ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 13 FEBRUARI 1980 [1]

Rolf Misenta
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Vergoeding van ziektekosten"

Zaak 256/78

Samenvatting

Ambtenaren — Sociale zekerheid — Terugbetaling van ziektekosten — Gelijke behandeling — Toe te passen wisselkoers — Koers van het trimester van terugbetaling
(Statuut van de ambtenaren, artikel 72; bijlage VII, artikel 17)

Het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren vergt dat de voor de terugbetaling van ziektekosten toe te passen wisselkoers zo dicht mogelijk bij de koers van de datum van terugbetalling ligt. Bijgevolg moet de koers worden toegepast van het trimester gedurende hetwelk de terugbetaling wordt verricht.

In zaak 256/78,

ROLF MISENTA, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Varese, Via Romans sur Isère 6, te dezen vertegenwoordigd door V. Biel, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg te diens kantore, Rue des Glacis 18a,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Baeyens als gemachtigde, bijgestaan door V. Wieme, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

1 — Procestaal: Frans.

betreffende in hoofdzaak een verzoek om nietigverklaring van het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van een op 5 juni 1978 krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut ingediende klacht tegen het besluit van 14 maart 1978 van de directeur-generaal van de Inrichting te Ispra om geen gevolg te geven aan een op 2 maart 1978 ingediend verzoek in verband met de toepassing van geactualiseerde wisselkoersen voor de terugbetaling in Italiaanse lire van in Duitse marken gemaakte ziektekosten, die op 20 december 1977 door het afwikkelingsbureau te Ispra waren afgerekend,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

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

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

1. Artikel 72, lid 1, Ambtenarenstatuut bepaalt als volgt:

„1. Volgens een door de instellingen der Gemeenschappen in onderlinge overeenstemming en na advies van het Comité voor het statuut vastgestelde regeling zijn de kosten in geval van ziekte van de ambtenaar, zijn echtgenoot, zijn kinderen en andere personen die in de zin van artikel 2 van bijlage VII te zijnen laste komen, tot ten hoogste 80 % gedekt."

Volgens artikel 9, lid 1, van de Regeling inzake de ziektekosten van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen, welke wat de Commissie betreft, is vastgesteld op 26 september 1974, „[zijn] de

rechthebbenden ... vrij in de keuze van een arts en van een verpleeginrichting."

Ingevolge artikel 13 van deze regeling kunnen geen verzoeken om terugbetaling meer worden ingediend „na het kalenderjaar volgende op dat waarin de verstrekkingen hebben plaatsgevonden."

Krachtens artikel 17, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut „[worden] de aan de ambtenaar verschuldigde bedragen uitbetaald op de plaats en in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent."

Ter oplossing van de door de monetaire fluctuaties veroorzaakte administratieve problemen besloot de Commissie op 6 november 1974 om ten aanzien van de terugbetalling van kosten, met name van ziektekosten in de zin van artikel 72 van het statuut, geactualiseerde wisselkoersen toe te passen, en gelastte zij haar boekhoudkundige dienst halverwege elk trimester de met ingang van het volgende trimester toe te passen koersen vast te stellen.

Bij circulaire van 5 maart 1975 maakte het Centraal bureau van de gemeenschappelijke ziektekostenverzekering „uitvoeringsbepalingen betreffende de actualisatie van de wisselkoersen in de sector ziektekostenverzekering" bekend, luidende:

— „kosten van verstrekkingen, gemaakt in andere valuta dan de BFR, worden in deze valuta omgerekend tegen de geactualiseerde koers, geldend op de datum der verstrekkingen;

— indien de betaling wordt verricht in een andere valuta dan de BFR, wordt het bedrag in BFR voor elke verstrekking omgerekend in de valuta van betaling tegen de geactualiseerde koers, geldend op de datum van de verstrekking."

2. Verzoeker, wetenschappelijk ambtenaar in de rang A 4, is assistent van de directeur-generaal van de Inrichting te Ispra van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek.

Tussen 29 november 1976 en 23 augustus 1977 hebben hij, zijn vrouw en zijn kinderen geneeskundige behandelingen ondergaan in de Bondsrepubliek Duitsland. De kosten daarvan bedroegen in totaal DM 3 317,40, welk hij in deze valuta heeft betaald.

Deze kosten werden hem op 18 januari 1978 terugbetaald, op basis van een op 20 december 1977 door het afwikkelingsbureau te Ispra vastgestelde afrekening in Italiaanse lire.

