1. Wanneer het aanvankelijk besluit gewijzigd werd, mag de beroepstermijn worden berekend vanaf de dag der wijziging.
2. Een vordering, die alleen wordt ingesteld voor het geval de bestreden handeling wordt vernietigd, behoeft niet in de klacht te zijn vermeld.
3. Artikel 47 van het Personeelsstatuut der EGKS doelt op de ambtenaren die vóór hun indiensttreding blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren in een plaats, gelegen op meer dan 25 km afstand van de zetel der Gemeenschap. Bijgevolg moet worden aangenomen dat artikel 9 van het ter uitvoering van het Statuut gegeven Algemeen Reglement met de uitdrukking „de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren" ziet op de plaats waar de betrokkene blijvend woonde en zijn vroegere werkzaamheden uitoefende.
4. Het begrip „plaats van herkomst" verschilt van het begrip „plaats waar zij (de ambtenaren) vóór hun indiensttreding woonachtig waren". De „plaats van herkomst" is een technische term welke tot functie heeft de plaats aan te duiden die in aanmerking moet worden genomen voor de forfaitaire betaling der kosten van de jaarlijkse of halfjaarlijkse reis.
5. De intrekking met terugwerkende kracht van een onrechtmatig of onjuist besluit is in het algemeen aan zeer strenge voorwaarden onderworpen; daarentegen blijft de opheffing van zodanig besluit voor de toekomst te allen tijde mogelijk.
6. In het ambtenarenrecht kan de onregelmatige toekenning of verdere uitkering van bezoldigingselementen geen verkregen rechten doen ontstaan van dien aard dat zij tegen een intrekking kunnen worden ingeroepen.
7. De administratieve klachten in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut zijn aan geen enkel vormvoorschrift onderworpen; haar inhoud moet door de administratie worden geïnterpreteerd en verstaan met de zorgvuldigheid die een grote en deugdelijk toegeruste organisatie jegens haar justitiabelen, met inbegrip harer personeelsleden, betaamt. Al kan de betrokkenen niet worden verboden zich in dit stadium van de bijstand van een advocaat te voorzien, dan is dit toch hun eigen keus welke in geen geval ten laste van de desbetreffende instelling kan worden gebracht.
8. De vordering tot vergoeding der schade welke een betrokkene heeft geleden doordat hij een advocaat heeft geraadpleegd ten einde zich met het oog op de eventuele indiening van een klacht te doen voorlichten over zijn rechtspositie, kan vexatoir worden geacht.

In de zaak 54/77,

ANTOON HERPELS, ambtenaar van de Commissie der Europese Gemeenschappen, wonende te Vossem, ten deze vertegenwoordigd door J. Putzeys en X. Leurquin, advocaten te Brussel, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G.Nickts, deurwaarder aldaar, Boulevard Royal nr. 17,

verzoeker,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Griesmar, als gemachtigde, bijgestaan door

D. Sorasio-Allo, lid van de juridische dienst van de Commissie, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van het besluit der Commissie van 18 januari 1977 waarbij de door verzoeker op 12 april en 30 juni 1976 ingediende klachten werden afgewezen, veroordeling van de Commissie om verzoeker met ingang van 1 januari 1976 in het genot te stellen van de ontheemdingstoelage en vergoeding van de door verzoeker geleden materiële schade,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

samengesteld als volgt: G. Bosco, president, 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, de vorderingen alsmede de middelen en argumenten van partijen als volgt kunnen worden samengevat:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

Verzoeker, van Belgische nationaliteit, is ambtenaar bij de Commissie der Europese Gemeenschappen. Hij trad op 18 september 1961 in dienst bij de Hoge Autoriteit der EGKS te Luxemburg. Daar hij zijn woonplaats te Luxemburg vestigde, genoot hij de separatievergoeding, welke met ingang van 1 januari 1968 krachtens het nieuwe personeelsstatuut werd vervangen door een ontheemdingstoelage.

In juni 1968 werd verzoeker van Luxemburg naar Brussel overgeplaatst waar hij in het genot van de ontheemdingstoelage werd gesteld.

Bij een nota van 19 januari 1976 van het Hoofd van de dienst „Individuele rechten en voorrechten" werd aan verzoeker medegedeeld dat „het Directoraat-generaal Financiële Controle de verdere uit-

kering der ontheemdingstoelage heeft geweigerd", daar hij gedurende de aan zijn indiensttreding bij de Hoge Autoriteit voorafgaande periode te Brussel woonde. In deze nota werd voorts gezegd dat verzoeker van de verdere behandeling der onderhavige aangelegenheid op de hoogte zou worden gehouden. Verzoeker diende tegen deze nota overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen een op 12 april 1976 ingeschreven klacht in.

Bij nota van 8 april 1976 bevestigde de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer aan verzoeker dat hem de ontheemdingstoelage met ingang van 1 januari 1976 werd ontnomen. Tegen deze nota diende verzoeker eveneens een, op 30 juni 1976 ingeschreven, klacht in.

Het antwoord van de Commissie van 18 januari 1977 waarbij beide klachten uitdrukkelijk werden afgewezen, werd aan verzoeker op 27 januari 1976 ter kennis gebracht.

Verzoeker heeft het onderhavige beroep, ter griffie ingekomen op 26 april 1976, ingesteld tegen dit uitdrukkelijk afwijzende besluit.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie over te gaan tot de mondelinge behandeling.

