

uit blijkt, dat de gemeenschapsadministratie bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt.

3. Een ambtenaar kan geen beroep doen op schending van het vertrouwensbeginsel wanneer de administratie hem geen precieze toezeggingen heeft gedaan. Het stilzwijgen van de administratie op het verzoek van een ambtenaar om bevestiging van zijn rechten, hoe betreurenswaardig ook, kan niet gelden als een bevestiging van die rechten, evenmin als het kan worden beschouwd als een precieze toezegging van de administratie.

Ook indien een ambtenaar van de administratie een onjuiste bevestiging met betrekking tot de door hem verlangde rechten krijgt, kan een dergelijke toezegging bij hem geen gewettigd vertrouwen doen postvatten, aangezien geen enkele ambtenaar van een gemeenschapsinstelling zich ertoe kan verbinden het gemeenschapsrecht niet toe te passen; bovendien kan onjuiste informatie over de uitlegging van een communautair voorschrift geen aansprakelijkheid van de administratie teweegbrengen. Toezeggingen die geen re-

kening houden met de bepalingen van het Statuut, kunnen geen gewettigd vertrouwen opwekken bij degene aan wie zij zijn gedaan.

4. Op grond van het beginsel inzake de bescherming van verworven rechten kan een instelling de ontheemdingstoelage weigeren aan een ambtenaar die, gedurende de in artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut bedoelde periode, in de staat waarin zijn standplaats is gelegen, regelmatig werkzaam is geweest bij organisaties die, wegens de vaststelling van nieuwe criteria, op het moment van zijn aanwerving niet meer als internationale organisaties in de zin van genoemde bepaling werden beschouwd, ook al laat zij ambtenaren die, na bij diezelfde organisaties te hebben gewerkt, zijn aangeworven toen de oude criteria voor internationale organisaties nog golden, in het genot van genoemde toelage.
5. Intrekking met terugwerkende kracht van een rechtshandeling waarbij subjectieve rechten of soortgelijke voordelen zijn toegekend, is in strijd met de algemene rechtsbeginselen.

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde Kamer)

27 maart 1990 *

In zaak T-123/89,

J.-L. Chomel, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door **J.-N. Louis**, advocaat te Brussel,

* Procestaal: Frans.

domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij sàrl Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. van Raepenbusch, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie houdende weigering om verzoeker de ontheemdingstoelage toe te kennen,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde Kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, R. Schintgen en R. García-Valdecasas, rechters,

griffier: H. Jung

gelet op de stukken en na de mondelinge behandeling op 7 februari 1990,

het navolgende

Arrest

De feiten

- 1 Verzoeker, J.-L. Chomel, van Franse nationaliteit, is te Brussel werkzaam geweest bij het Comité van landbouworganisaties van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Copa”) van 1 januari 1980 tot 15 september 1981, bij het advocatenkantoor J. M. Didier & Associates en het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de EEG (hierna: „Cogeca”) van 16 september 1981 tot 31 oktober 1983, en vervolgens weer bij het Copa van 1 november 1983 tot 30 september 1988.
- 2 Op 1 september 1988 bood de Commissie verzoeker een aanstelling aan als administrateur van de rang A 7 bij het Directoraat-generaal VI (Landbouw). Bij brief van 4 september 1988 accepteerde verzoeker dat aanbod, doch onder verwijzing naar artikel 4, lid 1, sub a, tweede streepje, van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut merkte hij daarbij op, dat hij meende „recht te hebben op de ontheemdingstoelage”, aangezien hij tot dan toe functies had uitgeoefend „in dienst van internationale organisaties”. In die brief verzocht verzoeker de Commissie, hem schriftelijk te bevestigen dat hij recht had op de ontheemdingstoelage. Verzoeker trad op 3 oktober 1988 in dienst, zonder dat hij van de diensten van de Commissie een schriftelijke of mondelinge bevestiging met betrekking tot zijn rechten had ontvangen, doch toen hij zijn eerste salaris — over oktober 1988 — kreeg uitbetaald, was daar geen ontheemdingstoelage bij.
- 3 Op het moment waarop verzoeker in dienst trad, ontvingen de ambtenaren van de Commissie die tevoren bij het Copa en het Cogeca werkzaam waren geweest, de ontheemdingstoelage wel.
- 4 Op 7 december 1988 diende verzoeker een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut in tegen de uit de salarisafrekening over oktober 1988 blijkende weigering van de Commissie om hem de ontheemdingstoelage bedoeld in artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut toe te kennen.

