

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)  
της 30ής Μαρτίου 1993 \*

Στην υπόθεση T-4/92,

**Ευάγγελος Βαρδάκας**, υπάλληλος της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κάτοικος Βρυξελλών, εκπροσωπούμενος από τον E. Lebrun και, κατά την προφορική διαδικασία, από τον E. Boigelot, δικηγόρους Βρυξελλών, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

προσφεύγων,

κατά

**Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**, εκπροσωπούμενης από τον G. Valsesia, κύριο νομικό σύμβουλο, και την A. M. Alves Vieira, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, επικουρούμενους από τον D. Waelbroeck, δικηγόρο Βρυξελλών, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον R. Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής της 11ης Φεβρουαρίου 1991 που απέρριψε το αίτημα του προσφεύγοντος περί παροχής επιδόματος αποδημίας,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. P. M. Barrington, Πρόεδρο, K. Lenaerts και A. Καλογερόπουλο, δικαστές,

γραμματέας: J. Palacio González, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 11ης Φεβρουαρίου 1993,

\* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

εκδίδει την ακόλουθη

## Απόφαση

### Ιστορικό της διαφοράς

- 1 Ο προσφεύγων, Ευάγγελος Βαρδάκας, προσελήφθη την 1η Ιανουαρίου 1991 από την Επιτροπή και τοποθετήθηκε στις Βρυξέλλες ως έκτακτος υπάλληλος βαθμού Α 2. Ως τόπος προσλήψεώς του ορίστηκαν οι Βρυξέλλες. Την 1η Μαΐου 1991 διορίστηκε μόνιμος υπάλληλος.
- 2 Από την 1η Ιανουαρίου 1984 έως την ημερομηνία προσλήψεώς του ο προσφεύγων εργάστηκε στις Βρυξέλλες στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Τυποποιήσεως (στο εξής: ΕΕΤ), ως γενικός γραμματέας.
- 3 Πριν από την πρόσληψή του ο προσφεύγων ερώτησε τις υπηρεσίες της Επιτροπής αν η ΕΕΤ μπορούσε να αναγνωριστει ως διεθνής οργανισμός κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των Υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής: ΚΥΚ), πράγμα που θα του παρείχε τη δυνατότητα να λάβει το επίδομα αποδημίας που προβλέπει αυτή η διάταξη.
- 4 Με έγγραφο της 18ης Οκτωβρίου 1990 του δόθηκε η εξής απάντηση: «Το ερώτημα που υποβάλατε για το δικαίωμα να σας χορηγηθεί επίδομα αποδημίας εξετάστηκε από την υπηρεσία προσωπικού. Η ΕΕΤ δεν αναγνωρίζεται ως διεθνής οργανισμός κατά την έννοια του άρθρου 4 του παραρτήματος VII του ΚΥΚ.»
- 5 Με έγγραφο της 19ης Νοεμβρίου 1990 ο προσφεύγων ανέφερε ότι θα συνέλεγε και θα προσκόμιζε, όταν θα ανελάμβανε υπηρεσία, όλα τα ουσιαστικά έγγραφα για την επανεξέταση του ζητήματος της φύσεως της ΕΕΤ ως διεθνούς οργανισμού, κατά την έννοια του άρθρου 4 του παραρτήματος VII του ΚΥΚ.

- 6 Με έγγραφο της 11ης Φεβρουαρίου 1991 ο προϊστάμενος της μονάδας «Ατομικά δικαιώματα» ανακοίνωσε στον προσφεύγοντα τα εξής:

«Διαβίβασα, για γνωμοδότηση, τα έγγραφα που υποβάλατε, κατά τη διεκπεραίωση των διατυπώσεων αναλήψεως καθηκόντων στον προϊστάμενο της μονάδας “ΚΥΚ και πειθαρχικά ζητήματα” για νέα εξέταση του κανονιστικού καθεστώτος της “Ευρωπαϊκής Επιτροπής Τυποποίησης” για να διαπιστωθεί αν πρόκειται για διεθνή οργανισμό σύμφωνα με το κριτήριο που καθιέρωσαν οι προϊστάμενοι διοικήσεως στις 30 Μαΐου 1986 “να θεωρούνται ως διεθνείς οργανισμοί για την εφαρμογή του άρθρου 4 του παραρτήματος VII του ΚΥΚ οι οργανισμοί που ανταποκρίνονται στο ακόλουθο μοναδικό κριτήριο: να έχουν ιδρυθεί από κράτη ή από οργανισμό που και ο ίδιος έχει ιδρυθεί από κράτη”.