3. Op 2 maart 1978 diende Misenta een verzoek in krachtens artikel 90, lid 1, van het Statuut, waarin hij stelde dat hij door de toepassing van de regeling van geactualiseerde wisselkoersen bij de terugbetaling van zijn ziektekosten een verlies had geleden van DM 326,22.

Dit verzoek werd afgewezen bij besluit van 14 maart 1978 van de directeur-generaal van de Inrichting te Ispra.

Tegen dit afwijzend besluit diende verzoeker op 5 juni 1978 bij de Commissie een klacht in overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut.

Het onderhavige beroep is ingesteld op 23 november 1978.

Bij besluit van 30 november 1978 heeft de Commissie verzoekers klacht afgewezen. Dit besluit is aan verzoeker meegedeeld bij brief van 14 december 1978, ondertekend door het lid van de Commissie Tugendhat.

Het Hof (Eerste Kamer) heeft, gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

1. *Verzoeker* concludeert dat het den Hove behage:

„a) het onderhavige beroep ontvankelijk te verklaren;

b) de regeling inzake terugbetaling van ziektekosten op grond van geactualiseerde wisselkoersen voor de tijdvakken waarin de kosten zijn ontstaan, onverenigbaar met artikel 72 van het Statuut en bijgevolg onwettig te verklaren;

c) het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van zijn klacht nietig te verklaren;

d) de Commissie te veroordelen tot betaling van een bedrag van DM 326,22 met wettelijke interessen vanaf de dag waarop de klacht is ingediend;

e) de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding."

2. *Verweerster* concludeert dat het den Hove behage:

„a) het beroep ongegrond te verklaren;

b) verzoekster in de kosten te verwijzen."

III — Middelen en argumenten van partijen

1. In zijn verzoekschrift merkt *verzoeker* in de eerste plaats op, dat noch in artikel 72 van het Statuut noch in de uitvoeringsbepalingen wordt gezegd in welke valuta de ziektekosten worden terugbetaald. Aangezien elke ambtenaar volgens het Statuut vrij is in de keuze van zijn arts, moet betrokkene erop kunnen rekenen dat hem de „werkelijke" aan deze arts betaalde kosten worden vergoed. Ook wanneer het Hof zou beslissen dat terugbetaling dient te geschieden in de valuta van het land waar de ambtenaar werkzaam is, moet het bedrag dat op grond van het volgens het Statuut toepasselijke percentage is berekend, gelijk zijn aan het daadwerkelijk terugbetaalde bedrag.

In de tweede plaats wijst verzoeker erop, dat ingevolge de regeling inzake terugbetaling van ziektekosten op grond van geactualiseerde wisselkoersen, verschillende bedragen worden terugbetaald al naargelang de valuta waarin de kosten zijn gemaakt. Zo krijgt een ambtenaar die in Brussel of Luxemburg werkt, van dezelfde in DM gemaakte kosten 79,9 % terug, terwijl verzoeker minder dan 70 % heeft gekregen. Dit is in strijd met de in artikel 72 van het Statuut bedoelde garantie van terugbetaling ad 80 %.

De Commissie, aldus verzoeker, heeft geen rekening gehouden met een opmerking in het voorstel van haar secretariaat-generaal betreffende „de door de monetaire fluctuaties veroorzaakte administratieve problemen", namelijk dat „moest worden voorkomen dat de ambtenaren voor een zelfde uitgegeven bedrag verschillende percentages terugkrijgen, al naargelang zij zijn tewerkgesteld in een land met een zogenaamde ‚sterke' of ‚zwakke' valuta ten opzichte van die van de zetel ... (en) ten opzichte van de van de plaats van tewerkstelling."

De toegepaste regeling is vanaf het begin in strijd geweest met artikel 72 van het Statuut. Van de kosten die gedurende het eerste trimester van 1975 waren gemaakt, moest immers op zijn laatst in december 1976 terugbetaling worden gevraagd. In verband met het tijdsverloop

tussen de indiening van de rekeningen en de feitelijke terugbetaling, zou deze laatste op zijn vroegst in januari 1977 plaatsvinden. Voor deze terugbetaling heeft men de geactualiseerde koersen van het eerste trimester van 1975 toegepast, dat wil zeggen 264,8 Lit/DM. De op 3 januari 1977 geldende koers was echter 372,7 Lit/DM.

Om een einde te maken aan deze situatie stelt verzoeker de volgende oplossingen voor:

— terugbetaling in de valuta waarin de kosten zijn gemaakt, of

— berekening van de tegenwaarde van de terugbetaling in de valuta van het land van tewerkstelling, op basis van de wisselkoers op de dag van betaling tussen de valuta waarin de kosten zijn gemaakt, en die waarin de terugbetaling wordt verricht.

