

In deze omstandigheden is een dergelijke brief enkel een verzoek om inlichtingen inzake de statutaire rechten van de betrokkene.

2. Artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut moet aldus worden uitgelegd, dat zij recht op de ontheemdings-toelage geeft 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 tijdens de in deze bepaling bedoelde referentieperiode steeds buiten

deze staat heeft gewoond, ook wanneer hij er vóór die periode woonachtig is geweest, zonder dat in duidelijke gevallen behoefte te worden nagegaan of de belanghebbende bij zijn herintegratie in de omgeving van zijn standplaats, voor precies dezelfde lasten en nadelen wordt geplaatst als een ambtenaar die nooit in die staat heeft gewoond.

Dat de betrokkene als student buiten de Lid-Staat van zijn standplaats heeft gewoond, betekent niet, dat hij niet in aanmerking komt voor de ontheemdingstoe-lage.

## ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

8 april 1992 \*

In zaak T-18/91,

**N. Costacurta Gelabert**, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Mexico (Mexico), vertegenwoordigd door N. Decker, advocaat te Luxemburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg te diens kantore, Avenue Marie-Thérèse 16,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

\* Procestaal: Frans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Commissie om verzoeksters ontheemdingstoelage in te trekken en het uit dien hoofde onverschuldigd betaalde op haar bezoldiging in te houden, alsmede tot veroordeling van de Commissie tot betaling aan verzoekster van de ontheemdingstoelage, vermeerderd met moratoire interessen,

wijst

### HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, Chr. Yeraris en J. Biancarelli, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 5 februari 1992,

het navolgende

### Arrest

#### De feiten

- 1 Verzoekster, N. Costacurta Gelabert, van Italiaanse en Franse nationaliteit, is geboren in 1962 te Thionville (Frankrijk). Haar ouders vestigden zich in 1968 met haar te Luxemburg, waar haar vader ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen was. Zij woonde te Luxemburg tot oktober 1980, toen zij rechten ging studeren, eerst — van oktober 1980 tot juni 1984 — te Straatsburg en vervolgens — van juli 1984 tot mei 1987 — te Parijs.
- 2 Verzoekster trad op 1 september 1987 als hulpfunctionaris in dienst van de Commissie en werd tewerkgesteld bij de diensten van de Commissie te Brussel. Per 1 december 1987 werd zij aangesteld als ambtenaar op proef. Op 16 februari 1990 werd zij naar de diensten van de Commissie te Luxemburg overgeplaatst.

- 3 Toen verzoekster te Brussel werkte, ontving zij de ontheemdingstoelage bedoeld in artikel 4, lid 1, van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut. Toen zij te Luxemburg werd tewerkgesteld, werd deze toelage evenwel ingetrokken. Verzoekster werd hiervan bij nota van 23 mei 1990 in kennis gesteld. In juni 1990 werden de voor het tijdvak van 16 februari 1990 tot 31 mei 1990 reeds betaalde bedragen op verzoeksters bezoldiging ingehouden. De inhouding van het voor de periode van 16 februari 1990 tot 1 maart daaraanvolgend uitgekeerde bedrag werd bij rectificatie van 13 juli 1990 ongedaan gemaakt.
  
- 4 In voormelde nota van de personeelsafdeling van 23 mei 1990, die het opschrift draagt „nota voor het dossier”, zijn in schematische vorm diverse persoonlijke gegevens betreffende verzoekster opgenomen alsmede een overzicht van de rechten en vergoedingen waarin het Statuut voorziet, met de vermelding „toegekend” of „niet toegekend”.
  
- 5 Nadat zij deze nota had ontvangen, richtte verzoekster op 19 juni 1990 de volgende brief aan de personeelsafdeling van de Commissie te Luxemburg:

„Nota aan D. Stefanidis, hoofd van de personeelsafdeling te Luxemburg

*Betreft:* Ontheemdingstoelage.

*Ref.:* Nota voor het dossier van 23.05.1990 (nr. 3657)

Bij bovengenoemde nota deelde de administratie mij mee, dat ik niet langer aanspraak had op de ontheemdingstoelage, die mij van 16.02.1990 tot 31.05.1990 is toegekend en uitbetaald.

Uit mijn salarisstrook voor juni bleek, dat niet alleen de uitkering voor de maand juni niet werd betaald, doch dat zij voor de periode van 16.02.1990 tot 31.05.1990 werd teruggevorderd.

In deze fase en zonder mij uit te spreken over de grond van de zaak, wil ik u erop wijzen, dat ingevolge artikel 25 van het Statuut twee naar behoren met redenen omklede besluiten aan mij hadden moeten worden gericht:

- een eerste besluit inzake de weigering om mij de ontheemdingstoelage toe te kennen: daar de nota voor het dossier bezwarend voor mij is, in zoverre ik het recht op deze uitkering verlies, had deze nota vergezeld moeten gaan van een met redenen omkleed besluit;
- een tweede besluit betreffende de terugvordering van het onverschuldigd betaalde: deze terugvordering is in strijd met artikel 85 van het Statuut. Ik had geen kennis van de onregelmatigheid, die niet zo opvallend was dat ik daarvan wel op de hoogte had moeten zijn: de afdeling personeelszaken te Luxemburg heeft mij eerst deze toelage toegekend en niets wees erop, dat mijn salaris en de toelagen daarbij mij slechts voorlopig werden uitbetaald: zulks blijkt hieruit, dat op mijn salarisstroken niet de vermelding ‚voorschot op salaris’ voorkomt (te verstaan als ‚in afwachting van de definitieve vaststelling van rechten’.)