Δεδομένου ότι η απάντησή του ήταν αρνητική, λυπούμαι που πρέπει να σας πληροφορήσω ότι δεν συγκεντρώνετε τις προϋποθέσεις που απαιτεί το δεύτερο εδάφιο, περίπτωση α', της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του παραρτήματος VII του ΚΥΚ για να λάβετε το επίδομα αποδημίας».

- 7 Στις 2 Μαΐου 1991 ο προσφεύγων υπέβαλε διοικητική ένσταση κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 2, του ΚΥΚ κατά της αποφάσεως της 11ης Φεβρουαρίου 1991.
- 8 Με έγγραφο της 18ης Οκτωβρίου 1991, το οποίο έλαβε ο προσφεύγων στις 23 Οκτωβρίου 1991, η ένστασή του απορρίφθηκε.
- 9 Υπό τις περιστάσεις αυτές, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 22 Ιανουαρίου 1992, ο προσφεύγων άσκησε την παρούσα προσφυγή. Η έγγραφη διαδικασία διεξήχθη κανονικά. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (πέμπτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.
- 10 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις που τους υπέβαλε το Πρωτοδικείο κατά τη συνεδρίαση της 11ης Φεβρουαρίου 1993.

### Αιτήματα των διαδίκων

11 Ο προσφεύγων ζητεί από το Πρωτοδικείο:

- 1) να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή και βάσιμη·
- 2) να ακυρώσει την απόφαση της καθής της 11ης Φεβρουαρίου 1991, με την οποία απερρίφθη το αίτημα παροχής επιδόματος αποδημίας, και την απόφασή της περί απορρίψεως της σχετικής ενστάσεως του προσφεύγοντος·
- 3) να υποχρεώσει την καθής να καταβάλει το επίδομα αποδημίας από την 1η Ιανουαρίου 1991, μετά από αφαίρεση, για το παρελθόν, των ποσών που του χορηγήθηκαν ως αποζημίωση εκπατριισμού, εντόκως προς 10 % ετησίως από την ημέρα που κατέστη απαιτητό κάθε μήνα το επίδομα αποδημίας έως την ημέρα της πραγματικής καταβολής·
- 4) να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

- να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·
- να κρίνει κατά νόμον ως προς τα δικαστικά έξοδα.

### Λόγοι και επιχειρήματα των διαδίκων

12 Ο προσφεύγων επικαλείται δύο λόγους ακυρώσεως για να στηρίξει την προσφυγή του. Με τον πρώτο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 110 του ΚΥΚ. Με τον δεύτερο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ.

*Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως περί παραβάσεως του άρθρου 110 του ΚΥΚ*

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 13 Ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι παραβιάστηκε το άρθρο 110, δεύτερο εδάφιο, του ΚΥΚ, που προβλέπει ότι όλες οι γενικές διατάξεις προς εκτέλεση του ΚΥΚ, καθώς και όλες οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται με κοινή συμφωνία των οργάνων, δεν μπορούν να αντιταχθούν κατά του προσωπικού παρά μόνον εφόσον γνωστοποιήθηκαν προηγουμένως σ' αυτό, διότι το πόρισμα του σώματος των προϊσταμένων διοικήσεως της 28ης Μαΐου 1986 (στο εξής: πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986) ούτε δημοσιεύθηκε ούτε ανακοινώθηκε στο προσωπικό.
- 14 Ο προσφεύγων θεωρεί ότι, δυνάμει του άρθρου 110, δεύτερο εδάφιο, του ΚΥΚ, δεν μπορεί να του αντιταχθεί το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 και ότι η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1991 η οποία στηρίζεται επί του πορίσματος αυτού πρέπει, κατά συνέπεια, να ακυρωθεί.
- 15 Η Επιτροπή απαντά ότι το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 δεν αποτελεί παρά ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ από τους προϊσταμένους διοικήσεως των κοινοτικών οργάνων. Οι τελευταίοι καθόρισαν ενιαία κριτήρια για να αποφαινούνται ως προς τον διεθνή χαρακτήρα ενός οργανισμού. Δεν πρόκειται επομένως για «γενική εκτελεστική διάταξη» ή για «ρύθμιση» κατά την έννοια του άρθρου 110, δεύτερο εδάφιο, του ΚΥΚ.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 16 Το Πρωτοδικείο διαπιστώνει ότι, όπως δέχθηκε και ο προσφεύγων κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η διοικητική ένσταση που υπέβαλε πριν από την άσκηση της προσφυγής δεν περιέχει καμιά άμεση ή έμμεση αναφορά σε παράβαση του άρθρου 110, δεύτερο εδάφιο, του ΚΥΚ. Από την πάγια νομολογία προκύπτει ότι, στις προσφυγές των υπαλλήλων, τα αιτήματα ενώπιον του Πρωτοδικείου δεν μπορούν να έχουν παρά το ίδιο αντικείμενο με αυτά που αναφέρονται στην ένσταση και δεν μπορούν να περιέχουν παρά αμφισβητήσεις που στηρίζονται στην ίδια αιτία με αυτές που προβλήθηκαν με την ένσταση, έστω και αν οι αμφισβητήσεις αυτές μπορούν να αναπτυχθούν, ενώπιον του Πρωτοδικείου, με την προβολή νέων ισχυρισμών και επιχειρημάτων που δεν περιλαμβάνονταν κατ' ανάγκη στην ένσταση, αλλά που συνδέονται στενά με αυτή (βλ. ιδίως τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 20ής Μαΐου 1987, 242/45, Geist κατά

Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 2181, σκέψη 9, της 26ης Ιανουαρίου 1989, 224/87, Koutchoumoff κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 99, σκέψη 10, και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 29ης Μαρτίου 1990, Τ-57/89, Αλεξανδράκης κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. ΙΙ-143, σκέψεις 8 επ.). Έχει επίσης παγίως νομολογηθεί ότι το ζήτημα της συμφωνίας της ενστάσεως και της προσφυγής αποτελεί ζήτημα δημοσίας τάξεως και πρέπει να ερευνάται αυτεπαγγέλτως (βλ. ιδίως την προαναφερθείσα απόφαση Αλεξανδράκης κατά Επιτροπής).

- 17 Επομένως, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτος.

*Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως περί παραβάσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ*

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 18 Ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 εκδόθηκε κατά παραβίαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ διότι ερμηνεύει πολύ συσταλτικά την έννοια του «διεθνούς οργανισμού», προσθέτοντας προϋπόθεση που δεν προβλέπεται από τη διάταξη αυτή, δηλαδή ότι ο εν λόγω οργανισμός πρέπει όχι μόνο να είναι διεθνής, αλλά και δημόσιος.
- 19 Ο προσφεύγων προβάλλει τον ισχυρισμό ότι η άποψή του, κατά την οποία το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 είναι παράνομο, ενισχύεται από τη ratio legis της παρεκκλίσεως που περιλαμβάνει το άρθρο 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ, όπως καθορίστηκε από το Δικαστήριο (απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1981, 1322/79, Vutera κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 127, σκέψη 8). Κατά τη νομολογία αυτή, αυτό που έχει σημασία δεν είναι ο δημόσιος ή μη χαρακτήρας του οικείου διεθνούς οργανισμού, αλλά η διάρκεια ή η έλλειψη διάρκειας των δεσμών που δημιουργήθηκαν μεταξύ του υπαλλήλου και της χώρας υπηρεσίας του.
- 20 Κατά τον προσφεύγοντα, δεν υφίσταται επομένως διαφορά που να μπορεί να δικαιολογήσει δυσμενή μεταχείριση του υπαλλήλου ο οποίος, όπως ο ίδιος, ήταν στην υπηρεσία διεθνούς οργανισμού αποκαλούμενου ιδιωτικού σε σχέση με υπάλληλο που ήταν, στο μελλοντικό κράτος υπηρεσίας του, στην υπηρεσία δημοσίου διεθνούς οργανισμού κατά την έννοια του πορίσματος της 28ης Μαΐου 1986.

