

berettigede forventninger, kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

kan ikke skabe en berettiget forventning hos den person, over for hvem de er afgivet.

3. Tjenestemænd kan ikke påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter. Administrationens passivitet over for tjenestemandens anmodning om en bekræftelse af hans rettigheder, hvor beklagelig den end måtte være, kan ikke ligestilles med en bekræftelse af, at tjenestemanden har sådanne rettigheder, lige så lidt som den kan anses for et præcist løfte fra administrationens side.
- Selv om det måtte antages, at administrationen med urette over for en tjenestemand har bekræftet de rettigheder, han gjorde krav på, kan et sådant løfte ikke skabe nogen berettiget forventning, fordi ingen tjenestemand i en fællesskabsinstitution gyldigt kan forpligte sig til ikke at anvende fællesskabsretten, og en ukorrekt fortolkning af en fællesskabsregel kan i øvrigt ikke uden videre udgøre en tjenestefejl. Løfter, der ikke respekterer tjenestemandsvedtægtens bestemmelser,
4. Overholdelsen af princippet om velerhvervede rettigheder kan ikke afskære en institution fra at nægte at yde udlandstillæg til en tjenestemand, der i den periode, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten, varigt har udøvet sit erhverv på tjenestelandets område ved organisationer, der på grund af vedtagelsen af nye kriterier ikke længere, på den pågældende tjenestemandes ansættelsestidspunkt, kunne anses for internationale organisationer i henhold til ovennævnte bestemmelser, samtidig med at institutionen yder udlandstillæg til tjenestemænd, der tidligere var ansat ved de samme organisationer, men som blev ansat ved institutionen på grundlag af de tidligere kriterier for begrebet international organisation.
 5. Det er i strid med almindelige retsgrundsætninger at tilbagekalde en lovmæssig afgørelse, som giver individuelle rettigheder eller lignende fordele, med tilbagevirkende gyldighed.

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. marts 1990 *

I sag T-123/89,

Jean-Louis Chomel, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Bruxelles, ved advokat Jean-Noël Louis, Bruxelles, og med valgt adresse i

* Processprog: fransk.

Luxembourg hos SARL Fiduciaire Myson, 6-8, rue Origer,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Sean van Raepenbusch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremelis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om ikke at yde sagsøgeren udlandstillæg,

har

RETTEEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden D. A. O. Edward, dommerne R. Schintgen og R. García-Valdecasas,

justitssekretær: H. Jung

på grundlag af skriftvekslingen og efter mundtlig forhandling den 7. februar 1990,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, den franske statsborger Jean-Louis Chomel, havde været ansat i Bruxelles ved Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i Det Europæiske Fællesskab (herefter benævnt »COPA«) fra 1. januar 1980 til 15. september 1981, i advokatfirmaet J. M. Didier et Associates fra 16. september 1981 til 31. oktober 1983 samt ved Sammenslutningen af Landbrugets Andelsorganisationer i EF (herefter benævnt »COGECA«) og atter ved COPA i perioden 1. november 1983-30. september 1988.
- 2 Den 1. september 1988 tilbød Kommissionen sagsøgeren en stilling som fuldmægtig i lønklasse A 7 ved Generaldirektorat VI, »Landbrug«. Sagsøgeren accepterede tilbuddet ved skrivelse af 4. september 1988 til Kommissionen, idet han under henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«), fremhævede, at han mente at have »ret til udlandstillæg«, eftersom han på det pågældende tidspunkt gjorde tjeneste for »en international organisation«. I samme skrivelse anmodede sagsøgeren Kommissionen om skriftligt at bekræfte, at han havde ret til udlandstillæg. Sagsøgeren tiltrådte tjenesten den 3. oktober 1988, uden at Kommissionens tjenestegrene skriftligt eller mundtligt havde bekræftet hans rettigheder. Han modtog da heller ikke udlandstillæg ved udbetalingen af hans første løn for oktober 1988.
- 3 Da sagsøgeren tiltrådte tjenesten, oppebar de af Kommissionens tjenestemænd, som tidligere havde været ansat ved COPA og COGECA, udlandstillæg.
- 4 Den 7. december 1988 indbragte sagsøgeren i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, en klage over Kommissionens afgørelse, således som den fremgik af hans lønseddel for oktober 1988, om ikke at give ham udlandstillæg, jfr. artikel 4 i bilag VII til vedtægten.

