ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 21 NOVEMBER 1974 [1]

J. C. Moulijn
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 6-74

Samenvatting

1. *Gemeenschapsrecht — Letterlijke uitlegging — Onbevredigend resultaat — Redelijke en teleologische uitlegging*
   (EEG-Verdrag, art. 164)

2. *Ambtenaren — Gezinstoelagen — Met een ten laste komend kind gelijkgestelde personen — Doelstellingen — Ambtenarenstatuut, bijlage 7, artikel 2, lid 2 — Uitlegging in enge zin — Uitvoeringsregeling artikel 1, lid 4 — Objectieve criteria — Gelijkheid van behandeling — Wettigheid*

1. Een tekst die, wegens het uiteenlopen van de versies in de verschillende talen, zich niet leent voor een duidelijke en uniforme uitlegging, moet aan de hand van zowel zijn doelstelling als zijn algemene opzet worden uitgelegd.

2. De voorwaarden voor de aanspraak van een ambtenaar op het uitzonderlijk communautair voordeel van gelijkstelling van een persoon met een ten laste komend kind dienen eng te worden uitgelegd. De betrokkene dient eerst zijn andere dan communautaire inkomsten te gebruiken om aan zijn wettelijke alimentatieverplichtingen te voldoen; bijgevolg dient de alimentatieverplichting aan het gehele bedrag van die inkomsten te worden afgemeten om vast te stellen of zij een zware last vormt.

   Aangezien artikel 1, lid 4, van de uitvoeringsregeling, aldus uitgelegd, een ieder die daaronder valt volgens objectieve en gerechtvaardigde criteria raakt, is het niet in strijd met het algemene beginsel van gelijkheid van behandeling van ambtenaren of andere algemene rechtsbeginselen.

In de zaak 6-74

JOHANNES COENRAAD MOULIJN, voormalig ambtenaar van de Commissie der Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door R. Samkalden,

1 — Procestaal: Nederlands.

advocaat te Amsterdam, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van de heren Loesch en Wolter, 2, rue Goethe,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Bayens, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur P. Lamoureux, 4, boulevard Royal,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie houdende afwijzing van het verzoek tot gelijkstelling van een persoon met een ten laste komend kind, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

samengesteld als volgt: A. J. Mackenzie Stuart, Kamerpresident, H. Kutscher en M. Sørensen (rapporteur), Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten en de tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het processverloop

1. J. C. Moulijn, van Nederlandse nationaliteit, was hoofdadministrateur bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Op diens verzoek besloot de Commissie ingevolge artikel 4 van verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 (PB nr. L 56 van 4 maart 1968) te zijnen aanzien een maatregel te nemen tot beëindiging van de dienst, zulks met ingang van 1 oktober 1968.

De aan verzoeker toegekende vergoeding, welke zijn enige bron van inkomsten vormde, is bij zijn pensionering op 1 maart 1973 overgegaan in een ouderdomspensioen.

Sindsdien ontvangt hij niet alleen een communautair ouderdomspensioen, maar ook een Nederlands ouderdomspensioen als oud-rijksambtenaar in Nederland.

2. In 1965 werd bij vonnis van een Nederlandse rechtbank verzoekers echtscheiding uitgesproken; daarbij werd hij veroordeeld om aan zijn gewezen echtgenote tot levensonderhoud 700 Fl per maand te betalen (welk bedrag in 1968 tot 784 Fl per maand werd verhoogd)

Vervolgens heeft verzoeker de Commissie gevraagd zijn voormalige echtgenote gelijk te stellen met een te zijnen laste komend kind in de zin van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut, dat bepaalt:

„In uitzonderlijke gevallen kan een persoon ten aanzien van wie de ambtenaar een wettelijke onderhoudsplicht heeft welke hem zware lasten oplegt, bij bijzonder, met redenen omkleed besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag, genomen op grond van bewijsstukken, met een te zijnen laste komend kind worden gelijkgesteld."

