dienst uitgebracht advies gedurende tien jaar de hierbedoelde Belgische bijslagen niet van de statutaire toelagen heeft afgetrokken mag worden geconcludeerd dat het achterwege laten van die aftrek een gevolg is van een — eventueel: stilzwijgend — besluit waaraan betrokkenen aanspraken ontlenen, zodat het zelfs voor de toekomst niet kan worden ingetrokken. Als de administratie na rijp beraad zeer geruime tijd ten aanzien van het recht een bepaalde gedragslijn volgt, mag niet van een tegemoetkomendheid of nalatigheid der administratie worden gesproken.

Zeer subsidiair — voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat er geen besluit is genomen — dient men zich nog af te vragen welk soort onregelmatigheid hier aanwezig moet worden geacht. Verzoekster wijst er in dit verband op dat bij toepassing van artikel 67, lid 2, van het Statuut moet worden uitgegaan van een uitlegging van de term „soortgelijk"; het achterwege laten der aftrek kan dus niet zonder meer met de tekst van bedoelde bepaling in strijd worden geacht. Zodra een administratieve instantie aan een wettelijke bepaling een op zichzelf niet ongerijmde en denkbare uitlegging geeft, is die instantie eraan gebonden en komt die uitlegging om zo te zeggen op het niveau van uitvoeringsmaatregelen te liggen.

Ten slotte zij, wat de toepassing van artikel 85 van het Statuut betreft, opgemerkt dat de administratie het er zelf heeft voor gehouden dat de invordering van hetgeen door het niet in mindering brengen van de omstreden Belgische uitkeringen te veel zou zijn ontvangen, op dat artikel berustte: het blijkt uit de aan verzoekster gerichte nota van 14 mei 1976 (bijlage I bij het verzoekschrift).

Verzoekster betwist dat die bepaling door verweerster zou zijn in acht genomen: om de hiervoor uiteengezette redenen dient tussen het niet opgeven van die bedragen en het achterwege laten van de aftrek geen causaal verband aanwezig te worden geacht. Het is dan ook kennelijk zo dat verzoekster de dwaling waarin de administratie beweerdelijk is komen te verkeren, niet heeft teweeggebracht. Van een evidente (voor de hand liggende) onregelmatigheid is al evenmin sprake: verweerster heeft niet in onwetendheid gehandeld toen zij gedurende tien jaren bedoelde Belgische uitkeringen niet in mindering bracht.

*Verweerster* verklaart nogmaals dat zij de uitlegging welke verzoekster aan het arrest Elz t. Commissie geeft, niet kan delen. Zij bespreekt de ten deze door het Hof gegeven uitspraken, met name het arrest van 12 juli 1957, gewezen in de gevoegde zaken 7/56 en 3/57 tot en met 7/57 Algera (Jurispr. 1957, blz. 81) en het arrest van 1 juni 1961, gewezen in de zaak 15/60 Simon (Jurispr. 1961, blz. 223). In die jurisprudentie is ten duidelijkste — en in zeer algemene bewoordingen — vastgelegd dat het intrekken van individuele onregelmatige handelingen als principieel geoorloofd is te beschouwen, terwijl de uitoefening van die intrekkingsbevoegdheid niet van enigerlei voorwaarde en met name ook niet van enigerlei termijn afhankelijk is gesteld.

Dit beginsel is bevestigd in het arrest Elz, waaruit duidelijk blijkt dat het beginsel dat verkregen rechten moeten worden geëerbiedigd niet kan worden ingeroepen wanneer het gaat om de intrekking van een in strijd met het Statuut toegekend voordeel.

