

RETTEENS DOM (Tredje Afdeling)
1. oktober 1992 *

I sag T-7/91,

Sibylle Schavoit, tjenestemand ved Rådet for De Europæiske Fællesskaber, Ottignies-Louvain-la-Neuve (Belgien), ved advokat Jacques Buekenhoudt, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Patrick Birden, 5, rue de la Reine,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved direktør Rüdiger Bandilla, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos underdirektør Xavier Herlin, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse af 5. november 1990 om ikke at yde sagsøgeren udlandstillæg,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne A. Saggio og J. Biancarelli,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 1. juli 1992,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Sagsfremstilling

- 1 Sagsøgeren, der er tjenestemand i kategori C, indtrådte i Rådets tjeneste den 16. april 1982. Hun er tysk og belgisk statsborger. Sit belgiske statsborgerskab har hun opnået ved ægteskab med en belgisk statsborger.

- 2 Hun fik ved sin tiltrædelse af tjenesten ikke tildelt det i artikel 4 i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«), omhandlede udlandstillæg, hvilket fremgår af et notat af 20. april 1982 fra Personaleafdelingen til Afdelingen for Vederlag og Tillæg.

- 3 Den 9. oktober 1989 sendte sagsøgeren et notat til direktøren for Rådets Direktorat for Personale og Administration og anmodede denne om at gennemgå hendes sag under henvisning til, at de tjenestemænd, der behandlede sagen på et lavere hierarkisk niveau, ikke delte hendes opfattelse, hvorefter hun opfyldte betingelserne for at få tildelt det pågældende tillæg.

- 4 Ved skrivelse af 5. februar 1990 meddelte direktøren for Direktoratet for Personale og Administration sagsøgeren, at »trods en i begyndelsen velvillig indstilling til Deres ansøgning om udlandstillæg har senere konsultationer inden for Personaledirektoratet samt med andre institutioner bibragt mig den opfattelse, at jeg på dette stadium ikke kan udtale mig om hverken Deres ansøgning eller om andre sager, der er under behandling«. Direktøren meddelte, at han havde besluttet at forelægge sagen for Rådets Juridiske Tjeneste til udtalelse og sluttede sin skrivelse således: »Jeg håber at modtage Den Juridiske Tjenestes udtalelse om nogle uger og beder Dem derfor venligst indtil da afvente et endeligt svar.«

- 5 Den 6. februar 1990 sendte sagsøgeren følgende notat til Den Juridiske Tjeneste:
 »Ved skrivelse af 5. februar 1990 har H. (direktøren for Direktoratet for Personale og Administration) som svar på min skrivelse af 9. oktober 1989 meddelt mig, at han har besluttet at forelægge sagen for Den Juridiske Tjeneste til udtalelse. Rent faktisk er min sag forelagt jer for flere år siden, men jeg har aldrig fået noget svar (se ligeledes min skrivelse af 9.10.1989 til H., sidste afsnit). Til orientering vedlægges visse dokumenter, der ligeledes vedrører min sag ...«
- 6 Den 27. april 1990 afviste Rådet sagsøgerens ansøgning under henvisning til resultaterne af realitetsbehandlingen af de rejste spørgsmål. Den 8. juni 1990 påklagede sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90 denne afgørelse. Klagen blev afvist af sagsøgte ved skrivelse af 5. november 1990, hvori det hed: »Jeg har indgående undersøgt Deres klage. Da De på tidspunktet for Deres tiltrædelse af tjenesten — foruden tysk statsborgerskab — havde belgisk statsborgerskab, er retten til udlandstillæg i Deres tilfælde underkastet betingelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), i vedtægtens bilag VII. Ifølge disse bestemmelser består der ret til udlandstillæg ... Men da De siden den 15. maj 1970 har været opført i Ganshorens og Bruxelles' folkeregistre og siden den 1. juli 1980 har udøvet erhvervsvirksomhed i Bruxelles, må jeg konstatere, at De den 16. april 1982, datoen for Deres tiltrædelse af tjenesten, havde boet uden for Belgien i under ti år (jf. Domstolens dom af 17.2.1976, sag 42/75, Delvaux, Sml. s. 167). Derfor kan jeg blot bekræfte, at den afgørelse, der blev truffet ved Deres tiltrædelse i 1982, og hvorved De modtog afslag på udlandstillægget, var korrekt.«

Retsforhandlingernes forløb

- 7 Det er på denne baggrund, at sagsøgeren har anlagt nærværende sag den 1. februar 1991.
- 8 Ved særskilt skrivelse indgivet til Rettens Justitskontor den 25. marts 1991 har Rådet fremført en formalitetsindsigelse støttet på, at de i vedtægtens artikel 90 fastsatte frister for gennemførelsen af den administrative procedure ikke er overholdt.