Bij een besluit van 1969 willigde de Commissie dit verzoek in, met terugwerkende kracht tot december 1965. Dit besluit werd tweemaal verlengd, laatstelijk tot 28 februari 1973.

3. Op 15 november 1972 heeft verzoeker verlenging verzocht van de gelijkstelling van zijn voormalige echtgenote met een kind te zijnen laste.

Bij brief van 18 april 1973 heeft de Commissie dit verzoek afgewezen. De brief bevat met name de volgende passages:

„Wat betreft de toepassing van de door de Commissie op 7 november 1963 genomen uitvoeringsmaatregelen van bedoeld artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut, deel ik U mede dat de last voortvloeiend uit Uw onderhoudsplicht ten aanzien van Uw ex-echtgenote als volgt dient berekend te worden:

1. Bedrag van de werkelijke last: 784 Fl = 10 827,— Bfr
2. Belastbaar bedrag van het ouderdomspensioen: 24 053,— Bfr
3. 20 % van het belastbaar bedrag (2): 4 811,— Bfr
4. Nettobedrag van de inkomsten uit een andere bron (± 1 400 Fl = 19 334,— Bfr
5. Totaal van de bedragen (3 + 4): 24 145,— Bfr

Daaruit blijkt dat de werkelijke last die U wordt opgelegd minder dan 20 % bedraagt van het belastbaar bedrag van het door de Commissie uitgekeerd pensioen, vermeerderd met het nettobedrag van het pensioen in Nederland, dat U sinds 1 februari 1973 ontvangt, te weten: 10 827,— Bfr < 24 145,— Bfr (4 811,— Bfr + 19 334,— Bfr).

In deze omstandigheden is in Uw geval niet meer voldaan aan de statutaire bepalingen op grond waarvan de toelage uit hoofde van een met een ten laste komend kind gelijkgestelde persoon wordt erkend."

Artikel 1, lid 4, eerste alinea van bedoelde uitvoeringsbepalingen luidt:

„De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de desbetreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel vermeerderd met het nettobedrag van zijn andere inkomsten."

4. Toen de op 25 juni 1973 door verzoeker ingediende klacht tegen de weigering van de Commissie, vervat in haar brief van 18 april 1973, onbeantwoord bleef, stelde hij op 30 januari 1974 het onderhavige beroep in, dat dezelfde dag ter griffie van het Hof werd ingeschreven.

5. Bij brief van 14 februari 1974 deelde de Commissie verzoeker mede geen gunstig gevolg aan zijn klacht te kunnen geven.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

6. Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

— het stilzwijgend besluit tot afwijzing van verzoekers klacht tegen het besluit om de gelijkstelling van verzoekers voormalige echtgenote met een kind te zijnen laste niet voort te zetten, nietig te verklaren;

— vast te stellen en voor zover nodig te verstaan dat verzoeker voldoet aan de voorwaarden, gesteld in het Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen, in artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut en in artikel 1, lid 4, van het besluit van de Commissie van de EEG van 7 november 1963 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de gelijkstelling van een persoon met een ten laste komend kind;

— subsidiair, voor zover nodig, vast te stellen dat verzoekers verzoek om gelijkstelling van zijn voormalige echtgenote met een kind te zijnen laste uit anderen hoofde voor toewijzing vatbaar is;

— bijgevolg te verstaan dat de Commissie gehouden is verzoekers voormalige echtgenote per 1 maart 1973 gelijk te stellen met een ten laste komend kind en uit dien hoofde aan verzoeker alle voordelen hoegenaamd toe te kennen welke voortvloeien uit de toepassing van het Statuut, de bijlagen en algemene uitvoeringsbepalingen;

— te verstaan dat het dienovereenkomstig aan verzoeker uit te keren bedrag worde verhoogd met een rente ad 8 % 's jaars vanaf 1 maart 1973 tot aan de dag van betaling, althans met een door het Hof naar billijkheid te bepalen rente;

— de Commissie te veroordelen in alle kosten van deze procedure.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage het beroep ongegrond te verklaren en verzoeker te verwijzen in de kosten, voor zover deze ingevolge de artikelen 70 en 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering niet ten laste van de Commissie blijven.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoeker merkt op dat de uitlegging van de Commissie van artikel 1, lid 4, van de uitvoeringsbepalingen behorende bij artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut impliceert dat hij pas aanspraak op gelijkstelling kan maken als het geheel van zijn andere inkomsten plus één vijfde van zijn EEG-pensioen minder is dan de werkelijke last.