Ik ben dan ook van mening, dat de terugvordering van het onverschuldigd betaalde volstrekt onwettig is en in ieder geval een met redenen omkleed besluit van de administratie veronderstelde.

Wat de periode van 16.02.1990 tot 28.02.1990 betreft, was de toelage mij in ieder geval verschuldigd ingevolge het Statuut (bijlage VII, artikel 16, betreffende de uitbetaling van de verschuldigde bedragen). Ik heb de heer L̄lansò hierop gewezen en hij heeft mij gezegd dat deze vergissing zou worden rechtgezet.

Wat de grond van de zaak betreft, de weigering om mij de ontheemdingstoelage toe te kennen, meen ik op de volgende gronden aanspraak te hebben op deze uitkering: ik ben in Frankrijk geboren uit een Italiaanse vader en een Franse moeder; ik ben conform artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut 'regelmatig' woonachtig geweest

— in Frankrijk: van oktober 1962 tot september 1968 en van oktober 1980 tot maart 1987;

— te Luxemburg: van september 1968 tot oktober 1980;

— in België: van maart 1987 tot februari 1990.

Toen ik in september 1987 als hulpfunctionaris in dienst trad, heb ik de administratie documenten overgelegd waaruit bleek dat ik van oktober 1980 tot maart 1987 regelmatig in Frankrijk woonachtig ben geweest (deze documenten zijn mij geretourneerd, omdat ze voor de vaststelling van mijn plaats van herkomst irrelevant waren; ik kan ze evenwel overleggen indien u dit wenst).

Ik heb de laatste dagen inlichtingen ingewonnen over recente zaken die gelijkenis vertonen met mijn geval (kind of echtgenoot van een ambtenaar), en het komt mij voor, dat het te mijnen aanzien vastgestelde besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Ik haal in dit verband twee mijns inziens relevante voorbeelden aan: (...) (aangeworven in 1986) en (...) (aangeworven in 1987): het gaat om personen die zoals ik de Europese School hebben bezocht, en anders dan ik, hebben zij in Luxemburg zelfs een beroepsactiviteit uitgeoefend, en toch is hun een ontheemdingstoelage toegekend. Indien ik mij niet vergis, zijn het Statuut en/of de uitvoeringsbepalingen ervan tussen hun en mijn aanwerving niet gewijzigd.

Ik verzoek u dan ook, mijn geval opnieuw te willen onderzoeken met inachtneming van het voorgaande, en mij de bedragen die als onverschuldigd betaald zijn teruggevorderd, te willen terugbetalen; zou u niet willen terugkomen op uw wei-

gering mij de toelage toe te kennen en op de terugvordering van het onverschuldigd betaalde, dan verzoek ik u mij de twee conform artikel 25 van het Statuut naar behoren met redenen omklede besluiten te laten toekomen.

Mocht u nadere inlichtingen nodig hebben, dan sta ik daarvoor steeds te uwer beschikking.

kopie aan: de heer Llansò.”

- 6 Toen een schriftelijk antwoord op deze brief uitbleef, diende verzoekster op 22 augustus 1990 een klacht in overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut. In die klacht, die op het secretariaat-generaal van de Commissie werd ingeschreven op 23 augustus 1990, stelde verzoekster schending van de artikelen 25 en 85 van het Statuut en van artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut. Toen deze klacht niet binnen de gestelde termijn werd beantwoord, heeft verzoekster op 22 maart 1991 het onderhavige beroep bij het Gerecht ingesteld.

### Conclusies van partijen

- 7 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- te verstaan dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door de handelingen van haar administratie, tot tweemaal toe artikel 25 van het Statuut heeft geschonden, alsmede de artikelen 4, lid 1, sub a, van bijlage VII en de artikelen 26 en 85 van het Statuut;

- te verstaan dat de administratie bovendien het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden;

bijgevolg:

- de nota voor het dossier nr. 03657 van 23 mei 1990 nietig te verklaren;
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen te veroordelen om haar per 16 februari 1990 de ontheemdingstoelage toe te kennen en haar deze uit te betalen vermeerderd met de wettelijke interessen vanaf 15 juni 1990 tot de dag van betaling;
- ongeacht het besluit van het Gerecht ten gronde over de erkenning van verzoeksters recht op de ontheemdingstoelage, verweerster te veroordelen om haar het op 15 juni 1990 ingehouden bedrag terug te betalen, vermeerderd met de wettelijke interessen van 15 juni 1990 tot de dag van betaling;
- verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk en in ieder geval ongegrond te verklaren;
- te beslissen over de kosten naar recht.