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

— het bestreden uitdrukkelijk afwijzende besluit nietig te verklaren;

— te verstaan dat verzoeker recht heeft op de voortgaande uitkering van de ontheemdingstoelage en verweerster te veroordelen tot uitkering aan verzoeker van deze toelage met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1976, te vermeerderen met de wettelijke interessen ad 8 % over het tijdvak van 1 januari 1976 tot de dag van betaling van het achterstallige;

— te verstaan dat verzoeker door toedoen van verweerster tevens materiële schade heeft geleden welke is vast te stellen op BFR 15 000;

— verweerster in de kosten te verwijzen;

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

— het onderhavige beroep in zijn geheel niet ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

De *Commissie* meent dat het onderdeel van de vordering, strekkende tot toekenning van BFR 15 000 ter vergoeding van een beweerdelijk door verzoeker geleden schade uit hoofde van het feit „dat hij zich genoodzaakt zag kosten voor juridisch advies" te maken, niet ontvankelijk is. Zodanige eis werd in geen enkele voorafgaande vordering of klacht ex artikel 90 van het Statuut gesteld en werd eerst met het beroep in rechte geldend gemaakt.

De Commissie werpt voorts het middel van niet-ontvankelijkheid op tegen het gehele beroep, in al zijn onderdelen, wegens verval van recht krachtens artikel 90 van het Statuut.

Het besluit van het Hoofd van de dienst „Individuele rechten en voorrechten", het volgens de Commissie bevoegde gezag (zie bijlage XVIII tot het verweerschrift), was gedagtekend 19 januari 1976. De daarop volgende administratieve klacht werd ingeschreven op 12 april 1976; de stilzwijgende afwijzing van deze klacht kreeg haar beslag op 12 augustus 1976. Verzoeker kon derhalve tot 12 november 1976 een beroep aan-

hangig maken; hij heeft zich evenwel eerst op 26 april 1977 tot het Hof gewend, dat wil zeggen met een vertraging van vijf maanden.

Het bestaan van de nota van de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer van 8 april 1976 en de daarop volgende indiening van een op 30 juni 1976 ingeschreven klacht hebben geen gevolg voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep. Daar de stilzwijgende afwijzing van de klacht op 30 oktober 1976 vaststond, had verzoeker tot 30 januari 1977 gelegenheid tot het instellen van beroep. Doordat de uitdrukkelijke afwijzing door de Commissie van deze tweede klacht, evenals trouwens van de eerste, hem op 27 januari 1977 — vóór de afloop van de beroepstermijn — was medegedeeld, werd de beroepstermijn overeenkomstig artikel 91, lid 3, van het Statuut voor verzoeker heropend. Men zou dus kunnen menen, dat het bij het Hof op 26 april 1977 aangebrachte beroep ontvankelijk is voorzover zijn voorwerp identiek is met dat van de tweede klacht, doch dat op genoemde datum het recht alsnog aanspraken uit de eerste klacht geldend te maken inmiddels vervallen was.

Beide klachten hebben evenwel hetzelfde voorwerp, daar de tweede klacht ten opzichte van de eerste geen enkele supplementaire aanspraak bevat. Derhalve kan het feit van de tweede klacht niet tot gevolg hebben, dat verzoeker het Hof nog mocht adiëren, terwijl de met de eerste klacht aangevangen beroepstermijn reeds sinds enkele maanden was verstreken.

Bovendien was de tweede klacht gericht tegen een handeling van zuiver bevestigende aard welke, als zodanig, niet bezwarend en dus geen voorwerp van beroep kon zijn. (Arresten van het Hof van 14 april 1970, in de zaak 24/69, Nebe t. Commissie der EG, 8e overweging, Jurispr. 1970, blz. 152; van 8 februari 1973, in de zaak 56/72, Goeth-Van der Schueren t. Commissie der EG, Jurispr. 1973, blz. 186; van 8 mei 1973, in de zaak 33/72, Gunella t. Commissie der EG, 10e overweging, Jurispr. 1973, blz. 481; van 15 juni 1976, in de zaak 1/76, Wack t. Commissie der EG, 7e overweging, Jurispr. 1976, blz. 1023.

Wat de vordering tot schadevergoeding betreft stelt *verzoeker* met verwijzing naar 's Hofs arrest van 1 juli 1976 (zaak 58/75, Sergy, Jurispr. 1976, blz. 1139), dat de onwettige opheffing van het besluit waarbij hem de toelage werd toegekend, hem ertoe gebracht heeft kosten te maken en aldus een supplementaire schade heeft berokkend welke haar directe oorzaak vond in het voorwerp van de administratieve klacht.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het gehele beroep betoogt verzoeker dat het enige bezwarende besluit dat is, hetwelk de nota van 8 april inhield, daar immers de eerste nota van 19 januari niet meer bevatte dan een mededeling inzake een conservatoire maatregel van financieel technische aard. Bovendien was het Hoofd van dienst in ieder geval tot het nemen van zodanig besluit „ratione materiae" onbevoegd.

Het in de nota van 8 april vervatte besluit is niet van zuiver bevestigende aard. Verweerster had het administratieve dossier opnieuw onderzocht, hetgeen toen tot een geheel nieuw besluit met een nieuwe beroepstermijn heeft geleid.

Uit het antwoord van de Commissie van 18 januari 1976 blijkt bovendien dat het de tweede administratieve klacht was die betrekking had op het enige bezwarende besluit.

Bij dupliek handhaaft *verweerster* haar stelling dat verzoeker de termijnen waarover hij beschikte om zich na de stilzwijgende afwijzing van de eerste klacht tot het Hof te wenden, heeft laten verlopen.