Het procesverloop

- 5 Bij op 10 juli 1989 ter griffie van het Hof van Justitie neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker krachtens artikel 91 van het Statuut beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie houdende weigering hem de in artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut voorziene ontheemdingstoelage toe te kennen, en van het stilzwijgend genomen besluit van de Commissie tot afwijzing van zijn klacht van 7 december 1988.

- 6 Bij brief van 11 juli 1989 verwierp de Commissie uitdrukkelijk verzoekers klacht, op grond dat volgens de restrictieve uitlegging in de conclusie van de hoofden van administratie van 28 mei 1986 het Copa en het Cogeca geen internationale organisaties in de zin van artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut zijn.

- 7 Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:
 - 1) het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
 - 2) nietig te verklaren:
 - het besluit van de Commissie om hem geen ontheemdingstoelage overeenkomstig artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut toe te kennen, van welk besluit hij pas kennis heeft gekregen door zijn eerste salarisafrekening in oktober 1988;
 - voor zoveel nodig, het stilzwijgend genomen besluit van de Commissie tot afwijzing van zijn op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut op 7 december 1988 ingediende klacht;
 - 3) verweerster te verwijzen in de kosten van het geding, hetzij met toepassing van artikel 69, paragraaf 2, hetzij met toepassing van artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering, alsmede in de in verband met de procedure gemaakte noodzakelijke kosten, in het bijzonder de kosten van domiciliekeuze en de reis- en verblijfkosten en het honorarium van de advocaat, overeenkomstig artikel 73, sub b, van dat Reglement.

- 8 Verweerster concludeert dat het den Hove behage:
- het beroep te verwerpen,
 - kosten rechtens.
- 9 De schriftelijke procedure heeft geheel voor het Hof plaatsgevonden. Zij heeft een regelmatig verloop gehad, met dien verstande dat verzoeker heeft afgezien van repleik.
- 10 Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van het besluit van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen, heeft het Hof (Vierde Kamer) de zaak bij beschikking van 15 november 1989 naar het Gerecht verwezen.
- 11 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde Kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 12 De vertegenwoordigers van partijen zijn in hun pleidooien gehoord en hebben geantwoord op vragen van het Gerecht ter terechtzitting van 7 februari 1990.

Ten gronde

- 13 Volgens artikel 4, lid 1, sub a, tweede streepje, van bijlage VII bij het Statuut wordt de ontheemdingstoelage toegekend aan de ambtenaar
- die niet de nationaliteit bezit van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, en die deze ook nooit heeft bezeten;
 - die gedurende een periode van vijf jaar, eindigende zes maanden vóór zijn indiensttreding, niet regelmatig woonachtig is geweest of zijn voornaamste be-

roepsbezigheden heeft uitgeoefend op het grondgebied in Europa van bedoelde staat, waarbij „omstandigheden die voortvloeien uit diensten, verricht voor een andere staat of een internationale organisatie”, buiten beschouwing blijven.

- 14 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie arresten van 2 mei 1985, zaak 264/83, *De Angelis*, Jurispr. 1985, blz. 1253; 13 november 1986, zaak 330/85, *Richter*, Jurispr. 1986, blz. 3439, en 23 maart 1988, zaak 105/87, *Morabito*, Jurispr. 1988, blz. 1707) is de ontheemdingstoelage bedoeld om de bijzondere lasten en nadelen te compenseren die aan indiensttreding bij de Gemeenschappen zijn verbonden voor ambtenaren die uit dien hoofde genoodzaakt zijn hun woonplaats te verleggen van het land van hun domicilie naar het land van hun standplaats en zich in een nieuwe omgeving te integreren.
- 15 Tijdens zijn vergadering op 26 en 27 juni 1975 heeft het college van hoofden van administratie een conclusie met betrekking tot de ontheemdingstoelage aangenomen, volgens welke als internationale organisatie in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, tweede streepje, van bijlage VII bij het Statuut zijn te beschouwen organisaties die aan de volgende criteria voldoen:
- „a) internationaal zijn naar samenstelling, dat wil zeggen leden hebben uit verschillende landen en openstaan voor vergelijkbare organisaties uit andere landen;
 - b) een internationale activiteit van algemeen belang hebben, met name op politiek, economisch, sociaal, humanitair, wetenschappelijk of cultureel gebied;
 - c) een blijvend karakter en een organisatiestructuur hebben, waarbij de leden het recht hebben periodiek de personen aan te wijzen die leiding geven aan de organisatie (vaste zetel, secretariaat, enzovoort);
 - d) geen winstoogmerk hebben”.