2. In haar verweerschrift betoogt de *Commissie* dat de meeste bezwaren tegen de toepassing van de gemeenschappelijke regeling inzake terugbetaling van ziektekosten op verzoekers geval geenszins betrekking hebben op de rechtmatigheid van de regeling in het algemeen, maar, conjunctureel gezien, op de financiële consequenties van een eventuele wijziging van de wisselkoersen tussen de datum van de geneeskundige behandeling, die als enige in aanmerking wordt genomen als berekeningsgrondslag voor de terugbetaling, en de latere datum waarop het afwikkelingsbureau betaalt.

De koersschommelingen tussen de verschillende valuta's zijn afhankelijk van de vrije wereldmarkt, waarop de Gemeenschap praktisch geen enkele invloed heeft. Bovendien ligt het goeddeels aan de betrokkenen zelf, dat er vaak zo veel tijd verloopt tussen het moment van de geneeskundige behandeling en de indiening van het verzoek om terugbetaling bij het afwikkelingsbureau.

De Commissie vindt echter dat, zo verzoeker al meent dat hij het in lires terugbetaalde bedrag in de tijd vergelijkend met het voor de geneeskundige verzorging betaalde bedrag in DM, „verlies" heeft geleden op het gebied van de sociale zekerheid, in elk geval de omzetting van het in lires betaalde bedrag in DM tegen de vrije-marktkoers buiten zijn berekening moet houden, aangezien dat helemaal zijn persoonlijke zaak is.

3. In repliek maakt *verzoeker* bezwaar tegen de verklaring van de Commissie, dat voor de berekening van de terugbetaling enkel de datum van de geneeskundige behandeling in aanmerking moet worden genomen: dit zou in strijd zijn met de praktijk van de particuliere ziektekostenverzekeringen en met besluit nr. 101 van de Commissie van 29 mei 1975 betreffende de in aanmerking te nemen datum vor het bepalen van de omrekeningskoersen welke bij de berekening van de verschillende uitkeringen moet worden toegepast (PB C 44 van 1976, blz. 3), volgens hetwelk de datum in aanmerking moet worden genomen waarop het bevoegde orgaan de beslissing tot terugbetaling van de door de belanghebbende gemaakte kosten neemt.

Verzoeker stelt dat artikel 17 van Bijlage VII bij het Statuut geen betrekking heeft op ziektekosten, noch op de kosten bedoeld in het besluit van de Commissie van 6 november 1974 inzake de administratieve problemen ingevolge de monetaire fluctuaties, waarvan sommige (bijvoorbeeld ongevallen- en invaliditeitsuitkeringen) worden betaald in de valuta waarin ze zijn gemaakt. Bovendien wordt in de Duitse tekst van artikel 17

gesproken van „Bezüge", dat wil zeggen uitsluitend de „bezoldiging".

In elk geval wat de lire betreft, kunnen de wisselkoersschommelingen niet als weinig belangrijk worden aangemerkt. Uit een door verzoeker overgelegde tabel blijkt dat 18 van de 21 driemaandelijkse koersen, die door de boekhoudkundige dienst van de Commissie zijn vastgesteld voor de 16 trimesters in het tijdvak van 1 januari 1975 tot 31 december 1978, lager waren dan de koers van de eerste dag waarop ze golden. Anderzijds wordt de ambtenaar die kosten van geneeskundige behandeling in lire heeft betaald en aan wie in een sterke valuta wordt terugbetaald, door deze verschillen sterk bevoordeeld. Verzoeker merkt op dat de boekhoudkundige dienst zich trouwens niet aan de door de Commissie vastgestelde voorschriften heeft gehouden en niet halverwege elk trimester, maar aan het einde daarvan een wisselkoers heeft vastgesteld, terwijl het resultaat in de loop van het betrokken tijdvak meermaals werd „aangepast".

De betrokkene kan de tijd tussen de ontvangst van de rekeningen en de indiening daarvan met het oog op terugbetaling hoogstens zo kort mogelijk houden, doch dit tijdsverloop valt in het niet vergeleken met de tijd die het afwikkelingsbureau nodig heeft om de terugbetaling te verrichten.

Met betrekking tot de onmacht van de Commissie ten aanzien van de koersschommelingen van de verschillende valuta's, merkt verzoeker op dat elke andere oplossing dan terugbetaling tegen de koers geldende op de dag van betaling een ongerechtvaardigde verrijking voor de ziekenkas oplevert. De Commissie koestert trouwens zelf twijfels aan de juistheid van haar standpunt, want in een document getiteld „Toepassing van de wisselkoers-situatie op 15 februari 1976" (bijlage V bij het verweerschrift) heeft zij een dagkoers vastgesteld voor de betaling van de inrichtingsvergoeding en de vergoeding voor „niet opgenomen verlofdagen". In het eerste geval past zij de koers van de dag van indiening van het verzoek toe, in het tweede de koers van de laatste werkdag.