Vervolgens onderzoekt zij de aard der nota van de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer van 8 april 1976. Het staat vast dat, wat de aangevoerde gronden betreft, beide klachten hetzelfde voorwerp hadden, een punt dat, naar de Commissie meent, in verzoekers repliek niet wordt betwist. Hieruit volgt dat de tweede klacht slechts dan de basis voor een beroep bij het Hof had kunnen vormen, indien de eerste klacht tegen een zuiver preparatoire en niet beschikkende handeling was gericht. Verweerster heeft reeds alle elementen onderstreept waaruit blijkt dat, integendeel, het uitgangspunt voor de eerste klacht in een werkelijk besluit was gelegen, terwijl de nota van 8 april van zuiver bevestigende aard was.

Dit bevestigende karakter blijkt uit de eenvoudige constatering dat de nota van 8 april 1976 rechtens noch feitelijk ook maar enige wijziging bracht in de situatie van verzoeker en dat zij geen enkel nieuw element bevatte. Ook is er geen sprake van enig beginsel dat een hernieuwd onderzoek van de administratieve situatie altijd tot een nieuw besluit moet leiden waardoor de beroepstermijn heropend zou worden.

Ten gronde

Verzoeker draagt de volgende middelen voor:

A — Het beroep tot nietigverklaring

— schending van artikel 97, lid 4, van het Personeelsstatuut der EGKS, hetwelk bij artikel 2, laatste lid, van verordening nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 (PB 1968, L 56), houdende vaststelling van het Statuut der ambtenaren der Europese Gemeenschappen, werd gehandhaafd;

— schending van een verkregen recht op het genot van de ontheemdingstoelage;

— schending van het gerechtvaardigd vertrouwen.

B — De vordering tot schadevergoeding

Verzoeker heeft een materiële schade geleden die bij toekenning van de ontheemdingstoelage met terugwerkende kracht niet adequaat zou worden vergoed. Hij was genoodzaakt een advocaat te raadplegen over zijn rechtspositie en moest daartoe een voorschot op honoraria voldoen hetwelk hem dient te worden gerestitueerd.

A — 1. Het eerste middel

Verzoeker stelt, dat hij krachtens het oude Personeelsstatuut der EGKS aanspraak heeft op de separatievergoeding.

Verweerster wijst allereerst op de in casu toepasselijke statutaire bepalingen. Artikel 97, lid 4, van het Statuut van de ambtenaren der EGKS van 1962 bepaalt:

„Indien de in artikel 93 bedoelde ambtenaar als gevolg van een wijziging van zijn standplaats niet meer voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van bijlage VII voor toekenning van de ontheemdingstoelage, blijft hij niettemin in het genot dezer toelage indien hij op grond van het oude personeelsstatuut van de EGKS recht zou hebben op separatievergoeding."

Uit deze bepaling volgt dat verzoeker na zijn tewerkstelling te Brussel op de ontheemdingstoelage slechts aanspraak zou kunnen maken indien het oude EGKS-Statuut hem in dat geval recht zou geven op handhaving der separatievergoeding. Dit punt is geregeld in artikel 9 van het Algemeen Reglement van de Gemeenschap (1956), gehecht aan het Personeelsstatuut der EGKS:

„a) De ambtenaren, die aan de in artikel 47 sub 3 van het Statuut gestelde voorwaarden voldoen, hebben recht op een separatievergoeding . . .

b) De ambtenaren, aan wie een andere standplaats wordt toegewezen en die zich dientengevolge in een

nieuwe verblijfplaats moeten vestigen, welke minder dan 25 kilometer van de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren, verwijderd is, verliezen het recht op de sub a) vastgestelde vergoeding;"

Artikel 47 van het Personeelsstatuut waarnaar deze bepaling verwijst luidt:

„Krachtens het Algemeen Reglement van de Gemeenschap worden onder de in dit Statuut vermelde voorwaarden vastgesteld:

...

3. het bedrag van de standplaatsvergoeding, welke aan alle ambtenaren wordt toegekend, alsmede de separatievergoeding, toegekend aan die ambtenaren, die vóór de aanvang hunner werkzaamheden blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren in een plaats, gelegen op meer dan 25 km afstand van de zetel der Gemeenschap;

. . ."

Uit het geheel van deze bepalingen volgt duidelijk dat verzoeker slechts aanspraak op handhaving dezer toelage zou kunnen maken, indien hij het bewijs levert dat de plaats waar hij vóór zijn indiensttreding in Luxemburg verbleef, op meer dan 25 kilometer van zijn nieuwe woonplaats, namelijk Brussel, is gelegen.

Het Hof moet derhalve beslissen of verzoekers woonplaats vóór zijn indiensttreding bij de EGKS Wevelgem was, gelijk verzoeker stelt — een plaats op meer dan 25 kilometer van Brussel gelegen — dan wel Brussel, gelijk de Commissie bij het nemen van het bestreden besluit heeft aangenomen.

Uit het dossier blijkt, dat verzoeker zonder onderbreking gedurende een periode van twee jaren vóór zijn vertrek naar Luxemburg te Brussel heeft gewoond. Om aan te tonen dat zijn vroegere woonplaats Wevelgem was, kan verzoeker zich slechts beroepen op een bewijs van inschrijving in het bevolkingsregister van deze plaats. In dit bewijs, gedateerd 19 september 1961, wordt verklaard dat verzoeker in het bevolkingsregister van Wevelgem was ingeschreven sedert 15 september 1961, dat wil zeggen drie dagen vóór zijn indiensttreding te Luxemburg.

