

udgifter, der skal afholdes i tjenestelandet. For at sikre opretholdelse af samme købekraft for alle tjenestemænd, uanset deres tjenestested, må der i reglerne for udbetaling af vederlag tages hensyn til forskellen mellem de pågældende tjenestemænds situation. At anvende en formodning om, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, kun kan antages at bruge 80% af deres vederlag i tjenestelandet, mens tjenestemænd i Fælles-

skabet formodes at anvende hele deres vederlag i det land, hvor de gør tjeneste, er en forskelsbehandling, der, henset til forskellen mellem de to tjenestemandsgruppers situation, må anses for rimelig. De tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, skal nemlig hverken i henhold til vedtægtens bilag X udrede deres boligudgifter eller deres sundhedsudgifter.

RETTEENS DOM (Femte Afdeling)
15. december 1992 *

I sag T-47/91,

Annick Auzat, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, med bopæl i Genève, ved advokat G. Vandersanden, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat D. Waelbroeck, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos R. Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om afvisning af sagsøgerens krav om at få hele sit vederlag udbetalt i tjenestestedets valuta og med den herfor gældende justeringskoefficient,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.P.M. Barrington, og dommerne K. Lenaerts og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 28. oktober 1992,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Sagsøgeren er tjenestemand i lønklasse B1 og har siden den 1. oktober 1989 gjort tjeneste ved Kommissionens Faste Delegation i Genève.
- 2 Den 7. februar 1990 anmodede hun (ligesom mange af sine kolleger) om at få hele sit vederlag udbetalt i tjenestestedets valuta og med den herfor gældende justeringskoefficient.
- 3 Generaldirektøren for personale og administration afviste hendes anmodning ved skrivelse af 3. juli 1990.

- 4 Den 28. august 1990 indbragte sagsøgeren (ligesom sine kolleger) i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) en klage over afvisningen af hendes anmodning.
- 5 Den 4. marts fik sagsøgeren meddelelse om, at hendes klage var blevet afvist.
- 6 Dette er baggrunden for, at sagsøgeren har anlagt denne sag, som blev registreret på Rettens Justitskontor den 17. juni 1991.
- 7 Kommissionen har ved særskilt dokument af 28. august 1991 fremsat en formalitetsindsigelse på grundlag af artikel 113 i Rettens procesreglement.
- 8 Sagsøgeren har ved indlæg indgivet til Rettens Justitskontor den 14. oktober 1991 fremsat sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen.
- 9 Ved kendelse af 26. november 1991 har Retten i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 4, henskudt formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 10 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Parternes påstande

11 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Sagen admitteres, og der gives dom efter sagsøgerens påstand.
- Følgelig annulleres den stiltiende afvisning (som senere er bekræftet ved en udtrykkelig afvisning truffet af generaldirektøren for personale og administration den 3.7.1990) af sagsøgerens anmodning om at få udbetalt hele sit vederlag i tjenestestedets valuta, dvs. i schweizerfrancs, med den herfor gældende justeringskoefficient.
- Følgelig tilpligtes sagsøgte med tilbagevirkende kraft at betale sagsøgeren tillægget svarende til 100% af hendes vederlag i lokal valuta med den herfor gældende justeringskoefficient, med tillæg af morarenter, der fastsættes til 8%.
- Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- 1) Sagen afvises.
- 2) Frifindelse.
- 3) Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter gældende regler.
- 4) Subsidiært:

- Skulle det umulige ske, at Retten erklærer artikel 11 og 12 i vedtægtens artikel X og/eller Kommissionens interne direktiver ulovlige, fastslås det, at Rettens dom ikke kan påberåbes til støtte for krav vedrørende vederlagsperioder, der ligger før dommens afsigelse, medmindre der er tale om tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og som tidligere har gjort deres rettigheder gældende for retten eller ved en ansøgning eller klage.
- For så vidt særlig angår sagsøgeren bestemmes det, at der ved beregningen af de beløb, som skulle have været udbetalt til hende i schweizerfrancs under anvendelse af den schweiziske justeringskoefficient, kun lægges de beløb til grund, der faktisk er indbetalt i BFR på hendes konto efter februar 1990, og morarenterne fastsættes til 6% p.a.

Formaliteten

- 12 Sagsøgeren har påberåbt sig to anbringender til støtte for sine påstande. Under den skriftlige forhandling har Kommissionen fremført en formalitetsindsigelse vedrørende disse to anbringender med den begrundelse, at de ikke stemmer overens med den kritik, der er angivet i klagen.
- 13 Retten har taget til efterretning, at Kommissionen har frafaldet sin formalitetsindsigelse under retsmødet, og finder på baggrund af omstændighederne, at sagen bør admittes.

