

En sådan skrivelse må således blot anses for en ansøgning om oplysninger vedrørende den pågældendes vedtægtsmæssige rettigheder.

2. Artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII skal fortolkes således, at en tjenestemand har ret til udlandstillæg, når han ikke har eller har haft statsborgerskab i den medlemsstat, på hvis område han gør tjeneste, og når han inden for den i denne bestemmelse omhandlede referenceperiode vedvarende har boet uden for denne medlemsstat, også selv om han

på et tidligere tidspunkt har haft bopæl på statens område, uden at det i de klare tilfælde er nødvendigt at undersøge, om der for den pågældende er forbundet helt de samme byrder og ulemper med på ny at blive integreret i miljøet på hans tjenestested, som gælder for en tjenestemand, der aldrig har boet på den pågældende stats område.

Det forhold, at den pågældende har haft bopæl som studerende uden for den medlemsstat, på hvis område han gør tjeneste, kan ikke føre til nægtelse af udlandstillæg.

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

8. april 1992 *

I sag T-18/91,

Nadia Costacurta Gelabert, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Mexico, ved advokat Nicolas Decker, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg på dennes kontor, 16, avenue Marie-Thérèse,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Sean van Raepenbusch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om at fratage sagsøgeren retten til udlandstillæg og at indeholde det beløb, der fejlagtigt er udbetalt i udlandstillæg, i hendes løn, samt om, at Kommissionen tilpligtes at tildele sagsøgeren udlandstillæg tillige med renter heraf,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. Yeraris og J. Biancarelli,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 5. februar 1992,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Nadia Costacurta Gelabert, som har italiensk og fransk statsborgerskab, er født i 1962 i Thionville (Frankrig). Hun flyttede med sine forældre til Storhertugdømmet Luxembourg i 1968, idet hendes far er tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Hun boede i Luxembourg indtil oktober 1980, hvorefter hun påbegyndte et jurastudium i Frankrig, først i Strasbourg fra oktober 1980 til juni 1984, og dernæst i Paris fra juli 1984 til maj 1987.
- 2 Den 1. september 1987 indtrådte sagsøgeren i Kommissionens tjeneste som hjælpeansat og blev placeret ved Kommissionen i Bruxelles. Hun blev udnævnt til tjenestemand på prøve med virkning fra den 1. december 1987. Den 16. februar 1990 blev hun forflyttet til Kommissionen i Luxembourg.

- 3 Under sin ansættelse i Bruxelles fik sagsøgeren udbetalt udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«). Ved ansættelsen i Luxembourg fratog Kommissionen hende imidlertid udlandstillægget. Dette modtog hun meddelelse om ved en skrivelse af 23. maj 1990. Herefter tilbagesøgte Kommissionen i juni 1990 de beløb, som sagsøgeren allerede havde fået udbetalt mellem den 16. februar 1990 og den 31. maj 1990, ved at indeholde dem i sagsøgerens løn. Det beløb, som blev indeholdt for det i perioden 16. februar 1990 til 1. marts 1990 udbetalte udlandstillæg, blev senere udbetalt igen, som det fremgår af en berigtigelse af 13. juli 1990.

- 4 Skrivelsen af 23. maj 1990 var et såkaldt »notat til den personlige aktmappe«, der var udfærdiget af Personaleafdelingen, og som er et skema med forskellige personlige oplysninger om sagsøgeren og en oversigt over de bestående rettigheder og tillæg i henhold til vedtægten med angivelsen: »tildelt« eller »ikke-tildelt«.

- 5 Da sagsøgeren havde modtaget dette notat, tilsendte hun den 19. juni 1990 Kommissionens Personaleafdeling i Luxembourg følgende skrivelse:

»Notat til D. Stefanidis, chef for Personaleafdelingen i Luxembourg

Vedrørende: Udlandstillæg.

Ref.: Administrationens notat til den personlige aktmappe af 23.5.1990 (nr. 3657).

Ved det anførte notat har jeg fra administrationen modtaget meddelelse om, at jeg ikke længere er berettiget til udlandstillæg, som jeg indtil nu ellers har fået udbetalt mellem den 16.2.1990 og den 31.5.1990.

Jeg kan se af min lønseddel for juni måned, at jeg ikke blot er blevet frataget udlandstillægget for juni måned, men at også det tillæg, som jeg tidligere har fået udbetalt mellem den 16.2.1990 og den 31.5.1990, er blevet fratrukket i lønnen.

Uden på dette stadium at ville foregribe spørgsmålet om min ret til udlandstillægget skal jeg henlede Deres opmærksomhed på, at jeg som følge af vedtægtens artikel 25 i hvert fald burde have modtaget to behørigt begrundede afgørelser vedrørende følgende spørgsmål:

- For det første en afgørelse vedrørende nægtelsen af udlandstillæg. Det omhandlede notat indebærer nemlig et klagepunkt for mig, idet jeg mister retten til tillægget, hvorfor der burde have været truffet en begrundet afgørelse herom.
- For det andet en afgørelse vedrørende tilbagesøgningen af det efter sigende fejlagtigt udbetalte beløb. Tilbagesøgningen er nemlig i strid med vedtægtens artikel 85. Jeg havde ikke kendskab til fejlen, og den var ikke så åbenbar, at jeg burde have kendt den. Personaleadministrationen i Luxembourg tilkendte mig i første omgang tillægget og gjorde mig ikke opmærksom på, at min løn og mine tillæg kun blev udbetalt foreløbigt. Dette godtgøres af, at lønsedlerne ikke indeholder nogen angivelse af, at der var tale om udbetaling af 'forskud på løn' (underforstået: 'indtil rettighederne i henhold til vedtægten er endeligt fastlagt').