Het begrip „de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren" in artikel 9, sub b, van het Algemeen Reglement moet in verband gebracht worden met het begrip omschreven in artikel 47 van het Statuut waar gesproken wordt van de plaats waar „zij (de ambtenaren) blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren".

Verweerster meent dan ook dat verzoekers vroegere woonplaats Brussel was en dat hij bijgevolg niet voldeed aan de voorwaarde voor handhaving der ontheemdingstoelage, welke hem dan ook terecht werd ontnomen.

In zijn repliek stelt *verzoeker,* dat slechts acht moet worden geslagen op de bepaling welke artikel 9, sub b, van het Algemeen Reglement der Gemeenschap van 1956 bevat over het verlies der toelage. In de zin van deze bepaling was zijn woonplaats Wevelgem en niet Brussel. De Hoge Autoriteit heeft vastgesteld dat verzoekers plaats van herkomst ten tijde van zijn indiensttreding Wevelgem was, hetgeen de Commissie in 1968 heeft bevestigd.

Indien de toekenning der separatievergoeding al afhankelijk was van het gedurende zes maanden wonen op een vaste verblijfplaats, dan geldt deze voorwaarde toch niet meer voor het intrekken der toelage wanneer de ambtenaar door de instelling waarbij hij in dienst is, een andere standplaats wordt toegewezen.

De woonplaats van een ambtenaar op het ogenblik van zijn aanwerving is de plaats van zijn gewone verblijf. Wordt bovendien de keus uitdrukkelijk zó bepaald, dat de wettelijke woonplaats met die gewone verblijfplaats samenvalt, dan is iedere twijfel uitgesloten.

Uit de stukken van het dossier blijkt, dat verzoekers woonplaats Wevelgem was.

Verweerster merkt bij dupliek op dat verzoeker niet heeft betwist dat de regelmatigheid van de door hem van 1968 tot einde 1975 genoten ontheemdingstoelage afhangt van het antwoord op de vraag welke zijn woonplaats was vóór zijn indiensttreding bij de Hoge Autoriteit.

Ook de repliek bevat geen spoor van betwisting der objectieve gegevens waarop verweerster zich heeft beroepen ten bewijze dat verzoekers vroegere woonplaats Brussel was.

Het begrip „vroegere (dat wil zeggen aan de indiensttreding voorafgaande) woonplaats" mag niet gelijkgesteld worden met het begrip „plaats van herkomst". Dit laatste begrip houdt rekening met het „centrum van de belangen" van de ambtenaar en kan later worden herzien, terwijl het eerste berust op objectieve, materiële elementen, welke in elk geval reeds vóór de indiensttreding moeten hebben bestaan.

De Belgische regeling betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters, met name het Koninklijk Besluit van 1 april 1960 (Belgische Staatscourant van 30 april 1960), omschrijft de inschrijvingsplicht. Zij die afwisselend in twee of meer gemeenten wonen, moeten zich in het register van elk dezer plaatsen doen inschrijven. Betrokkene heeft aan deze verplichting niet voldaan, hetgeen nog verder voedsel geeft aan de overtuiging dat Brussel zijn uitsluitende woonplaats was.

2. Tweede en derde middel (schending van een verkregen recht en van het gerechtvaardigd vertrouwen)

Verzoeker stelt, dat geen enkele administratieve autoriteit die een definitief besluit heeft genomen waarbij een subjectief recht wordt gevestigd, dit nadien mag intrekken, ook al zou dat besluit onwettig zijn.

Het gerechtvaardigd vertrouwen werd geschonden, daar de Commissie niet na verloop van zeven en een half jaar een definitief geworden handeling kon intrekken zonder dusdoende onrechtmatig te haren voordele een evenwicht van tevoren vaststaande belangen te verstoren; bovendien bracht het bestaan van een formeel besluit alsmede het achterwege blijven van iedere procedure tot herziening daarvan de rechtmatige overtuiging met zich dat de ontheemdingstoelage aan verzoeker zou worden doorbetaald.

Verweerster antwoordt hierop, dat zij, daar de toekenning der ontheemdingstoelage aan verzoeker sedert 1968 onregelmatig was en er zich sindsdien geen wijziging in de omstandigheden had voorgedaan die de betaling daarvan zou hebben kunnen rechtvaardigen, volkomen gerechtigd en zelfs verplicht was de toelage in te trekken zodra de begane onregelmatigheid te harer kennis kwam.

Op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie (arresten van 12 juli 1957 in de gevoegde zaken 7/56, 3 tot 7/57, Algera cs. t. Gemeenschappelijke Vergadering EGKS, Jurispr. 1961, blz. 87; van 1 juni 1961 in de zaak 15/60, Simon t. Hof van Justitie, Jurispr. 1961, blz. 233; van 24 juni 1976 in de zaak 56/76, Elz t. Commissie der EG, Jurispr. 1976, blz. 1097), meent verweerster, dat naar 's Hofs oordeel een onregelmatige handeling geen „verkregen recht" kan doen ontstaan. De noodzaak de wettigheid te herstellen vindt haar grenzen slechts in de eisen van rechtszekerheid en niet in een belemmering als gevolg van de onaantastbaarheid van bepaalde rechten. Deze eisen verzetten zich geenszins tegen intrekking van onregelmatige besluiten en dit zonder enige termijnvoorwaarde.

Volgens deze interpretatie zijn verzoekers argumenten, ontleend aan de schending van een beweerdelijk verkregen recht, van iedere grond ontbloot evenals die welke, met een beroep op het tijdver-

loop gedurende hetwelk het voordeel werd genoten, het middel „schending van een gerechtvaardigd vertrouwen" moeten ondersteunen.