- 21 Υποστηρίζει ότι έτσι πρέπει να έχει το πράγμα a fortiori στην περίπτωση διεθνούς οργανισμού επιφορτισμένου, ιδίως από κράτη και υπερεθνικούς οργανισμούς, με αποστολή δημοσίου συμφέροντος. Ο προσφεύγων παρατηρεί σχετικά ότι μετά την ίδρυση της ΕΚΑΧ οι εργασίες ευρωπαϊκής τυποποίησης στον τομέα του χάλυβα αρχικά γίνονταν ευθέως από τις υπηρεσίες της ΕΚΑΧ πριν μεταβιβαστούν αργότερα (1986) στην ΕΕΤ, σύμφωνα με ειδικό πρωτόκολλο. Παρατηρεί εν προκειμένω ότι τα μέλη της ΕΕΤ ήταν εθνικοί οργανισμοί τυποποίησης του χάλυβα και ότι όριζαν τους προϊσταμένους των εθνικών αντιπροσωπειών. Προσθέτει ότι η ΕΕΤ αναγνωρίστηκε ως ευρωπαϊκός οργανισμός τυποποίησης με την οδηγία 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών (ΕΕ L 109, σ. 8), και ότι υπέγραψε τον Νοέμβριο του 1984 ειδικό υπόμνημα για τη συνεργασία με την Επιτροπή. Τέλος, τονίζει ότι η απόφαση 85/C 136/01 του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1985, για νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμονίσεως και τυποποίησης (ΕΕ C 136, σ. 1), εξουσιοδοτεί την ΕΕΤ να θεσπίσει ευρωπαϊκούς κανόνες που να ερμηνεύουν τις «βασικές απαιτήσεις» τις οποίες προβλέπουν οι οδηγίες του Συμβουλίου. Βάσει αυτής της αποφάσεως και των οδηγιών που εκδόθηκαν αργότερα, η ΕΕΤ έλαβε εντολή από την Επιτροπή να επεξεργαστεί χίλιες περίπου ευρωπαϊκές προδιαγραφές.
- 22 Από τα παραπάνω ο προσφεύγων συνάγει ότι η ΕΕΤ αποτελεί δημόσιο διεθνή οργανισμό εκ του προορισμού του, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της και του ρόλου της, και ότι επομένως έχει «δημόσιο λειτουργικό χαρακτήρα».
- 23 Ο προσφεύγων προσθέτει ότι, αντίθετα με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, η απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαΐου 1988, 211/87, Nuñez κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 2791), ενισχύει την ερμηνεία του για το άρθρο 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', τελευταία φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ, δεδομένου ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη αυτή δεν μπορούσε να εφαρμοστεί στην περίπτωση υπαλλήλου ο οποίος, μολονότι εργάστηκε σε πρεσβεία στο έδαφος του μελλοντικού τόπου υπηρεσίας του, διατηρούσε ήδη διαρκείς δεσμούς με τη χώρα αυτή προηγουμένως, διότι είχε εκεί τη συνήθη κατοικία του και ασκούσε εκεί τις επαγγελματικές του δραστηριότητες από μακρού. Έτσι, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι υπερωχύει το κριτήριο του διαρκούς δεσμού με τη χώρα υπηρεσίας του κριτηρίου των υπηρεσιών που παρασχέθηκαν για άλλο κράτος.

- 24 Ο προσφεύγων υπογραμμίζει ακόμη ότι το πρώτο πόρισμα του σώματος των προϊσταμένων διοικήσεως σχετικά με το άρθρο 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975 (στο εξής: πόρισμα της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975), που ίσχυσε επί ένδεκα έτη, ερμήνευε πολύ πιο ευρέως την έννοια του «διεθνούς οργανισμού» και ότι, στο πλαίσιο αυτής της ερμηνείας, θα του εχορηγείτο αυτομάτως το επίδομα αποδημίας.
- 25 Συμπεραίνει ότι το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986, το οποίο αποτελεί τη βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως, δίνει στον όρο «διεθνής οργανισμός» ορισμό ή ερμηνεία ασυμβίβαστη με την εν λόγω διάταξη του ΚΥΚ και ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις πρέπει, κατά συνέπεια, να ακυρωθούν.
- 26 Η Επιτροπή απαντά ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ αφορά καταστάσεις στις οποίες ο υπάλληλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει δημιουργήσει διαρκή δεσμό με τη χώρα υπηρεσίας του. Σχετικά με το θέμα αυτό υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ της καταστάσεως ενός υπαλλήλου που υπηρετεί σε δημόσιο διεθνή οργανισμό και ενός υπαλλήλου που υπηρετεί σε διεθνή ένωση ιδιωτικού δικαίου, έστω και αν αποτελείται από μέλη διαφόρων εθνικοτήτων.
- 27 Αφού σημείωσε τις διαφορές που υφίστανται, από νομική άποψη, μεταξύ δημοσίου διεθνούς οργανισμού και διεθνούς ενώσεως ιδιωτικού δικαίου, όπως η ΕΕΤ, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, από πρακτική άποψη, όποιος εργάζεται στην υπηρεσία διεθνούς οργανισμού ή πρεσβείας έχει κατά κάποιον τρόπο «αποσπασθεί» από το κράτος στο έδαφος του οποίου υπηρετεί. Βάσει της καταστάσεώς του, της εργασίας του και των συμφερόντων του, ο υπάλληλος αυτός δεν συνάπτει πράγματι σχέσεις με τη χώρα αυτή και επομένως δεν δημιουργεί διαρκή δεσμό μαζί της.
- 28 Κατά την Επιτροπή, τα πράγματα είναι τελείως διαφορετικά για εκείνον ο οποίος, σε ορισμένη χώρα, εργάζεται σε εταιρία ή ένωση ιδιωτικού δικαίου που διέπεται πλήρως από τους νόμους της χώρας αυτής. Αυτή είναι η περίπτωση του προσφεύγοντος, διότι η ΕΕΤ στην οποία εργάστηκε από την 1η Ιανουα-