4. In dupliek antwoordt de *Commissie* dat in het onderhavige geval geen beroep kan worden gedaan op de datum die in haar voornoemd besluit nr. 101 om praktische redenen van administratieve aard in verband met de verschillende nationale stelsels van sociale zekerheid is gekozen voor het specifieke geval van „terugbetaling door het bevoegde orgaan van een Lid-Staat van kosten gemaakt tijdens een verblijf in een andere Lid-Staat". Deze keuze lijkt in elk geval geen oplossing te bieden voor de gevolgen van wisselkoersfluctuaties (vooral wanneer deze zich plotseling voordoen en groot zijn) voor de uitkeringen van sociale zekerheid ten gunste van migrerende werknemers.

Artikel 17 van Bijlage VII bij het Statuut heeft een algemene strekking en in het Statuut is geen enkele uitzondering voorzien ten aanzien van de ziektekostenverzekering.

De Commissie geeft toe dat de theoretische volmaaktheid van het gebruik van dagkoersen niet bereikt is, doch meent dat de toepassing van geactualiseerde driemaandelijkse koersen een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de toepassing van een vaste wisselkoers als bedoeld in artikel 63 van het Statuut, die, voor de correctie-coëfficiënten uitgaat van de pariteiten die op 1 januari

1965 voor de omrekening van BFR in de valuta van het land van tewerkstelling werden gebruikt.

Wegens de conjuncturele schommelingen van de wisselkoersen is het toegepaste stelsel ongetwijfeld vatbaar voor discussie, maar volgens de Commissie is dit geen probleem dat de rechtmatigheid als zodanig en bijgevolg de goede werking van de ziektekostenverzekering aantast.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 15 november 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verzoeker, te dezen vertegenwoordigd door V. Biel, advocaat te Luxemburg, en de Commissie, te dezen vertegenwoordigd door R. Baeyens als gemachtigde en V. Wieme, advocaat te Brussel.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 6 december 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Het op 23 november 1978 ingestelde beroep strekt in hoofdzaak tot nietigverklaring van het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van een op 5 juni 1978 door verzoeker overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Ambtenarenstatuut ingediende klacht tegen het besluit van 14 maart 1978 van de directeur-generaal te Ispra, waarbij deze weigerde gevolg te geven aan een op 2 maart 1978 ingediend verzoek in verband met de toepassing van geactualiseerde wisselkoersen voor de terugbetaling in Italiaanse lire van door verzoeker in Duitse mark gemaakte ziektekosten, die op 20 december 1977 door het afwikkelingsbureau te Ispra waren afgerekend.

2 Verzoeker, van Duitse nationaliteit, ambtenaar bij het Centrum voor onderzoek te Ispra, heeft evenals zijn vrouw en kinderen tussen 29 november 1976 en 27 augustus 1977 geneeskundige behandeling ondergaan in zijn land van herkomst, de Bondsrepubliek Duitsland. De kosten daarvan bedroegen in totaal DM 3 317,40, welk bedrag verzoeker in deze valuta heeft betaald. Deze kosten werden op 18 januari 1978 in Italiaanse lire terugbetaald op basis van een afrekening van het afwikkelingsbureau te Ispra van 20 december 1977.

3 Op 2 maart 1978 diende verzoeker krachtens artikel 90, lid 1, van het Statuut een verzoek in in verband met een verlies van DM 326,22 dat hij bij terugbetaling van zijn ziektekosten zou hebben geleden ten gevolge van de toepassing van het stelsel van geactualiseerde wisselkoersen.

4 Dit stelsel is op 6 november 1974 door de Commissie vastgesteld ter vervanging van het stelsel van vaste wisselkoersen dat voor de correctie-coëfficiënten rekening hield met de pariteiten die op 1 januari 1965 bij de omrekening van de Belgische frank in de valuta van het land van tewerkstelling werden toegepast. Ter oplossing van de administratieve problemen die het gevolg waren van de monetaire fluctuaties werd besloten dat de boekhoudkundige dienst van de Commissie voor de terugbetaling van kosten, waaronder de ziektekosten als bedoeld in artikel 72 van het Statuut, halverwege elk trimester de met ingang van het volgende trimester toe te passen koersen zou vaststellen.

