

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
7. februar 1991 *

I sag T-167/89,

Jan Robert de Rijk, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, med bopæl i Tervuren (Belgien), ved advokat Jean-Noël Louis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. Griesmar som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 17. februar 1989, hvorved Kommissionen i medfør af artikel 67, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber ombereggede sagsøgerens vederlag for perioden oktober 1987 til februar 1989,

har

RETTEEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Saggio, og dommerne B. Vesterdorf og K. Lenaerts,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

efter skriftlig forhandling og efter at der har været afholdt mundtlig forhandling den 17. januar 1991,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

Faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, som er nederlandsk statsborger og ansat som tjenestemand ved Kommissionen i Bruxelles, har to børn, for hvem han oppebærer børnetilskud samt uddannelsesstillæg i henhold til artikel 67 i vedtægten for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) og artikel 2 og 3 i vedtægtens bilag VII. Da det ældste barn siden sommeren 1987 har været under videregående uddannelse i Nederlandene, er der udbetalt dobbelt uddannelsesstillæg for barnet i henhold til artikel 3, stk. 3, andet led, i vedtægtens bilag VII.
- 2 Sagsøgeren har på et tidspunkt afgivet erklæring om, at hans søn siden oktober 1987 har fået udbetalt et basisstipendium (»basisbeurs«) efter nederlandsk lov, hvorefter administrationen i medfør af bestemmelsen i vedtægtens artikel 67, stk. 2, skal foretage fradrag for de »tillæg af samme art, [som tjenestemændene] får fra anden side«, nedsatte det familietillæg i henhold til vedtægten, som hidtil var blevet udbetalt de Rijk, nemlig med et beløb svarende til det oppebårne basisstipendium (som udgjorde 605,40 HFL pr. måned). Dette beløb blev omregnet til belgiske francs (BFR) efter de til enhver tid gældende vekselkurser, jf. vedtægtens artikel 63, og justeret med en koefficient, der udgjorde forskellen mellem den for hver måned for Belgien (de Rijk's tjenestested) gældende justeringskoefficient og justeringskoefficienten for Nederlandene. På dette grundlag foretog ansættelsesmyndigheden herefter, ved den anfægtede afgørelse af 17. februar 1989, opgørelsen af de beløb, der skulle fratrækkes.
- 3 Som bebudet i den anfægtede afgørelse blev det tilbagekrævne beløb på 191 614 BFR, hvorefter fradraget i sagsøgerens vederlag, nemlig med 30 000 BFR pr. måned i hans løn for perioden april til september 1989 (inkl.) og med 11 614 BFR i hans løn for oktober 1989.
- 4 Ved klage af 16. maj 1989 protesterede sagsøgeren mod den måde, de tilbagekrævne beløb var beregnet på, idet han gjorde gældende, at det var ulovligt at anvende justeringskoefficienten for Nederlandene på de beløb, som skulle tilbagebetales.

- 5 Da administrationen ikke besvarede sagsøgerens klage, måtte denne anses for stiltiende afslået den 16. september 1989.

Retsforhandlinger

- 6 Sagsøgeren har herefter anlagt sag ved Retten ved stævning, indleveret til Rettens Justitskontor den 18. december 1989 og registreret den følgende dag. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden at foranstalte bevisoptagelse.
- 7 Ved en skrivelse fra justitssekretæren af 19. november 1990 har Retten dog opfordret Kommissionen til inden den 5. januar 1991 at give en skriftlig besvarelse af fem spørgsmål vedrørende Kommissionens og de øvrige institutioners administrative praksis med hensyn til anvendelsen af vedtægtens artikel 67, stk. 2.
- 8 Ved skrivelse, indleveret til Rettens Justitskontor den 4. januar 1991 og registreret den 7. januar 1991, har Kommissionen besvaret Rettens spørgsmål.
- 9 Den mundtlige forhandling fandt sted den 17. januar 1991, hvorunder parternes repræsentanter afgav mundtlige indlæg og besvarede de af Retten stillede spørgsmål.

Parternes påstande

- 10 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Sagen fremmes til realitetsbehandling.
 - Kommissionens afgørelse af 17. februar 1989, hvorved sagsøgerens vederlag for oktober 1987 til februar 1989 blev omberegnet, annulleres.
 - Om fornødent annulleres Kommissionens stiltiende afvisning af den klage, sagsøgeren indgav den 16. maj 1989.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Afgørelsen om sagens omkostninger træffes i overensstemmelse med reglerne herom.

