

RETTENS KENDELSE (Anden Afdeling)
10. december 1997 *

I sag T-134/96,

Hendrik Smets, tjenestemand i Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved advokat Nicolas Lhoëst, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kircheng,

sagsøgt,

angående, i første række, en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 7. august 1995, hvorved antallet af sagsøgerens rejsedage for 1995 blev fastsat til to,

har

* Processprog: fransk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Kalogeropoulos, og dommerne C. W. Bellamy og J. Pirrung,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

De relevante retsforskrifter, sagens baggrund og retsforhandlinger

- 1 En tjenstemands årlige ferie forlænges med et antal rejsedage som fastsat i artikel 7 i bilag V (herefter »bilag V«) til vedtægten for tjenstemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«).
- 2 Artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII til vedtægten (herefter »bilag VII«) indeholder bestemmelse om, at udgør afstanden pr. jernbane mellem tjenestested og hjemsted mere end 500 km, eller omfatter den normale rute rejse over hav, har vedkommende mod forelæggelse af billetterne ret til godtgørelse af rejseudgifterne med fly.
- 3 For tjenstemænd, hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa, og som er omfattet af bestemmelsen i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII, gælder det i

henhold til artikel 7, stk. 2, og artikel 7, stk. 5, første punktum, i bilag V, at rejsedagene beregnes efter afstanden pr. jernbane mellem hjemstedet og tjenestestedet efter følgende regler:

— til og med 900 km: en dag til rejse frem og tilbage

— over 900 km: to dage til rejse frem og tilbage.

- 4 I henhold til artikel 7, stk. 3, i bilag V kan der i særlige tilfælde på tjenestemandens anmodning og på grundlag af fornødent bevis gøres undtagelse fra disse regler, hvis rejse frem og tilbage ikke er mulig inden for de bevilgede rejsedage.

- 5 Hvis tjenestemandens tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, fastsættes antallet af rejsedage i henhold til artikel 7, stk. 5, andet punktum, i bilag V ved særlig bestemmelse under hensyn til behovet.

- 6 Den 6. november 1991 vedtog Kommissionen det administrative cirkulære nr. 26a (herefter »cirkulære nr. 26a«) om fastsættelse af beregningsmetoden for rejsedage for tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet. Ifølge cirkulærets punkt II.2 havde tjenestemænd, hvis hjemsted var beliggende i en afstand fra tjenestestedet på mere end 2 000 km, ret til 8 1/2 kalenderdage som rejsedage.

- 7 Sagsøgeren er chef for Kommissionens delegation i Republikken Tchad og gør tjeneste i N'Djamena. Da hans hjemsted er Belgien, således at hans tjenestested er beliggende mere end 2 000 km herfra, havde han i henhold til cirkulære nr. 26a ret til 8 1/2 rejsedage.

- 8 Den 21. december 1994 vedtog Kommissionen det interne direktiv nr. 8798 om godtgørelse af de årlige rejseudgifter (artikel 8, stk. 2, i vedtægtens bilag VII) og om tildeling af rejsedage i forbindelse med den årlige ferie (vedtægtens bilag V, artikel 7, stk. 2), der blev offentliggjort i *Meddelelser fra administrationen* af 4. januar 1995 (herefter »det interne direktiv«). Det interne direktivs afsnit 3, tredje og fjerde led, fastsætter følgende regler:

»For at sikre en ensartet anvendelse af vedtægtens bestemmelser om godtgørelse af udgifter til den årlige rejse fra tjenestestedet til hjemstedet og om rejsedage i forbindelse med den årlige ferie fastslår ansættelsesmyndigheden, at

...

— antallet af rejsedage er fast og udeleligt og reduceres i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i bilag V, såfremt tjenestemanden får godtgjort udgifterne til rejse pr. fly, også i tilfælde af en enkelt rejse

— for tjenestemænd, hvis hjemsted og/eller tjenestested ligger uden for Europa, fastsættes rejsedagene til to dage (48 timer), idet tjenestemænd, der kan påvise, at tur/retur-rejsen ikke kan foretages inden for denne frist, dog kan få tildelt det nødvendige antal ekstra rejsedage.«

- 9 Det interne direktiv trådte i kraft den 1. januar 1995.