Retsforhandlinger

- 5 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 10. juli 1989, har Chomel i medfør af vedtægtens artikel 91 anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om ikke at yde ham udlandstillæg, jfr. artikel 4 i bilag VII til vedtægten, og af Kommissionens stiltiende afvisning af den klage, sagsøgeren havde indbragt den 7. december 1988.
- 6 Ved skrivelse af 11. juli 1989 afviste Kommissionen udtrykkeligt sagsøgerens klage, idet den anførte, at COPA og COGECA ikke kan anses for internationale organisationer i henhold til artikel 4 i bilag VII til vedtægten, når henses til den indskrænkende fortolkning af begrebet international organisation, som institutionernes forvaltningschefer havde vedtaget den 28. maj 1986.
- 7 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- 1) sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold;
 - 2) følgelig annulleres
 - Kommissionens afgørelse om ikke at udbetale sagsøgeren udlandstillæg, jfr. artikel 4 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, som han først fik kendskab til, da han modtog sin første lønseddel i oktober 1988, og
 - om fornødent, Kommissionens stiltiende afvisning af den klage, sagsøgeren indbragte den 7. december 1988, jfr. tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2;
 - 3) sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 2, eller artikel 69, stk. 3, andet afsnit, samt de nødvendige udgifter, der er afholdt med henblik på sagens behandling, især rejse- og opholdsudgifter og advokatsalær samt udgifter i forbindelse med valgt adresse, jfr. procesreglementets artikel 73, litra b).

- 8 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:
- frifindelse;
 - Domstolen træffer afgørelse om sagens omkostninger efter gældende ret.
- 9 Hele skriftvekslingen har fundet sted for Domstolen. Den er forløbet forskriftsmæssigt, når henses til, at sagsøgeren har givet afkald på at indgive replik.
- 10 I medfør af artikel 3, stk. 1, i Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans har Domstolen (Fjerde Afdeling) ved kendelse af 15. november 1989 henvist sagen til Retten.
- 11 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.
- 12 Parterne har under retsmødet den 7. februar 1990 afgivet indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

Realiteten

- 13 Ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til vedtægten ydes der 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 6 måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på sta-

tens europæiske område. Ved anvendelse af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation.

- 14 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis (jfr. dom af 2. maj 1985, De Angelis mod Kommissionen, 246/83, Sml. s. 1253, dom af 13. november 1986, Richter mod Kommissionen, 330/85, Sml. s. 3439, og dom af 23. marts 1988, Morabito mod Parlamentet, 105/87, Sml. s. 1707) har udlandstillægget 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 fra det land, hvor de tidligere havde bopæl, til tjenestelandet samt til at integrere sig i nye omgivelser.
- 15 Under et møde den 26. og 27. juni 1975 vedtog Administrationschefkollegiet en udtalelse vedrørende udlandstillæg, idet det foreslog, at der ved international organisation i den i artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, i bilag VII til vedtægten forudsatte betydning skal forstås organisationer, der opfylder følgende kriterier:
- »a) Organisationen skal være international i kraft af sin sammensætning, dvs. den skal være sammensat af medlemmer fra forskellige lande og kunne optage tilsvarende medlemmer fra andre lande.
 - b) Organisationen skal udøve en international virksomhed af almen interesse, bl.a. inden for politiske, økonomiske, sociale, humanitære, videnskabelige og kulturelle områder.
 - c) Organisationen skal være permanent og organiseret på en sådan måde, at medlemmerne periodisk har ret til at udpege de personer, der skal lede organisationen (fast hjemsted, sekretariat osv.).
 - d) Organisationen må ikke være erhvervsdrivende.«

I henhold til denne udtalelse må COPA og COGECA anses for internationale organisationer, jfr. ovennævnte bestemmelse i bilag VII til vedtægten.