Men zou kunnen veronderstellen, dat het Hof in de zaak Elz (arrest van 24 juni nr. 56/76, Jurispr. blz. 1097) te verstaan heeft willen geven dat er — op het punt van de intrekking — een onderscheid bestaat tussen onregelmatige, individuele rechtscheppende handelingen en handelingen die uitsluitend de erkenning van een recht inhouden. Gesteld dat het Hof de onvoorwaardelijke intrekking van onregelmatige individuele handelingen slechts geoorloofd acht voor zover daarbij geen rechten worden gevestigd, dan blijkt bij beschouwing van de feitelijke gegevens en uit de opvattingen op dit punt in de verschillende nationale rechtsstelsels dat de toekenning der ontheemdingstoelage kennelijk tot laatstgenoemde categorie behoort.

Wat betreft het verstoren van het „evenwicht van belangen" merkt verweerster op, dat het Hof dit begrip bij de berechting van geschillen tussen ambtenaren en communautaire instellingen nimmer heeft gebezigd. De tussen deze partijen bestaande rechtsbetrekking alsmede de feiten en omstandigheden van de onderhavige casus verzetten zich er tegen dat op dit element acht wordt geslagen.

In zijn repliek betoogt *verzoeker* dat bij gebreke van een tekst ter regeling van de intrekking ener eenzijdige administratieve handeling — gelijk bij voorbeeld artikel 41 van bijlage VIII bij het Statuut van de ambtenaren — moet worden beslist dat de toekenning ener ontheemdingstoelage niet herzien, noch ook — a fortiori — kan worden ingetrokken, zelfs niet ingeval een vergissing is begaan.

Een onderzoek van de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Franse, Duitse en Belgische rechtsstelsels leert het volgende.

De rechtsregels voor de intrekking van individuele onregelmatige handelingen in het gemeenschapsrecht stellen als voorwaarde voor de wettigheid van zodanige intrekking dat zij binnen een redelijke termijn, van ten hoogste drie jaar, plaats vindt. Deze oplossing stemt overeen met die van de rechtsstelsels der Lid-Staten.

De communautaire rechtspraak daarentegen toont zich vooruitstrevender dan de nationale jurisprudenties, in zover zij het traditionele en met eindeloze moeilijkheden gepaard gaande onderscheid laat varen tussen de rechtscheppende en rechterkennende handelingen en aanneemt dat, wanneer de redelijke termijn eenmaal is verstreken, de onregelmatige handeling, van welke aard ook, niet meer kan worden ingetrokken.

Dit streven de individuele en sociale rechten van de onderdanen der Lid-Staten in ruimere mate te beschermen, is in het bijzonder van belang wanneer de oorspronkelijke handeling door het administratief gezag concreet werd neergelegd in een geschrift dat het na gehouden onderzoek door het bevoegde orgaan genomen besluit behelst.

In het onderhavige geval noopt dit tot de conclusie dat de nota van 5 juli 1968 houdende de toekenning der ontheemdingstoelage, een door het gezag genomen individueel besluit vormt van geldelijke aard en voortvloeiend uit verzoekers tewerkstelling te Brussel.

Verzoeker handhaaft zijn stelling, dat hij een verkregen recht heeft op de voortgezette uitkering van de ontheemdingstoelage.

Wat het derde middel betreft, kan verzoeker niet inzien in hoeverre de statutaire band tussen een ambtenaar en zijn administratie het algemeen beginsel der bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen zou kunnen wijzigen, laat staan buiten werking stellen.

Er bestaat geen enkele grond van hoger algemeen belang welke de intrekking der ontheemdingstoelage zou kunnen rechtvaardigen, terwijl voorts geen en-

kele tekst die intrekking uitdrukkelijk voorziet.

Verzoeker persisteert bij deze middelen.

In haar dupliek betoogt *verweerster,* dat de vroegere rechtspraak van het Hof niets overlaat van verzoekers stelling dat de intrekking met terugwerkende kracht, dan wel de beëindiging voor de toekomst, van de ontheemdingstoelage bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in andere zin in alle gevallen is uitgesloten.

Zij is ervan overtuigd dat de reeds door het Hof gedane uitspraken inzake de intrekking van onregelmatige individuele handelingen de gegrondheid van het bestreden besluit, waarbij verzoeker de ontheemdingstoelage werd ontnomen, duidelijk bevestigen.

Niets in 's Hofs rechtspraak duidt erop dat het Hof ter zake van intrekkingen met terugwerkende kracht het begrip redelijke termijn zou willen bezigen.

Verweerster kan verzoeker evenmin volgen in diens stelling dat uit de rechtspraak van het Hof zou volgen dat intrekking ex nunc slechts mogelijk is bij gebreke van een uitdrukkelijk besluit of ingeval van een eenvoudig verzuim of dulden van de overheid. Deze stelling zou er toe leiden, dat iedere mogelijkheid van intrekking, zelfs ex nunc, van elke onregelmatige „handeling" is uitgesloten.

Verweerster handhaaft haar bewering in het verweerschrift met betrekking tot de onderscheiding tussen rechtscheppende en zuiver rechterkennende handelingen. Verzoekers repliek bevat geen enkel argument ter weerlegging van verweersters voorafgaande beschouwingen.