- 10 Ved afgørelse af 7. august 1995 bevilgede Kommissionen sagsøgeren en ferie på i alt 97 1/2 dage for 1995, hvilket i overensstemmelse med reglerne i det interne direktiv omfattede to rejsedage.

- 11 Den 6. november 1995 påklagede sagsøgeren i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, denne afgørelse, for så vidt han herved var blevet tilkendt to rejsedage.
- 12 Ved afgørelse af 17. april 1996, der blev meddelt sagsøgeren den 1. maj 1996, afviste Kommissionen klagen.
- 13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. september 1996 har sagsøgeren anlagt denne sag.

Parternes påstande

- 14 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold

— således at Retten

1) annullerer

— Kommissionens afgørelse af 7. august 1995 om at fastsætte antallet af sagsøgerens rejsedage til to tillige med alle senere tilsvarende afgørelser

— om nødvendigt afgørelsen af 17. april 1996 om udtrykkelig afvisning af sagsøgerens klage

2) fastslår, at det interne direktiv er retsstridigt, og træffer bestemmelse om dets tilbagekaldelse

3) fastslår, at sagsøgeren såvel for 1995 som for senere år har ret til 8 1/2 kalenderdage som rejsedage eller i hvert fald et antal rejsedage beregnet på grundlag af cirkulære nr. 26a

4) tilpligter sagsøgte at betale samtlige sagens omkostninger.

15 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter de herom gældende regler.

16 I henhold til procesreglementets artikel 111, som ændret med virkning fra den 1. juni 1997 (EFT L 103, s. 6), kan Retten, såfremt sagen åbenbart er ugrundet, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse. Retten (Anden Afdeling) har fundet, at sagens akter i tilstrækkeligt omfang oplyser denne, og har i medfør af den nævnte rettergangsregel i artikel 111 truffet bestemmelse om, at sagens behandling ikke bør fortsættes.

Realiteten

- 17 Sagsøgerens anbringender og argumenter vedrørende realiteten kan opdeles i fire anbringender, nærmere bestemt henholdsvis tilsidesættelse af cirkulære nr. 26a, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og krænkelse af velerhvervede rettigheder, tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og det interne direktivs retsstridighed.

Det første anbringende, tilsidesættelse af cirkulære nr. 26a

Parternes argumenter

- 18 Sagsøgeren har gjort gældende, at der intet foreligger til støtte for, at det interne direktiv skulle være trådt i stedet for cirkulære nr. 26a. Det interne direktiv indeholder således ingen angivelse af, at det skulle være udtryk for en ophævelse eller ændring af cirkulære nr. 26a, som det end ikke omtaler. De to afgørelser er blevet truffet af to forskellige myndigheder, nærmere bestemt for så vidt angår cirkulære nr. 26a af en tjenestemand i henhold til delegation fra generaldirektøren for personale og administration og for så vidt angår det interne direktiv af generaldirektøren selv. Afgørelserne er rettet til forskellige kategorier af tjenestemænd, nærmere bestemt for så vidt angår cirkulære nr. 26a til tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og for så vidt angår det interne direktiv til alle tjenestemænd. Afgørelserne angår endvidere forskellige emner, idet cirkulære nr. 26a fastlægger de generelle regler for alle former for tjenestefrihed, mens det interne direktiv kun omhandler rejsedage.
- 19 Da cirkulære nr. 26a dermed fortsat er i kraft, må det antages, at der ved den omtvistede afgørelse er sket en tilsidesættelse af punkt II.2 i cirkulæret derved, at sagsøgeren ikke er blevet tilkendt 8 1/2 rejsedage.