Efter min opfattelse er det derfor klart ulovligt at tilbagesøge det omhandlede beløb, i hvert fald ikke uden at administrationen traf en begrundet afgørelse herom.

Under alle omstændigheder var jeg i medfør af vedtægten (artikel 16 i bilag VII om ydelsernes udbetaling) berettiget til tillægget i perioden mellem den 16.2.1990 og den 28.2.1990. Det har jeg nævnt for Llansò, som har oplyst over for mig, at denne fejl vil blive berigtiget.

Hvad angår selve spørgsmålet om min ret til udlandstillægget og afslaget på at tildele mig det, er det min opfattelse, at jeg af flere grunde er berettiget dertil. For det første er jeg født i Frankrig som datter af en italiensk far og en fransk mor. For det andet har jeg ifølge artikel 4 i vedtægtens bilag VII haft 'varig' bopæl

— i Frankrig fra oktober 1962 til september 1968 og fra oktober 1980 til marts 1987

— i Luxembourg fra september 1968 til oktober 1980 og

— i Belgien fra marts 1987 til februar 1990.

På det tidspunkt, da jeg indtrådte i Kommissionens tjeneste som hjælpeansat i september 1987, forelagde jeg administrationen dokumentation for, at jeg havde haft varig bopæl i Frankrig fra oktober 1980 til marts 1987 (jeg fik disse dokumenter tilbage, da de ikke var nødvendige til bestemmelse af mit hjemsted, men jeg kan om ønskeligt fremsende dem på ny).

Efter i den seneste tid at have indhentet oplysninger om nyere tilfælde af tilsvarende art som mit (barn eller ægtefælle til tjenestemand), er det min opfattelse, at afgørelsen i mit tilfælde strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og mod ligebehandlingsprincippet.

Jeg skal i denne forbindelse nævne to tilfælde: ... (ansat i 1986) og... (ansat i 1987), som forekommer mig at være repræsentative. De pågældende har ligesom jeg gået på Europaskole, de har endda haft erhvervsmæssig beskæftigelse i Luxembourg (hvilket jeg ikke har haft), og er berettigede til udlandstillæg. Mig bekendt er vedtægten og/eller de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser ikke blevet ændret i perioden mellem deres og min ansættelse.

Jeg skal derfor anmode Dem om, dels at tage sagen op til fornyet behandling under hensyn til det af mig anførte og på ny at udbetale mig det tilbagesøgte beløb, dels, såfremt De fastholder afslaget på at tildele mig udlandstillæg såvel som

tilbagesøgningskravet, at tilsende mig de to afgørelser, jeg har omtalt i det foregående, forsynet med en behørig begrundelse i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25.

Jeg står til Deres disposition hvad angår alle de yderligere oplysninger, som De finder nyttige.

Kopi til: Llansò.«

- 6 Da sagsøgeren ikke modtog noget skriftligt svar på denne skrivelse, indgav hun den 22. august 1990 en klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. I klagen, som blev registreret på Kommissionens Generalsekretariat den 23. august 1990, gjorde sagsøgeren gældende, at der forelå en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 25 og 85 samt af artikel 4 i vedtægtens bilag VII. Da sagsøgeren heller ikke modtog noget svar på klagen inden for de foreskrevne frister, har hun ved Retten anlagt denne sag den 22. marts 1991.

Parternes påstande

- 7 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen fremmes til realitetsbehandling.

— Der gives sagsøgeren medhold i sagen.

— Det fastslås, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber som følge af administrationens handlemåde har tilsidesat vedtægtens artikel 25 på to punkter, samt artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII tillige med vedtægtens artikel 26 og 85.

— Det fastslås, at administrationen desuden har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet.

Som følge heraf

- annulleres notat nr. 03657 af 23. maj 1990 til den personlige aktmappe

- tilpligtes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber at tildele sagsøgeren udlandstillæg fra den 16. februar 1990 og at udbetale hende tillægget tillige med legale renter fra den 15. juni 1990, indtil betaling sker

- tilpligtes Kommissionen, uanset Rettens afgørelse om sagsøgerens ret til udlandstillæg, at tilbagebetale sagsøgeren det beløb, som den indeholdt i lønnen den 15. juni 1990, tillige med legale renter fra den 15. juni 1990, indtil betaling sker

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Afvisning, og i det mindste frifindelse.

- Afgørelse om sagens omkostninger træffes efter gældende regler.