Formaliteten

- 11 Kommissionen har i duplikken gjort gældende, at sagsøgerens anbringende om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 67, stk. 2, må afvises fra realitetsbehandling, da det først blev gjort gældende i replikken og derfor udgør et nyt anbringende efter betydningen i Domstolens procesreglement, artikel 42, stk. 2. Kommissionen hævder i den forbindelse, at stævningen — modsat klagen og replikken — udelukkende er baseret på, at vedtægtens artikel 67, stk. 4, er tilsidesat.
- 12 Retten skal bemærke, at Kommissionens formalitetsindsigelse hviler på en urigtig opfattelse af det reelle indhold i de argumenter, sagsøgeren har fremført i stævningen. Heri baseres det første anbringende nemlig på, at vedtægtens artikel 67 som helhed er tilsidesat, og det anføres, at »tvisten angår artikel 67, stk. 2«. Vedtægtens artikel 67, stk. 4, har sagsøgeren blot nævnt, fordi han bestrider, at bestemmelsen finder anvendelse i denne sag, eftersom vedtægtens familietillæg udbetales til sagsøgeren og ikke til en anden.
- 13 Formalitetsindsigelsen kan derfor ikke tages til følge.

Realiteten

- 14 Sagsøgeren har i sagen fremført to anbringender, nemlig at der foreligger en tilsi-desættelse af, for det første vedtægtens artikel 67 og for det andet af henholdsvis princippet om ligebehandling af EF's tjenestemænd og princippet om god forvalt-ning. Disse anbringender støttes til dels på de samme argumenter.
- 15 Sagsøgeren anfører i forbindelse med sit første anbringende, at vedtægten ikke indeholder fornødent retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, for så vidt som Kommissionen anvender en koefficient på det basisstipendiumbeløb, der skal fra-trækkes sagsøgerens børnetilskud og uddannelsestillæg som EF-ansat, og herved tager hensyn til den for Nederlandene gældende justeringskoefficient. Ifølge sag-søgeren indeholder vedtægtens artikel 67, stk. 2, i medfør af hvilken basisstipen-diet blev fratrukket, ingen forskrift om, at de tillæg af samme art som familietillæg, der skal fradrages, skal justeres med en koefficient. I mangel af en sådan forskrift skal man efter sagsøgerens opfattelse derimod anvende hovedreglen i vedtægtens artikel 64, stk. 1, hvorefter tjenestemandens vederlag, som ifølge artikel 62 også omfatter familietillæggene, skal justeres med en koefficient afhængig af levevil-kårene på de forskellige tjenestesteder. Heraf følger efter sagsøgerens opfattelse, at de vedtægtsbestemmelser, som foreskriver anvendt en anden justeringskoefficient end den på tjenestestedet gældende, udgør undtagelser fra hovedreglen, hvorfor de må fortolkes indskrænkende. Selve den omstændighed, at der findes sådanne und-tagelsesbestemmelser, er endvidere efter sagsøgerens opfattelse en demonstration af, at EF-lovgiver har fastsat udtrykkelige bestemmelser herom, når lovgiver har ønsket at fravige hovedreglen.
- 16 I forbindelse med det andet anbringende anfører sagsøgeren, at han forskelsbe-handles i forhold til de tjenestemænd, som ikke oppebærer noget nationalt tillæg af samme art som familietillæggene, da der ikke anvendes nogen koefficient på den del af disses EF-familietillæg, som svarer til det nationale tillæg, selv om de pågæl-dende tjenestemænds børn studerer i en anden medlemsstat.
- 17 Kommissionen erkender, at vedtægtens artikel 67, stk. 2, ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om, at der på de nationale tillæg, som er af samme art som vedtægtens familietillæg, og som skal fradrages disse, skal anvendes en koeffi-cient, hvorved der tages hensyn til justeringskoefficienten i det land, hvor tillægget