- 20 Kommissionen har gjort gældende, at det interne direktiv i overensstemmelse med det generelle fortolkningsprincip, hvorefter en nyere forskrift må formodes at have afløst en tidligere, er trådt i stedet for cirkulære nr. 26a for så vidt angår spørgsmålet om rejsedage. Fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af det interne direktiv, dvs. fra den 1. januar 1995, er det alene dette, der regulerer de deri omhandlede spørgsmål.

Retten's bemærkninger

- 21 Det fremgår allerede af affattelsen af det interne direktiv, herunder navnlig af afsnit 3, fjerde led, heri, at ansættelsesmyndigheden ved direktivet åbenbart har ville regulere spørgsmålet om metoden til beregning af rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa. Følgelig må det interne direktiv på dette punkt fortolkes således, at det med virkning fra den 1. januar 1995 er trådt i stedet for cirkulære nr. 26a.
- 22 Det må herefter fastslås, at da det interne direktiv på det nævnte punkt er trådt i stedet for cirkulære nr. 26a, fandt dette på tidspunktet for den omtvistede afgørelse, dvs. den 7. august 1995, ikke længere anvendelse.
- 23 Følgelig er sagsøgerens første anbringende åbenbart ugrundet.

Det andet anbringende, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og krænkelse af velerhvervede rettigheder

Parternes argumenter

- 24 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har krænket hans velerhvervede rettigheder og tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 25 Sagsøgerens forventning om at få tilkendt 8 1/2 rejsedage er udtrykkeligt og officielt blevet anerkendt som berettiget af Kommissionen, som ved cirkulære nr. 26a havde fastlagt et formelt grundlag for denne forventning. Kommissionen regnede i flere år med dette antal rejsedage for sagsøgeren, hvorved den skabte en berettiget forventning hos ham.
- 26 Kommissionen har kompetence til at fastlægge en ny praksis, hvilket dog forudsætter, at dette er begrundet i en ændring af de objektive forhold. Kommissionen har ikke i sagen godtgjort, at den berettigede forventning, som den havde skabt hos sagsøgeren, ikke længere var begrundet, og at der burde ske en betydelig og pludselig nedsættelse af antallet af rejsedage.
- 27 Kommissionen har gjort gældende, at en berettiget forventning forudsætter, at den pågældende nøje er blevet stillet i udsigt, at den bestående retsstilling vil blive opretholdt. Dette er ikke tilfældet her.

Rettens bemærkninger

- 28 Ifølge fast retspraksis kan enhver borger, som befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at fællesskabsadministrationen ved at afgive præcise løfter har givet anledning til en berettiget forventning hos vedkommende, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (Rettens dom af 17.12.1992, sag T-20/91, Holtbecker mod Kommissionen, Sml. II, s. 2599, præmis 53, og af 5.2.1997, sag T-207/95, Ibarra Gil mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 31, præmis 25).
- 29 Det fremgår af sagen, at sagsøgerens ret til ferie, herunder i form af rejsedage, fastsættes én gang om året ved en individuel afgørelse. Sagsøgeren har herved ikke anført, at administrationen skulle have givet ham præcise løfter om, at han i fremtiden fortsat ville blive tilkendt et antal rejsedage på 8 1/2 kalenderdage, således som det var sket ved de pågældende individuelle afgørelser til og med afgørelsen i 1994.
- 30 Den omstændighed, at sagsøgeren på grundlag af cirkulære nr. 26a gennem flere år og til og med 1994 var blevet tilkendt et antal rejsedage på 8 1/2 kalenderdage, kunne ikke i sig selv være tilstrækkelig til, at der hos sagsøgeren kunne opstå en berettiget forventning om, at han for de følgende år fortsat ville blive tilkendt det samme antal rejsedage. Dette kan så meget mindre være tilfældet, når henses til, at antallet af rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, i henhold til artikel 7, stk. 5, i bilag V fastlægges ved særlig bestemmelse »under hensyn til behovet«. Hvad behovet er, må herved afgøres konkret på grundlag af de rejseformer, der er til rådighed.
- 31 Det gælder under alle omstændigheder, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning på et område som det her omhandlede ikke kan være til hinder for at anvende en ny ordning på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået under den tidligere ordning, når den pågældende myndighed ikke har afgivet nogen tilsagn (jf. Domstolens dom af 5.5.1981, sag 112/80, Dürbeck, Sml. s. 1095, præmis 48, og Rettens dom af 26.10.1993, forenede sager T-6/92 og T-52/92, Reinarz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047, præmis 85, af 22.6.1994, forenede sager