B — De vordering tot schadevergoeding

Verweerster stelt vast, dat verzoeker ook niet één middel voordraagt dat zijn aanspraak op schadeloosstelling ten bedrage van vijftien duizend franken — honoraria van zijn raadsman — zou kunnen rechtvaardigen. Zij beperkt zich dan ook tot de opmerking dat er naar de algemene beginselen van de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad slechts dan een recht op schadevergoeding ontstaat indien verzoeker schade heeft geleden door toedoen van de verweerder en indien diens handelen een onrechtmatige daad heeft opgeleverd.

Verzoeker antwoordt dat, indien het beroep tot nietigverklaring mocht slagen, de kosten waarin verweerster zou worden verwezen slechts de kosten van het geding voor het Hof zouden dekken. Ten gevolge van verweersters onrechtmatig handelen heeft verzoeker zich echter, met name in het stadium van de „administratieve klacht", genoodzaakt gezien een advocaat te raadplegen. Er bestaat derhalve een rechtstreeks causaal verband tussen deze kosten en de onrechtmatige daad van de Commissie. Ook deze schade dient verweerster te vergoeden.

Bij dupliek verwijst *verweerster* naar de in haar verweerschrift aangevoerde argumenten.

IV — Mondelinge behandeling

Overwegende dat partijen ter terechtzitting van 12 januari 1978 in hun pleidooien zijn gehoord;

dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 februari 1978 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoeker bij op 26 april 1977 ten Hove ingekomen verzoekschrift beroep in de zin van artikel 91, lid 3, Ambtenarenstatuut heeft ingesteld tot 1) nietigverklaring van de weigering hem in het genot der ontheemdingstoelage te laten en 2) veroordeling van de Gemeenschap hem de materiële schade te vergoeden welke hij zou hebben geleden doordat hij genoodzaakt was advies in te winnen ter opheldering van zijn rechtspositie;

2 Overwegende dat verzoeker, van Belgische nationaliteit, op 18 september 1961 bij de Hoge Autoriteit der EGKS te Luxemburg in dienst is getreden en vanaf die datum een separatievergoeding heeft ontvangen, welke in het éne algemene Ambtenarenstatuut als ontheemdingstoelage werd aangeduid;

3 dat hij, na in juni 1968 van Luxemburg naar Brussel te zijn overgeplaatst, in het genot van de ontheemdingstoelage is gebleven;

4 dat bij een algemene financiële controle het bevoegde directoraat-generaal het genot van deze toelage sedert verzoekers overplaatsing naar Brussel onregelmatig heeft geoordeeld en de verdere uitkering daarvan met ingang van 1 januari 1976 heeft geweigerd;

5 dat verzoeker een eerste administratieve klacht als bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut heeft ingediend, welke op 12 april 1976 is ingeschreven;

6 dat de bevoegde directeur-generaal verzoeker intussen bij brief van 8 april had medegedeeld dat hij na onderzoek zijn aanvankelijke intrekkingsbesluit bevestigde, doch had besloten hem „ad personam" een overbruggingstoelage toe te kennen ter compensatie van de gederfde ontheemdingstoelage totdat deze zou worden goedgemaakt door toekomstige salarisverhogingen;

7 dat verzoeker vervolgens op 28 juni 1976 een nieuwe klacht, strekkende tot vernietiging van dit besluit van de directeur-generaal, heeft ingediend;

8 dat in antwoord op deze klachten de Commissie zelf bij brief van 27 januari 1977 de genomen besluiten heeft bekrachtigd, daarbij nader mededelend dat

de overbruggingstoelage slechts geleidelijk zou worden gedelgd naar gelang van de salarisverhogingen en niet van de verhogingen der bezoldiging als gevolg van de stijging der gezinslasten van betrokkene;

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

9 Overwegende dat de Commissie betoogt dat het beroep tot nietigverklaring tardief is, daar de eerste klacht van verzoeker op 12 april 1976 werd ingeschreven, zodat bij uitblijven van een uitdrukkelijk antwoord binnen een termijn van drie maanden de betrokkene krachtens artikel 90, lid 2, Statuut tot 12 november 1976 beroep kon instellen tegen de stilzwijgende afwijzing van zijn klacht;

10 dat het op 27 april 1977 ingestelde beroep derhalve niet ontvankelijk is;

11 Overwegende dat de Commissie hiermede miskent dat het aanvankelijke besluit van januari 1976 inhoudelijk is gewijzigd, allereerst door de brief van de directeur-generaal van 8 april 1976 waarbij verzoeker een overbruggingstoelage werd toegekend, en vervolgens door het antwoord van de Commissie waarbij de wijze van beëindiging der toelage nader werd aangegeven;

12 dat de Commissie weliswaar beweert dat het besluit tot intrekking der ontheemdingstoelage duidelijk dient te worden onderscheiden van dat waarbij de overbruggingstoelage werd toegekend en dat slechts het eerste dezer beide besluiten het voorwerp van het beroep vormt;

13 dat beide besluiten evenwel nauw met elkander verband houden en doen zien dat het besluit tot intrekking van de ontheemdingstoelage bij herhaling is onderzocht zoniet op zijn rechtvaardiging rechtens, dan toch op zijn gevolgen naar billijkheid;

14 dat derhalve de op 27 januari door verzoeker ontvangen brief der Commissie niet mag worden beschouwd als een eenvoudige bevestiging der voorafgaande besluiten, doch veeleer als de definitieve uitslag van een hernieuwd onderzoek van verzoekers positie;

15 dat mitsdien het beroep tegen het in die brief vervatte besluit ontvankelijk is;

16 Overwegende dat de Commissie voorts betoogt dat verzoeker niet ontvankelijk is in zijn vordering tot schadevergoeding, daar deze vordering niet het voorwerp van een administratieve klacht is geweest;