Hij is daarentegen van mening dat bedoeld artikel het oog heeft op één vijfde van het totale inkomen, zodat het aldus moet worden uitgelegd dat de hem werkelijk opgelegde last meer bedraagt dan 20 % van zijn EEG-pensioen vermeerderd met het nettobedrag van zijn Nederlands pensioen.

Volgens verzoeker wil de komma achter „bezoldiging" een rustpunt in de zin aanbrengen, en verhindert deze niet dat 20 % de bezoldiging en de eventuele vermeerdering betreft.

Voor laatstgenoemde uitleg pleit dat zij aansluit bij de strekking van artikel 2, lid 4, van bijlage VII. Het criterium is immers dat „zware lasten" worden opgelegd en de enige zuivere maatstaf om te bepalen of zulke lasten aanwezig zijn is

de relatie tussen de onderhoudsplicht en het totale inkomen. Zodra wat betreft de communautaire bezoldiging genoegen wordt genomen met 20 %, maar wat betreft de andere inkomsten tot 100 % wordt gegaan, introduceert men een element van willekeur: de bron van inkomsten.

Verzoeker beroept zich op 's Hofs arrest van 7 juni 1972 (zaak 46-71, Brandau t. Commissie, Jurispr. 1972, blz. 373) volgens hetwelk de administratie zich bij de toepassing van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut moet laten leiden door „overwegingen van billijkheid".

Verzoeker betoogt dat de Commissie in strijd heeft gehandeld met zowel de letter als de strekking van artikel 1, lid 4, van de uitvoeringsbepalingen. Met name meent hij dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de zware lasten die hij heeft te dragen door de hem opgedragen onderhoudsplicht, ofschoon zijn werkelijke last als zwaar is te beschouwen.

Ten slotte stelt hij dat de Commissie in strijd heeft gehandeld met de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht, in het bijzonder met het beginsel van de gelijkheid van behandeling van ambtenaren. De Commissie heeft de plicht ervoor te zorgen dat de overeenkomstig artikel 2, lid 4, van bijlage VII te verlenen gelijkstelling iedere ambtenaar toekomt wanneer de hem opgedragen last meer bedraagt dan 20 % van zijn totale inkomen, ook indien dit uit verschillende bronnen wordt genoten.

Hij beroept zich eveneens op de in het Gemeenschapsrecht algemeen aanvaarde beginselen van rechtszekerheid en billigkheid. Ten deze betoogt hij dat de Commissie verlenging heeft geweigerd van de hem eerder verleende gelijkstelling, ondanks het feit dat zijn totale inkomen met circa de helft is verminderd. Daarbij komt, dat de Commissie geen rekening ermede heeft gehouden dat verzoekers ex-echtgenote, door het wegvallen van de op grond van de gelijkstelling aan verzoeker verstrekte toelage, niet meer opgenomen kon blijven in het ziekte- en onkostenverzekeringssysteem van de Gemeenschap, ten gevolge waarvan zij zelf verzekeringen heeft moeten afsluiten; de kosten daarvan moesten vervolgens weer door verzoeker worden gedragen. (Bijgevolg werd de alimentatieuitkering, ingaande 1 mei 1973, tot 864 Fl per maand verhoogd.)