Formaliteten

Parternes anbringender

- 8 Kommissionen har gjort gældende, at sagen bør afvises, da den ikke, som forudsat i vedtægtens artikel 91, stk. 2, er anlagt inden for fristen på tre måneder efter den stiltiende afvisning af klagen. Sagsøgerens skrivelse af 19. juni 1990, som indgik til Kommissionen den 20. juni 1990, var efter Kommissionens opfattelse en klage i vedtægtens forstand. Denne klage må antages at være blevet stiltiende afvist ved udløbet af svarfristen på fire måneder i henhold til artikel 90, stk. 2. Følgelig burde sagen have været anlagt før den 21. januar 1991.
- 9 Kommissionen gør endvidere gældende, at klagen af 22. august 1990, som blev registreret på Kommissionens Generalsekretariat den 23. august 1990, udgjorde en anden klage, som ligeledes må antages at være blevet afvist ved udløbet af svarfristen på fire måneder. Denne afvisning kan imidlertid ikke efter Kommissionens opfattelse gøres til genstand for retlig prøvelse, da den blot indeholder en bekræftelse af den tidligere, stiltiende afgørelse af 21. oktober 1990, og derfor efter fast praksis ikke indeholder noget klagepunkt.
- 10 Kommissionen hævder i denne forbindelse, at der foreligger en klage i vedtægtens artikel 90, stk. 2's forstand, når tjenestemanden utvetydigt protesterer mod en foranstaltning, der er truffet vedrørende ham, eller klart tilkendegiver sin hensigt til at anfægte denne afgørelse. I den foreliggende sag tilkendegav sagsøgeren i skrivelsen af 19. juni 1990 sin hensigt til at anfægte ikke blot afgørelsen om at fratage hende udlandstillægget, men også tilbagesøgningskravet for de beløb, der allerede var udbetalt i udlandstillæg i perioden mellem den 16. februar 1990 og den 31. maj 1990. Det fremgår af stævningen, at også sagsøgeren selv forstod sin skrivelse på denne måde, idet hun i stævningen anfører, at hun med skrivelsen »tilkendegav, at hun var uenig i administrationens opfattelse, vedrørende såvel formaliteten som realiteten«.
- 11 Endelig hævder Kommissionen, at det er uden betydning, at klagen hverken blev indgivet ad tjenestevejen eller på den blanket, som normalt skal anvendes hertil, men blev indgivet direkte til den kompetente tjenestegren. Det er ligeledes uden

betydning, at skrivelsen hverken blev registreret på Kommissionens Generalsekretariat eller henvist til behandling ved GD IX's afdeling for »Vedtægten og Disciplinære Spørgsmål«. Det er nemlig meget almindeligt i praksis, at en klage uden videre formaliteter indgives direkte til den pågældende tjenestegren eller endda til den nærmeste overordnede i tjenesten.

- 12 Heroverfor har sagsøgeren gjort gældende, at hun ved sin skrivelse af 19. juni 1990 blot anmodede om, at spørgsmålet blev taget op til fornyet behandling med det formål at bidrage til en mindelig bilæggelse af tvisten. Hun havde ikke på det tidspunkt til hensigt at anvende proceduren efter vedtægtens artikel 90. Det eneste hun anmodede om, såfremt administrationen skulle fastholde afgørelsen om at fratage hende udlandstillægget og tilbagesøge de beløb, som hævdedes at være fejlagtigt udbetalt, var »to afgørelser, ... forsynet med en... begrundelse i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25«.
- 13 Der er flere andre omstændigheder i forbindelse med sagsøgerens skrivelse af 19. juni 1990, som godtgør, at hun ikke havde til hensigt at indgive en klage i henhold til vedtægtens artikel 90:
- Hun fremsendte ikke skrivelsen ad tjenestevejen.
 - Hun fremsendte ikke skrivelsen til den myndighed, som er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende klager, nemlig Kommissionen.
 - Hun benyttede ikke den blanket, som ellers normalt skal anvendes ved Kommissionen.
 - Hun sendte skrivelsen med den interne post og ikke ved rekommanderet brev.
- 14 Efter sagsøgerens opfattelse fremgår det endvidere klart, at administrationen ikke behandlede skrivelsen af 19. juni 1990 som en klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Den procedure, der er foreskrevet herfor, blev nemlig ikke fulgt, da

- skrivelsen ikke blev registreret på Kommissionens Generalsekretariat

- skrivelsen ikke blev forelagt til behandling af kontoret for »Vedtægten og Disciplinære Spørgsmål«, og da der ikke blev udpeget nogen tjenestemand til at forberede akterne i sagen

- der ikke fandt noget møde sted i Det Fælles Udvalg for Klagespørgsmål.

Desuden modtog sagsøgeren ikke meddelelse om, på hvilken dato hendes skrivelse af 19. juni 1990 blev modtaget af Personaleafdelingen. Hele den anførte procedure blev ellers fulgt, da hun indgav sin klage af 22. august 1990.

Retten's bemærkninger

- 15 Herom bemærkes indledningsvis, at de akter, som i den foreliggende sag indeholder et klagepunkt for sagsøgeren, dels er skrivelsen af 23. maj 1990, det såkaldte »notat til den personlige aktmappe«, som vedrørte afgørelsen om at fratage sagsøgeren udlandstillægget, dels lønsedlen for juni 1990 i det omfang, den vedrørte tilbagesøgningen af de tillæg, som var blevet udbetalt i de foregående måneder. Det var nemlig disse skrivelser, som viste, at administrationen havde truffet beslutning om ikke at tildele sagsøgeren udlandstillægget på hendes nye tjenestested og at tilbagesøge de beløb, som efter administrationens opfattelse var blevet udbetalt med urette.