ρίου 1984 είναι διεθνής ένωση βελγικού δικαίου χωρίς κερδοσκοπικό σκοπό, η οποία έχει την έδρα της στις Βρυξέλλες και διέπεται πλήρως από τους βελγικούς νόμους. Από την ημερομηνία αυτή ο προσφεύγων κατοίκησε και εργάστηκε στις Βρυξέλλες, χωρίς να τύχει ποτέ των προνομίων και ασυλιών που χαρακτηρίζουν την κατάσταση των ανωτέρων υπαλλήλων που εργάζονται στο πλαίσιο διεθνούς οργανισμού.

- 29 Καταλήγοντας, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ερμηνεία που περιέχει το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 ανταποκρίνεται στον ορισμό δημοσίου διεθνούς οργανισμού και εκτιμά ορθώς το ιδιάζον νομικό καθεστώς των δημοσίων διεθνών οργανισμών και την ιδιάζουσα κατάσταση των υπαλλήλων τους.
- 30 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η ερμηνεία αυτή εμπίπτει απολύτως στη ratio legis που αποτελεί τη βάση της παρεκκλίσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', του παραρτήματος VII του ΚΥΚ, όπως συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου. Το πρωταρχικό κριτήριο για τη χορήγηση επιδόματος αποδημίας είναι η συνήθης κατοικία του υπαλλήλου πριν αναλάβει τα καθήκοντά του (βλ. τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1975, 21/74, Aïola κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 91, και 37/74, Van den Broeck κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1975, σ. 93). Η έννοια της αποδημίας εξαρτάται επομένως από την υποκειμενική κατάσταση του υπαλλήλου, δηλαδή από τον βαθμό ενσωματώσεώς του στο νέο του περιβάλλον, που μπορεί να δημιουργηθεί ιδίως με τη συνήθη κατοικία του ή με την προηγούμενη άσκηση κυρίας επαγγελματικής απασχολήσεως (βλ. την πλέον πρόσφατη σχετική επί του θέματος απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Οκτωβρίου 1989, 201/88, Atala-Palmerini κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 3109).

### Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 31 Το Πρωτοδικείο διαπιστώνει ότι το ζήτημα του οποίου έχει επιληφθεί αφορά την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', τελευταία φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ, κατά το οποίο το επίδομα αποδημίας χορηγείται στον «υπάλληλο ο οποίος δεν είναι και δεν υπήρξε ποτέ υπήκοος του κράτους στο έδαφος του οποίου βρίσκεται ο τόπος όπου υπηρετεί και ο οποίος δεν είχε κατοικήσει ή ασκήσει κατά συνήθη τρόπο, επί πέντε έτη λήγοντα έξι μήνες πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, την κυρία επαγγελματική δραστηριότητά του στο ευρωπαϊκό έδαφος του εν λόγω κράτους. Για την εφαρμογή αυτής της διατάξεως δεν λαμβάνονται υπόψη οι καταστάσεις που προκύπτουν από την παροχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος ή διεθνή οργανισμό».

