

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)
1 oktober 1992 *

In zaak T-7/91,

S. Schavoir, ambtenaar van de Raad van de Europese Gemeenschappen, wonende te Ottignies-Louvain-la-Neuve (België), vertegenwoordigd door J. Buekenhoudt, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij P. Birden, Rue de la Reine 5,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Bandilla, directeur bij de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij X. Herlin, adjunct-directeur van de directie Juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 5 november 1990 om verzoekster geen ontheemdingstoelage toe te kennen,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, A. Saggio en J. Biancarelli, rechters,

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 1 juli 1992,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

De feiten

- 1 Verzoekster, ambtenaar van categorie C, trad op 16 april 1982 bij de Raad in dienst. Zij heeft de Duitse en de Belgische nationaliteit. Laatstgenoemde nationaliteit verkreeg zij door haar huwelijk met een Belgisch onderdaan.

- 2 Zoals blijkt uit een nota van 20 april 1982 van de dienst Personeel aan de dienst „Bezoldigingen en vergoedingen”, werd haar bij indiensttreding geen ontheemdingstoelage als bedoeld in artikel 4 van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut toegekend.

- 3 Op 9 oktober 1989 richtte verzoekster zich per nota tot de directeur Personeelszaken en administratie van de Raad, met het verzoek haar geval te onderzoeken, omdat de op lager hiërarchisch niveau met haar dossier belaste ambtenaren het oneens waren met haar standpunt, dat zij voldeed aan de voorwaarden om voor de betrokken toelage in aanmerking te komen.

- 4 Bij brief van 5 februari 1990 liet de directeur Personeelszaken en administratie verzoekster weten, dat hij, „ondanks een aanvankelijk gunstig oordeel over uw verzoek om voor de ontheemdingstoelage in aanmerking te komen, op grond van nader overleg binnen de directie Personeelszaken en met andere instellingen uiteindelijk tot de slotsom [was] gekomen, dat [hij] in dit stadium geen uitspraak [kon] doen over uw verzoek noch over andere nog in behandeling zijnde gevallen”. Na te hebben vermeld, dat hij had besloten de zaak voor advies aan de juridische dienst van de Raad voor te leggen, beëindigde de directeur zijn brief als volgt: „Ik hoop over enkele weken over het advies van de juridische dienst te kunnen beschikken, en verzoek u dus nog enige tijd geduld te hebben in afwachting van een definitief antwoord.”

- 5 Op 6 februari 1990 zond verzoekster aan de juridische dienst de volgende nota: „Bij brief van 5 februari 1990 heeft [de directeur Personeelszaken en administratie] in antwoord op mijn brief van 9 oktober 1989 mij bericht, dat hij had besloten de zaak voor advies aan de juridische dienst voor te leggen. In werkelijkheid is mijn dossier u reeds een aantal jaren geleden toegezonden en sedertdien heb ik niets meer van u vernomen (zie ook mijn brief van 9 oktober 1989 aan [de directeur], laatste alinea). Ter informatie doe ik u hierbij enkele documenten toekomen die eveneens mijn zaak betreffen (...)”
- 6 Op 27 april 1990 besloot de Raad verzoeksters verzoek af te wijzen en hij baseerde dit besluit op redenen ontleend aan een grondig onderzoek van de opgeworpen problemen. Op 8 juni 1990 diende verzoekster tegen dat besluit een klacht in als bedoeld in artikel 90 van het Statuut. Deze klacht werd bij brief van 5 december 1990 door verweerder afgewezen in de volgende bewoordingen: „Ik heb uw nota grondig onderzocht. Aangezien u op de datum van uw indiensttreding behalve de Duitse ook de Belgische nationaliteit bezat, is het recht op de ontheemdingstoelage — voor zover u betreft — onderworpen aan de in artikel 4, lid 1, sub b, van bijlage VII bij het Statuut bedoelde voorwaarden. Volgens deze bepalingen wordt de ontheemdingstoelage toegekend (...) Gelet op uw inschrijving sedert 15 mei 1970 in de bevolkingsregisters van Ganshoren en Brussel en voorts op uw beroepswerkzaamheden sedert 1 juli 1980 te Brussel, stel ik vast, dat u vóór 16 april 1982, de datum van uw indiensttreding, gedurende minder dan tien jaar buiten België hebt gewoond (zie het arrest van het Hof van Justitie van 16 februari 1976, zaak 42/75). Daarom rest mij niets anders dan te bevestigen, dat het bij uw indiensttreding in 1982 genomen besluit om u de ontheemdingstoelage te weigeren, juist was.”