- 16 En tjenestemand skal, såfremt der er udstedt en akt, som indeholder et klagepunkt for ham, efter reglerne i vedtægtens artikel 90 indbringe en klage for ansættelsesmyndigheden over denne akt. Herom må det i den foreliggende sag konstateres, at sagsøgeren indgav sin klage over de førnævnte afgørelser den 22. august 1990 og altså inden for tremånedersfristen i vedtægtens artikel 90.

- 17 Før sagsøgeren indgav klagen havde hun imidlertid forelagt administrationen skrivelsen af 19. juni 1990, som Kommissionen har betegnet som en klage i vedtægtens forstand. Retten må derfor undersøge, om den omhandlede skrivelse efter sit indhold og i betragtning af de omstændigheder, hvorunder den blev indgivet, bør anses for en klage eller for blot at være en anmodning om oplysninger eller om en fornyet vurdering af sagsøgerens situation (jf. herom senest Rettens kendelse af 7.6.1991, sag T-14/91, Weyrich mod Kommissionen, Sml. II, s. 235).
- 18 Det er Rettens opfattelse, at denne skrivelse ikke udgør nogen klage i vedtægtens forstand, således som Kommissionen har gjort gældende. Hvad for det første angår skrivelsens form, indeholder den hverken ordet »klage« eller noget tilsvarende udtryk og henviser ikke til vedtægtens artikel 90. Hvad for det andet angår skrivelsens indhold, bemærkes, at sagsøgeren ganske rigtigt i skrivelsen erklærede, at hun var uenig i de foranstaltninger, som administrationen havde truffet, men det er lige så uomtvisteligt, at hun i samme skrivelse indledte sin redegørelse for sagens faktiske omstændigheder med ordene: »Uden på dette stadium at ville foregribe spørgsmålet om min ret til udlandstillægget«. Hertil kommer, at sagsøgeren i skrivelsen endvidere udtrykkeligt, under henvisning til vedtægtens artikel 25, anmodede om »de to afgørelser, jeg har omtalt i det foregående, forsynet med en behørig begrundelse i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25«, såfremt administrationen efter en fornyet behandling af spørgsmålet fastholdt »afslaget på at tildele mig udlandstillæg såvel som tilbagesøgningskravet«. Hvad endelig angår den procedure, som blev fulgt, blev skrivelsen ikke tilsendt administrationen ad tjenestevejen og i overensstemmelse med Kommissionens interne regler for klager, og den blev heller ikke behandlet af administrationen som en klage i vedtægtens forstand. Retten er derfor af den opfattelse, at den omhandlede skrivelse efter sagens omstændigheder blot må anses for en ansøgning om oplysninger vedrørende sagsøgerens vedtægtsmæssige rettigheder.
- 19 Denne fortolkning af skrivelsen bekræftes af, at sagsøgeren, før fristen efter artikel 90 udløb, indgav en klage den 22. august 1990, som opfyldte de formelle krav efter Kommissionens dagældende interne regler.
- 20 Da klagen af 22. august 1990 dermed blev indgivet inden for den fastsatte frist, må sagen tages under realitetspåkendelse.

Realiteten

- 21 Til støtte for påstandene har sagsøgeren fremført fem anbringender. For det første, at der foreligger en overtrædelse af vedtægtens artikel 25 på to punkter, da notatet af 23. maj 1990 ikke var behørigt begrundet, og da tilbagesøgningen af de beløb, som hidtil var udbetalt i udlandstillæg, blev foretaget, uden at der var truffet en forudgående afgørelse herom og dermed uden begrundelse. For det andet, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII, som indeholder de nærmere betingelser for tildeling af udlandstillæg. For det tredje, at Kommissionen har tilsidesat vedtægtens artikel 85, da sagsøgeren ikke havde kendskab til, at beløbet var fejlagtigt udbetalt, og da den fejl, som hævdes at foreligge, ikke var så åbenbar, at hun burde have kendt den. For det fjerde, at vedtægtens artikel 26 er tilsidesat, da meddelelsen om notatet af 23. maj 1990 ikke blev bekræftet ved sagsøgerens underskrift, idet den ikke blev foretaget ved rekommanderet brev. For det femte anfører sagsøgeren, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ligebehandlingsprincippet, idet kolleger til sagsøgeren, som befinder sig i en tilsvarende situation, får udbetalt udlandstillægget.
- 22 Retten finder først at måtte gennemgå anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII

- 23 I henhold til denne bestemmelse »gives [der] et udlandstillæg [til]:

den tjenestemand, der,

— ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område han gør tjeneste, og

— i den femårsperiode, der udløber seks måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv... på statens europæiske område...«