## De ontvankelijkheid

### *Argumenten van partijen*

- 8 Verweerster stelt, dat het beroep niet-ontvankelijk is, op grond dat het niet is ingesteld binnen de in artikel 91, lid 3, van het Statuut voorgeschreven termijn van drie maanden vanaf de stilzwijgende afwijzing van de klacht. Verzoeksters brief van 19 juni 1990, bij de Commissie ingekomen op 20 juni daaraanvolgend, is immers een klacht in de zin van het Statuut, en men moet ervan uitgaan, dat deze klacht stilzwijgend is afgewezen bij afloop van de in artikel 90, lid 2, bedoelde antwoordtermijn van vier maanden. Hieruit volgt, dat het beroep vóór 21 januari 1991 had moeten worden ingesteld.
- 9 Volgens de Commissie is de klacht van 22 augustus 1990, door het secretariaat-generaal van de Commissie op 23 augustus 1990 ingeschreven, een tweede klacht, die eveneens moet worden geacht te zijn afgewezen bij afloop van de antwoordtermijn van vier maanden. Tegen dit afwijzend besluit staat evenwel geen beroep open, aangezien het slechts een bevestiging is van het eerdere stilzwijgend genomen besluit van 21 oktober 1990 en volgens vaste rechtspraak verzoekster dus niet kan bezwaren.
- 10 De Commissie voert in dit verband aan, dat van een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut sprake is, zodra de ambtenaar tegen de te zijnen aanzien genomen maatregel welomschreven bezwaren aanvoert dan wel duidelijk te kennen geeft dat besluit te willen aanvechten. In casu heeft verzoekster met haar brief van 19 juni 1990 te kennen gegeven, dat zij niet alleen wenste op te komen tegen de intrekking van de ontheemdingstoelage, doch ook tegen de terugvordering van de desbetreffende bedragen die haar voor de periode van 16 februari 1990 tot 31 mei 1990 waren uitgekeerd. In haar verzoekschrift kent zijzelf een dergelijke strekking aan haar brief toe, waar zij stelt dat zij met die brief „heeft laten blijken dat zij het zowel formeel als materieel oneens is met het standpunt van de administratie”.
- 11 Ten slotte merkt de Commissie op, dat de omstandigheid dat de klacht niet langs de hiërarchieke weg en evenmin met gebruikmaking van het daarvoor vereiste formulier is ingediend, doch rechtstreeks aan de bevoegde dienst is gericht, zonder



belang is. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid, dat de brief niet op het secretariaat-generaal van de Commissie is ingeschreven en ook niet voor onderzoek aan de eenheid „Statuut en tuchtzaken” van DG IX is overgelegd. In de praktijk komt het namelijk vaak voor, dat een klacht rechtstreeks en vormloos bij de betrokken dienst of zelfs bij de hiërarchieke chef wordt ingediend.

- 12 Verzoekster brengt hiertegen in, dat zij in haar brief van 19 juni 1990 enkel een heronderzoek van haar geval heeft gevraagd om een minnelijke regeling van het geschil mogelijk te maken. Het lag geenszins in haar bedoeling, gebruik te maken van de procedure van artikel 90 van het Statuut. Haar verzoek strekte er alleen toe, voor het geval dat de intrekking van de ontheemdingstoelage en de terugvoering van de onverschuldigd betaalde bedragen zouden worden bevestigd, „twee overeenkomstig artikel 25 van het Statuut met redenen omklede besluiten” te verkrijgen.
- 13 Dat het niet haar bedoeling was een klacht in de zin van artikel 90 van het Statuut in te dienen, blijkt volgens verzoekster eveneens uit de formele aspecten van de brief van 19 juni 1990:
- zij heeft de brief niet langs hiërarchieke weg ingediend;
  - zij heeft de nota niet tot het ter zake van klachten bevoegde gezag, te weten de Commissie, gericht;
  - zij heeft niet het door de Commissie verlangde indieningsformulier gebruikt;
  - zij heeft de nota via de interne post en niet aangetekend verzonden.
- 14 Volgens verzoekster is het ook duidelijk, dat de administratie de nota van 19 juni 1990 nooit als een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut heeft behandeld. De daarvoor voorgeschreven procedure is namelijk niet gevolgd, want:

- de brief is niet op het secretariaat-generaal van de Commissie ingeschreven;
- de zaak is niet aan de eenheid „Statuut en tuchtzaken” voorgelegd en er is geen ambtenaar aangewezen om de instructie van het dossier voor te bereiden;
- de „groupe interservices” heeft er niet over vergaderd.

Bovendien heeft de personeelsafdeling haar nooit meegedeeld wanneer zij de nota van 19 juni 1990 had ontvangen. Volgens verzoekster is deze hele procedure wel toegepast bij de indiening van haar klacht van 22 augustus 1990.

#### *Beoordeling rechtens*

- 15 Vooraf zij erop gewezen, dat de verzoekster bezwarende besluiten worden gevormd door, enerzijds, de „nota voor het dossier” van 23 mei 1990, voor wat de intrekking van de ontheemdingstoelage betreft, en, anderzijds, de salarisstrook van juni 1990, voor wat de terugvordering van de voor de voorgaande maanden reeds betaalde toelagen betreft. Uit deze stukken bleek namelijk van het besluit van de administratie aan verzoekster op haar nieuwe plaats van tewerkstelling geen ontheemdingstoelage toe te kennen, en de bedragen die haar volgens de administratie ten onrechte waren betaald, in te houden.
- 16 Tegen een handeling die een ambtenaar bezwaart, dient deze volgens het stelsel van artikel 90 van het Statuut een klacht in te dienen bij het tot aanstelling bevoegd gezag. In casu moet worden vastgesteld, dat verzoekster haar klacht tegen bovenbedoelde besluiten heeft ingediend op 22 augustus 1990, dus binnen de in artikel 90 voorgeschreven termijn van drie maanden.