- 16 Senere vedtog Administrationschefkollegiet den 28. maj 1986 en ny udtalelse, idet det foreslog, at der ved international organisation i den i artikel 4, i bilag VII til vedtægten forudsatte betydning skal forstås organisationer, der opfylder følgende kriterium:

»Organisationen skal være oprettet af stater eller af en organisation, der er oprettet af stater«.

Udtalelsen, der skulle lægges til grund fra den 1. juni 1986, fastslog, at de tjenestemænd, der havde fået tildelt udlandstillæg på grundlag af udtalelsen af 26. og 27. juni 1975, i henhold til princippet om velerhvervede rettigheder fortsat ville modtage et sådant tillæg under hele deres tjenestemandskarriere.

I henhold til denne udtalelse kunne COPA og COGECA ikke længere anses for internationale organisationer, jfr. artikel 4 i bilag VII til vedtægten.

- 17 Hverken udtalelsen af 26. og 27. juni 1975 eller udtalelsen af 28. maj 1986 blev offentliggjort.
- 18 Mens sagsøgeren arbejdede for COPA og COGECA, havde han bopæl og udøvede sit erhverv i Bruxelles — dvs. på den medlemsstats område, hvor han var placeret som tjenestemand ved Kommissionen — i de otte år, der gik forud for hans tiltrædelse af tjenesten som tjenestemand.
- 19 Sagsøgte har afvist at tildele sagsøgeren udlandstillæg med den begrundelse, at COPA og COGECA i henhold til Administrationschefkollegiets udtalelse af 28. maj 1986 må anses for simple landbrugsorganisationer på fællesskabsplan og ikke for internationale organisationer, jfr. artikel 4 i bilag VII til vedtægten.
- 20 Sagsøgeren har ikke anfægtet gyldigheden af Administrationschefkollegiets nye fortolkning af begrebet international organisation i forbindelse med anvendelsen af artikel 4 i bilag VII til vedtægten.

- 21 Det er derfor tilstrækkeligt at undersøge lovligheden af Kommissionens afgørelse ud fra de omstændigheder, hvorunder den blev truffet.
- 22 Sagsøgeren har her fremført et eneste anbringende, der støttes på en tilsidesættelse dels af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og om god tro, dels af principperne om god forvaltning og om bistandspligt.
- 23 Sagsøgeren har anført, at han ikke havde kendskab til Administrationschefkollegiets udtalelse af 28. maj 1986, da han accepterede sin udnævnelse, og at han mente at have ret til udlandstillæg i lighed med hans tidligere kolleger hos COPA, der i mellemtiden var blevet udnævnt til tjenestemænd. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at besvare hans skrivelse af 4. september 1988 undlod at underrette ham loyalt om de nøjagtige betingelser for den stilling, han var blevet tilbudt, om det nøjagtige omfang af hans rettigheder og om den fortolkning, der skulle anlægges af tjenestemandsvedtægten og gennemførelsesbestemmelserne dertil. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen begået en fejl eller i det mindste gjort sig skyldig i en passivitet, som har ført til, at sagsøgeren befandt sig i en sådan situation, at det ikke var muligt for ham at tage stilling til et tilbud om ansættelse med fuldt kendskab til forholdene.
- 24 Kommissionen her heroverfor gjort gældende, at det ikke på grundlag af disse omstændigheder kan fastslås, at Kommissionen har tilsidesat de af sagsøgeren påberåbte principper.
- 25 Ifølge Domstolens praksis kan enhver privatperson, som befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at administrationen selv har givet anledning til berettigede forventninger, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 19. maj 1983, Mavridis mod Parlamentet, 289/81, Sml. s. 1731).
- 26 Derimod kan tjenestemænd ikke påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti i sag 268/80, Guglielmi mod Parlamentet, dom af 1. oktober 1981, Sml. s. 2295, 2307; forslag til

afgørelse fra generaladvokat Warner i sag 2/80, Dautzenberg mod Domstolen, dom af 28. oktober 1980, Sml. s. 3107, 3121).