Parternes anbringender

- 24 Sagsøgeren anfører, at hun aldrig har haft luxembourgsk statsborgerskab. Hun blev ansat af Kommissionen i Bruxelles den 1. september 1987, hvorfor den periode, der skal tages i betragtning ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII ved afgørelsen af, om hun har ret til udlandstillæg, må være perioden mellem marts 1982 og marts 1987. Hun har i den forbindelse fremlagt en række erklæringer fra universiteterne i Strasbourg og Paris, som attesterer, at hun regelmæssigt fulgte de kurser og forelæsninger, der skal gennemgås som led i den fortsatte kontrol med de studerendes kundskaber med henblik på erhvervelse af visse universitetsuddannelser, og at hun havde bopæl i henholdsvis Strasbourg og Paris. Hun fremhæver tillige, at hun ikke inden for den omhandlede periode har udøvet et hovederhverv på Storhertugdømmet Luxembourgs område.
- 25 Efter sagsøgerens opfattelse fremgår det af Domstolens praksis, at tjenestemænd kun er blevet nægtet udlandstillæg, når de ikke har opfyldt de objektive betingelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII. Domstolen har i ingen af sine domme nægtet udlandstillæg til nogen, som inden for referenceperioden hverken har haft varig bopæl eller udøvet sit hovederhverv på området i den stat, hvor han er beskæftiget. Sagsøgeren henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 31. maj 1988, sag 211/87, Nuñez mod Kommissionen (Sml. s. 2791). Når de kriterier for bestemmelse af retten til udlandstillæg, som lovgiver har valgt, er enkle og objektive, må det formodes, at lovgiver har gjort dette, for at kriterierne skal overholdes og anvendes, som de foreligger. Hvis lovgiver derimod havde valgt at lade retten til udlandstillægget afhænge af administrationens skøn over de byrder og ulemper, som ansættelsen medfører for den pågældende tjenestemand, og over hans integrationsniveau i ansættelseslandet, ville lovgiver udtrykkeligt have angivet dette. Ved artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII stiftes rettigheder for de personer, som opfylder de heri fastsatte betingelser. En retsregel af en sådan karakter hverken kan eller bør fortolkes indskrænkende. Det er i den forbindelse betegnende, at Domstolen aldrig har fortolket bestemmelsen indskrænkende, men tværtimod undertiden har fortolket den udvidende, idet den har undersøgt, om de byrder og ulemper, som er forbundet med ansættelsen, kunne føre til udbetaling af udlandstillægget, selv om den pågældende ikke opfyldte betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra a).

- 26 Efter sagsøgerens opfattelse indeholder vedtægten ingen hjemmel for Kommissionen til at lade tildelingen af udlandstillægget afhænge af den pågældende tjenstemands integrationsniveau, når han opfylder betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra a). I den foreliggende sag er det ikke gjort gældende af Kommissionen og end mindre bevist, at sagsøgeren i referenceperioden havde varig bopæl eller udøvede sit hovederhverv i Luxembourg.
- 27 Hvad angår de omstændigheder, som Kommissionen har påberåbt sig for at godtgøre, at sagsøgeren er vel integreret i Luxembourg, anfører sagsøgeren, at de påberåbte omstændigheder blot viser, at hendes forældre bor i Luxembourg. Hun har af praktiske grunde flere gange opgivet deres adresse, hun har besøgt dem i ferierne mellem universitetsstudierne, og hun har draget fordel heraf ved at tage en række praktikophold i Luxembourg. Hvad angår den omstændighed, at »Luxembourg« er angivet som bopæl i hendes franske identitetskort, anfører sagsøgeren, at identitetskortet blev udfærdiget forud for referenceperioden, og at indehaveren af et identitetskort ikke efter fransk lov er forpligtet til at angive adresseændringer i kortet inden for dets gyldighedsperiode, som er ti år. Hvad angår den omstændighed, at hun ikke har foretaget flytning på noget tidspunkt, har sagsøgeren under den mundtlige forhandling forklaret, at hun hele tiden har boet i Frankrig og Belgien i møblerede lejligheder, og at hun derfor aldrig har behøvet at flytte bohave.
- 28 Der er dog også andre subjektive omstændigheder, som efter sagsøgerens opfattelse burde være taget i betragtning:
- Inden ansættelsen, hvor sagsøgeren var 25 år, havde hun boet 13 1/2 år i Frankrig, og i hele den periode, da hun boede i Luxembourg, var hun umyndig. Efter at hun var blevet myndig, boede hun i Frankrig og Bruxelles.
 - Hendes far er italiensk og hendes mor fransk statsborger.
 - Hun har gået i skole på Europaskolen i Luxembourg i den franske sektion.

- Hun hverken taler eller forstår luxembourgsk.
- En væsentlig del af familien bor i Frankrig.
- Hun udøver sine borgerlige rettigheder i Frankrig.

For sagsøgeren er det åbenbart, at hendes forflyttelse til Luxembourg har medført byrder og ulemper, eftersom hun ikke havde boet i Luxembourg de sidste 9 1/2 år inden ansættelsen.

- 29 Hvad angår Kommissionens argument om, at sagsøgerens ophold i Frankrig hovedsagelig var begrundet i hendes studier, bestrider sagsøgeren den opfattelse, hvorefter det sted, hvor studierne foretages, er uden betydning for, hvor den varige bopæl i henhold til artikel 4, stk. 1, i vedtægtens bilag VII må antages at befinde sig. Efter sagsøgerens opfattelse fremgår det af Domstolens faste praksis, at det er det sted, hvor den pågældende har haft sin varige og faktiske bopæl, som skal lægges til grund, dvs. det sted, hvor vedkommende befandt sig fysisk. Sagsøgeren anfører, at den opfattelse, som Kommissionen har forfægtet i den foreliggende sag, er i strid med dommen i Atala-sagen (Domstolens dom af 10.10.1989, sag 201/88, Sml. s. 3109) og i strid med Domstolens udtalelse i samme dom, hvorefter »det forhold, at sagsøgeren i den første del af referenceperioden alene opholdt sig i Belgien som studerende, ... under disse omstændigheder ikke [er] tilstrækkeligt til, at det kan udelukkes, at hun har haft bopæl i Belgien på varig måde«.
- 30 Endelig fremhæver sagsøgeren, at der ikke findes nogen undtagelsesbestemmelse for tildeling af udlandstillæg i lighed med den, som gælder for fastlæggelsen af tjenestemandens hjemsted i henhold til de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 7, stk. 3, i vedtægtens bilag VII (hvorefter studieophold ikke tages i betragtning ved fastlæggelsen af hjemstedet).