udbetales og forbruges. Artikel 67, stk. 2, indeholder imidlertid heller ikke noget forbud mod at anvende en sådan koefficient på de EF-ansattes familietillæg. Af denne grund finder Kommissionen, at den var berettiget til at støtte sin afgørelse på vedtægtens artikel 67, stk. 2, fortolket på grundlag af princippet om, at EF's tjenestemænd skal behandles lige, uanset hvor de har tjenestested, et princip, der er fastslået at gælde som en retsgrundsætning af højere rang i forholdet mellem EF-institutionerne og deres ansatte (jf. Domstolens dom af 31.5.1979, sag 156/78, Newth mod Kommissionen, Sml. s. 1941). I den forbindelse henviser Kommissionen til Domstolens praksis (jf. den netop nævnte dom af 31.5.1979 samt dom af 20.3.1984, forenede sager 75/82 og 117/82, Razzouk og Beydoun mod Kommissionen, Sml. s. 1509), hvorefter der påhviler administrationen pligt til at give denne retsgrundsætning forrang for selv udtrykkelige og klare vedtægtsbestemmelser, såfremt disse indebærer en forskelsbehandling. Dette bør efter Kommissionens opfattelse gælde så meget mere, hvis administrationen står over for en neutral retsforskrift, som kan fortolkes på to forskellige måder, hvoraf den ene er i overensstemmelse med og den anden i strid med ligebehandlingsprincippet.

- 18 Videre anfører Kommissionen, at selve den omstændighed, at der findes udtrykkelige vedtægtsbestemmelser om anvendelse af en anden koefficient end justeringskoefficienten på tjenestestedet, udgør et bevis for, at der i forholdet mellem EF-institutionerne og deres ansatte gælder et lighedsprincip af højere rang.
- 19 Kommissionen anfører, at det i henseende til den faktiske købekraft af tjenestemænds vederlag vil indebære en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af de tjenestemænd, som er ansat på forskellige tjenestesteder, såfremt Kommissionen undlod at anvende den koefficient, som sagsøgeren anfægter under sagen. Kommissionen har i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål gjort gældende, at denne koefficient reelt ikke er andet end den i artikel 17, stk. 3, i vedtægtens bilag VII omhandlede kurs, som anvendes ved overførsler af en del af vederlaget til andre lande end tjenestestedet. Da man efter Kommissionens opfattelse må antage, at en hvilken som helst ydelse er beregnet under hensyn til leveomkostningerne i udbetalingslandet, sådan som disse fremgår af justeringskoefficienten for dette land, bør man også, for at sikre ligebehandlingen i henseende til ydelsens faktiske købekraft på det sted, hvor beløbet gives ud, bringe en koefficient for overførselskursen i anvendelse, da denne gør det muligt at konvertere den købekraft, som en bestemt ydelse repræsenterer på et andet sted end tjenestestedet, til den købekraft, som ydelsen repræsenterer på tjenestestedet.

- 20 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det ville have medført en forskelsbehandling, såfremt den havde undladt at anvende en koefficient for overførselskursen på det basisstipendium, som sagsøgerens søn har fået udbetalt i Nederlandene (sagsøgeren selv er ansat i Bruxelles) for at tage hensyn til den købekraft, som dette stipendium repræsenterede i Nederlandene. Herved ville den nemlig have skabt en forskelsbehandling i henseende til ydelsens købekraft mellem, på den ene side, en tjenestemand, der, som sagsøgeren, forbruger ydelsen i et land, hvor leveomkostningerne er lave, og, på den anden side, en tjenestemand (f.eks. en dansker), hvis søn oppebærer en ydelse af samme størrelse i Danmark (hvor justeringskoefficienten på det relevante tidspunkt var 129,2) og også giver den ud dér.
- 21 Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at den metode, som er lagt til grund for den anfægtede afgørelse, sikrer en fuldstændig ligebehandling af EF's tjenestemænd, uanset deres tjenestested eller det sted, hvor barnet studerer og oppebærer et nationalt tillæg.
- 22 Endvidere anfører Kommissionen, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, således som sagsøgeren har hævdet med sit andet anbringende. Sagsøgeren, som oppebærer et nationalt tillæg, befinder sig nemlig ikke i den samme eller en lignende situation som de tjenestemænd, der ikke oppebærer et nationalt tillæg, og kan derfor ikke gøre krav på samme behandling. Desuden kan den anførte forskel i de to tjenestemandsgruppers faktiske situation ikke tilskrives Kommissionen, men må tilskrives enten de tjenestemænd, som ikke ansøger om de nationale tillæg, de har krav på, eller de medlemsstater, som ikke har indført en sådan form for tillæg. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen nærmere anført, at den metode, som blev anvendt i sagsøgerens tilfælde, ikke kunne medføre nogen forskelsbehandling mellem tjenestemænd, som oppebærer, henholdsvis ikke oppebærer et nationalt tillæg, da de sidstnævnte, som oppebærer tjenestemandsvedtægtens tillæg ubeskåret, kan drage fordel af den overførselskurs, som fastsættes i medfør af artikel 17, stk. 3, i vedtægtens bilag VII, hvilket giver dem mulighed for at tilpasse deres EF-tillæg til leveomkostningerne på det sted, hvor barnet bruger pengene.
- 23 Retten bemærker for det første, at det fremgår af Domstolens praksis (jf. førnævnte dom af 31.5.1979, sag 156/78, Newth, præmis 13), at en vedtægtsbestemmelse skal fortolkes på en sådan måde, at der i de tilfælde, hvor dens anvendelse kan indebære tilsidesættelse af en retsregel af højere rang, påhviler ansættelsesmyndigheden en forpligtelse til at se bort fra bestemmelsen. Det må derfor undersøges, om det, uden at der i vedtægten er krav herom, i kraft af ligebehandlings-