T-97/92 og T-111/92, Rijnoudt og Hocken mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 511, præmis 104, og af 11.12.1996, sag T-177/95, Barraux m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 1451, præmis 47).

- 32 Om det af sagsøgeren anførte, hvorefter der er sket en krænkelse af velerhvervede rettigheder, bemærkes, at den omstændighed, at sagsøgeren gennem flere år og til og med 1994 var blevet tilkendt et antal rejsedage på 8 1/2 kalenderdage, ikke i sig selv kunne være udtryk for, at han havde opnået en velerhvervet rettighed i form af et krav på samme fordele i de følgende år (dommen i sagen Reinartz mod Kommissionen, a.st., præmis 84).
- 33 Det må herefter fastslås, at sagsøgerens andet anbringende er åbenbart ugrundet.

Det tredje anbringende, tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

Parternes argumenter

- 34 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved det interne direktiv har indført identiske vilkår for forhold, der objektivt set er meget forskellige, dvs. henholdsvis forholdene for tjenestemænd som sagsøgeren, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, og forholdene for tjenestemænd, hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa.
- 35 Spørgsmålet om rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa, er således reguleret ved artikel 7, stk. 1 og 2, i bilag V, og spørgsmålet om godtgørelse af sådanne tjenestemænds rejseudgifter ved artikel 8, stk. 1, 2 og 3, i bilag VII. Hvad derimod angår spørgsmålet om rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, er dette regule-

ret ved artikel 7, stk. 5, i bilag V, og spørgsmålet om godtgørelse af sådanne tjenestemænds rejseudgifter ved artikel 8, stk. 4, i bilag VII.

- 36 Kommissionen har reguleret forhold, der er grundlæggende forskellige, på samme måde, ved at ligestille forholdene for henholdsvis tjenestemænd, der er omfattet af artikel 7, stk. 5, andet punktum, i bilag V, og hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, og tjenestemænd, der er omfattet af artikel 7, stk. 2, og hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa. For så vidt angår britiske, irske, svenske og finske tjenestemænd, som er de tjenestemænd, der i første række falder ind under bestemmelsen i artikel 7, stk. 2, i bilag V, er afstanden mellem tjenestested og hjemsted på nogle hundreder af kilometer; mens tjenestemænd, hvis tjenestested er beliggende uden for Europa, ofte befinder sig adskillige tusinder af kilometer — nogle gange mere end 20 000 km — fra deres hjemsted, hvorved der lokalt på tjenestestedet gælder vilkår, som medfører, at rejserne ofte bliver længere og mere besværlige.
- 37 Sagsøgeren anfører endvidere, at der ved afgørelsen af 7. august 1995 og det interne direktiv regnes med to rejsedage til rejsen frem og tilbage, således at de pågældende tjenestemænd kun har én dag til udrejsen og én dag til hjemrejsen.
- 38 Hvad angår muligheden for i henhold til det interne direktivs afsnit 3, fjerde led, at ansøge om yderligere rejsedage har Kommissionen i sin afgørelse om afvisning af sagsøgerens klage erkendt, at afstanden og de lokale forhold fortsat er en vigtig faktor, selv om tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har mulighed for at rejse med fly. Alligevel har Kommissionen besluttet generelt at tilkende tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, et antal rejsedage, der svarer til det, som tilkendes tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og som får godtgjort udgifterne til rejse med fly.