Ved kendelse af 22. juli 1991 har Retten besluttet at behandle denne indsigelse sammen med sagens realitet.

- 9 Sagsøgte indgav ikke svarskrift inden for den fastsatte frist. Efter anmodning fra Rådet og efter at have opfordret sagsøgeren til at fremsætte sine bemærkninger besluttede Retten ved kendelse af 7. oktober 1991 at genoptage den skriftlige forhandling.
- 10 Den skriftlige forhandling er herefter forløbet forskriftsmæssigt og blev afsluttet den 19. marts 1992.
- 11 Ved skrivelse af 9. april 1992 har Retten opfordret Rådet til at fremlægge alle dokumenter vedrørende den eventuelle tildeling af udlandstillæg, som indgik i sagsøgerens personlige aktmappe. Som svar herpå har Rådet fremlagt alle sagsøgerens personlige akter.
- 12 Ved skrivelse af 22. maj 1992 har Retten anmodet sagsøgte om at meddele, om der findes dokumenter, hvoraf det fremgår, at der er truffet en afgørelse om sagsøgerens ret til udlandstillæg i 1982, og om i givet fald at fremlægge dem. I besvarelse af denne skrivelse har Rådet fremlagt det notat, der er omhandlet i dommens præmis 2.
- 13 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling, som alene vedrørte en prøvelse af sagens antagelse til realitetsbehandling, uden forudgående bevisoptagelse.
- 14 Parterne afgav deres mundtlige indlæg i retsmødet den 1. juli 1992.

Parternes påstande

15 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Sagen fremmes til realitetsbehandling, og der gives dom efter sagsøgerens påstand.
- Rådets afgørelse af 5. november 1990, der blev meddelt sagsøgeren den 6. november 1990, og hvorved hendes ansøgning om udlandstillæg blev afslået, annulleres.
- Det fastslås, at sagsøgeren opfylder betingelserne for at modtage udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd, subsidiært i henhold til samme vedtægts artikel 4, stk. 1, litra b).
- Spørgsmålet om morarenter afgøres senere.
- Rådet dømmes til at betale sagens omkostninger i medfør af artikel 87 og 91 i udkast til procesreglement for Retten i Første Instans, subsidiært i medfør af artikel 69 og 73 i Domstolens procesreglement.

I forbindelse med sit svar på Rådets formalitetsindsigelse har sagsøgeren nedlagt følgende påstand:

- Sagsøgerens forbehold med hensyn til det erstatningsansvar, der påhviler sagsøgte på grund af sagsøgtes forsømmelige og ansvarspådragende optræden under sagens behandling, tages til efterretning.

16 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren dømmes til at betale sagens omkostninger, for så vidt disse ikke påhviler sagsøgte i medfør af artikel 88 i Rettens procesreglement.

Formaliteten

Parternes anbringender og argumenter

- 17 Rådet har til støtte for sin formalitetsindsigelse gjort gældende, at sagsøgeren ikke har overholdt de i vedtægtens artikel 90 fastsatte frister. Ifølge Rådet er den akt, der indeholder et klagepunkt over for sagsøgeren, den afgørelse, ansættelsesmyndigheden traf ved hendes tiltrædelse af tjenesten i 1982, og hvorved hun blev nægtet udlandstillæg.
- 18 Rådet har herved for det første henvist til Domstolens praksis, bl.a. dom af 21. februar 1974 (forenede sager 15/73-33/73, 52/73, 53/73, 57/73-109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 og 135/73-137/73, Schots-Kortner m.fl. mod Rådet, Kommissionen og Parlamentet, Sml. s. 177), hvoraf det fremgår, at en lønseddel skal betragtes som en afgørelse i forhold til den tjenestemand, til hvem den meddeles. Sagsøgerens lønsedler, hvor der siden april 1982 i rubrikken »udlandstillæg« har stået et »0«, viste klart, at administrationen havde besluttet ikke at yde hende dette tillæg, og denne angivelse har ikke kunnet undgå hendes opmærksomhed.
- 19 Endvidere har Rådet henvist til de forskellige notater, sagsøgeren siden 1988 har stilet til administrationen, og hvoraf fremgår, at hun lige fra begyndelsen har været klar over den negative afgørelse, der var truffet for hendes vedkommende. Ifølge Rådet beviser notatet af 9. oktober 1989, at sagsøgeren betragtede dette afslag som en afgørelse, der i hendes tilfælde var truffet på grundlag af de oplysninger, hun