princippet som en ranghøjere retsgrundsætning var påkrævet at bringe en koefficient — svarende til overførselskursen i artikel 17, stk. 3, i vedtægtens bilag VII — i anvendelse på et nationalt tillæg af samme art som de EF-familietillæg, der afkortes i medfør af vedtægtens artikel 67, stk. 2. Spørgsmålet er således, om den af Kommissionen anvendte metode i alle tilfælde vil indebære en garanti for en lige behandling, således som det hævdes af Kommissionen.

- 24 Retten kan herom fastslå, at den af Kommissionen anvendte metode gør det muligt at sikre, at samtlige tjenestemænd, uanset om de oppebærer et nationalt tillæg eller ej, behandles lige i henseende til den pågældende ydelses købekraft, såfremt justeringskoefficienten på tjenestestedet er lavere end justeringskoefficienten på det sted, hvor udgifterne afholdes. I dette tilfælde er Kommissionens metode nemlig fordelagtig for de tjenestemænd, som oppebærer et nationalt tillæg af samme art som familietillæg for EF-ansatte, da det nationale tillæg forbruges i et land, hvor leveomkostningerne er højere end på tjenestestedet, og dermed vil have en ringere købekraft end på tjenestestedet, hvorfor det beløb, hvormed EF-tillæggene afkortes, er lavere end det nationale tillægs nominelle beløb. De tjenestemænd, som ikke oppebærer et nationalt tillæg af samme art, vil, som anført af Kommissionen under den mundtlige forhandling, kunne benytte den overførselskurs, som er fastsat i artikel 17 i vedtægtens bilag VII, og derigennem få udbetalt et større EF-tillæg på det sted, hvor barnet studerer, fordi leveomkostningerne dér er højere end på tjenestestedet.
- 25 En tjenestemand, som er ansat i Belgien (hvor justeringskoefficienten er 100), og som eksempelvis oppebærer og forbruger et tillæg på 250 ECU i Danmark (hvor justeringskoefficienten på det relevante tidspunkt var på 129,2), der er af samme art som familietillæggene, vil således få fratrukket et beløb på 193,49845 ECU [$250 \times (100 : 129,2)$], hvorimod han, hvis ikke han havde oppebåret et nationalt tillæg af samme art, kunne have rådet over dette beløb, og overført det fra Belgien til Danmark under anvendelse af den gældende overførselskurs, hvorved han ville have haft et beløb til rådighed i Danmark på 250 ECU [$193,49845 \times (129,2 : 100)$] svarende til det beløb, som det nationale tillæg udgør.

- 26 I et tilfælde som det foreliggende vil den af Kommissionen anvendte metode derimod ikke — hvilket Kommissionen da også har erkendt under den mundtlige forhandling — sikre en lige behandling i henseende til den pågældende ydelses faktiske købekraft, mellem de tjenestemænd, som oppebærer, henholdsvis ikke oppebærer familietillæg af samme art — og i så fald heller ikke mellem de tjenestemænd, som oppebærer nationale tillæg af forskellig størrelse — såfremt justeringskoefficienten er højere på tjenestestedet end på udgiftsstedet. I dette tilfælde er Kommissionens metode nemlig til ugunst for de tjenestemænd, som oppebærer et nationalt tillæg af samme art, da dette forbruges i et land, hvor leveomkostningerne er lavere end på tjenestestedet, hvorfor det vil have en større købekraft end på tjenestestedet, hvorved afkortningen i familietillægget bliver større end det nominelle beløb, som det nationale tillæg udgør. De tjenestemænd, der ikke oppebærer noget nationalt tillæg, og som derfor får udbetalt det fulde beløb i familietillæg, vil derimod kunne bevare dette ubeskåret. Som Kommissionen har erkendt under den mundtlige forhandling, vil dette beløb nemlig ikke blive justeret med en anden koefficient end den på tjenestestedet gældende, idet det er valgfrit for en tjenestemand, om han vil udnytte ordningen med overførselskursen i henhold til artikel 17 i vedtægtens bilag VII. Konsekvensen af denne valgfrihed er, at tjenestemænd kun gør brug af overførselskursen, når dette er til deres fordel, nemlig i de tilfælde, hvor justeringskoefficienten er lavere på tjenestestedet end på det sted, hvortil pengene overføres og forbruges.