5 Bij circulaire van 5 maart 1975 maakte het Centraal bureau van de gemeenschappelijke ziektekostenverzekering uitvoeringsbepalingen bekend voor de actualisatie van de wisselkoersen in de sector ziektekostenverzekering. Daarin wordt bepaald dat

— kosten van verstrekkingen, gemaakt in andere valuta dan de BFR, in deze valuta zouden worden omgerekend tegen de geactualiseerde koers, geldend op de datum der verstrekkingen;

— indien de betaling was verricht in een andere valuta dan de BFR, het bedrag in BFR voor elke verstrekking zou worden omgerekend in de valuta van betaling tegen de geactualiseerde koers, geldend op de datum van de verstrekking.

6 Artikel 72, lid 1, van het Statuut bepaalt als volgt:

„Volgens een door de instellingen der Gemeenschappen in onderlinge overeenstemming en na advies van het Comité voor het statuut vastgestelde regeling zijn de kosten in geval van ziekte van de ambtenaar, zijn echtgenoot, zijn kinderen en andere personen die in de zin van artikel 2 van bijlage VII te zijnen laste komen, tot ten hoogste 80 % gedekt."

7 Volgens artikel 17, lid 1, van Bijlage VII bij het Statuut „[worden] de aan de ambtenaar verschuldigde bedragen uitbetaald op de plaats en in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent."

8 Artikel 9, lid 1, van de regeling inzake de ziektekostenverzekering van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen, welke voor wat de Commissie betreft, op 26 september 1974 is vastgesteld bepaalt dat „de rechthebbenden

... [vrij] zijn in de keuze van een arts en van een verpleeginrichting." Ingevolge artikel 13 van deze regeling kunnen geen verzoeken om terugbetaling meer worden ingediend na „het kalenderjaar volgende op dat waarin de verstrekkingen hebben plaatsgevonden."

9 Ter staving van zijn beroep voert verzoeker aan dat het Statuut de ambtenaren recht toekent op terugbetaling van een vast percentage van de werkelijk gemaakte ziektekosten, en dat een stelsel van geactualiseerde wisselkoersen leidt tot ongelijke behandeling van de ambtenaren, al naargelang zij woonachtig zijn in een land met een valuta die sterker dan wel zwakker is dan de valuta van de zetel en die van het land van tewerkstelling.

10 De Commissie verdedigt de keuze van de datum van de verstrekking als de enige datum die bij de berekening van het terug te betalen bedrag in aanmerking kan komen, met te stellen dat de schommelingen van de wisselkoersen tussen de verschillende valuta's afhankelijk zijn van de vrije wereldmarkt, waarop zij geen enkele invloed uitoefent, en dat het grotendeels aan de betrokkenen zelf ligt dat er vaak zo veel tijd verstrijkt tussen het moment van de geneeskundige behandeling en de indiening van het verzoek om terugbetaling bij het afwikkelingsbureau.

11 De moeilijkheden die zich in een tijd van zwevende wisselkoersen voordoen bij het beheer van een stelsel als dat betreffende de terugbetaling van in een groot aantal landen gemaakte ziektekosten, kunnen de toepassing van een eenvormige wisselkoers gedurende een geheel trimester rechtvaardigen; doch de vertraging die kan optreden tussen de dag van de betaling van de verstrekkingen en de dag van terugbetaling kan ongelijkheden tussen de ambtenaren teweegbrengen, naargelang zij hun werkzaamheden uitoefenen in een land met een zwakke of met een sterke valuta. Het feit dat verzoeken om terugbetaling binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend, volstaat om speculatief uitstel te voorkomen, zonder dat het recht van de betrokkene om, ongeacht de plaats waar hij is tewerkgesteld, terugbetaling volgens hetzelfde daadwerkelijke percentage te verkrijgen, daardoor in gevaar wordt gebracht.

12 Gelet op deze overwegingen stelt het Hof vast dat het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren vergt dat de voor de terugbetaling van ziektekosten toe te passen wisselkoers zo dicht mogelijk bij de koers van de datum van terugbetaling ligt. Bijgevolg moet de koers worden toegepast van het trimester gedurende hetwelk de terugbetaling wordt verricht.

Kosten

13 Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten van het geding te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

rechtdoende, verklaart:

1. **De Commissie is gehouden verzoeker het verschil terug te betalen tussen de ziektekosten berekend volgens de koers op de datum van de verstrekking en volgens de koers van het trimester waarin de terugbetaling wordt verricht.**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten van het geding.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 februari 1980.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Eerste Kamer

A. O'Keeffe