17 Overwegende dat uit het verzoekschrift blijkt, dat deze vordering slechts is ingesteld voor het geval de bestreden weigering zou worden vernietigd, zodat zij niet reeds in de door verzoeker tot verweerster gerichte klachten uitdrukkelijk behoefde te worden vermeld;

18 dat het bovendien van belang is dat het Hof over de gegrondheid van zodanige vorderingen uitspraak kan doen;

19 dat verzoeker derhalve in zijn vordering tot schadevergoeding dient te worden ontvangen;

Ten gronde

Het beroep tot nietigverklaring

20 Overwegende dat volgens de thans geldende bepalingen van het Statuut de ontheemdingstoelage wordt toegekend aan de ambtenaar „die niet de nationaliteit bezit van de staat op welks grondgebied in Europa zijn standplaats is gelegen, en die deze ook nooit heeft bezeten" of die zich in een vergelijkbare situatie bevindt;

21 dat artikel 106 van het Statuut evenwel bepaalt: „Aan de ambtenaar die vóór de toepassing van dit statuut de separatievergoeding genoot, doch voor de toekenning van de ontheemdingstoelage niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van bijlage VII, wordt het bedrag toegekend dat hij als separatievergoeding zou hebben ontvangen bij toepassing van de bezoldigingsregeling die vóór de inwerkingtreding van dit statuut gold";

22 dat de voorwaarden voor toekenning van deze separatievergoeding welke in het personeelsstatuut der EGKS was voorzien, verschillen van die voor de ontheemdingstoelage inzonderheid door het feit dat daarop recht hadden de „ambtenaren, die vóór de aanvang hunner werkzaamheden blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren in een plaats gelegen op meer dan 25 km afstand van de zetel der Gemeenschap" (artikel 47, lid 3, van het Personeelsstatuut);

23 dat het ter uitvoering van het Personeelsstatuut gegeven en gelijktijdig daarmede in werking getreden Algemeen Reglement in zijn artikel 9, sub b, nader bepaalde: „De ambtenaren, aan wie een andere standplaats wordt toegewezen en die zich dientengevolge in een nieuwe verblijfplaats moeten vestigen, welke minder dan 25 kilometer van de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren, verwijderd is, verliezen het recht op de ... vergoeding";

24 Overwegende dat verzoeker de intrekking der ontheemdingstoelage met deze bepalingen in strijd acht met name daar zij gegrond is op de overweging dat zijn woonplaats vóór zijn indiensttreding bij de EGKS Brussel zou zijn geweest, terwijl uit zijn persoonsdossier duidelijk blijkt dat hij bij de indiensttreding de gemeente Wevelgem als „plaats van herkomst" had opgegeven, een plaats die op meer dan 25 km afstand van zijn huidige standplaats en woonplaats is gelegen;

25 dat hij namelijk enkele dagen vóór zijn aanwerving door de Hoge Autoriteit zijn Belgische woonplaats opnieuw te Wevelgem, de woonplaats van zijn ouders, had gevestigd en aan de bevoegde diensten van de Hoge Autoriteit had verklaard dat deze gemeente als zijn plaats van herkomst moest worden aangemerkt;

26 dat derhalve op het tijdstip van zijn indiensttreding Wevelgem en niet Brussel zijn woonplaats was, zodat de bepaling van genoemd artikel 9, sub b), op hem niet van toepassing is;

27 Overwegende dat deze bepaling in haar context moet worden gelezen;

28 dat, gelijk hierboven overwogen, artikel 47 van het Personeelsstatuut der EGKS doelt op de ambtenaren die vóór hun indiensttreding blijvend en sedert meer dan zes maanden woonachtig waren in een plaats, gelegen op meer dan 25 km afstand van de zetel der Gemeenschap;

29 dat bijgevolg moet worden aangenomen dat artikel 9 van het algemeen reglement met de uitdrukking „de plaats waar zij vóór hun indiensstreding woonachtig waren" ziet op de plaats waar de betrokkene blijvend woonde en zijn vroegere werkzaamheden uitoefende;

30 dat de omstandigheid dat verzoeker, juist vóór zijn indiensttreding, zijn Belgisch domicilie verlegde naar de plaats waar zijn ouders woonden en deze als „plaats van herkomst" heeft aangeduid, geen wijziging vermocht te brengen in de plaats waar hij woonachtig was in de zin van voormeld artikel 9;

31 dat toch zowel in de destijds geldende regeling als in het huidige Statuut „de plaats van herkomst" een technische term is welke een andere functie heeft dan het in artikel 47 van het Personeelsstatuut EGKS en artikel 9 van het algemeen reglement bedoelde begrip, namelijk om de plaats aan te duiden welke in aanmerking moet worden genomen voor de forfaitaire betaling der kosten van de jaarlijkse of halfjaarlijkse reis van de standplaats naar de plaats van herkomst, een materie die thans geregeld is in de artikelen 7 en 8 van bijlage VII van het Statuut;

32 dat artikel 7, lid 3, bepaalt: „De plaats van herkomst van de ambtenaar wordt bij zijn indiensttreding vastgesteld; hierbij wordt rekening gehouden met de plaats van aanwerving of met de plaats die het centrum van zijn belangen vormt", een formulering welke duidelijk doet zien, dat het hier gebezigde begrip verschilt van het begrip „de plaats waar zij vóór hun indiensttreding woonachtig waren";

33 Overwegende dat verzoeker mitsdien geacht moet worden aan de voorwaarde van artikel 9, sub b), van het Algemeen Reglement te voldoen en dat de grief van onwettigheid derhalve moet worden verworpen;