Volgens deze conclusie waren het *Copa* en het *Cogeca* te beschouwen als internationale organisaties in de zin van voornoemd artikel.

- 16 Nadien heeft het college van hoofden van administratie op 28 mei 1986 een nieuwe conclusie aangenomen, volgens welke voor de toepassing van artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut als internationale organisatie uitsluitend zijn te beschouwen organisaties die aan het volgende criterium voldoen:

„opgericht zijn door staten of door een organisatie die zelf door staten is opgericht”.

Deze conclusie was vanaf 1 juni 1986 van toepassing. Zij preciseerde, dat ambtenaren van wie de ontheemdingstoelage op basis van de conclusie van 26 en 27 juni 1975 was toegekend, overeenkomstig het beginsel van verworven rechten gedurende hun gehele loopbaan in het genot daarvan bleven.

Op grond van deze conclusie werden het Copa en het Cogeca niet meer beschouwd als internationale organisaties in de zin van artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut.

- 17 Noch de conclusie van 26 en 27 juni 1975 noch die van 28 mei 1986 is gepubliceerd.

- 18 Toen hij in dienst was bij het Copa en het Cogeca, woonde en werkte verzoeker te Brussel — dat wil zeggen in het land waar hij als ambtenaar van de Commissie zijn standplaats heeft — gedurende acht jaar voorafgaande aan zijn indiensttreding als ambtenaar.

- 19 Verweerster heeft verzoeker de ontheemdingstoelage geweigerd omdat het Copa en het Cogeca volgens de conclusie van het college van hoofden van administratie van 28 mei 1986 beschouwd moesten worden als gewone overkoepelende landbouworganisaties in de Gemeenschap, en niet als internationale organisaties in de zin van artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut.

- 20 Verzoeker heeft de wettigheid van de nieuwe uitlegging die het college van hoofden van administratie voor de toepassing van artikel 4 van bijlage VII aan de term internationale organisatie hebben gegeven, niet betwist.

- 21 Bijgevolg kan ermee worden volstaan, de wettigheid van het besluit van de Commissie te onderzoeken, gelet op de omstandigheden waarin dit besluit is genomen.
- 22 Dienaangaande voert verzoeker één middel aan, dat ontleend is aan schending van het vertrouwensbeginsel en van de goede trouw, alsmede aan schending van het beginsel van goed bestuur en van de zorgplicht.
- 23 Verzoeker stelt, dat hij op het moment van zijn aanstelling niet bekend was met het bestaan van de conclusie van het college van hoofden van administratie van 28 mei 1986, en dat hij meende, op dezelfde voet als zijn vroegere, inmiddels ambtenaar geworden Copa-collega's recht te hebben op de ontheemdingstoelage. Door niet te antwoorden op zijn brief van 4 september 1988, zou de Commissie hebben nagelaten hem behoorlijk te informeren over de juiste voorwaarden van de hem aangeboden aanstelling, de juiste omvang van zijn rechten en de aan de toepasselijke bepalingen van statuut en verordeningen te geven uitlegging. Daarmee zou de Commissie onrechtmatig hebben gehandeld of althans op verwijtbare wijze hebben gezwegen, met het gevolg dat verzoeker in een situatie verkeerde waarin het hem niet mogelijk was, met volle kennis van zaken op het aanbod te reageren.
- 24 De Commissie betoogt, dat al die omstandigheden te zamen niet kunnen worden voorgesteld als een geval van schending van de door verzoeker ingeroepen beginselen.
- 25 Volgens de rechtspraak van het Hof komt het recht op bescherming van gewettigd vertrouwen toe aan iedere particulier die in een situatie verkeert waaruit blijkt, dat de gemeenschapsadministratie bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt (arrest van 19 mei 1983, zaak 298/81, Mavridis, Jurispr. 1983, blz. 1731).
- 26 Een ambtenaar kan echter geen beroep doen op schending van het vertrouwensbeginsel wanneer de administratie hem geen precieze toezeggingen heeft gedaan (conclusie van advocaat-generaal Capotorti in zaak 268/80, Guglielmi, arrest van 1 oktober 1981, Jurispr. 1981, blz. 2295, 2307; conclusie van advocaat-generaal

Warner in zaak 2/80, Dautzenberg, arrest van 28 oktober 1980, Jurispr. 1980, blz. 3107, 3121).