Uit de op dit stuk gewezen jurisprudentie als geheel blijkt dat geen enkel als definitief verkregen of onaantastbaar te beschouwen recht uit een onregelmatige handeling kan voortvloeien; dat aan het voornemen de rechtmatige stand van zaken te herstellen alleen aan de rechtszekerheid ontleende voorwaarden zijn gesteld; dat de rechtszekerheidseis alleen de intrekking met terugwerkende kracht bestrijkt — bij welke intrekking een redelijke termijn moet worden in acht genomen —; dat de rechtszekerheid zich er evenwel niet tegen verzet dat onregelmatige besluiten voor de toekomst worden ingetrokken — zonder dat daarbij een termijn behoeft te worden in acht genomen —.

Er zij voorts op gewezen dat verzoeksters standpunt artikel 85 van het Statuut in feite van zijn zin zou beroven: hoe zou het tot toepassing kunnen komen wanneer een onrechtmatig besluit niet ex nunc mocht worden ingetrokken? Verzoeksters betoog houdt niet slechts een miskenning in van de beginselen inzake behoorlijk bestuur — en bestendiging van onrechtmatige situaties —, doch komt bovendien neer op een stilzwijgende herziening van het Statuut welke één zijner bepalingen niet langer toepasselijk zou maken.

In ieder geval berust het achterwege laten van de aftrek der hierbedoelde bijslagen niet op een besluit. Als verzoekster destijds de vakantiebijslag heeft opgegeven, dan nog leidt één enkele opgave er niet toe dat het achterwege laten van de aftrek als een besluit van de instelling zou kunnen worden aangemerkt. In ieder geval dient erop te worden gewezen dat bedoelde opgave slechts de gezinsvakantiebijslag heeft betroffen.

Verzoekster houdt ten onrechte staande dat een bestuursinstantie aan zijn uitlegging van een wettelijk voorschrift gebonden zou zijn en dat die uitlegging één geheel met het voorschrift zou gaan uitmaken. Dat een ambtenaar voor altijd aan de uitlegging van een bepaling zou kunnen vasthouden, is onaanvaardbaar. Zulk een standpunt zou niet alleen in strijd komen met een dynamische rechtsopvatting — en het recht op als definitief beschouwde uitleggingen vastpinnen — doch op een negatie van de jurisprudentie zelve neerkomen.

Ten slotte handhaafde verzoekster haar betoog inzake de schending van artikel 85 van het Statuut. Mocht de administratie om met haar gestie verband houdende redenen in bepaalde gevallen hebben gemeend zich van de uitvoeringsbepalingen van artikel 85 te mogen bedienen, dat neemt niet weg dat de omstreden aftrek zijn oorsprong vindt in artikel 67, lid 2, van het Statuut — dat qua opzet medebrengt dat een aftrek als daar bedoeld slechts enige tijd na de betaling der nationale gezinsbijslagen kan plaatshebben —, welk tijdsverschil met het begrip terugwerkende kracht niets uitstaande heeft.

## IV — Mondelinge behandeling

Overwegende dat partijen in hun pleidooien zijn gehoord ter terechtzitting van 14 juli 1977;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september conclusie heeft genomen;

## Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoekster bij request van 24 januari 1977 de nietigverklaring heeft gevorderd van besluiten volgens welke de in België uitgekeerde gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag van de statutaire kindertoelage moeten worden afgetrokken en deswege metterdaad tot inhoudingen over haar bezoldiging over juni, juli en augustus 1976 is overgegaan, alsook tegen het besluit tot afwijzing van de te dier zake door verzoekster ingediende klacht;

2 Overwegende dat naar luid van artikel 67, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren „de ambtenaar die de in dit artikel bedoelde gezinstoelagen geniet, ... verplicht [is] opgave te doen van soortgelijke toelagen uit andere bron", welke toelagen „in mindering [komen] op die welke uit hoofde van de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII worden uitbetaald";

3 dat volgens lid 1 van ditzelfde artikel bij wege van gezinstoelagen worden uitbetaald een kostwinnerstoelage, een kindertoelage en een toelage voor schoolgaande kinderen;