Realiteten

- 14 Sagsøgerens første anbringende vedrører ulovligheden af artikel 11 og 12 i vedtægtens bilag X (herefter benævnt »bilag X«). Det hævdes, at disse artikler er i strid med det princip om købekraftsækvivalens, der bl.a. er knæsat i vedtægtens artikel 64, forbuddet mod forskelsbehandling og vedtægtens artikel 62. Det andet anbringende er, at Kommissionens har fejlfortolket artikel 12 i bilag X ved vedtagelsen af artikel 1 i dens interne direktiver om fastsættelse af de i artikel 12 i vedtægtens bilag X omhandlede udbetalingsregler (herefter benævnt »interne direktiver«).

- 15 Bilag X blev indsat i vedtægten ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3019/87 af 5. oktober 1987 om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der gør tjeneste i et tredjeland (EFT L 286, s. 3). I dets artikel 11 hedder det: »Vederlaget samt de i artikel 10 nævnte godtgørelser udbetales i belgiske francs i Belgien. De korrigeres med den koefficient, som anvendes på vederlaget til tjenestemænd, der gør tjeneste i Belgien«, og i artikel 12: »Ansættelsesmyndigheden kan efter anmodning fra tjenestemanden beslutte helt eller delvis at udbetale vederlaget i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlaget korrigeres da med den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestestedet, og konverteres efter den tilsvarende vekselkurs.« Artikel 1 i de interne direktiver indeholder følgende bestemmelse: »I henhold til artikel 12 i bilag X til vedtægten udbetaler ansættelsesmyndigheden efter anmodning fra tjenestemanden indtil 80% af hans nettovederlag i det lands valuta, hvor han gør tjeneste. I behørigt begrundede tilfælde kan ansættelsesmyndigheden godkende at udbetale en større del end de 80% i tjenestelandets valuta.«

— Første anbringende: ulovligheden af artikel 11 og 12 i bilag X

Parternes argumenter

- 16 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 11 og 12 i bilag X er i strid med det overordnede retsprincip om ligebehandling af tjenestemænd. Dette princip er for så vidt angår tjenestemænds vederlag knæsat i vedtægtens artikel 64, som har til formål at sikre en opretholdelse af den samme købekraft for alle tjenestemænd, uanset tjenestested (Domstolens dom af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401, og af 23.1.1992, sag 301/90, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 221).
- 17 Ifølge sagsøgeren indebærer artikel 11 og 12 i bilag X, således som de er gennemført ved artikel 1 i de interne direktiver, en kunstig og vilkårlig nedsættelse af hendes købekraft, idet artiklen begrænser anvendelsen af justeringskoefficienten for hendes tjenestested til 80% af hendes løn og indeholder krav om en særlig begrundelse for anvendelse af koefficienten på de resterende 20%. Denne begrænsning medfører for sagsøgeren en nedsættelse af vederlaget med 7,8%. Således er sagsøgeren udsat for en dobbelt forskelsbehandling, nemlig dels i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, hvor justeringskoefficienten er under 100, og dels i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

- 18 For så vidt angår den forskelsbehandling, hun udsættes for i forhold til de førstnævnte tjenestemænd, har sagsøgeren anført, at disse er omfattet af ordningen i artikel 11 i bilag X, som er yderst gunstig for dem, idet den omstændighed, at de får udbetalt deres vederlag i belgiske francs under anvendelse af justeringskoefficienten for Belgien, uanset hvor de faktisk afholder deres udgifter og uden at skulle fremlægge dokumentation, sikrer dem en højere købekraft på tjenestestedet end de øvrige tjenestemænd.
- 19 Sagsøgeren har i sin replik gjort gældende, at når Kommissionen henviser til rotationsordningen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, for at retfærdiggøre den forskel i vederlag, der følger af anvendelsen af bilag X, artikel 11, på tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, hvis justeringskoefficient er lavere end 100, og af artikel 12 på dem, der gør tjeneste i de øvrige lande, er dette en stiltiende indrømmelse af, at den anvendte ordning er diskriminerende, idet de »gode« år efterfølges af »dårlige« år. Hun har tilføjet, at der er to grunde til, at denne ordning ikke fører til det af Kommissionen hævdede resultat. For det første er rotationen langsom, idet Kommissionen kræver en tjenesteperiode på mindst fire år, og for det andet udgør tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke et stabilt korps, der varigt gør tjeneste i tredjelande, men derimod en gruppe af tjenestemænd, der gør tjeneste snart i Fællesskabet, snart i tredjelande.
- 20 For så vidt angår den forskelsbehandling, hun udsættes for i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, har sagsøgeren anført, at disse i medfør af vedtægtens artikel 64 får hele deres vederlag korrigeret med den justeringskoefficient, der er fastsat for deres tjenestested, uden at skulle fremlægge den mindste dokumentation.
- 21 Sagsøgeren har i sin replik anført, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig, at bestemmelserne i bilag X er en undtagelse fra de øvrige vedtægtsbestemmelser, og således retfærdiggøre deres diskriminerende karakter, idet hun på grundlag af et grundlæggende retsprincip, der rangerer højere end lovgivningen, bestrider gyldigheden af artikel 11 og 12 i bilag X.