- 39 Når det forlanges, at tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Europa, hver gang skal dokumentere, at rejsen mellem tjenestelandet og hjemlandet har varet mere end én dag, er dette udtryk for en forskelsbehandling i forhold til tjenestemænd, der både har tjenestested og hjemsted i Europa, og som uden videre på grundlag af en fast regel får tilkendt et større antal rejsedage.
- 40 Kommissionens praksis er endvidere ulogisk derved, at Kommissionen ved det interne direktiv af 21. februar 1996 om tjenestefrihed i forbindelse med valg, der blev offentliggjort i *Meddelelser fra administrationen* af 5. marts 1996, har truffet bestemmelse om tre rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested er beliggende mere end 2 000 km fra valgstedet.
- 41 Endelig har sagsøgeren oplyst, at det som følge af for få flyvninger mellem N'Djamena og Paris med upraktiske afgangs- og ankomsttidspunkter som oftest er nødvendigt at gøre ophold i Paris og at tilbringe en nat dér, hvilket gælder såvel ved udrejsen som ved hjemrejsen. Allerede dette forhold indebærer en rejsetid på fire dage, hvilket svarer til seks kalenderdage, hvorved der ikke er regnet med eventuelle forsinkelser og andre uforudsete begivenheder.
- 42 Kommissionen har gjort gældende, at det er rigtigt, at der efter artikel 7 i bilag V vil kunne være tale om en sondring mellem tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, nærmere bestemt derved, at antallet af rejsedage for førstnævnte kategori af tjenestemænd er direkte fastsat, mens der for sidstnævnte kategori er tale om, at der træffes særlig bestemmelse.
- 43 Den omstændighed, at en tjenestemand gør tjeneste i et tredjeland, betyder dog ikke nødvendigvis, at vedkommende er nødsaget til at foretage længerevarende rejser. Varigheden af en rejse med fly inden for Europa er den samme som varigheden af en rejse over den samme afstand mellem Europa og en anden verdensdel. Det er derfor berettiget at lade de samme vilkår være gældende for enhver, der foretager en rejse over den samme afstand med fly, dog således at der kan ske fravigelser, når rimeligheden heraf dokumenteres.

- 44 Muligheden for at få tilkendt yderligere rejsedage skaber grundlag for at tilgodese det hensyn, der ligger til grund for ordningen med rejsedage, som er, at tjenestemanden skal kunne gennemføre den pågældende rejse uden at skulle anvende en del af sin egen ferie hertil. Selv om en tilsvarende undtagelsesregel i henhold til artikel 7, stk. 3, i bilag V kan bringes i anvendelse på rejser med fly inden for Europa, er det utvivlsomt, at det navnlig er for så vidt angår visse lange strækninger uden for Europa, at denne mulighed for fravigelser er relevant. Der kan herved tages hensyn til særlige forhold som f.eks. meget lange afstande, ruter med uregelmæssige eller sjældne afgange, langsomme fly eller fly, der ikke kan regnes med, og systematiske forsinkelser.
- 45 Hvad angår spørgsmålet om det antal rejsedage, der gælder i forbindelse med valg, er den forskel mellem henholdsvis de tre dage, som herved tilkendes, og de to dage, som sagsøgeren henviser til, udtryk for en ordning, der er gældende for alle. I øvrigt er der ved de tre dage tale om et maksimum.
- 46 Sagsøgeren har ikke godtgjort, at rejsen mellem Bruxelles og N'Djamena ikke kan gennemføres på de to dage, sagsøgeren tilkendes. Hvad angår de enkelte oplysninger, som sagsøgeren herved har påberåbt sig, anfører Kommissionen, at skulle det konkret blive dokumenteret, at forhold af den pågældende art har foreligget, vil der blive taget hensyn hertil og blive tilkendt yderligere rejsedage svarende til den nødvendige yderligere rejsetid.