- 27 In casu kan het stilzwijgen van de Commissie op het verzoek van verzoeker om bevestiging van zijn rechten, hoe betreurenswaardig ook, niet gelden als een bevestiging van die rechten, evenmin als het kan worden beschouwd als een precieze toezegging van de administratie.
- 28 Ook indien verzoeker van de diensten van de Commissie een verzekering met betrekking tot de door hem verlangde rechten had gekregen, zou een dergelijke toezegging bij hem geen gewettigd vertrouwen hebben kunnen doen postvatten, aangezien geen enkele ambtenaar van een gemeenschapsinstelling zich ertoe kan verbinden, het gemeenschapsrecht niet toe te passen (arrest van 16.11.1983, zaak 188/82, Thyssen, Jurispr. 1983, blz. 3721).
- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof had onjuiste informatie over de uitlegging van een communautair voorschrift voorts geen aansprakelijkheid van de Commissie teweeg kunnen brengen (arresten van 28.5.1970, gevoegde zaken 19/69, 20/69, 25/69 en 30/69, Richez-Parise e. a., Jurispr. 1970, blz. 325; 9.7.1970, zaak 23/69, Fiehn, *ibid.*, blz. 547, en 11.7.1980, zaak 137/79, Kohll, Jurispr. 1980, blz. 2601).
- 30 En ten slotte, zoals het Hof reeds heeft gepreciseerd, kunnen toezeggingen die geen rekening houden met de bepalingen van het Statuut, geen gewettigd vertrouwen opwekken bij degene aan wie zij zijn gedaan (arrest van 6.2.1986, zaak 162/84, Vlachou, Jurispr. 1986, blz. 481).
- 31 Bovendien stond het verzoeker vrij, zijn besluit om het tewerkstellingsaanbod te accepteren of te weigeren, aan te houden zolang de Commissie zijn aanspraken niet had bevestigd dan wel afgewezen.

- 32 Met betrekking tot de gestelde schending van het beginsel van goed bestuur en van de zorgplicht zij eraan herinnerd, dat de bescherming van de rechten en belangen van ambtenaren steeds haar grenzen vindt in de eerbiediging van de geldende regels. Het enkele feit dat bij de aanvaarding van een tewerkstellingsaanbod om erkenning van een recht is verzocht, kan nooit tot gevolg hebben, dat dat recht in strijd met statutaire bepalingen wordt verkregen enkel omdat de administratie niet vóór de indiensttreding op dat verzoek heeft gereageerd. Hieruit volgt, dat het argument dat de Commissie alle genoemde beginselen zou hebben geschonden en geen rekening zou hebben gehouden met het belang van de dienst noch met dat van de betrokken ambtenaar, geen doel treft.
- 33 Ter terechtzitting heeft verzoeker zijn enige middel nog aangevuld met het betoog, dat de Commissie het beginsel van gelijke behandeling had geschonden door ondanks de omzwaai in de uitlegging van de term internationale organisatie, aan de voormalige Copa- en Cogeca-beambten de ontheemdingstoelage te blijven toekennen en aldus een ontegenzeggelijk discriminerende situatie tussen ambtenaren in het leven te roepen.
- 34 Dienaangaande moet erop worden gewezen, dat de Commissie, door de verworven rechten te eerbiedigen van ambtenaren die, na werkzaam te zijn geweest bij organisaties die aan de tot 31 mei 1986 geldende criteria voor een internationale organisatie voldeden, op die datum bij haar in dienst waren, enkel het beginsel inzake de bescherming van verworven rechten juist heeft toegepast. Zoals het Hof reeds heeft verklaard, is immers de intrekking met terugwerkende kracht van een rechtshandeling waarbij subjectieve rechten of soortgelijke voordelen zijn toegekend, in strijd met de algemene rechtsbeginselen (arrest van 22.9.1983, zaak 159/82, Verli-Wallace, Jurispr. 1983, blz. 2711).
- 35 Het middel ontleend aan schending van bovengenoemde beginselen, faalt derhalve.
- 36 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

- 37 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat ingevolge artikel 11 van voornoemd besluit van de Raad van 24 oktober 1988 van overeenkomstige toepassing is bij het Gerecht, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 70 van dat Reglement blijven evenwel de kosten door de instellingen in beroepen van personeelsleden van de Gemeenschappen gemaakt, te hunnen laste.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde Kamer),

rechtdoende:

- 1) **Verwerpt het beroep.**
- 2) **Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.**

Edward

Schintgen

García-Valdecasas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 maart 1990.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde Kamer

D. A. O. Edward