- 22 Endvidere har sagsøgeren bestridt, at Kommissionen kan retfærdiggøre disse vedtægtsbestemmelser med en påstand om, at det er rimeligt at formode, at en ikke ubetydelig del — skønsmæssigt fastsat til 20% — af vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, sædvanligvis ikke anvendes i tjenestelandet. Det tilkommer nemlig ikke Kommissionen at tage hensyn til, hvor tjenestemanden faktisk bruger sit vederlag, eller i det hele taget at fremsætte formodninger herom. Udgiftsmønsteret og -stedet er tjenestemandens private anliggende. Ingen tjenestemand, der gør tjeneste i Fællesskabet, udsættes for, at anvendelsen af justeringskoefficienten gøres afhængig af det faktiske mønster i hans personlige udgifter, og slet ikke af, at udgifterne dokumenteres. I øvrigt skal justeringskoefficienten for tjenestestedet obligatorisk anvendes på hele vederlaget. Det er kun undtagelsesvis, at en tjenestemand kan få udbetalt en begrænset del af sit vederlag i sit hjemland. Der er intet, der berettiger til at fravige dette princip eller faktisk indføre det modsatte princip for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, da dette ville betyde en uacceptabel indblanding i tjenestemandens private forhold ved »kontrollen« med hans personlige udgifter.
- 23 Sagsøgeren har endvidere anført, at de »fordele«, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, skulle have ifølge Kommissionen, ikke kan berettige den nedgang i købekraften, der er resultatet af, at anvendelsen af justeringskoefficienten begrænses til 80% af vederlaget. Ved vedtagelsen af bilag X erklærede Kommissionen faktisk over for Rådet, at »det foreslåede system tager sigte på at øge gennemsigtigheden og effektiviteten ved at sondre mellem de to bestanddele i vederlaget, hvor forskellene mellem levevilkårene udlignes gennem en særlig godtgørelse, og justeringskoefficienten kun anvendes til at sikre købekraftsækvivalensen. Da visse udgifter ifølge forordningsforslaget dækkes af institutionen, nemlig leje, lægeudgifter og skoleudgifter, tages der ikke hensyn til disse ved beregningen af justeringskoefficienten«. Sagsøgeren har heraf udledt, at koncipisternes hensigt var at udligne disse fordele ved ikke at medtage dem ved beregningen af justeringskoefficienten, men ikke ved at begrænse anvendelsen af denne. Derfor bør justeringskoefficienten anvendes på hele vederlaget for at sikre købekraftsækvivalensen. Den nedgang i vederlaget, der følger af en delvis anvendelse af en allerede reduceret koefficient, udgør en dobbelt nedgang og en dobbelt medregning af de pågældende fordele.
- 24 Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen med urette mener at kunne basere sin formodning om, at 20% af vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke bruges på tjenestestedet, på disse tjenestemænds større

mobilitet eller på, at deres stilling giver dem fordele. Ifølge sagsøgeren er mobiliteten hos de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke større end mobiliteten hos tjenestemænd, der gør tjeneste uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, men inden for Fællesskabet, og hun finder, at samtlige de påståede »fordele« enten svarer til en faktisk udgiftsforøgelse eller allerede er medtaget ved beregningen af selve justeringskoefficienten.

25 Sagsøgeren har anført, at den forskelsbehandling, hun således udsættes for, ligeledes, på grund af amputeringen af hendes vederlag, udgør en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 62, ifølge hvilken enhver tjenestemand har ret til sit vederlag, dvs. hele sit vederlag, uden at kunne give afkald på denne ret.

26 Sagsøgeren har konkluderet, at de anfægtede bestemmelser er i strid med de overordnede retsprincipper, hun har påberåbt sig, og at de følgelig bør erklæres uanvendelige i medfør af EØF-traktatens artikel 184.

27 Kommissionen har forklaret valget af grænsen på 80% med, at det er rimeligt at formode, at en ikke ubetydelig del — skønsmæssigt fastsat til 20% — af vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, normalt ikke bruges i tjenestelandet. Disse tjenestemænd skal nemlig være meget mere mobile end tjenestemænd, der gør tjeneste i en medlemsstat, og har følgelig en forholdsvis mindre tilknytning til de lande, de på skift gør tjeneste i. Endvidere betaler Kommissionen en væsentlig del af deres lokale udgifter, idet den betaler hele deres leje i tjenestelandet, godtgør samtlige deres lægeudgifter og bidrager til en særlig ulykkesforsikring for medlemmerne af deres familie. Da tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke skal betale visse væsentlige udgifter i deres tjenesteland, bruger de sædvanligvis de beløb, der herved gøres disponible, enten i det land, i hvilket deres institution har sæde, eller i det land, de har et naturligt tilhørsforhold til.