Het procesverloop

- 7 Onder deze omstandigheden heeft de verzoekster op 1 februari 1991 het onderhavige beroep ingesteld.
- 8 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 maart 1991, heeft de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, gebaseerd op het feit dat de in artikel 90 van het Statuut gestelde termijnen van de preconten-

tieuze procedure niet in acht waren genomen. Bij beschikking van 22 juli 1991 heeft het Gerecht besloten de exceptie te voegen met de zaak ten gronde.

- 9 Verweerder heeft zijn verweerschrift niet binnen de gestelde termijn ingediend. Op verzoek van de Raad en na verzoekster in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen in te dienen, heeft het Gerecht bij beschikking van 7 oktober 1991 besloten de schriftelijke procedure te heropenen.
- 10 De schriftelijke procedure heeft dus een normaal verloop gehad en is op 19 maart 1992 beëindigd.
- 11 Bij brief van 9 april 1992 heeft het Gerecht de Raad verzocht om overlegging van alle zich in verzoeksters persoonsdossier bevindende stukken met betrekking tot de eventuele toekenning van de ontheemdingstoelage. In antwoord hierop heeft de Raad verzoeksters persoonsdossier overgelegd.
- 12 Bij brief van 22 mei 1992 heeft het Gerecht verweerder verzocht mee te delen, of er stukken bestaan waaruit blijkt, dat er in 1982 over verzoeksters recht op de ontheemdingstoelage een besluit is genomen, en zo ja, om deze stukken over te leggen. In antwoord op deze brief heeft de Raad de in punt 2 van dit arrest genoemde nota overgelegd.
- 13 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan, voor zover het het onderzoek van de ontvankelijkheid van de zaak betreft.
- 14 Ter terechtzitting van 1 juli 1992 zijn partijen in hun pleidooien gehoord.

Conclusies van partijen

15 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- het haar op 6 november 1990 ter kennis gebrachte besluit van de Raad van 5 november 1990, waarbij haar de ontheemdingstoelage is geweigerd, nietig te verklaren;
- te verklaren voor recht, dat zij voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van de ontheemdingstoelage op basis van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut en, subsidiair, op basis van artikel 4, lid 1, sub b, van het Statuut;
- het probleem van de verdragingsrente aan te houden;
- de Raad met toepassing van de artikelen 87 en 91 van het ontwerp van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van eerste aanleg, subsidiair met toepassing van de artikelen 69 en 73 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, in de kosten te verwijzen.

In het kader van haar antwoord op de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid concludeert verzoekster dat het het Gerecht behage:

- haar akte te verlenen van haar voorbehoud om verweerder aansprakelijk te stellen wegens onrechtmatige daad, wegens de nonchalante en gebrekkige wijze waarop hij tijdens de instructie van de zaak verweer heeft gevoerd.

16 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair het te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen voor zover die niet krachtens artikel 88 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht ten laste van verweerder komen.

De ontvankelijkheid

Middelen en argumenten van partijen

- 17 Tot staving van de opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Raad aan, dat verzoekster de in artikel 90 van het Statuut voorgeschreven termijnen niet in acht heeft genomen. Het voor verzoekster bezwarend besluit is, volgens de Raad, het bij haar indiensttreding in 1982 door het tot aanstelling bevoegd gezag genomen besluit waarbij haar de ontheemdingstoelage is geweigerd.
- 18 Hiervoor verwijst de Raad allereerst naar 's Hofs rechtspraak en met name naar het arrest van 21 februari 1974 (gevoegde zaken 15/73-33/73, 52/73, 53/73, 57/73-109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 en 135/73-137/73, Schots-Kortner e. a., Jurispr. 1974, blz. 177), waaruit blijkt, dat een salarisafrekening moet worden beschouwd als een besluit jegens de ambtenaar die ze ontvangt. Uit verzoeksters salarisafrekeningen, die sinds april 1982 in het vak „ontheemdingstoelage” een „0” bevatten, blijkt duidelijk, dat de administratie had besloten haar deze toelage te weigeren, en deze aanwijzing kan haar niet zijn ontgaan.
- 19 Vervolgens verwijst de Raad naar de diverse nota's die verzoekster vanaf 1988 aan de administratie heeft gericht en waaruit blijkt, dat zij zich vanaf het begin bewust was van het jegens haar genomen afwijzende besluit. De nota van 9 oktober 1989 bewijst, dat verzoekster deze afwijzing beschouwde als een besluit dat in haar geval was genomen op basis van inlichtingen die zij bij haar aanwerving had ver-

strekt. Deze inlichtingen nu bevatten reeds alle gegevens die voor een besluit tot toekenning of weigering van de betrokken toelage van belang waren en waarin sedertdien geen verandering is gekomen, te weten de dubbele nationaliteit van verzoekster en de plaatsen waar zij sedert 1970 successievelijk had gewoond.