havde givet ved ansættelsen. Rådet finder, at disse oplysninger — nemlig sagsøgerens dobbelte statsborgerskab og hendes successive adresser siden 1970 — var tilstrækkelige til at træffe en afgørelse om det pågældende tillæg, og at de ikke har ændret sig siden.

20 Det forhold, at ansættelsesmyndigheden efter sagsøgerens notat af 8. juni 1990 har taget sagen op til fornyet overvejelse og svaret sagsøgeren ved notat af 5. november 1990, kan ifølge sagsøgte ikke ændre denne konklusion, da nævnte notat af 5. november 1990 blot udtrykkeligt bekræftede afgørelsen af 1982. Under henvisning til Domstolens dom af 15. juni 1976 (sag 1/76, Wack mod Kommissionen, Sml. s. 1017) har Rådet således anført, at de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen, og som begrundede afslaget fra Rådets tjenestegrene i 1982, ikke har ændret sig siden, og at sagsøgeren ikke har påberåbt sig nogen ny omstændighed, der kan betragtes som relevant.

21 Heroverfor har sagsøgeren gjort gældende, at enhver sammenligning med ovennævnte Kortner- og Wack-domme er irrelevant. I de to nævnte sager var udlandstillægget allerede genstand for diskussion mellem parterne på det tidspunkt, hvor de lønsedler, der var tale om, blev meddelt de pågældende. Navnlig havde administrationen i Kortner-sagen efter i første omgang at have tildelt sagsøgerne tillægget trukket det tilbage. Under disse omstændigheder var lønsedlen en klar tilkendegivelse af beslutningen om at trække tillægget tilbage. I denne sag derimod havde sagsøgeren før 1989 ikke indgivet nogen ansøgning eller indledt nogen diskussion med sagsøgte om, hvorvidt denne havde tilstrækkeligt kendskab til hendes situation på ansættelsestidspunktet, jf. vedtægtens artikel 90.

22 Ifølge sagsøgeren kan meddelelsen af en lønseddel kun bevirke, at fristen for at indgive klage over en administrativ afgørelse begynder at løbe, såfremt det klart fremgår af lønsedlen, at der foreligger en afgørelse. Under henvisning til Domstolens dom af 2. juli 1981 (sag 185/80, Garganese mod Kommissionen, Sml. s. 1785) har sagsøgte anført, at »manglende angivelse i en månedlig lønseddel« af det omtvistede tillæg ikke kan sidestilles med en afgørelse som omhandlet i vedtægten. Den

af sagsøgte indtagne holdning indebærer nødvendigvis, at der ikke før 1989 har kunnet træffes nogen afgørelse om tilkendelsen af det pågældende tillæg. Rådets afgørelse af 5. november 1990 udgør således en selvstændig retsakt.

- 23 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at Domstolen i sin dom af 22. september 1988 (sag 159/86, Canters mod Kommissionen, Sml. s. 4859) har fastslået, at manglende angivelse af det omtvistede tillæg i en lønseddel ikke kan sammenlignes med en beslutning om afslag på ydelsen, når administrationen først kunne afgøre, om den pågældende opfyldte betingelserne for at få tildelt tillægget, efter at han havde ansøgt herom. Sagsøgeren har påpeget, at hun i denne sag i 1989 sammen med sin ansøgning fremlagde dokumentation for faktiske omstændigheder, som Rådet indtil da ikke havde haft kendskab til, bl.a. at hun havde boet i Tyskland mellem 1972 og 1980 uanset de påtegninger, der uden videre var blevet påført de belgiske civilstandsdokumenter.
- 24 Ifølge sagsøgeren viser de af Rådet i denne sag fremlagte dokumenter klart, at Rådets tjenestegrene ikke selv mente, at der var truffet nogen afgørelse i 1982.
- 25 Sagsøgeren har endvidere anført, at ingen vedtægtsbestemmelse foreskriver, at en tjenestemand skal indgive ansøgning for at få tilkendt udlandstillæg, ligesom heller ingen vedtægtsbestemmelse fastsætter nogen forældelsesfrist for krav om faktisk udbetaling af tillægget. Sagsøgeren mener, at hendes situation i denne henseende kan sammenlignes med situationen for Jeanne Airola, der blev ansat i Kommissionen i 1965 uden at få tilkendt noget udlandstillæg, og som først i 1972, dvs. efter syv års tjeneste, med held gjorde krav herpå (dom af 20.2.1975, sag 21/74, Airola mod Kommissionen, Sml. s. 221). Hendes situation kan endvidere sammenlignes med situationen for Michele Canters, der indtrådte i Kommissionens tjeneste i 1975, og som først i 1985, dvs. efter ti års tjeneste, med held gjorde krav på udlandstillægget.
- 26 Subsidiært har sagsøgeren hævdet, at Rådets tjenestegrene på hendes anmodning efter den 9. oktober 1989 påbegyndte om ikke en behandling, så dog en fornyet og