Rettens bemærkninger

- 47 Det fremgår af fast retspraksis, at en tjenestemand ikke har kompetence til at handle i lovens eller i institutionernes interesse og ikke til støtte for et annullationssøgsmaal kan gøre andre end sine egne indsigelser gældende (Domstolens dom af 30.6.1983, sag 85/82, Schloh mod Rådet, Sml. s. 2105, præmis 14, og af 21.1.1987, sag 204/85, Strogili mod Revisionsretten, Sml. s. 389, præmis 9, og Rettens dom af 25.9.1991, sag T-163/89, Sebastiani mod Parlamentet, Sml. II, s. 715, præmis 24). Følgelig bør Retten udelukkende tage sagsøgerens argumentation i betragtning, for så vidt der ved det interne direktiv eller afgørelsen af 7. august 1995 anføres at være sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet for så vidt angår sagsøgeren personligt.

- 48 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at han udsættes for forskelsbehandling derved, at han i henhold til det interne direktiv som tjenestemand, der gør tjeneste uden for Europa, og som rejser med fly til sit hjemsted i Europa, kun tilkendes to rejsedage i forbindelse med sin årlige ferie, idet tjenestemænd, der er omfattet af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII, og hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa i en indbyrdes afstand på mere end 900 km, i henhold til artikel 7, stk. 2, i bilag V tilkendes det samme antal rejsedage.
- 49 Der må gives sagsøgeren medhold i, at der ved det interne direktiv er fastsat den samme grundregel — nærmere bestemt et antal rejsedage på to — for to kategorier af tjenestemænd, der har krav på godtgørelse af deres udgifter til rejse med fly, nemlig henholdsvis tjenestemænd, der er omfattet af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII, og hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa i en indbyrdes afstand på mere end 900 km, og tjenestemænd som sagsøgeren, hvis hjemsted og/eller tjenestested er beliggende uden for Europa.
- 50 Ved sin argumentation forudsætter sagsøgeren dog, at antallet af rejsedage for tjenestemænd, hvis tjenestested er beliggende uden for Europa, mens hjemstedet er beliggende i Europa (f.eks. tjenestested i Nordafrika og hjemsted i Belgien), nødvendigvis må være større end antallet af rejsedage for tjenestemænd, der er omfattet af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i bilag VII, og som har både tjenestested og hjemsted i Europa i en indbyrdes afstand på mere end 900 km (f.eks. tjenestested i Belgien og hjemsted i Finland). Når der er tale om rejser med fly, er der imidlertid intet grundlag for at antage, at dette skulle være tilfældet.
- 51 Det bemærkes endvidere, at det interne direktivs afsnit 3, fjerde led, fastsætter bestemmelse om, at tjenestemænd, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, og som dokumenterer, at deres rejse frem og tilbage ikke kan gennemføres inden for to dage, kan tilkendes det nødvendige antal yderligere rejsedage.

- 52 Herefter er det forhold, at ansættelsesmyndigheden ved det interne direktiv som grundregel har fastsat et antal rejsedage på to for tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Europa, dog således at der efter behov kan træffes bestemmelse om undtagelser, ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at ligebehandlingsprincippet kan anses for at være blevet tilsidesat i forhold til sagsøgeren.
- 53 For så vidt sagsøgeren fandt, at de to rejsedage, han var blevet tilkendt ved den omtvistede afgørelse, ikke var tilstrækkelige, burde han følgelig på grundlag af det interne direktivs afsnit 3, fjerde led, have forelagt en individuel ansøgning om tilkendelse af et yderligere antal rejsedage som følge af behovet herfor. Sagsøgeren har imidlertid aldrig forelagt en sådan ansøgning.
- 54 I modsætning til, hvad sagsøgeren gør gældende, kan det ikke anses for forskelsbehandling, at han kan være nødsaget til at forelægge en sådan ansøgning som følge af afstanden mellem hans tjenestested og hans hjemsted. For det første må enhver tjenestemand, der har fået tilkendt to rejsedage, og som finder, at dette er utilstrækkeligt, forelægge en begrundet ansøgning om at få tilkendt yderligere rejsedage, enten på grundlag af det interne direktiv eller på grundlag af artikel 7, stk. 3, i bilag V.
- 55 For det andet er de eneste tjenestemænd, der uden videre får tilkendt et større antal rejsedage end to, visse af de af artikel 7, stk. 1, i bilag V omfattede, som har krav på et fast beløb som godtgørelse for deres rejseudgifter på grundlag af billetprisen med jernbane. Hvad nærmere angår rejser med jernbane kan forholdene for disse tjenestemænd på ingen måde sammenlignes med forholdene for sagsøgeren, der har ret til godtgørelse af sine rejseudgifter med fly.
- 56 Det må følgelig fastslås, at sagsøgeren hverken for så vidt angår det interne direktiv eller den omtvistede afgørelse har godtgjort, at der er sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i forhold til ham.