- 20 Het feit dat het tot aanstelling bevoegd gezag naar aanleiding van verzoeksters nota van 8 juni 1990 het dossier in al zijn onderdelen opnieuw heeft onderzocht en bij nota van 5 november 1990 heeft geantwoord, mag volgens de Raad niet tot een andere conclusie leiden, omdat in die nota van 5 november 1990 het reeds in 1982 genomen besluit enkel uitdrukkelijk wordt bevestigd. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 15 juni 1976 (zaak 1/76, Wack, Jurispr. 1976, blz. 1017) beklemtoont de Raad, dat de feiten die aan het geschil ten grondslag liggen en die in 1982 voor zijn diensten de reden voor de weigering waren, sedertdien niet zijn gewijzigd en dat verzoekster geen enkel nieuw feit heeft aangevoerd dat als relevant ware te beschouwen.
- 21 Verzoekster brengt hiertegen in, dat de arresten Schots-Kortner en Wack volstrekt irrelevant zijn voor haar geval. In die twee zaken waren op het tijdstip waarop de betrokken salarisafrekeningen aan de belanghebbenden waren toegezonden, partijen reeds verwickeld in een discussie over de toekenning van de ontheemdingstoelage. In het bijzonder in de zaak Schots-Kortner had de administratie, na de ontheemdingstoelage aanvankelijk aan de verzoekers te hebben toegekend, deze weer ingetrokken; onder die omstandigheden vormde de salarisafrekening het duidelijke bewijs van dat intrekkingbesluit. In casu evenwel heeft verzoekster vóór 1989 nooit een aanvraag ingediend en evenmin de in artikel 90 van het Statuut bedoelde discussie met verweerder gevoerd over de vraag of hij wel voldoende op de hoogte was van haar situatie bij indiensttreding.
- 22 Volgens verzoekster kan de toezending van een salarisafrekening enkel dan de termijnen voor het instellen van beroep tegen een administratief besluit doen ingaan, wanneer uit de afrekening duidelijk blijkt dat er een besluit bestaat. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 2 juli 1981 (zaak 185/80, Garganese, Jurispr. 1981, blz. 1785) betoogt verzoekster, dat het „stilzwijgen van haar salarisafrekening” met betrekking tot de omstreden toelage niet op één lijn kan worden gesteld

met een besluit in de zin van het Statuut. De gedraging van verweerder houdt noodzakelijkerwijs in, dat er vóór 1989 over de toekenning van de betrokken toelage geen enkel besluit kan zijn genomen. Het besluit van de Raad van 5 december 1990 is dus een op zichzelf staande rechtshandeling.

- 23 In zijn arrest van 22 september 1988 (zaak 159/86, Canters, Jurispr. 1988, blz. 4859), aldus verzoekster, heeft het Hof geoordeeld, dat het niet vermelden van een omstreden vergoeding op de salarisafrekening niet mag worden vereenzelvigd met een weigering, wanneer de administratie pas nadat de belanghebbende een desbetreffend verzoek had ingediend, kon nagaan, of hij aan de voorwaarden voor toekenning van de vergoeding voldeed. Verzoekster beklemtoont, dat zij in casu in 1989 bij haar verzoek een dossier heeft gevoegd met feitelijke gegevens die tot dan toe aan de Raad niet bekend waren en waaruit met name bleek, dat zij, anders dan ambtshalve op stukken van de Belgische burgerlijke stand was vermeld, tussen 1972 en 1980 in Duitsland had gewoond.
- 24 Volgens verzoekster blijkt duidelijk uit de in deze zaak door de Raad ingebrachte stukken, dat de diensten van de Raad zelf niet van mening waren, dat er in 1982 een besluit was genomen.
- 25 Verzoekster wijst er nog op, dat geen enkele statutaire bepaling een ambtenaar verplicht ter verkrijging van het recht op de ontheemdingstoelage een verzoek in te dienen, en dat er evenmin een statutaire bepaling bestaat met een verjaringstermijn voor de vordering tot daadwerkelijke betaling van deze toelage. Verzoekster acht haar situatie in dit opzicht vergelijkbaar met die van J. Airola, die in 1965 bij de Commissie in dienst was getreden zonder dat haar de ontheemdingstoelage werd toegekend, en die deze toelage pas in 1972, dus na zeven jaar dienstverband, met succes opeiste (arrest van 20 februari 1975, zaak 21/74, Airola, Jurispr. 1975, blz. 221). Haar situatie kan eveneens worden vergeleken met die van M. Canters, die in 1975 bij de Commissie in dienst trad en de ontheemdingstoelage pas in 1985, dus na tien jaar dienstverband, met succes opeiste.
- 26 Subsidiar stelt verzoekster, dat de diensten van de Raad na 9 oktober 1989 op haar verzoek haar situatie hebben onderzocht of althans aan een diepgaand heronder-