grundig gennemgang af hendes situation. Efter denne procedure meddelte Rådet hende for første gang sin holdning og begrundede den formelt i henhold til vedtægtens artikel 25. Den afgørelse, der blev truffet den 5. november 1990, må således under alle omstændigheder betragtes som en afgørelse, der erstattede enhver anden afgørelse, der måtte være truffet tidligere, og kan ikke betragtes som en ren bekræftelse af en sådan (Domstolens dom af 11.3.1986, sag 293/84, Sorani m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 967, og af 16.12.1987, sag 206/85, Beiten mod Kommissionen, Sml. s. 5301).

- 27 Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at Rådets holdning i denne sag udgør en ansvarspådragende forsømmelse, der skader hendes interesser som tjenestemand ved Rådet. Hun finder, at sagsøgte under denne sags behandling har udvist en »utiladelig og unødvendigt generende og dermed retsstridig adfærd, som må pådrage sagsøgte erstatningsansvar«. Det siger sig selv, at de omkostninger, der ikke kan søges tilbage, og som har været nødvendige for at imødegå et sådant forsvar, er del af den af sagsøgeren lidte skade, som skal erstattes. Sagsøgeren bør tildeles erstatning for denne holdning, som »er ubegrundet, og som har tvunget hende til at udfolde store bestræbelser ganske forgæves«.

Rettens bemærkninger

- 28 Retten konstaterer for det første, at det fremgår af ovennævnte notat af 20. april 1982 fra Rådets Personaleafdeling, »notat til Afdelingen for Vederlag og Tillæg«, som i skematisk form indeholder forskellige personlige oplysninger vedrørende sagsøgeren, og hvori der i rubrikken »Idepex« er anført et »nej«, at administrationen ved sagsøgerens tiltrædelse af tjenesten havde besluttet ikke at indrømme hende udlandstillæg. Hun har ikke bestridt dengang at have modtaget genpart af notatet.
- 29 Retten fastslår for det andet, at de genparter af lønsedlerne for sagsøgeren for april og maj 1982, som sagsøgte har fremlagt for Retten, har et »0« i rubrikken »IND. DEP./EXP«.

- 30 Det står for det tredje fast, at sagsøgeren i det notat, hun den 9. oktober 1989 stillede direktøren for Direktoratet for Personale og Administration, udtrykte sig i følgende vendinger: »Jeg har altid betragtet fru V.'s afgørelse som uretfærdig. Det er grunden til, at jeg flere gange såvel i mit første som i mit andet ansættelsesår har henvendt mig til fru V., hr. L. samt til Den Juridiske Tjeneste, hr. S. ...«
- 31 I betragtning af disse forhold finder Retten, at selv om det erkendes, at den fulde rækkevidde og følgerne af påtegningen »Idepex« i notatet af 20. april 1982 kan være vanskelige at forstå for en nylig ansat tjenestemand, findes det godtgjort, at sagsøgeren i 1982 dels vidste, at hun under visse forudsætninger havde ret til udlandstillæg, dels, at administrationen havde besluttet ikke at tilkende hende dette tillæg.
- 32 Det er på baggrund af disse kendsgerninger, Retten skal vurdere sagsøgerens situation i forhold til den forpligtelse til at overholde fristerne, som vedtægtens artikel 90 og 91 pålægger hende, således som de er fortolket af Domstolen og Retten.
- 33 Vedtægtens artikel 90, stk. 2, bestemmer, at en klage over en akt, der indeholder et klagepunkt imod en tjenestemand, skal indbringes inden for en frist på 3 måneder fra, i denne sag, den dag, sagsøgeren fik kendskab til den.
- 34 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge Domstolens praksis (jf. præmis 23) »bevirker den meddelelse, der indeholdes i den månedlige lønseddel, at fristen for klage over en administrativ beslutning begynder at løbe, såfremt den pågældende beslutning klart fremgår af lønsedlen«.