- 17 Alvorens haar klacht in te dienen, heeft verzoekster evenwel op 19 juni 1990 een brief tot de administratie gericht, die volgens de Commissie een klacht in de zin van het Statuut is. Het Gerecht dient dus te onderzoeken, of de betrokken brief wegens zijn inhoud en gelet op de omstandigheden waarin hij is verzonden, is te beschouwen als een klacht dan wel als een eenvoudig verzoek om inlichtingen of om herziening van verzoeksters situatie (zie laatstelijk beschikking Gerecht van 7 juni 1991, zaak T-14/91, Weyrich, Jurispr. 1991, blz. II-235).
- 18 Het Gerecht is van oordeel, dat de brief, anders dan de Commissie stelt, geen klacht in de zin van het Statuut is. In de eerste plaats komt, zuiver formeel gesproken, in de brief het woord klacht of enige andere soortgelijke uitdrukking niet voor en wordt daarin nergens naar artikel 90 van het Statuut verwezen. Wat in de tweede plaats de inhoud betreft, geeft verzoekster in de brief weliswaar te kennen dat zij het met de door de administratie genomen maatregelen niet eens is, doch in haar brief begint zij de uiteenzetting van de feiten met de woorden: „In deze fase, en zonder mij uit te spreken over de grond van de zaak.” Verder vraagt verzoekster onder verwijzing naar artikel 25 van het Statuut in die brief uitdrukkelijk, dat de administratie, zou zij na een „heronderzoek” van haar geval de weigering om haar de toelage toe te kennen, en de terugvordering van het onverschuldigd betaalde bevestigen, haar „twee naar behoren met redenen omklede besluiten” doet toekomen. Wat ten slotte de procedure betreft, is de brief niet langs de hiërarchieke weg en op de in de interne klachtenregeling van de Commissie voorgeschreven wijze aan de administratie toegezonden en is zij door de administratie ook niet als een klacht in de zin van het Statuut behandeld. Het Gerecht is van oordeel, dat de hierbedoelde brief in de omstandigheden van de zaak enkel een verzoek om inlichtingen van verzoekster inzake haar statutaire rechten is.
- 19 Deze opvatting van de betrokken brief vindt bevestiging in de omstandigheid, dat verzoekster vóór het verstrijken van de termijn van artikel 90, namelijk op 22 augustus 1990, met inachtneming van de geldende interne regels van de Commissie, een klacht in de vereiste vorm heeft ingediend.
- 20 De klacht van 22 augustus 1990 is dus binnen de voorgeschreven termijn ingediend, zodat het beroep ontvankelijk is.

## Ten gronde

- 21 Tot staving van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan: 1) tweevoudige schending van artikel 25 van het Statuut, doordat de nota van 23 mei 1990 niet naar behoren met redenen was omkleed en de terugvordering van de reeds uitbetaalde bedragen zonder voorafgaand besluit en dus zonder redengeving heeft plaatsgevonden; 2) schending van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut, betreffende de toekenningsvoorwaarden van de ontheemdingstoelage; 3) schending van artikel 85 van het Statuut, omdat zij geen kennis had van de onregelmatigheid van de betrokken betaling en een eventuele onregelmatigheid niet zo voor de hand lag, dat zij daarvan wel kennis diende te hebben; 4) schending van artikel 26 van het Statuut, doordat de kennisgeving van de nota van 23 mei 1990 niet door haar handtekening is bevestigd, als gevolg van het feit dat zij niet bij aangetekende brief is geschied; 5) schending van het vertrouwensbeginsel en van het gelijkheidsbeginsel, doordat collega's in een identieke situatie de ontheemdingstoelage wel ontvangen.
- 22 Het Gerecht is van mening, dat in de eerste plaats het middel ontleend aan schending van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut moet worden onderzocht.

### *Schending van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut*

- 23 Naar luid van deze bepaling „wordt de ontheemdingstoelage (...) toegekend aan

#### a) de ambtenaar

- die niet de nationaliteit bezit van de staat op welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, en die deze ook nooit heeft bezeten, en,
- die gedurende een periode van vijf jaar, eindigende zes maanden vóór zijn indiensttreding, niet regelmatig woonachtig is geweest of zijn voornaamste beroepsbezigheden heeft uitgeoefend op het grondgebied in Europa van bedoelde staat (...)