- 32 Πρέπει να επισημανθεί ότι ο προσφεύγων επικαλείται την ερμηνεία της διατάξεως αυτής η οποία δόθηκε με το πόρισμα της 26ης και 27ης Ιουνίου 1975, ενώ η Επιτροπή επικαλείται την ερμηνεία που δόθηκε με το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986. Κατά την πρώτη ερμηνεία, πρέπει να θεωρηθούν ως διεθνείς οργανισμοί για την εφαρμογή του άρθρου 4 του παραρτήματος VII του ΚΥΚ οι οργανισμοί που ανταποκρίνονται στα ακόλουθα κριτήρια: «α) να είναι διεθνής από την ίδια τη σύνθεσή του, δηλαδή να έχει μέλη από διάφορες χώρες και να είναι ανοικτός σε παρόμοια στοιχεία διαφόρων εθνών· β) να ασκεί διεθνή δραστηριότητα γενικού συμφέροντος, ιδίως στο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό, ανθρωπιστικό, επιστημονικό, πολιτιστικό πεδίο· γ) να έχει μόνιμο χαρακτήρα και οργανωμένη δομή που να δίνει στα μέλη το δικαίωμα εκ περιτροπής να ορίζουν τα πρόσωπα που θα διευθύνουν τον οργανισμό (μόνιμη έδρα, γραμματεία κ.λπ.)· δ) να μην έχει κερδοσκοπικό σκοπό», ενώ, κατά τη δεύτερη ερμηνεία, πρέπει να θεωρηθούν διεθνείς οργανισμοί οι οργανισμοί που ανταποκρίνονται σε ένα μοναδικό κριτήριο: «Να έχουν ιδρυθεί από κράτη ή από οργανισμό που και ο ίδιος έχει ιδρυθεί από κράτη.»
- 33 Για να λυθεί αυτό το ερμηνευτικό ζήτημα πρέπει να εξετασθεί, πρώτον, η διατύπωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', τελευταία φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ και τα συμφραζόμενα της διατάξεως αυτής, δεύτερον, ο λόγος υπάρξεώς της και, τρίτον, η ερμηνεία που η ίδια η Επιτροπή έδωσε στην εν λόγω διάταξη.
- 34 Όσον αφορά, πρώτον, τη διατύπωση και τα συμφραζόμενα της διατάξεως αυτής, το Πρωτοδικείο διαπιστώνει, αφενός, ότι περιλαμβάνεται σε άρθρο που περιλαμβάνει τρία στάδια. Το πρώτο καθορίζει την προϋπόθεση που πρέπει καταρχήν να πληροί ο υπάλληλος για να τύχει επιδόματος αποδημίας: να μην είχε ποτέ την ιθαγένεια του κράτους στο έδαφος του οποίου βρίσκεται ο τόπος υπηρεσίας του· το δεύτερο στάδιο προβλέπει, ως εξαίρεση από την αρχή αυτή, ότι ο υπάλληλος που κατοίκησε ή άσκησε κατά συνήθη τρόπο, επί πέντε έτη λήγοντα έξι μήνες πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, την κυρία επαγγελματική δραστηριότητά του στο ευρωπαϊκό έδαφος του εν λόγω κράτους δεν μπορεί να λάβει αυτό το επίδομα· το τρίτο στάδιο προβλέπει, κατά παρέκκλιση από την εξαίρεση αυτή, ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι καταστάσεις που προκύπτουν από την παροχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος ή διεθνή οργανισμό. Έπεται ότι, εφόσον πρόκειται για εξαίρεση εξαιρέσεως, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως.

- 35 Το Πρωτοδικείο διαπιστώνει εξάλλου ότι γίνεται αναφορά σε «διεθνείς οργανισμούς» τόσο στην περίπτωση α' όσο και στην περίπτωση β' του άρθρου 4, παράγραφος 1, του παραρτήματος VII. Κατά την πρώτη περίπτωση, οι «καταστάσεις που προκύπτουν από την παροχή υπηρεσιών σε άλλο κράτος ή διεθνή οργανισμό» παρέχουν τη δυνατότητα χορηγήσεως επιδόματος αποδημίας, στον υπάλληλο, έστω και αν αυτός κατοίκησε ή άσκησε κατά συνήθη τρόπο, επί πέντε έτη λήγοντα έξι μήνες πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, την κυρία επαγγελματική δραστηριότητά του στη χώρα όπου υπηρετεί. Κατά τη δεύτερη περίπτωση, αντιθέτως, η «άσκηση καθηκόντων στην υπηρεσία κράτους ή σε διεθνή οργανισμό» στερεί του επιδόματος αυτού τον υπάλληλο που είναι ή υπήρξε υπήκοος του κράτους όπου υπηρετεί, ο οποίος όμως κατοίκησε κατά συνήθη τρόπο, επί ορισμένη περίοδο, εκτός του εδάφους της χώρας αυτής.
- 36 Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η έκφραση «καταστάσεις που προκύπτουν από την παροχή υπηρεσιών σε διεθνή οργανισμό» έχει πολύ ευρύτερο περιεχόμενο από την έκφραση «άσκηση καθηκόντων σε διεθνή οργανισμό» και ότι, κατά συνέπεια, οι συντάκτες του ΚΥΚ χρησιμοποίησαν όρους με ευρύ περιεχόμενο όταν ήθελαν να χορηγηθεί στους υπαλλήλους το επίδομα αποδημίας, ενώ χρησιμοποίησαν συσταλτική έκφραση όταν θέλησαν να τους στερήσουν του επιδόματος αυτού.
- 37 Επομένως, πρόθεση του νομοθέτη ήταν να χορηγείται ευρέως το επίδομα αποδημίας.
- 38 Όσον αφορά, δεύτερον, τον λόγο υπάρξεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ, όπως καθορίστηκε από το Δικαστήριο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι και οι δύο διάδικοι τον επικαλούνται για να στηρίξουν την άποψή τους.
- 39 Το Πρωτοδικείο θεωρεί ότι ο λόγος υπάρξεως του επιδόματος αποδημίας είναι να αντισταθμιστούν τα ιδιαίτερα βάρη και μειονεκτήματα που προκύπτουν από τη μόνιμη άσκηση καθηκόντων σε χώρα με την οποία ο υπάλληλος δεν έχει δημιουργήσει διαρκή δεσμό πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του. Πράγματι, τα βάρη που συνδέονται με την ανάληψη καθηκόντων αντισταθμίζονται μια μοναδική φορά κατά την τοποθέτηση σε ορισμένο τόπο, με την από-