- 57 Den omstændighed, at rejsedagene i henhold til et andet internt direktiv, nemlig Kommissionens interne direktiv af 21. februar 1996 om tjenestefrihed i forbindelse med valg, beregnes på en anden måde, er herefter ikke relevant. Under alle omstændigheder finder de i sidstnævnte interne direktiv fastsatte regler om rejsedage anvendelse uden forskel på alle tjenestesteder, uanset om disse er beliggende i eller uden for Europa.
- 58 Det må herefter fastslås, at sagsøgerens tredje anbringende er åbenbart ugrundet.

Det fjerde anbringende, det interne direktivs retsstridighed og manglende begrundelse

Parternes argumenter

- 59 Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at Kommissionen ved at fastsætte nye regler om rejsedage ved et internt direktiv åbenbart har villet »omgå« vedtægtens artikel 110, hvorefter en vedtagelse af almindelige gennemførelsesbestemmelser forudsætter en høring af personaleudvalget og vedtægtsudvalget. Kommissionen skulle have hørt disse paritetiske udvalg, for så vidt den ønskede at gennemføre en væsentlig ændring af reglerne om det antal rejsedage, som tilkendes tjenestemænd, der gør tjenestemænd uden for Europa.
- 60 For det andet savner det interne direktiv hjemmel i det omfang, det ændrer retsstillingen for tjenestemænd, hvis tjenestested og hjemsted er beliggende uden for Europa, idet der med hensyn til direktivets genstand udelukkende henvises til artikel 8, stk. 2, i bilag VII og til artikel 7, stk. 2, i bilag V.

- 61 For det tredje ligger der endvidere en selvmodsigelse i det interne direktiv derved, at det i betragtningerne til det hedder, at kriterierne for tilkendelse af rejsedage i forbindelse med den årlige ferie bør »præciseres« nærmere, mens direktivets afsnit 3, fjerde led, fastsætter bestemmelse om en nedsættelse af antallet af rejsedage.
- 62 For det fjerde er det interne direktiv upræcist hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt afsnit 3, tredje led, omfatter tjenestemænd, hvis tjenestested og hjemsted er beliggende i Europa, eller tjenestemænd, hvis tjenestested og/eller hjemsted er beliggende uden for Europa, og spørgsmålet om, hvorvidt det i fjerde led fastsatte antal rejsedage skal forstås som hverdage eller kalenderdage.
- 63 Endelig, og for det femte, er det interne direktivs afsnit 3, tredje led, i strid med vedtægtens artikel 25 ikke blevet tilstrækkeligt begrundet. Kommissionen burde have forklaret, hvorfor reglerne om rejsedage i cirkulære nr. 26a åbenbart ikke længere svarede til behovene, og hvorfor en betydelig og pludselig nedsættelse af antallet af rejsedage var nødvendig. Hverken den omstændighed, at rejsedagifterne godtgøres med et fast beløb, eller det forhold, at der er tale om rejser med fly, er udtryk for en tilstrækkelig begrundelse for nedsættelsen af antallet af rejsedage, når henses til, at de pågældende tjenestemænd ikke har ændret vaner.
- 64 Kommissionen har navnlig gjort gældende, at høringen af de paritetiske udvalg i henhold til vedtægtens artikel 110 ikke er obligatorisk, at den ikke har omgået sine beføjelser, at det allerede fremgår af ordlyden af det interne direktiv, at dette omfatter tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Europa, og at direktivet er præcist og tilstrækkeligt begrundet.