zoek hebben onderworpen. Na afloop daarvan is de Raad voor het eerst met een standpunt naar buiten gekomen, dat formeel met redenen was omkleed in de zin van artikel 25 van het Statuut. Het besluit van 5 november 1990 moet dus hoe dan ook worden geacht in de plaats te zijn gekomen van elk ander mogelijk eerder genomen besluit, en kan niet worden beschouwd als een loutere bevestiging daarvan (arresten Hof van 11 maart 1986, zaak 293/84, Sorani, Jurispr. 1986, blz. 967, en 16 december 1987, zaak 206/85, Beiten, Jurispr. 1987, blz. 5301).

- 27 Verder is verzoekster van mening, dat de gedraging van de Raad in deze zaak blijk geeft van een slordigheid die onrechtmatig is en haar belangen als ambtenaar van de Raad schaadt. Verweerder heeft zich tijdens de instructie van deze zaak „op wederrechtelijke wijze, nodeloos vexatoir en dus verkeerd gedragen, waardoor hij aansprakelijk kan worden gesteld wegens onrechtmatige daad”. Het spreekt vanzelf, dat de niet-terugvorderbare kosten die zij heeft moeten maken om een dergelijke wijze van verweer voeren te bestrijden, deel uitmaken van de door haar geleden en te vergoeden schade. Een dergelijke gedraging, „die elke rechtvaardiging mist, en die de wederpartij dwingt tot grote en volledig zinloze inspanningen”, moet door de toekenning van schadevergoeding worden afgestraft.

Beoordeling van het Gerecht

- 28 Vooraf stelt het Gerecht in de eerste plaats vast, dat uit de eerdergenoemde nota van 20 april 1982 van de afdeling Personeelszaken van de Raad, die het opschrift draagt „Nota aan de afdeling Bezoldigingen en vergoedingen” en waarin in geschematiseerde vorm diverse persoonlijke gegevens betreffende verzoekster staan en achter de code „Idepex” „Nee” wordt vermeld, blijkt dat de administratie bij de indiensttreding van verzoekster heeft besloten haar geen ontheemdingstoelage toe te kennen. Betrokkene heeft niet betwist, dat zij destijds een kopie van de nota heeft ontvangen.
- 29 In de tweede plaats stelt het Gerecht vast, dat de door verweerder aan het Gerecht overgelegde kopieën van verzoeksters salarisafrekeningen over de maanden april en mei 1982 in het vak „IND. DEP./EXP” een „0” bevatten.

- 30 In de derde plaats staat vast, dat verzoekster in haar nota van 9 oktober 1989 aan de directeur Personeelszaken en administratie het volgende heeft geschreven: „Ik heb de beslissing van mevr. V. steeds onjuist gevonden. Daarom heb ik mij meermaals, zowel in het eerste als in het tweede jaar van mijn tewerkstelling, tot mevr. V. en de heer L., alsook tot de heer S. van de juridische dienst gewend (...)”
- 31 Gelet op deze feitelijke gegevens is het Gerecht van oordeel, dat ook al zijn de volle betekenis en implicaties van de code „Idepex” in de nota van 20 april 1982 voor een nieuw aangeworven ambtenaar wellicht moeilijk te doorzien, vaststaat, dat verzoekster in 1982 enerzijds wist dat zij onder bepaalde voorwaarden recht op de ontheemdingstoelage had, en anderzijds dat de administratie had besloten haar deze toelage niet toe te kennen.
- 32 In het licht hiervan moet worden beoordeeld, wat de situatie van verzoekster is met betrekking tot haar verplichting tot inachtneming van de termijnen gesteld in de artikelen 90 en 91 van het Statuut, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof en van het Gerecht.
- 33 Artikel 90, lid 2, van het Statuut bepaalt, dat een klacht tegen een besluit waardoor een ambtenaar zich bezwaard acht, moet worden ingediend binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf — in het onderhavige geval — de dag waarop verzoekster van dat besluit kennis kreeg.
- 34 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie laatstelijk arrest van 22 september 1998, zaak 159/86, Canters, Jurispr. 1988, blz. 4859, r. o. 6) „doet de ontvangst van de maandelijkse salarisafrekening de beroepstermijn tegen een administratief besluit ingaan, wanneer uit die afrekening duidelijk blijkt van het bestaan van dat besluit”.