δοση των εξόδων μετακομίσεως και με την καταβολή αποζημιώσεως εγκαταστάσεως. Αντιθέτως, το επίδομα αποδημίας καταβάλλεται καθ' όλο το διάστημα ασκήσεως των καθηκόντων, ακόμη και όταν ο υπάλληλος εντάχθηκε στο κοινωνικό περιβάλλον της χώρας υπηρεσίας του.

- 40 Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αποδημία ενός προσώπου είναι ανεξάρτητη από το ειδικό καθεστώς που απολαύει, δυνάμει του διεθνούς δικαίου, ως μέλος του προσωπικού δημοσίου διεθνούς οργανισμού. Έτσι μπορεί να έχει αποδημήσει χωρίς να απολαύει του ειδικού αυτού καθεστώτος, όπως επίσης μπορεί να απολαύει του καθεστώτος αυτού χωρίς να έχει πράγματι αποδημήσει (βλ. επί του τελευταίου αυτού σημείου την προαναφερθείσα απόφαση Nuñez κατά Επιτροπής).
- 41 Από αυτό προκύπτει ότι και από την άποψη αυτή επίσης δεν μπορεί να ερμηνευθεί συσταλτικά η έννοια του δημοσίου οργανισμού που χρησιμοποιεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', τελευταία φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ.
- 42 Τρίτον, το Πρωτοδικείο σημειώνει αφενός μεν ότι κατά τη συνεδρίαση η Επιτροπή υποστήριξε ότι το πόρισμα της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975 δεν ήταν παράνομο — πράγμα που επιβεβαιώνει η απόφαση του Πρωτοδικείου της 27ης Μαρτίου 1990, T-123/89, Chomel κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. II-131, σκέψη 34), κατά την οποία το πόρισμα αυτό αποτελεί «νόμιμη πράξη» — αφετέρου δε ότι συγχρόνως η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 αποτελεί, όπως και το πόρισμα της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975, απλή ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως του ΚΥΚ και όχι γενική εκτελεστική διάταξη κατά το άρθρο 110, δεύτερο εδάφιο, του ΚΥΚ.
- 43 Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δύο πιο πάνω ερμηνειών, το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 περιορίζει πολύ το πεδίο των δικαιούχων επιδόματος αποδημίας σε σχέση με το πόρισμα της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975, που η Επιτροπή εφάρμοσε επί ένδεκα σχεδόν έτη.