- 31 Sammenfattende anfører sagsøgeren, at hun opfylder betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII. Også selv om det måtte være nødvendigt at undersøge, hvilke byrder og ulemper der er opstået for sagsøgeren som følge af forflyttelsen til Luxembourg, og i hvilket omfang hun er integreret dér, er det hendes opfattelse, at disse byrder og ulemper findes, da hun ikke har boet i Luxembourg siden sit 18. år og ikke er integreret i dette land. Selv om hendes forældre har bopæl i Luxembourg, kan hun ikke af denne grund anses for integreret dér.
- 32 Heroverfor har Kommissionen indvendt, at det i denne sag er en af betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII, som sagsøgeren ikke opfylder, navnlig når man tager formålet med udlandstillægget i betragtning, som dette er fastlagt i Domstolens praksis, nemlig betingelsen om den varige bopæl, som hun trods sine studier i Frankrig har bevaret i Luxembourg i den anførte periode fra oktober 1980 til marts 1987. Det afgørende spørgsmål er således, om sagsøgeren i referenceperioden har eller ikke har haft sin varige bopæl i Luxembourg. Ved vurderingen heraf mener Kommissionen ikke, at der kan ses bort fra selve formålet med udlandstillægget, der efter Domstolens praksis er at opveje de særlige byrder og ulemper, som ansættelsen ved Fællesskaberne medfører for de tjenestemænd, der af denne grund er tvunget til at skifte bopæl og integrere sig i et nyt miljø.
- 33 Kommissionen ønsker ikke at lade udlandstillægget afhænge af tjenestemandens integrationsniveau, men har begrænset sig til at efterprøve, om sagsøgeren opfylder betingelsen i artikel 4, stk. 1, litra a) i vedtægtens bilag VII, som forudsætter, at hun ikke i referenceperioden har haft varig bopæl i Luxembourg, og derved har haft særlige byrder og ulemper ved at vende tilbage til dette land, som det er formålet med udlandstillægget at opveje.
- 34 Sagsøgeren har ikke fremlagt noget afgørende bevis til afkræftelse af den konklusion, som administrationen nåede frem til, og har navnlig ikke godtgjort, at hendes ophold i Frankrig var af en sådan karakter, at det på tidspunktet for hendes ansættelse i Luxembourg, dvs. i februar 1990, var forbundet med særlige byrder og ulemper for hende at blive ansat dér.

35 Tværtimod er der flere omstændigheder, som fremgår af sagsøgerens personlige aktmappe, hvoraf kan udledes, at hun har et højt integrationsniveau i ansættelseslandet, selv om hun gennemførte sit universitetsstudium i Frankrig. Det er følgende omstændigheder:

- Sagsøgeren, som er født i 1962, flyttede i 1968 med sine forældre til Luxembourg og havde varig bopæl dér, i hvert fald indtil 1980.
- I sin ansøgning af 15. oktober 1984 opgav hun sine forældres adresse i Luxembourg som værende hendes såvel faste bopæl som postadresse, hvilket Domstolen tillagde afgørende betydning i dommene af 24. juni 1987, sag 61/85, Von Neuhoff von der Ley mod Kommissionen (Sml. s. 2853) og af 13. november 1986, sag 330/85, Richter mod Kommissionen (Sml. s. 3439).
- Hendes bopæl i Luxembourg er angivet på hendes franske identitetskort, som blev udstedt af den franske ambassade i Luxembourg den 8. april 1981.
- Hendes forældres adresse er angivet i sagsøgerens skrivelse af 7. januar 1987 til G. Junior, chefen for Ansættelsesafdelingen, hvori hun opgav nogle supplerende oplysninger om sig selv med henblik på eventuel ansættelse.
- Sagsøgeren vendte med regelmæssige mellemrum tilbage til Luxembourg i 1982-1986, navnlig i ferierne mellem universitetsstudierne.
- I ferierne mellem universitetsstudierne havde hun praktikophold i 1982-1986 hos Banca Nazionale del Lavoro i Luxembourg.
- Der findes ikke noget afgørende bevis for, at hun på grund af sine studier i et andet land afbrød sine sociale forbindelser i Luxembourg.