28 Kommissionen har tilføjet, at selv om 80%-reglen skal betragtes som en foranstaltning til »udligning« af visse »fordele«, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har, hvilket ikke er tilfældet, er sagsøgerens argumenter, der har til formål at bevise, at disse »fordele« ikke er reelle, under alle omstændigheder fejlagtige. At boligudgifterne ikke medtages ved beregningen af justeringskoefficienten betyder

ikke, at den gratis bolig ikke er en reel fordel for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland. At boligudgifterne ikke medtages ved beregningen af justeringskoefficienten er en logisk følge af, at disse tjenestemænd ikke har sådanne udgifter. Det står alligevel fast, at alle de øvrige leveomkostninger i værtslandet medregnes ved beregningen af justeringskoefficienten. Således korrigeres vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, faktisk i alle tilfælde med en justeringskoefficient, idet det alene er beregningsreglerne, der har været genstand for en mindre tilpasning for disse tjenestemænds vedkommende. Det fremgår således, at der ikke trækkes noget beløb fra tjenestemændenes vederlag for at tage hensyn til, at deres bolig er gratis. Med hensyn til tillægssygeforsikringen betaler tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, højst 50% heraf (med et loft svarende til 0,6% af deres grundløn), idet resten betales af institutionen, hvilket ligeledes er en ikke uvæsentlig fordel og endnu en grund til at formode, at tjenestemændenes lokale lægeudgifter er nedsat med et tilsvarende beløb.

- 29 Kommissionen har konkluderet, at da den har påvist, at den med rette har fastsat den del af vederlaget, der kan udbetales i tjenestelandets valuta med den for dette land fastsatte justeringskoefficient, til 80%, kan der ikke være tale om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 62.

Retten's bemærkninger

- 30 Retten fastslår, at begge parter til støtte for deres respektive anbringender har påberåbt sig det overordnede retsprincip om ligebehandling, som ifølge Domstolens faste praksis ligger til grund for vedtægtens artikel 64 og 65 (se senest ovennævnte dom af 23.1.1992, Kommissionen mod Rådet, præmis 15 og 29). Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at den eneste måde, hvorpå man kan sikre ligebehandling af samtlige tjenestemænd målt i købekraftsækvivalens på de forskellige tjenestesteder, er gennem vedtægtens artikel 64 og 65, i medfør af hvilke hele vederlaget automatisk udbetales i tjenestelandets valuta med den for tjenestelandet fastsatte justeringskoefficient. Kommissionen har derimod anført, at det samme ligebehandlingsprincip kræver, at ordningen med justeringskoefficienter anvendes forskelligt på tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og på tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, for at tage hensyn til sidstnævntes særlige situation, og at dette er formålet med bilag X, således som det er fortolket ved artikel 1 i de interne direktiver.

- 31 Retten erindrer om, at ligebehandlingsprincippet indebærer, at samme situationer behandles ens, og at forskellige situationer behandles forskelligt under hensyntagen til den konstaterede forskel.
- 32 For at kunne tage stilling til, om vedtægtens bilag X, således som det er fortolket i artikel 1 i de interne direktiver, ligesom vedtægtens artikel 64 og 65 sikrer ligebehandling målt i købekraftsækvivalens på de forskellige tjenestesteder, finder Retten, at det er nødvendigt at afgøre tre spørgsmål. For det første, er situationen for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og som er underkastet bilag X, forskellig fra situationen for de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og som er underkastet vedtægtens artikel 64 og 65? For det andet, behandles tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, anderledes end de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet? For det tredje, såfremt der er en forskel i behandlingsmåden, er denne da begrundet i eventuelle forskelle mellem situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet?
- 33 For så vidt angår det første spørgsmål fastslår Retten, at sagsøgeren i sine skriftlige indlæg (replikken, s. 3 og 4) og under retsmødet har erkendt, at situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er anderledes end situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet. Hun har nemlig anført, at de forskellige fordele, som indrømmes førstnævnte tjenestemænd ved bilag X, alle tilsigter at kompensere for ulemper, der er forbundet med disses stilling. Ved at erkende, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har ulemper, som tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, ikke har, har sagsøgeren erkendt, at deres situation er forskellig fra situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet. Denne forskel bekræftes af begrundelsen til det forslag, Kommissionen forelagde Rådet, og som førte til Rådets vedtagelse af bilag X. I denne begrundelse hedder det nemlig bl.a.: »De arbejdsvilkår, som denne personalegruppe er underkastet, afviger på væsentlige områder stærkt fra dem, som gælder for det personale, der gør tjeneste inden for Fællesskabet: Det personale, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, arbejder i de oversøiske delegationer og er forpligtet til mobilitet, hvilket betyder, at de sjældent opholder sig mere end et begrænset tidsrum på samme sted; levevilkår og økonomiske vilkår i mange tredjelande afviger meget fra dem, der hersker i Fællesskabet ... For det personale, der gør tjeneste i de oversøiske lande, er mobilitet en væsentlig del af arbejdsvilkårene. Personalet i delegationerne skal principielt forflyttes med regelmæssige mellemrum, der sædvanligvis ikke går ud over fire år ... I ESS har der i en snes år været praksis for at stille fri bolig til rådighed for personalet ... I nogle medlemsstater er det praksis på dette område at stille fri bolig til