4 dat de echtgenoot van verzoekster, die in België tewerkgesteld is, uit dien hoofde in het genot is van de gezinsbijslagen welke krachtens de Belgische wettelijke regeling worden uitbetaald, onder meer ook van de gewone gezinsbijslag, terwijl vaststaat dat door verzoekster in ieder geval van de uitbetaling van de gewone gezinsbijslag behoorlijk opgave aan de administratie is gedaan, welke bijslag overeenkomstig artikel 67, lid 2, in mindering gebracht is op de kindertoelage waarvoor verzoekster krachtens de statutaire bepalingen in aanmerking kwam;

5 dat verzoekster echter, de door de Belgische instanties aan haar echtgenoot uitbetaalde vakantiebijslag en bijzondere gezinsbijslag niet „soortgelijk" achtend aan de toelagen in lid 1 van het artikel bedoeld, betoogt dat de voor het eerst in 1976 toegepaste aftrek van die bijslagen in de tekst van artikel 67 geen rechtvaardiging vindt en die aftrek wenst te zien nietigverklaard;

6 Overwegende dat de Commissie, verweerster, harerzijds betoogt dat de omstreden Belgische bijslagen geacht moeten worden te zijn bestemd tot dek-

king van de bijzondere lasten welke de aansprakelijkheid voor een kind medebrengt en derhalve soortgelijk zijn aan de in artikel 67, lid 1, bedoelde kindertoelage en toelage voor schoolgaande kinderen:

7 dat met name de kinderbijslag bedoeld zou zijn tot dekking van de lasten die niet slechts aan voeding, kleding en huisvesting der kinderen verbonden zijn, doch ook van de welke hun opvoeding, vrijetijdsbesteding en vakantie medebrengt;

8 dat die bijslagen weliswaar voorheen niet in mindering zijn gebracht, doch dat de hoofden van administratie der instellingen op een vergadering van 5 februari 1976 tot de conclusie zouden zijn gekomen dat de anticumulatiebepaling van artikel 67, lid 2, van het Statuut op bedoelde Belgische bijslagen van toepassing is;

9 Overwegende dat derhalve dient te worden onderzocht of bedoelde Belgische bijslagen zijn te beschouwen als soortgelijk aan de in artikel 67, lid 1, genoemde toelagen;

10 Overwegende met betrekking tot de Belgische gezinsvakantiebijslag, dat blijkens het dossier in de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders (Koninklijk Besluit tot samenvatting van 19 december 1939, zoals nadien gewijzigd) vier soorten uitkeringen voorzien zijn; kinderbijslag, kraamgeld, gezinsvakantiebijslag en sociaal-pedagogische bijslag (hoofdstuk V, sectie 1, sectie 4 bis en sectie 4 quater);

11 dat in artikel 73 quater der samengeordende wetten met betrekking tot de gezinsvakantiebijslag thans is bepaald dat „de kinderbijslagfondsen alsook de ... overheden en openbare instellingen ... een gezinsvakantie-bijslag toe [kennen]; deze bijslag wordt in de loop van de maand mei van elk jaar uitbetaald ten behoeve van de kinderen die voor de maand april van het jaar waarvoor hij wordt toegekend op kinderbijslag gerechtigd waren";

12 dat de voorschriften inzake de uitbetaling van de gezinsvakantie-bijslag goeddeels gelijkluidend zijn aan die betreffende de maandelijkse gezinsvergoeding;

13 dat die bijslag deswege evenwel niet zonder meer als een verhoging van de maandelijkse kinderbijslag mag worden beschouwd;

14 dat met deze eenmaal 's jaars uitbetaalde speciale toelage wordt beoogd tegemoet te komen in de gestegen lasten met de vakanties verband houdende en degenen die met de verzorging van het kind belast zijn in staat te stellen het kind, in het belang van zijn geestelijke en lichamelijke ontwikkeling, van de geboden ontspanningsmogelijkheden profijt te doen trekken;