- 36 Efter Kommissionens opfattelse er det ubestrideligt, at bestemmelsen af det sted, hvor den pågældende har »haft bopæl på en varig måde«, ikke udelukkende skal ske på grundlag af håndgribelige omstændigheder, såsom vedkommendes fysiske tilstedeværelse på et bestemt sted i en bestemt periode, men især på grundlag af en subjektiv omstændighed, som godtgør, at den pågældende har haft til hensigt at give dette sted karakter af et varigt opholdssted.
- 37 Kommissionen anfører, at sagsøgeren, ud over de førnævnte indicier, på intet tidspunkt, efter at være blevet ansat i Bruxelles, har foretaget en flytning fra Frankrig, som Kommissionen har godtgjort hende, og at hun flyttede ind hos sine forældre, da hun blev forflyttet til Luxembourg.
- 38 Kommissionen anfører endvidere nærmere: »Det forekommer naturligt, at sagsøgeren på grund af sin oprindelse valgte Frankrig. Det er i øvrigt meget almindeligt, at børn af tjenestemænd, om ikke andet af sproglige og kulturelle grunde, gennemfører deres videregående studier i det land, forældrene stammer fra. Dette indebærer dog ikke i sig selv, at de under alle omstændigheder må anses for ikke længere at have varig bopæl i det land, forældrene bor i. I så fald ville børn af tjenestemænd, som er ansat ved Fællesskaberne, nemlig have en næsten nedarvet ret til udlandstillæg på grund af universitetsstudiernes længde, og fordi ansættelsen vil kunne ske kort tid efter afslutning af studierne.«
- 39 De omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig til godtgørelse af, at hun inden for referenceperioden havde varig bopæl i Frankrig, er efter Kommissionens opfattelse irrelevante, fordi de mere vedrører sagsøgerens status som udlænding end stedet for hendes varige bopæl.

Retten bemærkninger

- 40 Vedrørende den foreliggende tvist skal der først henvises til, at det utvetydigt bestemmes i artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtens bilag VII, at der ydes udlandstil-

læg til den tjenestemand, som ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område han gør tjeneste, og som i den femårsperiode, der udløber seks måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft varig bopæl på statens europæiske område.

- 41 Det bemærkes, at EF-lovgiver ved at opstille kriterier, som dels er enkle og objektive, dels klare og ubetingede, har fastsat en referenceperiode på fem år, der udløber seks måneder før tjenstemændens ansættelse, som grundlag for bedømmelse af den situation, tjenestemænd befinder sig i, når de som følge af deres ansættelse ved Fællesskaberne er tvunget til at skifte bopæl og integrere sig eller på ny integrere sig i miljøet på ansættelsesstedet. Det fremgår klart af bestemmelsens ordlyd, at den omstændighed, at tjenestemanden forud for referenceperioden har haft varig bopæl på området i den stat, hvor tjenestestedet er beliggende, ikke kan være afgørende for, om han er berettiget til udlandstillægget.
- 42 I den forbindelse skal der henvises til Domstolens faste og fyldige praksis på området (jf. bl.a. dom af 31.5.1988 i førnævnte sag 211/87, Nuñez, præmis 9 og 10), hvoraf fremgår, at udlandstillægget har til formål at opveje de særlige byrder og ulemper, som ansættelsen ved Fællesskaberne forvolder tjenestemænd, der af denne grund er tvunget til at skifte bopæl ved at bosætte sig i tjenestelandet og herved integrere sig i nye omgivelser. Når afgørelsen vedrørende en tjenstemands ret til udlandstillæg efter denne bestemmelse er afhængig af, om han inden for en vis referenceperiode har haft sin varige bopæl og sit hovederhverv i den stat, på hvis område tjenestestedet er beliggende, skyldes det ifølge samme retspraksis ønsket om anvendelse af enkle og objektive kriterier. Det fremgår endvidere, dels, at det afgørende kriterium for retten til udlandstillægget efter denne bestemmelse er tjenestemandens sædvanlige opholdssted på ansættelsestidspunktet (jf. Domstolens domme af 20.2.1975, sag 21/74, Airola mod Kommissionen, Sml. s. 221, og sag 37/74, Van den Broeck mod Kommissionen, Sml. s. 235), dels, at »udlændigheden«
afhænger af tjenestemandens personlige forhold, nemlig i hvilket omfang han er integreret i sit nye miljø, hvilket f.eks. kan fastslås på grundlag af hans varige bopæl eller hans hidtidige hovederhverv (jf. herom senest Domstolens dom af 10.10.1989 i førnævnte sag 201/88, Atala).

- 43 Vedrørende Domstolens praksis på området bemærkes endvidere, at flere sager angik tilfælde, hvor de pågældende tjenestemænd søgte at opnå udlandstillæg, selv om de af forskellige årsager ikke opfyldte de objektive betingelser, som er fastsat i vedtægtsbestemmelsen med hensyn til det sted, hvor de havde haft varig bopæl inden for referenceperioden.
- 44 Efter Rettens opfattelse fremgår det dels af ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra a), i vedtægtsbilag VII, dels af Domstolens praksis, at vedtægtsbestemmelsen må fortolkes således, at en tjenestemand har ret til udlandstillæg, når han i referenceperioden vedvarende har boet uden for den stat, på hvis område han gør tjeneste, selv om han har boet i denne stat forud for referenceperioden, uden at det i de klare tilfælde er nødvendigt at undersøge, om der for den pågældende er forbundet helt de samme byrder og ulemper med på ny at blive integreret i miljøet på hans tjenestested, som gælder for en tjenestemand, der aldrig har boet på den pågældende stats område.
- 45 I sagsøgerens tilfælde er det godtgjort, som Kommissionen har erkendt, at hun i referenceperioden boede uafbrudt i Frankrig under sit jurastudium. De eneste forbindelser til Luxembourg, som hun bevarede, var en regelmæssig kontakt med sine forældre, nogle lejlighedsvis besøg dér og de praktikophold, som hun havde under universitetsferierne i en bank, der er etableret i Storhertugdømmet. Da hun havde tilendebragt sine studier, fik hun tilbudt beskæftigelse ved Kommissionens tjenestegrene med ansættelsessted i Bruxelles. Først senere, nemlig i februar 1990, blev hun ansat i Luxembourg.
- 46 Retten må herefter konstatere, for det første, at sagsøgeren faktisk havde bopæl i Frankrig i hele referenceperioden, og for det andet, at hun i denne periode kun bevarede de sædvanlige familiemæssige og sociale forbindelser med det land, hvor hendes forældre boede, og hvor hun selv havde boet i mere end ti år, før hun blev myndig.