rådighed for landets diplomater i udlandet ... En sådan praksis synes i sig selv at være velbegrunder, når det tages i betragtning, at den hyppige mobilitet skaber problemer, og at tjenestemanden har behov for at bevare en fast tilknytning til Europa ... Kommissionens politik vedrørende dækning af skoleudgifter til det personale, der gør tjeneste i de oversøiske lande, skal følge det allerede anerkendte princip, hvorefter børn af forældre, der arbejder i Fællesskaberne, i al væsentlighed modtager gratis undervisning, navnlig på Europaskoler og på andre skoler, derved at der betales forhøjede uddannelsestillæg. At en tjenestemand gør tjeneste i et oversøisk land, må ikke medføre, at han diskrimineres på dette felt. På mange tjenestesteder er de former for undervisning, der passer for børn af EF-tjenestemænd, både af begrænset omfang og meget kostbare. Det foreslås derfor, at der tages hensyn til de rimelige udgifter, som de tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, rent faktisk påføres i forbindelse med deres børns uddannelse ... På grund af de meget høje omkostninger til lægebehandling i nogle af disse lande og som følge af den ekstra risiko, som disse tjenestemænd og deres familier løber, påtænkes det at indføre en ekstra forsikring, der skal dække udgifterne til lægehjælp 100% ... Halvdel af forsikringspræmien [skal] betales af tjenestemanden selv ...«.

- 34 Det forberedende arbejde vedrørende vedtægtens bilag X viser frem for alt, at fællesskabslovgivers hensigt med at vedtage denne bestemmelse var at ligestille situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, med situationen for nationale diplomater, der arbejder under samme vilkår. Det hedder nemlig, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er i Fællesskabets tjeneste »i delegationer, som repræsenterer Fællesskabet ude i verden«. Herefter gives der mange henvisninger til den status, medlemsstaternes diplomater har. Det hedder videre: »For personalet i de oversøiske delegationer betyder det, at forpligtelsen til mobilitet medfører, at stedet for tjenestemandens naturlige tilhørsforhold kun sjældent falder sammen med tjenestestedet ...«
- 35 Det fremgår af det ovenfor anførte, at situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, reelt afviger fra situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.
- 36 Derfor må det andet spørgsmål undersøges, nemlig spørgsmålet, om tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, behandles anderledes end tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

- 37 I denne forbindelse bemærker Retten, at sagsøgeren har gjort gældende, at forskellen i den måde, hvorpå tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, behandles, skyldes, at for de sidstnævntes vedkommende giver vedtægtens artikel 64 mulighed for, at de, der gør tjeneste uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, automatisk får hele deres vederlag udbetalt i deres tjenestesteds valuta og under anvendelsen af den derfor gældende justeringskoefficient, mens det for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er således, at kun 80% af deres vederlag udbetales i deres tjenestesteds valuta og under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient, og alene efter anmodning.
- 38 Det bør her erindres, hvad der er det praktiske formål med artikel 64 i vedtægten og artikel 12 i bilag X, som fortolket ved artikel 1 i de interne direktiver. Justeringskoefficientmekanismen har til formål at sikre opretholdelse af samme købekraft for samtlige tjenestemænd, uanset tjenestested. Men købekraften måler den mængde varer og tjenesteydelser, der kan købes for en monetær enhed på et givet tidspunkt. Købekraft kan således alene bestemmes i forhold til en udgift, der faktisk kan opstå. Derfor vil en streng overholdelse af reglen om købekraftsækvivalens i teorien betyde, at kun de beløb, som bevisligt anvendes til udgifter på tjenestestedet, kan korrigeres med justeringskoefficienten for tjenestestedet.
- 39 Da det i praksis er umuligt at forvalte et system, hvor hver enkelt tjenestemand på den ene side skal godtgøre, hvilke udgifter han vil kunne få på sit tjenestested, og hvilke der vil blive afholdt andetsteds, og hvor administrationen på den anden side skal kontrollere disse oplysninger, har fællesskabslovgiver indført et system, der bygger på formodninger, jf. vedtægtens artikel 64 for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og artikel 12 i bilag X som fortolket ved artikel 1 i de interne direktiver, for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.
- 40 For de førstnævntes vedkommende er der en formodning for, at 100% af deres udgifter vil blive afholdt på deres tjenestested. Denne formodning er imidlertid gendrivelig, for så vidt artikel 17 i vedtægtens bilag VII giver tjenestemanden mulighed for gennem den institution, han tilhører, regelmæssigt at lade en del af sine indtægter indtil et beløb, der svarer til det af ham modtagne udlandstillæg

(16%) eller særlige udlandstillæg, overføre, for så vidt overførslerne er bestemt til dækning af udgifter, der især fremkommer på grund af regelmæssige og dokumenterede forpligtelser uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, eller det land, i hvilket han gør tjeneste.