*Argumenten van partijen*

- 24 Verzoekster wijst erop, dat zij nooit de Luxemburgse nationaliteit heeft gehad. Aangezien zij op 1 september 1987 door de Commissie te Brussel werd aangeworven, loopt de periode die ingevolge artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut voor de vaststelling van haar recht op de ontheemdingstoelage in aanmerking moet worden genomen, van maart 1982 tot maart 1987. Ten bewijze hiervan heeft zij verschillende attesten van de universiteiten te Straatsburg en Parijs overgelegd, waaruit blijkt dat zij in het kader van de voortdurende controle van de kennis met het oog op de verkrijging van verschillende universitaire diploma's, regelmatig de cursussen en colleges heeft gevolgd en dat zij respectievelijk te Straatsburg en Parijs haar woonplaats had. Voorts beklemtoont zij, dat zij gedurende de betrokken periode in het Groothertogdom Luxemburg geen hoofdberoep heeft uitgeoefend.
- 25 Volgens verzoekster blijkt uit de rechtspraak van het Hof, dat de ambtenaar de ontheemdingstoelage alleen dan wordt ontzegd, wanneer hij niet voldoet aan de objectieve voorwaarden van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut. In geen enkel arrest van het Hof is de weigering van de ontheemdingstoelage bevestigd, wanneer de belanghebbende gedurende de referentieperiode niet regelmatig woonachtig of werkzaam was op het grondgebied van de staat van zijn standplaats. Verzoekster verwijst hiervoor naar het arrest van het Hof van 31 mei 1988 (zaak 211/87, Nuñez, Jurispr. 1988, blz. 2791). Wanneer de wetgever met betrekking tot de toekenningsvoorwaarden van de ontheemdingstoelage eenvoudige en objectieve criteria heeft gekozen, aldus verzoekster, was het kennelijk zijn bedoeling, dat deze criteria als zodanig zouden worden geëerbiedigd en toegepast. Had de wetgever daarentegen de toekenning van deze toelage afhankelijk willen stellen van een beoordeling door de administratie van de lasten en nadelen die zijn indienststreding voor de belanghebbende meebrengt, en van de mate van zijn integratie in het land van tewerkstelling, dan zou hij dat uitdrukkelijk hebben gezegd. De regel van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut kent aan degenen die aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen, bepaalde rechten toe. Een dergelijke norm kan en mag niet beperkend worden uitgelegd; het is daarbij veelzeggend, dat het Hof deze regel nooit beperkend, doch integendeel soms zelfs ruim heeft uitgelegd in die zin, dat wegens de aan de indienststreding verbonden lasten en nadelen toch een ontheemdingstoelage werd toegekend, hoewel de betrokkene niet aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, sub a, voldeed.

- 26 Volgens verzoekster staat het Statuut de Commissie niet toe, de toekenning van de ontheemdingstoelage afhankelijk te stellen van overwegingen betreffende de mate van integratie van de ambtenaar, wanneer deze voldoet aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, sub a. In casu heeft verweerster niet gesteld en nog minder bewezen, dat verzoekster tijdens de referentieperiode regelmatig te Luxemburg woonachtig is geweest of aldaar haar voornaamste beroepsbezigheden heeft uitgeoefend.
- 27 Wat de elementen betreft die de Commissie aanvoert ten betoge dat verzoekster in hoge mate in het Groothertogdom geïntegreerd is, voert verzoekster aan, dat daaruit alleen blijkt dat haar ouders in Luxemburg wonen en dat zij om praktische redenen bij diverse gelegenheden hun adres heeft opgegeven, dat zij hen tijdens de universitaire vakanties heeft bezocht, en dat zij van die gelegenheid gebruik heeft gemaakt om aldaar stages te lopen. Wat de vermelding op haar Franse identiteitskaart van Luxemburg als haar woonplaats betreft, wijst zij erop, dat deze kaart vóór de referentieperiode is afgegeven en dat de Franse wet de houder van een identiteitskaart niet verplicht om in de loop van de tien jaar dat de kaart geldig is, de adreswijzigingen erop te laten aanbrengen. Dat zij nooit verhuisd is, heeft zoals verzoekster ter terechtzitting heeft verklaard, hiermee te maken, dat zij in Frankrijk en België steeds in gemeubileerde flats heeft gewoond en dus nooit meubelen had te verhuizen.
- 28 Voorts zijn er andere subjectieve omstandigheden waarmee volgens verzoekster rekening had moeten worden gehouden:
- vóór haar aanwerving op 25-jarige leeftijd woonde zij dertien en een half jaar in Frankrijk, en al de tijd dat zij in Luxemburg woonde, was zij minderjarig. Vanaf haar meerderjarigheid woonde zij in Frankrijk en te Brussel;
  - haar vader heeft de Italiaanse en haar moeder de Franse nationaliteit;
  - zij heeft te Luxemburg de Franse afdeling van de Europese School bezocht;

- zij spreekt noch verstaat Luxemburgs;
- een groot deel van haar familie woont in Frankrijk;
- zij oefent haar burgerrechten uit in Frankrijk.

Het is duidelijk, dat haar overplaatsing naar Luxemburg lasten en nadelen met zich bracht, aangezien zij gedurende de negen en een half jaar vóór haar aanstelling aldaar niet in Luxemburg had gewoond.

- 29 Wat het argument van de Commissie betreft, dat haar verblijf in Frankrijk hoofdzakelijk met haar studie te maken had, verzet verzoekster zich tegen de zienswijze, dat de plaats waar men studeert, niet beslissend behoeft te zijn voor het begrip regelmatige woonplaats in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut. Uit 's Hofs vaste rechtspraak volgt, dat men dient uit te gaan van de plaats waar de betrokkene regelmatig en daadwerkelijk woonde, anders gezegd waar hij zich fysiek bevond. Het standpunt van de Commissie in deze zaak valt niet te rijmen met haar standpunt in de zaak Atala (arrest Hof van 10 oktober 1989, zaak 201/88, Jurispr. 1989, blz. 3109) en evenmin met de uitspraak van het Hof in die zaak, volgens welke „het feit dat verzoekster tijdens het eerste deel van de referentieperiode slechts als studente in België verbleef, niet uitsluit, dat zij in dat land haar regelmatige woonplaats had”.
- 30 Ten slotte wijst verzoekster erop, dat een afwijking zoals voorzien in de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 7, lid 3, van bijlage VII bij het Statuut, betreffende de plaats van herkomst (bepalende, dat verblijven voor studiedoeleinden voor de vaststelling van de plaats van herkomst niet in aanmerking zijn te nemen), niet bestaat voor de toekenning van de ontheemdingstoelage.