Rettens bemærkninger

- 65 Det bemærkes for det første, at det interne direktiv ikke er udtryk for en »almindelig gennemførelsesbestemmelse« som forudsat i vedtægtens artikel 110, men er en intern beslutning af generel karakter, der fastlægger retningslinjer, som administrationen har pålagt sig selv (jf. Domstolens domme af 1.12.1983, sag 190/82, Bloomfield mod Kommissionen, Sml. s. 3981, præmis 20, og sag 343/82, Michael mod Kommissionen, Sml. s. 4023, præmis 14, og Rettens dom af 7.2.1991, sag T-2/90, Ferreira de Freitas mod Kommissionen, Sml. II, s. 103, præmis 61). Der foreligger heller intet til støtte for, at Kommissionen ved at vedtage det interne direktiv som led i anvendelsen af bestemmelsen i artikel 7, stk. 5, i bilag V har haft til hensigt at omgå sine beføjelser i henhold til vedtægtens artikel 110.
- 66 Hvad for det andet angår spørgsmålet om hjemmelen for det interne direktiv bemærkes, at der principielt intet er til hinder for, at ansættelsesmyndigheden via en intern generel afgørelse fastsætter regler for udøvelsen af det skøn, som vedtægten giver den (dommen i sagen Ferreira de Freitas mod Kommissionen, a.st., præmis 61). Selv om der ikke i det interne direktivs indledning henvises til artikel 7, stk. 5, i bilag V, fremgår det klart af direktivets afsnit 3, fjerde led, at det angår anvendelsen fra den 1. januar 1995 af denne bestemmelse.
- 67 For det tredje bemærkes, at selv om angivelsen i en betragtning, hvorefter kriterierne for tilkendelse af rejsedage bør »præciseres nærmere«, ikke er udtryk for en fuldstændig angivelse af genstanden for det interne direktiv, kan direktivet ikke antages at være selvmodsigende eller mangle klarhed på en sådan måde, at det kan rejse tvivl om dets lovlighed.
- 68 Hvad endelig angår begrundelsen til det interne direktiv bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en retsakt opfylder kravene i henhold til EF-traktatens artikel 190 eller vedtægtens artikel 25, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng,

hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 25.10.1984, sag 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Sml. s. 3623, præmis 38, og af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 48, og Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 230).

- 69 I betragtning af den sammenhæng, som det interne direktivs afsnit 3, fjerde led, indgår i, finder Retten, at bestemmelsen er blevet tilstrækkeligt begrundet. Det fremgår således af den samlede ordlyd af det interne direktiv, og navnlig af dets afsnit 3, at ansættelsesmyndigheden fandt, at der burde ske en harmonisering af de vedtægtsmæssige bestemmelser på det pågældende område og fastsattes et antal rejsedage på to, når henses til, at de pågældende rejser normalt sker med fly, dog således at der i behørigt begrundede tilfælde burde kunne gøres undtagelser for så vidt angår tjenestemænd omfattet af bestemmelsen i artikel 7, stk. 5, i bilag V. En sådan begrundelse var tilstrækkelig til, at sagsøgeren kunne være i besiddelse af de oplysninger, der var nødvendige for at afgøre, hvorvidt det interne direktiv kunne anses for lovligt, og for, at Retten kan udøve sin legalitetsprøvelse.
- 70 Det må følgelig fastslås, at sagsøgerens fjerde anbringende er åbenbart ugrundet.
- 71 Kommissionen bør herefter i medfør af procesreglementets artikel 111 frifindes i sagen, da denne er åbenbart ugrundet.

Sagens omkostninger

- 72 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 88 bærer institutionerne dog selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør hver part bære sine egne omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Hver part betaler sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 10. december 1997.

H. Jung

Justitssekretær

A. Kalogeropoulos

Afdelingsformand