34 Overwegende dat verzoeker voorts als tweede middel aanvoert dat het bestreden besluit een verkregen recht schendt daar hij sinds 1968 in het genot van de separatievergoeding was geweest;

35 dat hij met zijn derde middel klaagt over schending van het gerechtvaardigd vertrouwen;

36 dat de Commissie niet na verloop van zeven en een half jaar onrechtmatig in haar eigen voordeel „een evenwicht van tevoren vaststaande belangen mocht verstoren" ten einde een beweerdelijk door haar diensten begane vergissing te herstellen;

37 Overwegende dat deze beide middelen in casu samenvallen en dus ook tezamen kunnen worden behandeld;

38 dat weliswaar de intrekking met terugwerkende kracht van een onrechtmatig of onjuist besluit in het algemeen aan zeer strenge voorwaarden is onderworpen, doch de opheffing van zodanig besluit voor de toekomst te allen tijde mogelijk blijft;

39 dat in ieder geval in het ambtenarenrecht de onregelmatige toekenning of verdere uitkering van bezoldigingselementen geen verkregen rechten kan doen ontstaan van dien aard dat zij tegen een intrekking kunnen worden ingeroepen;

40 dat het Statuut zelf in artikel 85 inzake de terugvordering van hetgeen onverschuldigd werd betaald, dit onderscheid bevestigt door die terugvordering aan welomschreven voorwaarden te onderwerpen, doch implicite de staking van onverschuldigde uitkeringen toe te laten;

41 dat ambtenaren, die geacht worden deze bepaling te kennen, zich derhalve ten deze niet op een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen beroepen;

42 dat de middelen van verzoeker derhalve niet kunnen slagen en zijn beroep tot nietigverklaring moet worden verworpen;

De vordering tot schadevergoeding

43 Overwegende dat verzoeker naar zijn zeggen „vanwege de intrekking ... der toelage" genoodzaakt was advies in te winnen ter opheldering van zijn rechtspositie en daartoe een voorschot op advocatenhonoraria heeft moeten voldoen;

44 dat deze bedragen hem dienen te worden vergoed, weshalve hij vordert dat de Commissie zal worden veroordeeld tot betaling ener schadevergoeding, welke hij op vijftien duizend franken begroot;

45 Overwegende dat de kosten voor raadpleging van een advocaat in het stadium der administratieve klachten moeten worden onderscheiden van de verschuldigde honoraria voor de bijstand van een advocaat in de gerechtelijke procedure;

46 dat het bij de in artikel 90 van het Statuut geregelde preliminaire fase gaat om een debat tussen de, zonder bijstand van een advocaat optredende, ambtenaar en de administratie;

47 dat de eventuele klachten aan geen enkel vormvoorschrift zijn onderworpen en haar inhoud — gelijk het Hof reeds meermalen heeft beslist — door de administratie moet worden geïnterpreteerd en verstaan met de zorgvuldigheid die een grote en deugdelijk toegeruste organisatie jegens haar justitiabelen, met inbegrip harer personeelsleden, betaamt;

48 dat, zo de betrokkenen niet kan worden verboden zich reeds in dit stadium van de bijstand van een advocaat te voorzien, dit dan toch hun eigen keus is welke in geen geval ten laste van de desbetreffende instelling kan worden gebracht;

49 dat bijgevolg rechtens ieder causaal verband tussen de beweerde schade en het optreden van de Commissie ontbreekt;

50 dat de vordering derhalve niet alleen dient te worden afgewezen maar ook geacht kan worden iedere rechtsgrond te ontberen en daarmede van vexatoire aard te zijn, waarmede bij de kostenveroordeling eventueel rekening valt te houden;

Ten aanzien van de kosten

51 Overwegende dat ingevolge artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering bij een beroep dat door een abtenaar ener instelling tegen haar aanhangig wordt gemaakt, de door de instelling gemaakte kosten te haren laste blijven, onverminderd het bepaalde in artikel 69, paragraaf 3, tweede lid, van dit Reglement;

52 dat de aangehaalde bepaling luidt:

„Het Hof kan een partij die in het gelijk wordt gesteld, veroordelen tot vergoeding aan de wederpartij van de kosten welke zij ten laste van laatstgenoemde heeft veroorzaakt, indien het Hof van oordeel is, dat deze kosten vergeefs zijn aangewend, dan wel van vexatoire aard zijn"

53 Overwegende dat, gelijk reeds werd vastgesteld, de vordering tot vergoeding der schade welke verzoeker zou hebben geleden doordat hij was genoodzaakt advies in te winnen ten einde zich met het oog op de eventuele indiening van een klacht te doen voorlichten over zijn rechtspositie, vexatoir kan worden geacht;

54 dat derhalve termen aanwezig zijn verzoeker in de door die vordering veroorzaakte kosten te verwijzen, en wel ten einde duidelijk te doen uitkomen dat zodanige vorderingen die iedere grond missen, doch welker afwijzing niettemin zowel van verweerster als van het Hof zelf bemoeiingen eisen, bezwaarlijk toelaatbaar zijn;

55 dat evenwel tevens rekening moet worden gehouden met het feit dat de door verweerster voorgedragen excepties van niet-ontvankelijkheid zijn verworpen;

56 dat niettemin, gezien de omstandigheden van het onderhavige geval, dient te worden beslist dat elk der partijen haar eigen kosten zal hebben te dragen;

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep;

2. Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal hebben te dragen.

Bosco Donner O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op negen maart negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Eerste Kamer

G. Bosco