- 41 Hvad angår tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har Kommissionen konkluderet, at de må behandles anderledes, da deres situation er anderledes, jf. begrundelsen til forslaget til vedtægtens bilag X, som Kommissionen har forelagt Rådet (se præmis 33 og 34 ovenfor). Kommissionens konklusion er affattet således: »Som følge heraf mener Kommissionen, at princippet for dette personales lønudbetaling skal være, at løn og godtgørelser skal beregnes og udbetales i BFR med den for Bruxelles gældende justeringskoefficient ... Institutionerne vil være rede til til tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, at overføre de beløb, som de måtte behøve på tjenestestedet, og korrigere sådanne overførsler med en justeringskoefficient, hvori der tages hensyn til de forskellige leveomkostninger ved veksling til den korrekte kurs.« Da Rådet har godkendt dette forslag, er det i artikel 11 i bilag X til vedtægten fastsat, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, i princippet betales i belgiske francs, og at deres vederlag skal korrigeres med den koefficient, som gælder for Belgien. Men da det som nævnt i artikel 13 skal sikres, at tjenestemændene har samme købekraft uanset tjenestested, indeholder bilag X, artikel 12, følgende bestemmelse: »Ansættelsesmyndigheden kan efter anmodning fra tjenestemanden beslutte helt eller delvis at udbetale vederlaget i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlaget korrigeres da med den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestestedet, og konverteres efter den tilsvarende vekselkurs.«

- 42 De interne direktivers artikel 1, som er vedtaget til gennemførelse af denne bestemmelse, bygger på den formodning, at de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og som anmoder om at blive betalt i deres tjenestelands valuta under anvendelse af den for tjenestelandet gældende justeringskoefficient, kun anvender 80% af deres vederlag på tjenestestedet. Det formodes således, at 20% af disse tjenestemænds vederlag ikke vil blive anvendt på tjenestestedet. Denne formodning er imidlertid ligesom formodningen vedrørende tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, gendrivelig, for så vidt sidste punktum i denne bestemmelse giver tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, mulighed for i behørigt begrundede

tilfælde at få udbetalt en del af deres vederlag, der overstiger disse 80%, i tjenestelandets valuta og under anvendelse af den derfor gældende justeringskoefficient. En tjenestemand, der gør tjeneste i et tredjeland, kan således gendrive nævnte formodning, såfremt han godtgør, at han af personlige grunde kan tænkes at bruge over 80% af sit vederlag på sit tjenestested.

43 Heraf følger, at forskellen mellem behandlingen af på den ene side tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og på den anden side tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland — for så vidt angår udbetalingen af deres vederlag i tjenestestedets valuta og under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient — for det første består i, at alene sidstnævnte skal indgive en anmodning for at profitere af formodningen for, at deres vederlag anvendes på tjenestestedet, og for det andet, at denne formodning for de førstnævntes vedkommende dækker 100% af vederlaget, mens den for de sidstnævnte kun dækker 80% af vederlaget, selv om der i begge tilfælde er tale om gendrivelige formodninger.

44 Retten skal således afgøre det tredje spørgsmål, nemlig om denne forskel i behandlingsmåde er berettiget i betragtning af, at situationen er forskellig for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

45 For så vidt angår på den ene side den automatiske udbetaling i tjenestestedets valuta under anvendelse af den derfor gældende justeringskoefficient, og på den anden side kravet om en anmodning, finder Retten ikke, at sagsøgeren kan betegne denne forskel i behandlingsmåde som diskriminerende. Forskellen er begrundet i lovgivers ønske om at give tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, samme status som de nationale diplomater, hvilket er hele formålet med den undtagelsesordning, der gælder for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, samt i nødvendigheden af at beskytte tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, mod en automatisk anvendelse af justeringskoefficienten, når de er etableret i et tredjeland, for hvilket justeringskoefficienten er under 100.