- 44 Πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι η ερμηνεία που έδωσε το σώμα των προϊσταμένων διοικήσεως, που δεν δημοσιεύθηκε ούτε αποτέλεσε αντικείμενο των διαβουλεύσεων που προβλέπει το άρθρο 110, πρώτο εδάφιο, του ΚΥΚ, δεν μπορεί να περιορίσει το πεδίο των ωφελουμένων από διάταξη του ΚΥΚ σε σχέση με την ερμηνεία που έδωσε προηγουμένως το ίδιο σώμα και της οποίας δεν αμφισβητήθηκε η νομιμότητα, όπως ελέχθη πριν από λίγο. Τέτοια αλλαγή, που θίγει το πεδίο των ωφελουμένων από την ερμηνευομένη διάταξη δεν μπορεί, σε κάθε περίπτωση, να αιτιολογηθεί αποκλειστικά με τη «φροντίδα σαφήνειας και απλοποίησης».
- 45 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι ο περιορισμός, με το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986, του πεδίου των δικαιούχων επιδόματος αποδημίας που προκύπτει από το πόρισμα της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975 αντίκειται στην πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη. Το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986 είναι, κατόπιν αυτού, παράνομο ως προς τα αποτελέσματά του.
- 46 Εφόσον η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1991 στηρίζεται αποκλειστικά στην ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', δεύτερη φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ που περιέχει το πόρισμα της 28ης Μαΐου 1986, η παρανομία του πορίσματος αυτού συνεπάγεται κατ' ανάγκη και την παρανομία της προσβαλλομένης αποφάσεως, η οποία πρέπει να ακυρωθεί.
- 47 Εξάλλου, οι διάδικοι συμφωνούν στο ότι η ΕΕΤ αποτελεί «διεθνή οργανισμό» κατά την έννοια του πορίσματος της 26ης και της 27ης Ιουνίου 1975. Ο χαρακτηρισμός αυτός επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, ναι μεν η ΕΕΤ ασφαλώς δεν ιδρύθηκε από κράτη ή από διεθνείς οργανισμούς που ιδρύθηκαν από κράτη, αλλά έχει αναγνωριστεί από κράτη και από διεθνείς οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από κράτη, όπως οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, και έχει επιφορτισθεί με έργα δημοσίου συμφέροντος από αυτά τα κράτη και αυτούς τους διεθνείς οργανισμούς. Άρα η ΕΕΤ πρέπει να θεωρηθεί ως «διεθνής οργανισμός» κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, περίπτωση α', τελευταία φράση, του παραρτήματος VII του ΚΥΚ και ο προσφεύγων δικαιούται του επιδόματος αποδημίας από της αναλήψεως των καθηκόντων του κατά την 1η Ιανουαρίου 1991.

- 48 Κατά συνέπεια, πρέπει να υποχρεωθεί η Επιτροπή να καταβάλει στον προσφεύγοντα τα ποσά που αντιστοιχούν στο επίδομα αποδημίας το οποίο δικαιούται, από 1ης Ιανουαρίου 1991, μετά από αφαίρεση του ποσού που του έχει ήδη καταβληθεί ως αποζημίωση εκπατρισμού, πλέον τόκων υπερημερίας από την αντίστοιχη ημερομηνία που κατέστησαν απαιτητά τα ποσά αυτά έως την πραγματική καταβολή τους.
- 49 Όσον αφορά το επιτόκιο αυτών των τόκων υπερημερίας, το Πρωτοδικείο θεωρεί, όπως δήλωσε και η Επιτροπή κατά τη συνεδρίαση, ότι το επιτόκιο 10 % που ζητεί ο προσφεύγων είναι υπερβολικό και ότι πρέπει να καθοριστεί στο 8 % ετησίως.
- 50 Πρέπει να προστεθεί σχετικά ότι, όπως προκύπτει από το δικόγραφο της προσφυγής, το αίτημα καταβολής τόκων υπερημερίας διατυπώθηκε μόνο για την περίπτωση ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, έτσι ώστε δεν χρειαζόταν να έχει ήδη αναφερθεί στην ένσταση που απηύθυνε ο προσφεύγων στην Επιτροπή (απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 1978, 54/77, Heerpels κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 233, σκέψη 17).

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 51 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Εφόσον η Επιτροπή ηττήθηκε και ο προσφεύγων έχει ζητήσει την καταδίκη της στα έξοδα, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στο σύνολο των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

**ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πέμπτο τμήμα)**

αποφασίζει:

- 1) Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής της 11ης Φεβρουαρίου 1991 με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα του προσφεύγοντος περί παροχής επιδόματος αποδημίας.
- 2) Υποχρεώνει την Επιτροπή να καταβάλει στον προσφεύγοντα τα ποσά που αντιστοιχούν στο επίδομα αποδημίας, από 1ης Ιανουαρίου 1991, μετά από αφαίρεση του ποσού που του έχει ήδη καταβληθεί ως αποζημίωση εκπατισμού, πλέον τόκων υπερημερίας προς 8 % ετησίως, από την αντίστοιχη ημερομηνία που κατέστησαν απαιτητά τα εν λόγω ποσά έως την πραγματική καταβολή τους.
- 3) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Barrington

Lenaerts

Καλογερόπουλος

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 30 Μαρτίου 1993.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

H. Jung

D. P. M. Barrington