- 35 Da denne betingelse i den foreliggende sag er opfyldt, jf. ovennævnte faktiske omstændigheder, må Retten konstatere, at meddelelsen til sagsøgeren i april 1982 af hendes første lønseddel bevirkede, at klagefristen i henhold til vedtægtsens artikel 90 begyndte at løbe. Heraf følger, at sagsøgerens forskellige henvendelser i 1989-1990, på grundlag af hvilke denne sag er anlagt, må anses for at være foretaget for sent.
- 36 Det skal tilføjes, at sagsøgerens situation ikke kan sammenlignes med den situation, der forelå for de tjenestemænd, der var sagsøgere i ovennævnte Garganese- eller Canters-sag. Det fremgår nemlig klart af disse domme, at den manglende angivelse af udlandstillægget i den månedlige lønseddel for de pågældende, eller den manglende indføjelse af tallet 0 i den relevante rubrik alene beroede på, at den kompetente institution endnu ikke havde truffet afgørelse vedrørende deres tilfælde, da de pågældende lønsedler blev meddelt dem. Således forholder det sig ikke i denne sag, hvor administrationen allerede havde besluttet ikke at udbetale udlandstillægget, før den første lønseddel blev meddelt sagsøgeren.
- 37 For så vidt angår sagsøgerens argument om, at sagsøgte efter hendes notat af 9. oktober 1989 foretog en undersøgelse eller en fornyet gennemgang af hendes situation, bemærkes, at der ikke mellem 1982 og 1989 opstod noget nyt forhold, der kunne ændre vurderingen af sagsøgerens situation hvad angår betingelserne for ydelse af udlandstillæg. Desuden må det konstateres, at de notater, som sagsøgte i 1990 tilsendte sagsøgeren, og som udtrykkeligt omhandler den i 1982 trufne afgørelse, og som ikke indeholder noget forbehold med hensyn til afgørelsen, der kan ændre dens rækkevidde, ikke kan betragtes som en ny afgørelse, der erstattede den, der blev truffet ved sagsøgerens tiltrædelse af tjenesten, således som sagsøgeren med urette har hævdet. Det følger heraf, at dette argument bør afvises.
- 38 Under de foreliggende omstændigheder skal det understreges, at det forhold, at en fællesskabsinstitution ikke under den administrative procedure rejser spørgsmålet om, hvorvidt klagen kan antages til behandling, men realitetsbehandler sagen, ikke,

når der som i denne sag er tale om en rent bekræftende afgørelse, for den berørte ansatte kan bevirke nogen forlængelse af en allerede udløbet klage- eller søgsmålsfrist.

- 39 Det fremgår af det ovenfor anførte, at sagen bør afvises.

Sagens omkostninger

- 40 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme reglements artikel 88 bærer institutionerne i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte dog selv deres egne omkostninger.
- 41 Bl.a. i betragtning af den usikkerhed, Rådet fremkaldte hos sagsøgeren på grund af de forskellige notater, der blev tilsendt hende, og i betragtning af, at Rådet, om end det ikke var forpligtet hertil, under den administrative procedure ikke henledte sagsøgerens opmærksomhed på de problemer vedrørende formaliteten, som sagen indeholdt, bør Rådet under hensyntagen til Domstolens faste praksis i medfør af artikel 87, stk. 3, i procesreglementet dømmes til at refundere sagsøgeren halvdelen af de omkostninger, hun har haft.
- 42 Heraf følger, at Rådet skal bære sine egne omkostninger og betale halvdelen af sagsøgerens omkostninger, mens sagsøgeren selv bærer den anden halvdel.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af sagsøgerens omkostninger, mens sagsøgeren selv bærer den anden halvdel.

Vesterdorf

Saggio

Biancarelli

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1992.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Afdelingsformand