15 dat lid 2 kennelijk bedoeld is om te voorkomen dat een echtpaar voor dezelfde kinderen twee maal gezinstoelagen zou ontvangen, zodat slechts vergelijkbare en op hetzelfde doel gerichte toelagen als „soortgelijk" zijn te beschouwen;

16 dat zo de maandelijks uitbetaalde Belgische kinderbijslag in feite ten volle met de in het Statuut voorziene kindertoelage kan worden vergeleken, zulks niet geldt voor de van bedoelde bijslag wel te onderscheiden en op een specifiek doel gerichte gezinsvakantiebijslag;

17 dat verweerster dan ook lid 2 van artikel 67 ten onrechte heeft toegepast en dat het middel in zoverre gegrond is;

18 Overwegende dat de Belgische bijzondere kinderbijslag blijkens het dossier een toelage is welke in de jaren 1972, 1974, 1975 en 1976 is uitbetaald krachtens voor één jaar vastgestelde wetten of koninklijke besluiten;

19 dat reeds daarom deze bijslagen, ofschoon op grondslag van de maandelijkse bedragen van de „gewone" kinderbijslag berekend en betaald voor de kinderen te wier behoeve die bijslag verschuldigd was, niet mogen worden verward met de „gewone" kinderbijslag welke gelijksoortig is aan de statutaire kindertoelage;

20 dat ten deze immers geen sprake is van geregeld betaalde toelagen welke potentieel een deel van de bezoldiging kunnen uitmaken en ter tegemoetkoming in de bijzondere behoeften der werknemers bestemd zijn, doch een om buitengewone redenen verstrekte uitkering;

21 dat derhalve niet kan worden geconcludeerd dat deze bijzondere bijslag soortgelijk is aan de toelagen bedoeld in artikel 67, lid 1, van het Statuut;

22 dat het middel derhalve ook in zoverre gegrond is;

23 Overwegende dat hieruit volgt dat de bestreden besluiten moeten worden vernietigd;

24 Overwegende dat verzoekster voorts heeft gevorderd dat de Commissie zou worden veroordeeld haar de bedragen te betalen welke op grond van artikel 67, lid 2, van het Statuut ten onrechte in mindering zijn gebracht, vermeerderd met moratoire interessen naar 8 % 's jaars;

25 Overwegende dat de fout welke bij de uitvoering der aangehaalde bepaling is begaan, niet het kader van bij de berekening van maandsalarissen veelvuldig voorkomende fouten en rectificaties te buiten gaat;

26 dat zulke fouten, in voor- of nadeel van de betrokken ambtenaar uitvallend, normaliter bij ontdekking worden gecorrigeerd zonder dat van deze of gene zijde moratoire interesten kunnen worden verlangd;

27 dat rectificaties waartoe na beklag of beroep wordt overgegaan, zich, uitzonderingsgevallen daargelaten, niet van gangbare rectificaties onderscheiden;

28 dat de in casu begane uitleggingsfout niet als ernstig is te beschouwen;

29 dat het verzoek om toekenning van moratoire interesten dan ook niet kan worden toegewezen;

30 dat al evenmin termen aanwezig zijn om de Commissie te veroordelen tot betaling der gevraagde geldsommen, aangezien de nietigverklaring der omstreden besluiten zonder meer medebrengt dat de Commissie opnieuw, in overeenstemming met het gewezen arrest, zal hebben te beslissen;

Ten aanzien van de kosten

31 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

32 dat verweerster in het ongelijk is gesteld en mitsdien in de kosten moet worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer):

1. **vernietigt de besluiten waarbij de in België ten titel van gezinsvakantiebijslag en bijzondere kinderbijslag uitbetaalde bedragen op verzoeksters salaris over juni, juli en augustus 1976 zijn ingehouden;**

2. **verwijst verweerster in de kosten.**

Bosco Donner O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op dertien oktober negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Eerste Kamer

G. Bosco

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS
(zie zaak 106/76, blz. 1637)