- 31 Verzoekster concludeert, dat zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut. Zou er een onderzoek nodig zijn naar de lasten en nadelen van haar overplaatsing naar Luxemburg en naar de mate waarin zij in dit land is geïntegreerd, dan stelt zij, dat dergelijke lasten en nadelen wel degelijk bestaan als gevolg van het feit dat zij sedert haar 18e jaar niet meer in Luxemburg woont en in dit land in het geheel niet is geïntegreerd; dat haar ouders er wonen, betekent nog niet, dat zij er geïntegreerd is.
- 32 Hierop antwoordt de Commissie dat, met name gelet op het doel van de ontheemdingstoelage zoals in 's Hofs rechtspraak omschreven, verzoekster niet voldoet aan een van de voorwaarden van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII, doordat zij gedurende de betrokken periode, van oktober 1980 tot maart 1987, hoewel zij in Frankrijk studeerde, in Luxemburg haar „regelmatige woonplaats” in de zin van bedoelde bepalingen heeft behouden. Waar het op aankomt, is of verzoekster tijdens de referentieperiode al dan niet regelmatig te Luxemburg woonachtig was. Bij het onderzoek van deze vraag kan de Commissie niet voorbijgaan aan het doel van de ontheemdingstoelage, dat er volgens 's Hofs rechtspraak in bestaat, de bijzondere lasten en nadelen te compenseren, die aan de indienststreding 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 die zich in een nieuwe omgeving moeten integreren.
- 33 De Commissie verklaart, dat het niet haar bedoeling is de toekenning van de ontheemdingstoelage afhankelijk te stellen van de mate van integratie van de ambtenaar. Zij is enkel nagegaan, of de betrokkene voldoet aan de voorwaarde van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut, te weten gedurende de referentieperiode niet regelmatig te Luxemburg woonachtig te zijn geweest, zodat haar terugkeer naar Luxemburg voor haar bijzondere lasten en nadelen meebracht, die de ontheemdingstoelage moet compenseren.
- 34 Dienaangaande heeft verzoekster niets aangevoerd wat de conclusie van de administratie zou kunnen weerleggen; in het bijzonder heeft zij niet aangetoond, dat haar verblijf in Frankrijk van dien aard was, dat haar tewerkstelling te Luxemburg in februari 1990 bijzondere lasten en nadelen voor haar meebracht.



- 35 Uit verschillende elementen van verzoeksters persoonsdossier blijkt integendeel, aldus de Commissie, dat zij in aanzienlijke mate in het land van tewerkstelling geïntegreerd is, hoewel zij aan een Franse universiteit heeft gestudeerd. Deze elementen zijn:
- de omstandigheid dat verzoekster, die geboren is in 1962, zich in 1968 met haar ouders in het Groothertogdom Luxemburg heeft gevestigd en daar in ieder geval tot 1980 regelmatig woonachtig is geweest;
  - de vermelding in haar sollicitatie van 15 oktober 1984 van het adres van haar ouders te Luxemburg als vaste verblijfplaats én als correspondentieadres, aan welke omstandigheid het Hof een overwegend belang heeft toegekend in zijn arresten van 24 juni 1987 (zaak 61/85, Von Neuhoff von der Ley, Jurispr. 1987, blz. 2853) en 13 november 1986 (zaak 330/85, Richter, Jurispr. 1986, blz. 3439);
  - de vermelding op haar op 8 april 1981 door de Franse ambassade te Luxemburg afgegeven Franse nationale identiteitskaart van Luxemburg als haar domicilie;
  - de vermelding van het adres van haar ouders in een brief van verzoekster van 7 januari 1987 aan G. Junior, hoofd van de afdeling aanwerving, ter aanvulling van haar dossier met het oog op een eventuele aanwerving;
  - de omstandigheid dat verzoekster regelmatig naar Luxemburg is teruggekeerd, met name tijdens de universitaire vakanties in de jaren 1982 tot 1986;
  - de omstandigheid dat zij tijdens de universitaire vakanties van 1982 tot 1986 stage heeft gelopen bij de Banca Nazionale del Lavoro te Luxemburg;
  - omgekeerd, het ontbreken van concludente gegevens, in de zin van een verbreking van verzoeksters sociale banden met Luxemburg ten gevolge van haar afwezigheid wegens studie.

- 36 Volgens de Commissie staat buiten kijf, dat voor de vaststelling van de plaats waar de betrokkene „regelmatig heeft gewoond”, niet louter van een materieel gegeven kan worden uitgegaan, zoals de fysieke aanwezigheid op een bepaalde plaats gedurende een bepaalde periode, doch vooral van een subjectief gegeven waaruit de wil van de betrokkene blijkt om aan dit verblijf een duurzaam karakter te geven.
- 37 Aan de hierboven vermelde aanwijzingen voegt de Commissie nog toe, dat verzoekster bij haar indienstreding te Brussel geen aangifte heeft gedaan van een verhuizing uit Frankrijk, die voor rekening van haar diensten zou zijn gekomen, en dat zij bij haar overplaatsing naar Luxemburg haar intrek heeft genomen bij haar ouders.
- 38 De Commissie vervolgt: „Gelet op verzoeksters afkomst is de keuze van Frankrijk heel natuurlijk. Het komt overigens vaak voor, dat kinderen van ambtenaren, zeker om taalkundige en culturele redenen, voor het volgen van hoger onderwijs terugkeren naar het land van oorsprong van hun ouders. Dit enkele feit volstaat evenwel niet om te kunnen zeggen, dat zij geen regelmatige woonplaats meer hebben in het land waar de ouders wonen. Dit zou erop neerkomen, dat kinderen van ambtenaren die zelf in dienst van de Gemeenschap treden, een soort erfelijke aanspraak op de ontheemdingstoelage hebben, gelet op de duur van de universitaire studie en op het feit dat zij soms al kort na het einde van hun studie worden aangeworven.”
- 39 Volgens de Commissie zijn de door verzoekster aangevoerde omstandigheden ten betoge dat zij gedurende de referentieperiode haar regelmatige woonplaats in Frankrijk had, irrelevant, omdat zij veeleer te maken hebben met haar hoedanigheid van vreemdelinge dan met de plaats van haar regelmatige woonplaats.