- 47 Sagsøgerens byrder og ulemper som følge af ansættelsen i Luxembourg er derfor af samme art som de, man normalt måtte forvente for en person, der ikke har haft varig bopæl på den pågældende stats område i den periode på over fem år, som udløber seks måneder før den pågældendes ansættelse. Det er netop den situation, der er omhandlet i artikel 4 i vedtægtens bilag VII.
- 48 Hvad specielt angår den række af argumenter, som er blevet gjort gældende af Kommissionen, bemærkes for det første, at selv om sagsøgeren var studerende i referenceperioden, udelukker det ikke, at hun har haft varig bopæl i Frankrig i samme periode, når dette godtgøres af de under sagen fremlagte akter (jf. Domstolens dom af 10.10.1989 i førnævnte sag 201/88, Atala). For det andet har Kommissionen ikke fremført nogen som helst faktiske eller retlige omstændigheder til godtgørelse af, at sagsøgerens situation i referenceperioden, hvad angår det sted, hvor hun boede og udøvede sit erhverv, adskilte sig væsentligt fra den situation, som f.eks. en person, der havde en lønnet beskæftigelse på tilsvarende betingelser, befandt sig i. Konsekvensen af Kommissionens opfattelse vil derfor i realiteten være, at enhver, som forud for referenceperioden har boet på området i det land, hvor han senere kommer til at gøre tjeneste, vil blive berøvet udlandstillægget, blot hvis han bevarer sine familiemæssige eller sociale forbindelser i dette land. Følgelig kan denne fortolkning ikke lægges til grund.
- 49 Hvad angår de øvrige omstændigheder, som Kommissionen har fremført til støtte for sin opfattelse (jf. ovenfor, præmis 35 og 37), bemærkes, at sagsøgeren under retsforhandlingerne har givet en tilstrækkelig klar redegørelse for disse omstændigheder, og at de i øvrigt ikke i sig selv udgør noget bevis for, at sagsøgeren har haft varig bopæl i Luxembourg i referenceperioden.
- 50 Af de anførte betragtninger følger, uden at det er nødvendigt at træffe afgørelse om de øvrige anbringender, som er gjort gældende, at Kommissionen har overtrådt artikel 4 i tjenstemandsvedtægtens bilag VII ved at afslå at yde sagsøgeren udlandstillæg fra den 1. marts 1990, hvorfor Kommissionens afgørelser herom må annulleres. Kommissionen må herefter tilpligtes at betale sagsøgeren de hende fra den 1. marts 1990 tilkommende beløb i udlandstillæg.

51 Hvad angår perioden mellem den 16. og 28. februar 1990 fremgår det, at det udlandstillæg, som sagsøgeren havde krav på for denne periode, og som udgjorde 7 928 BFR, blev indeholdt i lønnen den 15. juni 1990, men på ny udbetalt sagsøgeren den 13. juli 1990. Sagsøgerens påstand om udlandstillæg for denne periode er derfor blevet uden genstand og kan ikke tages til følge.

52 Endelig bør Kommissionen, for at sikre hende de rettigheder, hun lovligt havde krav på, tilpligtes at betale hende følgende morarenter:

— morarenter af det førnævnte beløb på 7 928 BFR i perioden fra den 15. juni 1990 til den 13. juli 1990

— morarenter af de øvrige beløb — indeholdt i lønnen den 15. juni 1990 — som skal erlægges for perioden fra den 15. juni 1990, til betaling sker, og

— morarenter af de senere forfaldne beløb fra disses forfaldsdato, til betaling sker.

Efter sagens omstændigheder findes det rimeligt, at beløbene forrentes med 8% pr. år.

Sagens omkostninger

53 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Tredje Afdeling)

- 1) Kommissionens afgørelse om at fratage Nadia Costacurta Gelabert udlandstillæg fra den 1. marts 1990 og tilbagesøge de for marts, april og maj 1990 udbetalte beløb annulleres.
- 2) Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren udlandstillæg fra den 1. marts 1990.
- 3) Kommissionen tilpligtes at betale rente 8% p. a. af følgende beløb:
 - af 7 928 BFR i perioden fra den 15. juni 1990 til den 13. juli 1990
 - af det den 15. juni 1990 indeholdte beløb, at erlægge fra denne dato, til betaling sker, og
 - af de senere forfaldne beløb fra disses forfaldsdato, til betaling sker.
- 4) I øvrigt frifindes sagsøgte.
- 5) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf

Yeraris

Biancarell

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. april 1992.

H. Jung
Justitssekretær

B. Vesterdorf
Afdelingsformand