Ten slotte schetst verzoeker de wijze, waarop diens verzoek en klacht door de Commissie zijn behandeld, waardoor hij op onnodige kosten is gejaagd en door psychische spanningen is getroffen; de Commissie is haar uitdrukkelijke toezegging niet nagekomen om hem tijdig een gemotiveerd antwoord toe te zenden. Op grond van deze feiten is verzoeker van mening dat er termen aanwezig zijn de Commissie te veroordelen in alle kosten van dit geding.

Volgens de *Commissie* is het onderhavige geschil beperkt tot de interpretatie van artikel 1, sub 4, eerste alinea, van de uitvoeringsbepalingen van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut. Zij meent dat, in verband met het nader omschrijven van het begrip „zware lasten", overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen met het geheel van de nettoinkomsten uit andere bronnen dan de communautaire bezoldiging (ter zake, het EG-pensioen) moet worden rekening gehouden, en niet slechts met één vijfde. Deze restrictieve interpretatie ligt niet alleen in de lijn van de restrictieve basisbepaling, met name artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut, doch steunt ook op de logische bouw van de tekst. De zinsnede „eventueel vermeerderd...", na een komma geplaatst, houdt verband met de „20 % ... van het belastbare bedrag van (de) bezoldiging" van de ambtenaar. Bovendien lijkt het en redelijk en normaal dat een Europees ambtenaar, die over andere inkomsten beschikt, deze eerst gebruikt alvorens aanspraak te maken op een gezinstoelage welke in wezen alleen voor uitzonderlijke gevallen is bedoeld. Dit blijkt duidelijk uit genoemd arrest van het Hof van 7 juni 1972. Het begrip „zware

lasten" moet noodzakelijkerwijs in samenhang worden gezien met het eventueel bestaan van „andere inkomsten" dan de communautaire bezoldiging (pensioen), en een dergelijke beoordelingswijze is zeer wel te verenigen met „overwegingen van billijkheid".

Volgens de Commissie beroept verzoeker zich ten onrechte op algemene beginselen van Gemeenschapsrecht. Het gaat erom uit te maken of de administratie in een bepaald geval een juist gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid en geenszins om buiten de statutaire teksten en zelfs daartegenin een basis te zoeken om in het genot te blijven van een uitzonderlijke toelage.

Ten slotte concludeert de Commissie dat niet los van de uitspraak in het onderhavige geding over het probleem van de proceskosten kan worden beslist.

Overwegende dat partijen hebben afgezien van pleidooi.

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 10 oktober 1974 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het beroep strekt tot nietigverklaring van het besluit van 18 april 1973 van de Commissie, houdende afwijzing van het verzoek van verzoeker tot gelijkstelling van zijn gescheiden echtgenote met een ten laste komend kind, overeenkomstig artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut;

2 Overwegende dat artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut bepaalt:

„In uitzonderlijke gevallen kan een persoon ten aanzien van wie de ambtenaar een wettelijke onderhoudsplicht heeft welke hem zware lasten oplegt, bij bijzonder, met redenen omkleed besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag, genomen op grond van bewijsstukken, met een te zijnen laste komend kind worden gelijkgesteld";

3 dat de Commissie een uitvoeringsregeling heeft vastgesteld voor de toepassing van deze bepaling (hierna te noemen: „uitvoeringsregeling");

4 dat artikel 1 dier regeling luidt:

„Een persoon kan met een ten laste komend kind gelijkgesteld worden indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

. . . . . .

4. De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de betreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel vermeerderd met het nettobedrag van zijn andere inkomsten.

. . . . . ."