- 46 Heraf følger, at denne første forskel i behandlingsmåden er et resultat af de fordele, der tillægges tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, i vedtægtens bilag X, som mere end udligner de ulemper, der er forbundet med pligten til at indgive en anmodning og underskrive en fortrykt formular. Denne forskel i behandlingsmåde er således rimelig henset til forskellen mellem disse tjenestemænds og de øvrige tjenestemænds situation.
- 47 Endvidere fastslår Retten, at sagsøgeren i retsmødet har frafaldet sit anbringende om, at hun for så vidt angår købekraft er udsat for forskelsbehandling i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i tredjelande, hvor justeringskoefficienten er under 100.
- 48 For så vidt angår for det andet spørgsmålet om, hvorvidt det er rimeligt at begrænse den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, der formodes at blive brugt på tjenestestedet, til 80%, finder Retten, at det må behandles i lyset af en sammenligning mellem de udgifter, der kan opstå på tjenestestedet for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland. Hvad dette angår, fremgår det af artikel 5, 18 og 23 i bilag X, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke har nogen boligudgifter på deres tjenestested, idet institutionen stiller en bolig, der passer til deres familie, til rådighed for dem, og at de, hvis dette ikke er tilfældet, har ret til enten godtgørelse af udgifter til hotel, der forinden er godkendt af ansættelsesmyndigheden for dem og deres familie, eller godtgørelse af den husleje, de skal betale, forudsat at den lejede bolig svarer til det niveau, deres stilling kræver, og til sammensætningen af deres familie. Derimod afholder de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, udgifterne til deres og deres families bolig på tjenestestedet. Endvidere indebærer den omstændighed, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får dækket samtlige deres sundhedsudgifter gennem en tillægssygeforsikring, selv om denne delvis finansieres af dem selv (bilag X, artikel 24), ligeledes, at de ikke skal afholde sundhedsudgifter på deres tjenestested, mens tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, i princippet skal afholde 20% af disse udgifter på deres tjenestested (vedtægtens artikel 72).

- 49 På grund af formålet med ordningen, ifølge hvilket justeringskoefficienten alene skal anvendes på beløb, som kan formodes brugt på tjenestestedet, er det rimeligt ikke automatisk at anvende justeringskoefficienten på den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, der svarer til den del af vederlaget for en tjenestemand, der gør tjeneste i Fællesskabet, som anvendes til bolig- og sundhedsudgifter, da førstnævnte tjenestemænd i modsætning til sidstnævnte ikke kan afholde disse udgifter på deres tjenestested.
- 50 Det er usikkert, om det er rimeligt skønsmæssigt at fastsætte den del af vederlaget, som svarer til den del, en tjenestemand, der gør tjeneste i Fællesskabet, vil bruge på sit tjenestested til bolig- og sundhedsformål, til 20% af vederlaget. Kommissionen har med rette som indicium for rimeligheden heraf henvist til de 15-20% af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, som før ikrafttrædelsen af bilag X svarede til det boligbidrag, tjenestemændene skulle betale til deres institution, som skaffede dem en bolig. I øvrigt svarer de 20% til vægten af »huslejefaktoren« i vægtningen af tjenestemændenes forbrug, og således til huslejefaktorens vægt ved beregningen af justeringskoefficienterne for et bestemt tjenestested (se punkt 19 i generaladvokat Cruz Vilaça's forslag til afgørelse i ovennævnte sag 7/87, Sml. s. 3414). Denne skønsmæssige fastsættelse er så meget rimeligere, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke skal afholde nogen sundhedsudgifter på tjenestestedet.
- 51 Det skal tilføjes, at det rimelige i denne formodning i denne sag bekræftes af, at sagsøgeren på intet tidspunkt under retsforhandlingerne har hævdet, at hun skulle bruge over 80% af sit vederlag på sit tjenestested, og af at hun ikke har indgivet nogen behørigt begrundet anmodning i henhold til artikel 1, stk. 2, i de interne direktiver.
- 52 Endvidere konstaterer Retten, at sagsøgeren har anført, at begrænsningen af den del af vederlaget, der formodes brugt på tjenestestedet, til 80% med den begrundelse, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får stillet en gratis bolig til rådighed, indebærer, at der to gange — på tjenestemandens bekostning — tages hensyn til, at boligen er gratis, idet denne faktor allerede er trukket fra ved beregningen af justeringskoefficienten. Retten bemærker hertil, at den finder denne dobbelte hensyntagen fuldt ud berettiget, for så vidt som boligen under ingen omstæn-

digheder skal medtages ved beregningen af den købekraft, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får i kraft af deres vederlag, idet disse tjenestemænd ikke har nogen boligudgifter på deres tjenestested (se præmis 38 ovenfor). Boligudgifterne er nemlig ikke del af de varer og tjenesteydelser, de skal afholde af deres vederlag på tjenestestedet. Disse udgifter skal således ikke medtages ved beregningen af tjenestemændenes leveomkostninger på deres tjenestested, udtrykt ved justeringskoefficienten. Denne koefficient kan endvidere ikke anvendes på beløb, som bevisligt ikke skal bruges på tjenestestedet. Derfor er der ingen grund til at korrigere den del af tjenestemændenes vederlag, som svarer til boligudgifterne for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, med justeringskoefficienten for tjenestestedet.