### *Beoordeling rechtens*

- 40 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het bepaalde in artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Statuut volstrekt duidelijk is: de ontheemdingstoelage wordt toegekend aan de ambtenaar die niet de nationaliteit bezit van de staat op

welks grondgebied zijn standplaats is gelegen, en deze ook nooit heeft bezeten, en die gedurende een periode van vijf jaar eindigende zes maanden vóór zijn indiensttreding, niet regelmatig woonachtig is geweest of zijn voornaamste beroepsbezigheden heeft uitgeoefend op het grondgebied in Europa van bedoelde staat.

- 41 Met de vaststelling van deze eenvoudige en objectieve criteria, die tegelijkertijd duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, is de gemeenschapswetgever uitgegaan van een periode van vijf jaar, eindigend zes maanden vóór de indiensttreding van de ambtenaar, als referentieperiode voor de regeling van de normale situatie van ambtenaren die bij hun indiensttreding genoodzaakt zijn van woonplaats te veranderen en zich in de omgeving van hun plaats van tewerkstelling te integreren of opnieuw te integreren. Uit de tekst van deze bepaling blijkt duidelijk, dat de omstandigheid dat een ambtenaar vóór de referentieperiode regelmatig in de staat van zijn standplaats heeft gewoond, niet beslissend kan zijn voor de vraag of hij in aanmerking komt voor de ontheemdingstoelage.
- 42 In dit verband moet in de eerste plaats worden verwezen naar de overvloedige vaste rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 31 mei 1988, zaak 211/87, Nuñez, reeds aangehaald, r. o. 9 en 10), volgens welke de ontheemdingstoelage bedoeld is om de bijzondere lasten en nadelen te compenseren die aan de 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. Volgens die rechtspraak gaat deze bepaling voor het vaststellen van de gevallen van ontheemding uit van de begrippen gewone woonplaats en voornaamste beroepsbezigheden van de ambtenaar in de staat van de standplaats gedurende een bepaalde referentieperiode, omdat dit eenvoudige en objectieve criteria zijn. Voorts moet, nog steeds volgens die rechtspraak, de betrokken bepaling aldus worden begrepen, dat zij als voornaamste criterium voor het recht op de ontheemdingstoelage de regelmatige woonplaats van de ambtenaar vóór zijn indiensttreding aanhoudt (zie arresten Hof van 20 februari 1975, zaken 21/74, Airola, en 37/74, Van den Broeck, Jurispr. 1975, blz. 221 resp. 235), en moet het begrip ontheemding in verband worden gebracht met de subjectieve situatie van de ambtenaar, dat wil zeggen met de mate waarin hij in zijn nieuwe omgeving is geïntegreerd, wat afhangt van, bij voorbeeld, de vraag of hij daar zijn gewone woonplaats heeft of er vroeger zijn voornaamste beroepsbezigheid heeft uitgeoefend (laatstelijk arrest Hof van 10 oktober 1989, zaak 201/88, Atala, reeds aangehaald).

- 43 In vorenvermelde rechtspraak moest het Hof zich uitspreken over verschillende gevallen waarin de betrokken ambtenaren aanspraak maakten op toepassing van de in geding zijnde bepaling, hoewel zij om diverse redenen niet voldeden aan de daarin gestelde objectieve voorwaarden betreffende de plaats waar zij tijdens de referentieperiode regelmatig hadden gewoond.
- 44 Het Gerecht is van oordeel, dat het onderzoek van, enerzijds, de tekst van artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII en, anderzijds, de rechtspraak van het Hof tot de conclusie moet leiden, dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd, dat zij recht op de ontheemdingstoelage geeft aan de ambtenaar die tijdens de referentieperiode steeds buiten de staat van zijn standplaats heeft gewoond, ook wanneer hij er vóór die periode woonachtig is geweest, zonder dat in duidelijke gevallen behoefte te worden nagegaan of de belanghebbende bij zijn herintegratie in de omgeving van zijn standplaats voor precies dezelfde lasten en nadelen wordt geplaatst als een ambtenaar die nooit in die staat heeft gewoond.
- 45 In verzoeksters geval staat vast, zoals de Commissie erkent, dat zij gedurende de gehele referentieperiode steeds in Frankrijk heeft gewoond, waar zij rechten studeerde. Voor zover zij banden met Luxemburg behield, beperkten deze zich tot regelmatig contact met haar ouders, nu en dan een bezoek aan dit land en enkele stages bij een bank in het Groothertogdom. Na haar studie werd haar een betrekking aangeboden bij de diensten van de Commissie, met standplaats te Brussel. Eerst later, in februari 1990, werd zij te Luxemburg tewerkgesteld.
- 46 Gelet op deze feiten stelt het Gerecht in de eerste plaats vast, dat verzoekster gedurende de gehele referentieperiode daadwerkelijk in Frankrijk woonde, en in de tweede plaats, dat zij gedurende deze periode slechts de gewone familiebanden en sociale contacten had met het land waar haar ouders woonden en waar zij zelf vóór haar meerderjarigheid tien jaar lang had gewoond.