- 27 Således vil en tjenestemand, der som sagsøgeren har tjenestested i Belgien (hvor justeringskoefficienten er 100), og eksempelvis oppebærer og forbruger et tillæg på 250 ECU i Nederlandene (hvor justeringskoefficienten er 91), der er af samme art som familietillæggene, få fratrukket et beløb på 274,72527 ECU [$250 \times (100: 91)$], svarende til den købekraft, som det i Nederlandene udbetalte nationale tillæg repræsenterer på tjenestestedet; hvis den pågældende ikke havde oppebåret et nationalt tillæg af samme art, ville han have haft dette beløb til rådighed i Belgien, men kunne have overført det til Nederlandene på en af de herfor eksisterende måder uden at benytte den fakultative ordning med den særlige overførselskurs, hvorved han kunne have rådet over et beløb i Nederlandene på 274,72527 ECU og dermed et større beløb end det nationale tillæg på 250 ECU. I relation til sidstnævnte situation bemærkes, at der ikke efter artikel 3, stk. 3, andet led, i vedtægtens bilag VII tages hensyn til, på hvilket sted EF's uddannelsesstillæg forbruges, og ikke skal anvendes en anden justeringskoefficient på dette tillæg end den, der gælder på tjenestestedet, selv om det er officielt fastslået, at dette sted er forskelligt fra tjenestestedet.

- 28 Endvidere bemærkes, at Kommissionens metode alene er begrundet i ligebehandlingsprincippet, såfremt stedet for udbetalingen af det nationale tillæg (altså det tillæg, som er af samme art som familietillæggene) falder sammen med det sted, hvor tillægget forbruges. I sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål og under den mundtlige forhandling har Kommissionen erkendt, at dens opfattelse bygger på denne forudsætning, og at den fortsat anvender den koefficient, der svarer til overførselskursen, og herved tager hensyn til justeringskoefficienten på det sted, hvor det nationale tillæg udbetales, selv om det er officielt fastslået, at det ikke er det samme sted som forbrugsstedet.
- 29 Det følger efter Rettens opfattelse af det anførte, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig princippet om ligebehandling af EF's tjenestemænd i henseende til det nationale tillægs faktiske købekraft, idet Kommissionen udelukkende tager hensyn til det sted, hvor det nationale tillæg udbetales, uanset på hvilket sted det forbruges, og uanset hvilken købekraft det faktisk repræsenterer for de pågældende tjenestemænd.
- 30 Retten skal endelig supplerende bemærke, som Kommissionen selv har oplyst i sit skriftlige svar på Rettens spørgsmål, at Kommissionen kun har anvendt den anfægtede ordning siden oktober 1987. Ordningen anvendes dog også af Domstolen, Europa-Parlamentet og Revisionsretten, men ikke af Rådet, der ikke anvender nogen justeringskoefficient på nationale tillæg af samme art som EF-institutionernes tillæg, der udbetales i en anden medlemsstat end tjenestestedet.
- 31 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at bestemmelsen i den anfægtede afgørelse om anvendelse af den koefficient, som svarer til overførselskursen, der er fastsat i henhold til artikel 17, stk. 3, i vedtægtens bilag VII, ikke har hjemmel i vedtægten og heller ikke grundlag i den retsgrundsætning af højere rang, som ligebehandlingsprincippet udgør. Afgørelsen må herefter annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige argumenter, som er anført i forbindelse med det andet anbringende.

Sagens omkostninger

- 32 I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, som finder tilsvarende anvendelse på retsforhandlinger ved Retten, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

- 1) **Kommissionens afgørelse annulleres.**
- 2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Saggio

Vesterdorf

Lenaerts

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1991.

H. Jung
Justitssekretær

A. Saggio
Afdelingsformand