- 53 Der skal ikke ved beregningen af justeringskoefficienten eller ved dens anvendelse tages hensyn til faktorer, som slet ikke har og ikke kan have nogen forbindelse med de udgifter, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har på tjenestestedet. Heraf følger, at den konstaterede forskel i behandlingsmåde er rimelig, henset til forskellen mellem situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.
- 54 Hertil kommer, at det, for så vidt sagsøgeren i sin argumentation søger at sammenligne situation for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, under den boligbidragsordning, der var i kraft før vedtagelsen af bilag X, med deres situation efter bilagets ikrafttrædelse, må fremhæves, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig ligebehandlingsprincippet for at anfægte lovgivers beslutning om fra et givet tidspunkt at ændre den aflønningsordning, der gælder for disse tjenestemænd.
- 55 I denne sag fastslår Retten, at lovgiver ved at vedtage bilag X har ønsket at ændre den tidligere gældende ordning, navnlig boligbidragsordningen. Denne ændring har ikke kunnet påvirke sagsøgerens velerhvervede rettigheder, idet det i artikel 27 i bilag X udtrykkeligt hedder: »Tjenestemanden samt den i forordning nr. 3018/87 omhandlede ansatte [vil] i en periode, der begrænses til varigheden af

hans ansættelse på det tidspunkt, hvor nærværende bestemmelser træder i kraft og i højst fem år, modtage en løn, der mindst svarer til den, han oppebar, umiddelbart før nærværende bestemmelser trådte i kraft.«

- 56 Sagsøgeren kan heller ikke påberåbe sig en ordning, der blev ændret, førend hun blev omfattet af den, da hun ikke har erhvervet nogen rettigheder i medfør af ordningen. Sagsøgeren har nemlig gjort tjeneste i Genève siden den 1. oktober 1989, mens ordningen i henhold til bilag X og de interne direktiver trådte i kraft den 10. oktober 1987.
- 57 Det fremgår af det ovenfor anførte, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grundlag af artikel 11 og 12 i bilag X, således som disse er fortolket ved artikel 1 i de interne direktiver. Det skal dog bemærkes, at dette ville have været tilfældet, såfremt tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, selv skulle betale deres bolig- og sundhedsudgifter, og der ikke blev taget hensyn hertil ved beregningen af justeringskoefficienten, samt hvis justeringskoefficienten ikke fandt anvendelse på hele vederlaget. I så fald ville tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, nemlig skulle afholde sådanne udgifter på deres tjenestested ligesom de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, hvilke udgifter ville blive medregnet to gange, ligesom for sidstnævnte tjenestemænd.
- 58 Heraf følger, at det første anbringende må forkastes.

— *Andet anbringende: fejlagtig fortolkning i artikel 1 i de interne direktiver af artikel 12 i bilag X*

Parternes argumenter

- 59 Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at antages det, at artikel 12 i bilag X ikke er fuldstændig retsstridig, kan man give den en anden fortolkning end den, der er givet i artikel 1 i de interne direktiver. Ifølge denne fortolkning tilkommer det

tjenestemanden at anmode om at blive betalt i lokal valuta under anvendelse af den herfor gældende justeringskoefficient, hvorefter ansættelsesmyndigheden skal imødekomme ham inden for de grænser, der er fastsat i anmodningen. Udtrykket »kan ... beslutte« betyder, at ansættelsesmyndigheden ikke uden videre har denne beføjelse, men kun kan udøve denne på den pågældende tjenestemand's initiativ. Udtrykket »helt eller delvis« giver tjenestemanden mulighed for selv at bestemme, i hvilket omfang hans vederlag skal konverteres til lokal valuta og korrigeres med den for tjenestestedet fastsatte justeringskoefficient, idet ansættelsesmyndigheden ikke kan modsætte sig dette og gennemtvinge en eller anden vilkårlig, mindre procentdel.

- 60 Sagsøgeren har konkluderet, at Retten, såfremt den er enig i denne fortolkning, må fastslå ulovligheden af artikel 1 i de interne direktiver og annullere den anfægtede retsakt.
- 61 Kommissionen har svaret, at den af sagsøgeren foreslåede fortolkning af artikel 12 i bilag X åbenbart er i strid med ordlyden i denne bestemmelse, som klart fastsætter, at det er ansættelsesmyndigheden, som kan beslutte helt eller delvis at udbetale vederlaget i tjenestelandets valuta. Selv om tjenestemanden kan tage initiativ til at anmode ansættelsesmyndigheden om helt eller delvis at betale vederlaget i tjenestelandets valuta, er det dog ansættelsesmyndigheden, der træffer beslutningen.
- 62 I øvrigt har Kommissionen henvist til sin tilbagevisning af de argumenter, sagsøgeren har fremført i forbindelse med sit første anbringende.

Retten's bemærkninger

- 63 Retten finder, at eftersom den i sin vurdering af første anbringende har fastslået, at artikel 12, som fortolket i artikel 1 i de interne direktiver, er retmæssig, er det uforholdent at tage stilling til en anden fortolkning af artikel 12.

64 Følgelig bør andet anbringende også forkastes.

Sagens omkostninger

65 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme procesreglements artikel 88 bærer institutionerne imidlertid selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling)

1) Sagsøgte frifindes.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Barrington

Lenaerts

Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1992.

H. Jung

D.P.M. Barrington

Justitssekretær

Afdelingsformand