5 Overwegende dat de Commissie het verzoek van verzoeker tot toepassing van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut heeft afgewezen daar hij niet zou voldoen aan de voorwaarden van het bepaalde in artikel 1, lid 4, van de uitvoeringsregeling;

6 dat de Commissie deze bepaling aldus heeft uitgelegd dat de last, welke verzoeker draagt, niet lager mag zijn dan het bedrag, dat wordt gevormd door de som van 20 % van zijn communautaire bezoldiging en het geheel van zijn andere dan communautaire inkomsten;

7 dat verzoeker deze uitlegging betwist en heeft gesteld dat de litigieuze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat de last niet lager mag zijn dan 20 % van het totale bedrag van alle inkomsten van de ambtenaar, onafhankelijk van hun bron;

8 dat vaststaat dat verzoeker aan de voorwaarden van de bepaling voldoet indien zijn eigen uitlegging juist is;

9 Overwegende dat bijgevolg de oplossing van het geschil afhangt van de aan artikel 1, lid 4, der uitvoeringsregeling te geven uitlegging;

10 dat de tekst, wegens het uiteenlopen van de versies in de verschillende talen, zich niet leent voor een duidelijke en uniforme uitlegging op het bestreden punt;

11 dat hij bijgevolg moet worden uitgelegd aan de hand van zowel de doelstelling als de algemene opzet van de regeling inzake de gelijkstelling van een andere persoon met een ten laste komend kind;

12 dat het ten deze van belang is vast te stellen dat de gelijkstelling met een ten laste komend kind een uitzonderlijk karakter heeft, hetgeen wordt onderstreept door de tekst zelf van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut, die bepaalt dat de gelijkstelling slechts „in uitzonderlijke gevallen" en „bij bijzonder, met redenen omkleed besluit" geschiedt;

13 dat de voorwaarden voor de gelijkstelling van een andere persoon met een ten laste komend kind derhalve eng dienen te worden uitgelegd;

14 dat het in overeenstemming lijkt met het doel van artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Statuut dat de betrokkene, alvorens aanspraak te kunnen maken op een uitzonderlijk communautair voordeel, eerst zijn andere dan communautaire inkomsten gebruikt om aan zijn wettelijke alimentatieverplichtingen te voldoen, hetgeen inhoudt dat deze inkomsten voor hun gehele bedrag en niet slechts voor een deel in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van de som waaraan de alimentatieverplichting wordt afgemeten om vast te stellen of zij een zware last vormt in de zin van de genoemde bepaling;

15 dat, aangezien artikel 1, lid 4, van de uitvoeringsregeling, aldus uitgelegd, een ieder die daaronder valt volgens objectieve en gerechtvaardigde criteria raakt, het niet in strijd is met het algemene beginsel van gelijkheid van behandeling van ambtenaren of andere algemene rechtsbeginselen, waarop verzoeker zich beroept;

16 dat het beroep derhalve ongegrond moet worden verklaard;

Ten aanzien van de kosten

17 Overwegende dat verzoeker in het ongelijk is gesteld;

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

19 dat echter ingevolge artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering de kosten, door de instellingen ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste blijven;

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

rechtdoende:

1. **verwerpt het beroep;**

2. **verstaat dat elk van partijen haar kosten zal hebben te dragen.**

Mackenzie Stuart Kutscher Sørensen

Aldus uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op eenentwintig november negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President van de Tweede Kamer

Mackenzie Stuart

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 10 OKTOBER 1974 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Moulijn, voormalig hoofdadministrateur bij de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap, werd op 1 maart 1973 gepensioneerd. Hij geniet een communautair ouderdomspensioen, plus een nationaal ouderdomspensioen, daar hij eveneens Nederlands rijksambtenaar is geweest.

Sedert 1965 is hij gescheiden. De Nederlandse rechtbank, die het echtscheidingsvonnis uitsprak, heeft hem een alimentatieverplichting jegens zijn gewezen echtgenote opgelegd ad 700 Fl per maand, welk bedrag in 1968 op 784 Fl per maand werd gebracht.

Artikel 2, lid 4, van bijlage VII van het Ambtenarenstatuut luidt:

„In uitzonderlijke gevallen kan een persoon, ten aanzien van wie de ambtenaar een wettelijke onderhoudsplicht heeft welke hem zware lasten oplegt, bij bijzonder, met redenen omkleed besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag, genomen op grond van bewijsstukken, met een te zijnen laste komend kind worden gelijkgesteld."

1 — Vertaald uit het Frans.