- 47 De lasten en nadelen die voor verzoekster voortvloeien uit haar indiensttreding te Luxemburg, zijn die waarmee eenieder hoe dan ook wordt geconfronteerd die gedurende een periode van meer dan vijf jaar, eindigend zes maanden vóór zijn indiensttreding, niet regelmatig op het grondgebied van die staat heeft gewoond. Dit nu is precies de situatie die het hierboven besproken artikel 4 van bijlage VII bij het Statuut beoogt te regelen.
- 48 Wat meer in het bijzonder de verschillende argumenten van de Commissie betreft, zij er in de eerste plaats op gewezen, dat de omstandigheid dat verzoekster tijdens deze periode student was, geenszins uitsluit dat zij regelmatig in Frankrijk woonde, nu uit de processtukken blijkt dat dit inderdaad het geval is (zie arrest Hof van 10 oktober 1989, zaak 201/88, Atala, reeds aangehaald). In de tweede plaats heeft de Commissie geen enkel element feitelijk of rechtens aangevoerd waaruit blijkt, dat verzoeksters situatie tijdens die periode wat de plaats betreft waar zij woonde of haar bezigheden uitoefende, aanzienlijk verschilde van bij voorbeeld die van iemand die in vergelijkbare omstandigheden in loondienst werkzaam is. In feite zou de stelling van de Commissie er dus op neerkomen, dat eenieder die vóór de referentieperiode in het land van zijn latere standplaats heeft gewoond, het voordeel van de ontheemdingstoelage verliest, indien hij louter gezinsbanden of sociale contacten met dat land behoudt. Een dergelijke uitlegging kan derhalve niet worden aanvaard.
- 49 Wat de andere door de Commissie tot staving van haar zienswijze aangevoerde elementen betreft (zie r. o. 35 en 37), moet worden vastgesteld, dat verzoekster deze omstandigheden in de loop van de procedure afdoend heeft toegelicht, en dat zij als zodanig overigens niet volstaan als bewijs dat verzoekster tijdens de referentieperiode regelmatig in Luxemburg heeft gewoond.
- 50 Zonder dat behoeft te worden beslist over de andere middelen van het beroep, volgt uit het voorgaande, dat de Commissie artikel 4, lid 1, sub a, van bijlage VII bij het Ambtenarenstatuut heeft geschonden door verzoekster de ontheemdingstoelage per 1 maart 1990 te ontzeggen, en dat haar desbetreffende besluiten nietig moeten worden verklaard. Tevens dient de Commissie te worden veroordeeld om met ingang van die datum deze toelage aan verzoekster te betalen.

51 Wat de periode van 16 tot 28 februari 1990 betreft, staat namelijk vast, dat het voor deze periode verschuldigde bedrag aan ontheemdingstoelage — namelijk 7 928 BFR —, dat op 15 juni 1990 was ingehouden, op 13 juli 1990 aan verzoekster is teruggegeven. Gelet daarop moet het Gerecht vaststellen, dat verzoeksters vordering voor zover op deze periode betrekking hebbende, zonder voorwerp is en dus moet worden verworpen.

52 Ten einde verzoekster weer te brengen in de situatie waarin zij had moeten verkeren, dient de Commissie voorts te worden veroordeeld om haar moratoire interesten te betalen:

— vanaf 15 juni 1990 tot 13 juli 1990, over voormeld bedrag van 7 928 BFR;

— vanaf 15 juni 1990 tot de datum van daadwerkelijke betaling, over de andere op 15 juni 1990 ingehouden bedragen;

— vanaf hun respectieve vervaldatum tot de datum van daadwerkelijke betaling, over de nadien vervallen bedragen.

Het Gerecht is van oordeel dat, gelet op de omstandigheden van de zaak, een rentevoet van 8% 's jaars billijk is.

### Kosten

53 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, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de besluiten van de Commissie, waarbij deze de ontheemdingstoelage van N. Costacurta Gelabert per 1 maart 1990 heeft ingetrokken en de over de maanden maart, april en mei 1990 reeds uitgekeerde bedragen heeft teruggevorderd.
- 2) Veroordeelt de Commissie tot betaling van de ontheemdingstoelage aan verzoekster met ingang van 1 maart 1990.
- 3) Veroordeelt de Commissie tot betaling van moratoire interessen aan verzoekster op de voet van 8% 's jaars,

— vanaf 15 juni 1990 tot 13 juli 1990, over een bedrag van 7 928 BFR;

— vanaf 15 juni 1990 tot de datum van daadwerkelijke betaling, over de andere op die datum ingehouden bedragen;

— vanaf hun respectieve vervaldatum tot de datum van daadwerkelijke betaling, over de nadien vervallen bedragen.

4) Verwerpt het beroep voor het overige.

5) Verwijst de Commissie in de kosten.

Vesterdorf

Yeraris

Biancarelli

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 april 1992.

De griffier

De president van de Derde kamer

H. Jung

B. Vesterdorf