- 27 I den foreliggende sag kan Kommissionens passivitet over for sagsøgerens anmodning om en bekræftelse af hans rettigheder, hvor beklagelig en sådan passivitet end måtte være, ikke ligestilles med en bekræftelse af, at sagsøgeren har sådanne rettigheder, lige så lidt som den kan anses for et præcist løfte fra administrationens side.
- 28 Selv om det måtte antages, at Kommissionens tjenestegrene over for sagsøgeren har bekræftet de rettigheder, han gjorde krav på, kan et sådant løfte ikke skabe nogen berettiget forventning, fordi ingen tjenestemand i en fællesskabsinstitution gyldigt kan forpligte sig til ikke at anvende fællesskabsretten (dom af 16. november 1983, Thyssen mod Kommissionen, 188/82, Sml. s. 3721).
- 29 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kan en ukorrekt fortolkning af en fællesskabsregel i øvrigt ikke uden videre udgøre en tjenestefejl (domme af 28. maj 1970, Richez-Parise m. fl. mod Kommissionen, 19/69, 20/69, 25/69 og 30/69, Sml. s. 59, af 9. juli 1970, Fiehn mod Kommissionen, 23/69, Sml. s. 95, og af 11. juli 1980, Kohll mod Kommissionen, 137/79, Sml. s. 2601).
- 30 Endelig har Domstolen allerede fastslået, at løfter, der ikke respekterer tjenestemandsvedtægtens bestemmelser, ikke kan skabe en berettiget forventning hos den person, over for hvem de er afgivet (dom af 6. februar 1986, Vlachou mod Revisionsretten, 162/84, Sml. s. 481).
- 31 I øvrigt kunne sagsøgeren frit udsætte sin beslutning om at acceptere eller afslå tilbuddet om ansættelse, så længe Kommissionen ikke havde bekræftet eller afvist de rettigheder, som sagsøgeren mente at have krav på.

- 32 Med hensyn til den påståede tilsidesættelse af principperne om god administration og om bistandspligt bemærkes, at beskyttelsen af tjenestemændenes rettigheder og interesser altid skal ske inden for rammerne af gældende bestemmelser, idet alene en anmodning om at få tildelt en ret — fremsat på det tidspunkt, da et tilbud om ansættelse accepteres — på ingen måde kan føre til, at denne ret tildeles i strid med gældende vedtægtsbestemmelser, alene fordi administrationen ikke har taget stilling til anmodningen, inden tjenestemanden tiltræder tjenesten. Det følger heraf, at det ikke kan lægges til grund, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til alle disse forhold i den foreliggende sag, eller at den hverken har taget hensyn til tjenestens eller den pågældende tjenestemands interesse.
- 33 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren udvidet sit eneste anbringende, idet han har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, idet den fortsat — trods den ændrede fortolkning af begrebet international organisation — tildelte tidligere ansatte ved COPA og COGECA udlandstillæg, hvorved Kommissionen ubestrideligt behandlede tjenestemændene forskelligt.
- 34 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen ved at respektere rettigheder erhvervet af de tjenestemænd, som tidligere havde været beskæftiget i organisationer, der opfyldte de kriterier for begrebet international organisation, der gjaldt indtil den 31. maj 1986, og som havde tiltrådt tjenesten på dette tidspunkt, blot overholdt princippet om velerhvervede rettigheder. Som Domstolen allerede har fastslået, er det i strid med almindelige retsgrundsætninger at tilbagekalde en lovmæssig afgørelse, som giver individuelle rettigheder eller lignende fordele, med tilbagevirkende gyldighed (dom af 22. september 1983, Verli-Wallace mod Kommissionen, 159/82, Sml. s. 2711).
- 35 Anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat ovennævnte principper, kan herefter ikke tages til følge.
- 36 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at sagsøgte herefter vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

- 37 I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, der ifølge artikel 11 i Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 finder tilsvarende anvendelse for Retten, dømmes den part, der taber sagen, til af afholde sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de udgifter, de har afholdt i sager anlagt af de ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Hver part bærer sine omkostninger.

Edward

Schintgen

García-Valdecasas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. marts 1990.

H. Jung
Justitssekretær

D. A. O. Edward
Formand for Fjerde Afdeling