- 35 Gezien de hiervoor genoemde feitelijke omstandigheden, is in casu aan deze voorwaarde voldaan. Het Gerecht kan dus slechts vaststellen, dat de in april 1982 aan verzoekster gezonden eerste salarisafrekening de in artikel 90 van het Statuut bedoelde beroepstermijn heeft doen ingaan. Hieruit volgt, dat de diverse stappen die verzoekster in 1989 en 1990 heeft ondernomen, en het vervolgens ingestelde beroep als tardief zijn te beschouwen.
- 36 Hieraan moet worden toegevoegd, dat verzoeksters situatie niet kan worden vergeleken met die van de verzoekers in de zaken Garganese en Canters. Uit die arresten blijkt immers duidelijk, dat het ontbreken van een vermelding op de salarisafrekeningen van de betrokkenen met betrekking tot de ontheemdingstoelage, of het ontbreken van het cijfer „0” in het desbetreffende vak, een gevolg was van het feit dat de bevoegde instantie in die gevallen op het moment van toezending van de betrokken salarisafrekening nog geen besluit had genomen. Dit is in casu niet het geval, want de administratie had reeds voordat zij verzoekster de eerste salarisafrekening zond, besloten haar geen ontheemdingstoelage toe te kennen.
- 37 Met betrekking tot verzoeksters argument, dat verweerder naar aanleiding van haar nota van 9 oktober 1989 haar situatie heeft onderzocht dan wel in heroverweging heeft genomen, moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat zich tussen 1982 en 1989 geen enkel nieuw feit heeft voorgedaan dat verandering had kunnen brengen in de beoordeling van verzoeksters situatie met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning van de ontheemdingstoelage.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld, dat de nota's die verweerder in 1990 aan verzoekster heeft gezonden, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het in 1982 genomen besluit en waarin ten aanzien van dat besluit geen enkel voorbehoud wordt geformuleerd dat de strekking ervan zou kunnen wijzigen, niet beschouwd kunnen worden als de uitdrukking van een nieuw besluit dat, zoals verzoekster ten onrechte stelt, in de plaats zou zijn gekomen van het bij verzoeksters indiensttreding genomen besluit. Dit argument moet bijgevolg worden afgevoerd.

- 38 In de omstandigheden van dit geval zij erop gewezen, dat de omstandigheid dat een gemeenschapsinstelling niet reeds in de precontentieuze fase de ontvankelijkheid in twijfel trekt en de zaak ten gronde onderzoekt, niet tot gevolg kan hebben, dat — wanneer het, zoals in casu, gaat om een zuiver bevestigend besluit — een reeds verstreken klacht- en beroepstermijn ten gunste van het betrokken personeelslid opnieuw gaat lopen.
- 39 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Kosten

- 40 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dat is gevorderd. Ingevolge artikel 88 van dat Reglement blijven evenwel de kosten in de beroepen van personeelsleden van de Gemeenschappen door de instellingen gemaakt, te hunnen laste.
- 41 Rekening houdend met de onzekerheid die verweerder met zijn diverse nota's aan haar bij verzoekster heeft gewekt, en met het feit dat verweerder, hoewel daartoe niet verplicht, verzoekster tijdens de precontentieuze procedure niet heeft geattendeerd op de ontvankelijkheidsproblemen die haar beroep in het licht van 's Hofs vaste rechtspraak opleverde, moet hij krachtens artikel 87, lid 3, van het Reglement van de procesvoering worden verwezen in de helft van verzoeksters kosten.
- 42 De Raad zal derhalve zijn eigen kosten alsmede de helft van verzoeksters kosten dragen. Verzoekster zal de andere helft van haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer)

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

- 2) Verwijst de Raad in zijn eigen kosten en in de helft van verzoeksters kosten.
Verwijst verzoekster in de andere helft van haar eigen kosten.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 1992.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf