men også, at forskellige situationer behandles forskelligt under hensyntagen til den konstaterede forskel.

Situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, adskiller sig fra situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, bl.a. med hensyn til de udgifter, der skal afholdes i tjenestelandet. For at sikre opretholdelsen af samme købekraft for alle tjenestemænd, uanset deres tjenestested, må der i reglerne for udbetaling af vederlag tages hensyn til forskellene mellem de pågældende tjenestemænds situation. At anvende en formodning om, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, kun kan antages at bruge 80% af deres vederlag i tjenestelandet, mens tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, formodes at anvende hele deres vederlag i det land, hvor de gør tjeneste, er en forskelsbehandling, der, henset til forskellene mellem de to tjenestemandsgruppers situation, må anses for rimelig. De tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, skal nemlig i henhold til vedtægtens bilag X hverken udrede deres boligudgifter eller deres sundhedsudgifter.

RETTENS DOM (Femte Afdeling)
15. december 1992 *

I sag T-75/91,

Piera Scaramuzza, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, New York, ved advokat F. Jongen, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos A. Schmitt, 62, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat D. Waelbroeck, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos R. Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om afvisning af sagsøgerens krav om at få hele sit vederlag udbetalt i tjenestestedets valuta og med den herfor gældende justeringskoefficient,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.P.M. Barrington, og dommerne K. Lenaerts og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 28. oktober 1992,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Sagsøgeren er tjenestemand i lønklasse B3. Hun blev den 4. januar 1988 ansat i Kommissionens Faste Delegation i Oslo og blev derefter den 17. juni 1991 flyttet til Kommissionens kontor i New York.

2 Den 1. oktober 1990 anmodede hun om at få hele sit vederlag udbetalt i tjenestestedets valuta og med den herfor gældende justeringskoefficient, samt om at denne foranstaltning fik gyldighed fra datoen for hendes tiltrædelse af tjenesten.

3 Denne anmodning forblev ubesvaret fra Kommissionens side indtil datoen for udløbet af den fire måneders frist, der er fastsat i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«), nemlig den 1. februar 1991. Den 12. februar 1991 modtog sagsøgeren dog en skrivelse fra generaldirektøren for personale og administration, hvori hendes anmodning udtrykkeligt blev afvist.

4 Den 23. april 1991 indbragte sagsøgeren i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten en klage over afvisningen af hendes anmodning.

5 Den 30. juli 1991 modtog sagsøgeren en skrivelse fra generaldirektøren for personale og administration, der var dateret den 26. juli 1991, og hvori hendes klage udtrykkeligt blev afvist.

6 Dette er baggrunden for, at sagsøgeren har anlagt denne sag, som blev registreret på Rettens Justitskontor den 24. oktober 1991.

7 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Parternes påstande

8 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

»1) Sagen admitteres, og der gives dom efter sagsøgerens påstand.

2) Følgelig annulleres Kommissionens afgørelse om at afvise sagsøgerens anmodning om at få udbetalt hele sit vederlag i tjenestestedets valuta, dvs. i norske kroner, med den derfor gældende justeringskoefficient.

3) Følgelig tilpligtes sagsøgte med tilbagevirkende kraft at betale sagsøgeren tillægget svarende til 100% af hendes vederlag i lokal valuta med den derfor gældende justeringskoefficient, med tillæg af morarenter, der fastsættes til 8%.

4) Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

Kommissionen har for sit vedkommende nedlagt følgende påstande:

»Principalt:

1) Frifindelse.

2) Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter gældende regler.

Subsidiært:

3) skulle det umulige ske, at Retten kender artikel 1 i Kommissionens interne direktiver ulovlig, fastslås,

   a) at Rettens dom ikke kan påberåbes til støtte for krav vedrørende vederlagsperioder, der ligger før dommens afsigelse, medmindre der er tale om tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og som tidligere har gjort deres rettigheder gældende for Retten eller ved en ansøgning eller klage

   b) for så vidt særlig angår sagsøgeren, at der ved beregningen af de beløb, som skulle have været udbetalt til hende i norske kroner under anvendelse af den norske justeringskoefficient, kun lægges de beløb til grund, der faktisk er indbetalt i BFR på hendes konto efter oktober 1990, eller der i hvert fald for den forudgående periode ikke tages hensyn til de beløb, der er overført direkte til BHW-banken i forbindelse med et boliglån, eller andre beløb, der direkte er blevet indeholdt i sagsøgerens vederlag.«

Realiteten

9 Sagsøgeren har i det væsentlige påberåbt sig to anbringender til støtte for sin annullationspåstand. Det første vedrører den tilsidesættelse af artikel 12, stk. 1, i vedtægtens bilag X (herefter benævnt »bilag X«), som Kommissionen har begået ved sin vedtagelse af artikel 1 i sine interne direktiver vedrørende fastsættelse af de i artikel 12 i bilag X omhandlede betalingsregler (herefter benævnt »interne direktiver«). Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om købekraftsækvivalens og vedtægtens artikel 62-65.

10 Bilag X blev indsat i vedtægten ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3019/87 af 5. oktober 1987 om indførelse af særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der gør tjeneste i et tredjeland (EFT L 286, s. 3). I dets artikel 11 hedder det: »Vederlaget samt de i artikel 10 nævnte godtgørelser udbetales i belgiske francs i Belgien. De korrigeres med den koefficient, som anvendes på vederlaget til tjenestemænd, der gør tjeneste i Belgien«, og i artikel 12: »Ansættelsesmyndigheden kan efter anmodning fra tjenestemanden beslutte helt eller delvis at udbetale vederlaget i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlaget korrigeres da med den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestestedet, og konverteres efter den tilsvarende vekselkurs. I særlige, behørigt begrundede tilfælde kan ansættelsesmyndigheden helt eller delvis foretage denne udbetaling i en anden valuta end den, der anvendes på tjenestestedet, efter regler, der sikrer, at købekraften opretholdes.« Artikel 1 i de interne direktiver indeholder følgende bestemmelse: »I henhold til artikel 12 i bilag X til vedtægten udbetaler ansættelsesmyndigheden efter anmodning fra tjenestemanden indtil 80% af hans nettovederlag i det lands valuta, hvor han gør tjeneste. I behørigt begrundede tilfælde kan ansættelsesmyndigheden godkende at udbetale en større del end de 80% i tjenestelandets valuta.«

— Første anbringende: tilsidesættelse af artikel 12 i bilag X ved artikel 1 i de interne direktiver

Parternes argumenter

11 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 1 i de interne direktiver tilsidesætter artikel 12 i bilag X, som direktiverne gennemfører, ved at begrænse den del af

tjenestemændenes nettovederlag, der udbetales i tjenestelandets valuta og under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient, til 80%, medmindre der foreligger en særlig begrundet anmodning. Artikel 12 i bilag X indeholder nemlig ingen sådan begrænsning og giver ikke ansættelsesmyndigheden nogen skønsmæssig beføjelse i så henseende. Således angiver ordet »kan«, at denne bestemmelse fraviger princippet i artikel 11, såfremt tjenestemanden anmoder herom. Med hensyn til udtrykket »helt eller delvis« giver det tjenestemændene mulighed for at formulere deres anmodning efter, hvad der tjener deres interesser bedst.

12 Hun har tilføjet, at artikel 1 i de interne direktiver tilsidesætter artikel 12 i bilag X, idet den sammenblander sidstnævnte artikels stk. 1 og 2 ved at lade den undtagelse, der er fastsat i stk. 2, gælde for princippet om, at vederlaget udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste, og korrigeres med den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestestedet. Ifølge sagsøgeren bør det i artikel 12, stk. 1, fastsatte princip om, at vederlaget efter anmodning fra tjenestemanden helt eller delvis udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste, sammenholdes med stk. 2, hvori der er fastsat undtagelser fra dette princip: »*i særlige, behørigt begrundede tilfælde kan ansættelsesmyndigheden helt eller delvis foretage denne udbetaling i en anden valuta end den, der anvendes på tjenestestedet*«. Princippet indeholdes således i stk. 1, og undtagelsen derfra i stk. 2. Tilslutter man sig den opfattelse, at stk. 1 fastsætter en skønsmæssig beføjelse, mister stk. 2 enhver betydning, da der, såfremt grundreglen er helt afhængig af parternes vilje, ikke er nogen grund til at anmode tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, om behørigt at begrunde undtagelserne.

13 Sagsøgeren har anført, at hvis det antages, at artikel 12 hjemler administrationen en skønsmæssig beføjelse til at bestemme, hvor stor en del af vederlaget, der kan udbetales i tjenestelandets valuta under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient, begrænser artikel 1 i de interne direktiver i for høj grad denne beføjelse ved at forbyde, at vederlaget »helt« udbetales i denne valuta.

14 Kommissionen har svaret, at det klart fremgår af overskriften til vedtægtens bilag X (»Særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland«), og af artikel 1 i bilaget, at bilaget fastsætter undtagelser til vedtægten. I dette bilag X er der fastsat en række særlige foranstaltninger for tjenestemænd, der

gør tjeneste i et tredjeland, herunder artikel 11 og 12, der fastsætter aflønningsreglerne. Kommissionen fastsatte i maj 1988 i medfør af artikel 1 i bilag X reglerne for udbetaling af vederlag for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ved interne direktiver om gennemførelse af artikel 12 i bilag X.

15 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 12 i bilag X udtrykkeligt giver ansættelsesmyndigheden skønsmæssig beføjelse til at bestemme, om vederlaget »helt eller delvis« skal udbetales i tjenestelandets valuta. Det tilkommer således ansættelsesmyndigheden — med forbehold af Rettens eller Domstolens kontrol — at bestemme, hvilken procentdel af vederlaget den finder det rimeligt at udbetale i tjenestelandets valuta til den tjenestemand, der har anmodet om anvendelse af artikel 12. Ved skønsmæssigt at fastsætte den »del« af vederlaget, der normalt efter anmodning fra en tjenestemand, der gør tjeneste i et tredjeland, kan udbetales i tjenestelandets valuta (undtagen når tjenestemanden kan påvise, at en større del skal betales i lokal valuta), til 80%, respekterer de interne direktiver fuldt ud den ramme, der er opstillet ved artikel 12, stk. 1, i bilag X. Kommissionen har anført, at havde den, som ønsket af sagsøgeren, besluttet systematisk at udbetale hele vederlaget i tjenestelandets valuta, såfremt en tjenestemand anmodede derom, ville artikel 12 i bilag X være blevet tilsidesat. En sådan anmodning ville nemlig uretmæssigt indebære bortfald af den skønsmæssige beføjelse, institutionen har på dette område.

16 Kommissionen har tilføjet, at sagsøgerens henvisning til artikel 12, stk. 2, i bilag X er helt irrelevant, idet denne bestemmelse ikke vedrører sagsøgerens situation, men alene udbetalinger i en anden valuta end den, der anvendes i det land, hvor institutionen har sæde (artikel 11 i bilag X), eller i tjenestelandet (artikel 12, stk. 1).

Rettens bemærkninger

17 Retten fastslår, at anvendelsen i artikel 12, stk. 1, i bilag X af ordene »kan ... beslutte« eller de tilsvarende ord på de øvrige fællesskabssprog kombineret med anvendelsen af ordene »efter anmodning fra tjenestemanden« ville være en pleonasme, såfremt der ikke derved, i modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, indrømmes ansættelsesmyndigheden en skønsmargen. Hvis man lagde sagsøgerens opfattelse til grund, skulle den pågældende bestemmelse være affattet således:

»Efter anmodning fra tjenestemanden udbetales hans vederlag helt eller delvis i det lands valuta, hvor han gør tjeneste. Vederlaget korrigeres da ...«. Denne affattelse ville være mere naturlig, idet den har samme opbygning som affattelsen af artikel 11. Endvidere forudsætter udtrykket »beslutte«, at ansættelsesmyndigheden skal træffe en beslutning, dvs. at anmodningen fra tjenestemanden ikke er tilstrækkelig. Også dette indebærer, at dette ords egentlige betydning er uforenelig med sagsøgerens opfattelse.

18 Det følger heraf, at der ved artikel 12, stk. 1, i bilag X indrømmes Kommissionen et skøn ved afgørelsen af, om den skal imødekomme de anmodninger, der indgives af tjenestemændene i henhold til denne bestemmelse.

19 Endvidere bemærker Retten, at sagsøgerens argument om, at de to stykker i bilag X, artikel 12, skal ses under ét, er ganske irrelevant. Stk. 2 er ikke en undtagelse til stk. 1, men ligesom stk. 1 en undtagelse til artikel 11 i bilag X. Det i artikel 11 fastsatte princip går ud på, at vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, skal udbetales i belgiske francs i Belgien og korrigeres med den belgiske justeringskoefficient. Artikel 12 fastsætter to undtagelser fra dette princip, nemlig hel eller delvis udbetaling af vederlaget i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste, under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient (stk. 1), eller hel eller delvis udbetaling af vederlaget i en anden valuta end den, der anvendes på tjenestestedet, efter regler, der sikrer, at købekraften opretholdes (stk. 2).

20 Retten erindrer om, at intet i princippet forbyder ansættelsesmyndigheden ved en generel intern beslutning at fastsætte regler for udøvelsen af det skøn, som vedtægten indrømmer den (se f.eks. for så vidt angår det skøn, ansættelsesmyndigheden udøver i medfør af vedtægtens artikel 32, stk. 2, Domstolens dom af 15.1.1985, sag

266/83, Samara mod Kommissionen, Sml. s. 189, præmis 15, og af 6.6.1985, sag 146/84, De Santis mod Revisionsretten, Sml. s. 1723, præmis 11).

21 Det skal undersøges, om Kommissionen i denne sag har overskredet grænserne for sin skønsmæssige beføjelse ved at vedtage artikel 1 i de interne direktiver, hvori den del af vederlaget, der automatisk udbetales i tjenestelandets valuta under anvendelse af den derfor gældende justeringskoefficient, begrænses til 80%.

22 Retten bemærker herved, at sagsøgeren har påberåbt sig to argumenter til støtte for sin påstand om, at Kommissionen har misbrugt sin skønsbeføjelse. Hun har på den ene side gjort gældende, at Kommissionen ved at sætte grænsen til 80% har udelukket, at sagsøgerens vederlag »helt« udbetales i tjenestelandets valuta og korrigeres med den dér gældende justeringskoefficient. På den anden side har hun anført, at denne 80%-grænse udgør en forskelsbehandling af hende i forhold til de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

23 For så vidt angår sagsøgerens første argument bemærkes, at direktivernes artikel 1 ikke er til hinder for, at vederlaget udbetales »helt« i tjenestelandets valuta og korrigeres med den dér gældende justeringskoefficient, men kræver, at tjenestemanden behørigt begrunder sin anmodning, når denne vedrører over 80% af vederlaget. Følgelig overskrider artikel 1 i de interne direktiver ikke af denne grund den beføjelse, der er indrømmet ansættelsesmyndigheden ved artikel 12, stk. 1, i bilag X.

24 For så vidt angår sagsøgerens andet argument bemærkes, at det indholdsmæssigt er uadskilleligt fra hendes andet anbringende, hvorfor det må behandles sammen med dette.

25 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det første anbringende, for så vidt det kan adskilles fra det andet anbringende, bør forkastes.

— *Andet anbringende: tilsidesættelse af princippet om købekraftsækvivalens og af vedtægtens artikel 62, 63 og 64*

Første del: tilsidesættelse af princippet om købekraftsækvivalens

Parternes argumenter

26 Sagsøgeren har anført, at vedtægtens artikel 64 og 65, som knæsætter princippet om købekraftsækvivalens, er tilsidesat, for så vidt tilpasningen af hendes vederlag til levevilkårene i Oslo ved hjælp af justeringskoefficienten kun vedrører 80% af vederlaget, mens resten udbetales i belgiske francs og ikke er tilpasset leveomkostningerne i Oslo.

27 Hun har tilføjet, at der i selve begrebet justeringskoefficient, som anvendes i vedtægtens artikel 64, ligger en garanti for købekraftsækvivalensen uanset tjenestested, bl.a. for at undgå enhver forskelsbehandling af tjenestemændene efter tjenestested. Det fremgår af Domstolens praksis, at ligebehandlingsprincippet ligger til grund for vedtægtens artikel 64 (Domstolens dom af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401). For tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, anvendes det i artikel 64 fastsatte princip direkte, idet tjenestemandens vederlag beregnes under anvendelse af tjenestestedets justeringskoefficient, uden at han skal udtrykke ønske herom eller fremlægge dokumentation for sine udgifter. At kræve en sådan dokumentation vil nemlig være en uacceptabel indblanding i tjenestemandens private forhold; en indblanding, der er i strid med artikel 12 i verdenserklæringen om menneskerettighederne. For tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, gennemføres det i artikel 64 knæsatte princip ved artikel 11 og 13 i bilag X, idet det i artikel 13 bl.a. hedder, at justeringskoefficienterne fastsættes »for i videst muligt omfang at sikre tjenestemændene samme købekraft uanset tjenestested«. Men justeringskoefficienten kan kun opfylde sin funktion, såfremt den anvendes på hele vederlaget.

28 Sagsøgeren har desuden anført, at fastsættelsen af grænsen til 80% af vederlaget er vilkårlig. Hun har i sin replik anført, at Kommissionen ikke kan begrunde denne grænse med, at det er »rimeligt at formode, at en ikke ubetydelig del — skønsmæssigt fastsat til 20% — af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredje-

land, sædvanligvis ikke anvendes i tjenestelandet«. En sådan formodning er juridisk uholdbar og er ikke underbygget af Kommissionen. Da betalingen af samtlige boligomkostninger allerede har medført en nedsættelse af justeringskoefficienten, idet boligomkostningerne ikke er medtaget i beregningen af leveomkostningerne, kan denne betaling ikke påberåbes på ny for at begrunde, at justeringskoefficienten kun skal anvendes på en del af vederlaget. Hvad angår tillægssygeforsikringen er denne valgt og foreskrevet af administrationen med den begrundelse, at en fuldstændig dækning er nødvendig til sikring af en tilstrækkelig beskyttelse af tjenestemanden i de forskellige lande, han kan udsendes til. Det samme gælder ulykkesforsikringen.

29 Kommissionen har forklaret valget af grænsen på 80% med, at det kan formodes, at en ikke ubetydelig del — skønsmæssigt fastsat til 20% — af vederlaget for en tjenestemand, der gør tjeneste i et tredjeland, normalt ikke bruges i tjenestelandet. Tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, skal nemlig være meget mere mobile end tjenestemænd, der gør tjeneste i en medlemsstat, og har følgelig en forholdsvis mindre tilknytning til de lande, de på skift gør tjeneste i. Derfor må det formodes, at en væsentlig del af disse tjenestemænds vederlag ikke vil blive brugt i deres tjenesteland. Endvidere betaler Kommissionen en væsentlig del af deres lokale udgifter, idet den betaler hele deres leje i tjenestelandet, godtgør samtlige deres lægeudgifter og bidrager til en særlig ulykkesforsikring for medlemmerne af deres familie. Da tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke skal betale visse væsentlige udgifter i deres tjenesteland, bruger de sædvanligvis de beløb, der herved gøres disponible, enten i det land, i hvilket deres institution har sæde, eller i det land, de har et naturligt tilhørsforhold til.

30 Kommissionen har tilføjet, at selv om 80%-reglen skulle betragtes som en foranstaltning til »udligning« af visse »fordele«, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har, hvilket ikke er tilfældet, er sagsøgerens argumenter, der har til formål at vise, at disse »fordele« ikke reelt foreligger, under alle omstændigheder uholdbare. At boligudgifterne ikke medtages ved beregningen af justeringskoefficienten betyder ikke, at den gratis bolig ikke er en reel fordel for disse tjenestemænd. At boligudgifterne ikke medtages ved beregningen af justeringskoefficienten er en logisk følge af, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke har sådanne udgifter. Det forholder sig dog således, at alle de øvrige leveomkostninger i værtslandet medregnes ved beregningen af justeringskoefficienten. Således korrigeres vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, faktisk i alle

tilfælde med en justeringskoefficient, hvor alene beregningsreglerne har været genstand for en mindre tilpasning for disse tjenestemænds vedkommende. Det fremgår således, at der ikke trækkes noget beløb fra vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, for at tage hensyn til, at deres bolig er gratis. Med hensyn til tillægssygeforsikringen betaler tjenestemændene højst 50% heraf (med et loft svarende til 0,6% af deres grundløn), idet resten betales af institutionen, hvilket ligeledes er en ikke uvæsentlig fordel og endnu en grund til at antage, at disse tjenestemænds lokale lægeudgifter nedsættes med et tilsvarende beløb.

31 Kommissionen skønner derfor, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, i forhold til tjenestemænd, der gør tjeneste i det land, hvor institutionen har sæde, eller i enhver anden medlemsstat, anvender en væsentlig del (skønsmæssigt fastsat til 20%) af deres vederlag i Fællesskabet. Kommissionen har imidlertid erindret om, at de 80% kun er skønsmæssigt fastsat, idet ansættelsesmyndigheden i medfør af artikel 1, stk. 2, i de interne direktiver »i særlige, behørigt begrundede tilfælde kan acceptere at udbetale en større del af vederlaget end de 80% i tjenestelandets valuta«. Kommissionen har derfor i sin duplik tilføjet, at berettigelsen af denne andel på 20% understreges, når man sammenligner den med den ordning, der tidligere gjaldt for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og ifølge hvilken der blev indeholdt et boligbidrag på 15-20% i tjenestemændenes vederlag.

Rettens bemærkninger

32 Retten fastslår, at begge parter til støtte for deres respektive anbringender har påberåbt sig det overordnet retsprincip om ligebehandling, som ifølge Domstolens faste praksis ligger til grund for vedtægtens artikel 64 og 65 (se senest dom af 23.1.1992, sag C-301/90, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 221, præmis 15 og 29). Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at den eneste måde, hvorpå man kan sikre ligebehandling af samtlige tjenestemænd målt i købekraftsækvivalens på de forskellige tjenestesteder, er gennem vedtægtens artikel 64 og 65, i medfør af hvilke hele vederlaget automatisk udbetales i tjenestelandets valuta under anvendelse af den for tjenestelandet fastsatte justeringskoefficient. Kommissionen har derimod anført, at den samme ligebehandling kræver, at systemet med justeringskoefficienter anvendes forskelligt på tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og på tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, for at tage hensyn til sidstnævntes særlige situation, og at dette er formålet med bilag X, således som det er fortolket i artikel 1 i de interne direktiver.

33 Retten bemærker, at ligebehandlingsprincippet indebærer, at samme situationer behandles ens, og at forskellige situationer behandles forskelligt under hensyntagen til den konstaterede forskel.

34 For at kunne tage stilling til, om vedtægtens bilag X, således som det er fortolket i artikel 1 i de interne direktiver, ligesom vedtægtens artikel 64 og 65 sikrer ligebehandlingen målt i købekraftsækvivalens på de forskellige tjenestesteder, finder Retten, at det er nødvendigt at afgøre tre spørgsmål. For det første, er situationen for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, der er undergivet bilag X, forskellig fra situationen for de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og som er undergivet vedtægtens artikel 64 og 65? For det andet, behandles tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, anderledes end de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet? For det tredje, såfremt der er en forskel i behandlingsmåden, er denne begrundet i eventuelle forskelle mellem situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet?

35 For så vidt angår det første spørgsmål fastslår Retten, at sagsøgeren i sine skriftlige indlæg (replikken, s. 3, punkt 7, og s. 4, punkt 8) og under retsmødet har erkendt, at situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er anderledes end situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet. Hun har nemlig anført, at de forskellige fordele, som indrømmes tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ved bilag X, alle tilsigter at kompensere for ulemper, der er forbundet med deres stilling. Ved at erkende, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har ulemper, som tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, ikke har, har sagsøgeren erkendt, at deres situation er forskellig fra situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet. Denne forskel bekræftes af begrundelsen til det forslag, Kommissionen forelagde Rådet, og som førte til Rådets vedtagelse af bilag X. I denne begrundelse hedder det nemlig bl.a.: »de arbejdsvilkår, som denne personalegruppe er underkastet, afviger på væsentlige områder stærkt fra dem, som gælder for det personale, der gør tjeneste inden for Fællesskabet: Det personale, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, arbejder i de oversøiske delegationer og er forpligtet til mobilitet, hvilket betyder, at de sjældent opholder sig mere end et begrænset tidsrum på samme sted; levevilkår og økonomiske vilkår i mange tredjelande afviger meget fra dem, der hersker i Fællesskabet ... For det personale, der gør tjeneste i de oversøiske lande, er mobilitet en væsentlig del af arbejdsvilkårene. Personalet i delegationerne skal principielt forflyttes med regelmæssige mellemrum,

der sædvanligvis ikke går ud over fire år ... I ESS har der i en snes år været praksis for at stille fri bolig til rådighed for personalet ... I nogle medlemsstater er det praksis på dette område at stille fri bolig til rådighed for landets diplomater i udlandet ... En sådan praksis synes i sig selv at være velbegrundet, når det tages i betragtning, at den hyppige mobilitet skaber problemer, og at tjenestemanden har behov for at bevare en fast tilknytning til Europa ... Kommissionens politik vedrørende dækning af skoleudgifter til det personale, der gør tjeneste i de oversøiske lande, skal følge det allerede anerkendte princip, hvorefter børn af forældre, der arbejder i Fællesskaberne, i al væsentlighed modtager gratis undervisning, navnlig på Europaskoler og på andre skoler, derved at der betales forhøjede uddannelsestillæg. At en tjenestemand gør tjeneste i et oversøisk land, må ikke medføre, at han diskrimineres på dette felt. På mange tjenestesteder er de former for undervisning, der passer for børn af EF-tjenestemænd, både af begrænset omfang og meget kostbare. Det foreslås derfor, at der tages hensyn til de rimelige udgifter, som de tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, rent faktisk påføres i forbindelse med deres børns uddannelse ... På grund af de meget høje omkostninger til lægebehandling i nogle af disse lande og som følge af den ekstra risiko, som disse tjenestemænd og deres familier løber, påtænkes det at indføre en ekstra forsikring, der skal dække udgifterne til lægehjælp 100% ... Halvdelen af forsikringspræmien [skal] betales af tjenestemanden selv ...«.

36 Det forberedende arbejde vedrørende vedtægtens bilag X viser frem for alt, at fællesskabslovgivers hensigt med at vedtage disse bestemmelser var at ligestille situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, med situationen for nationale diplomater, der arbejder under samme vilkår. Det hedder nemlig, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er i Fællesskabets tjeneste »i delegationer, som repræsenterer Fællesskabet ude i verden«. Herefter gives der mange henvisninger til den status, medlemsstaternes diplomater har. Det hedder videre: »for personalet i de oversøiske delegationer betyder det, at forpligtelsen til mobilitet medfører, at stedet for tjenestemandens naturlige tilhørsforhold kun sjældent falder sammen med tjenestestedet ...«.

37 Det fremgår af det ovenfor anførte, at situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, reelt afviger fra situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

38 Derfor må det andet spørgsmål undersøges, nemlig spørgsmålet, om tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, behandles anderledes end tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

39 I denne forbindelse bemærker Retten, at sagsøgeren har anført, at forskellen i den måde, hvorpå tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, behandles, beror på, at for de sidstnævntes vedkommende giver vedtægtens artikel 64 mulighed for, at de, der gør tjeneste uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, automatisk får hele deres vederlag udbetalt i deres tjenestesteds valuta og under anvendelsen af den derfor gældende justeringskoefficient, mens det for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, er således, at kun 80% af deres vederlag udbetales i deres tjenestesteds valuta og under anvendelse af den dér gældende justeringskoefficient, og alene efter anmodning.

40 Det bør her erindres, hvad der er det praktiske formål med artikel 64 i vedtægten og artikel 12 i bilag X, som fortolket i artikel 1 i de interne direktiver. Justeringskoefficientmekanismen har til formål at sikre opretholdelse af samme købekraft for samtlige tjenestemænd, uanset tjenestested. Men købekraften måler den mængde varer og tjenesteydelser, der kan købes for en monetær enhed på et givet tidspunkt. Købekraft kan således alene bestemmes i forhold til en udgift, der faktisk kan opstå. Derfor ville en streng overholdelse af reglen om købekraftsækvivalens i teorien betyde, at kun de beløb, som bevisligt anvendes til udgifter på tjenestestedet, kan korrigeres med justeringskoefficienten for tjenestestedet.

41 Da det i praksis er umuligt at forvalte et system, hvor hver enkelt tjenestemand på den ene side skal godtgøre, hvilke udgifter han vil kunne få på sit tjenestested, og hvilke der vil blive afholdt andetsteds, og hvor administrationen på den anden side skal kontrollere disse oplysninger, har fællesskabslovgiver indført et system, der bygger på formodninger, jf. vedtægtens artikel 64 for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og artikel 12 i bilag X, som fortolket i artikel 1 i de interne direktiver, for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

42 For de førstnævntes vedkommende er der en formodning for, at 100% af deres udgifter vil blive afholdt på deres tjenestested. Denne formodning er imidlertid gendrivelig, for så vidt artikel 17 i vedtægtens bilag VII giver tjenestemanden mulighed for gennem den institution, han tilhører, regelmæssigt at lade en del af sine indtægter indtil et beløb, der svarer til det af ham modtagne udlandstillæg

(16%) eller særlige udlandstillæg, overføre, hvis overførslerne er bestemt til dækning af udgifter, der især fremkommer på grund af regelmæssige og dokumenterede forpligtelser uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, eller det land, i hvilket han gør tjeneste.

43 Med hensyn til tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, har Kommissionen konkluderet, at de må behandles anderledes, da deres situation er anderledes, jf. begrundelsen til forslaget til vedtægtens bilag X, som Kommissionen har forelagt Rådet (se præmis 35 og 36 ovenfor). Kommissionens konklusion er affattet således: »Som følge heraf mener Kommissionen, at princippet for dette personales lønudbetaling skal være, at løn og godtgørelser skal beregnes og udbetales i belgiske francs med den for Bruxelles gældende justeringskoefficient ... Institutionerne vil være rede til til tjenestemænd, der gør tjeneste uden for Fællesskabet, at overføre de beløb, som de måtte behøve på tjenestestedet, og korrigere sådanne overførsler med en justeringskoefficient, hvori der tages hensyn til de forskellige leveomkostninger ved veksling til den korrekte kurs.« Da Rådet har godkendt dette forslag, er det i artikel 11 i bilag X til vedtægten fastsat, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, i princippet betales i belgiske francs, og at deres vederlag skal korrigeres med den koefficient, som gælder for Belgien. Men da det som nævnt i artikel 13 skal sikres, at tjenestemændene har samme købekraft, uanset tjenestested, indeholder bilag X, artikel 12, følgende bestemmelse: »Ansættelsesmyndigheden kan efter anmodning fra tjenestemanden beslutte helt eller delvis at udbetale vederlaget i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlaget korrigeres da med den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestestedet, og konverteres efter den tilsvarende vekselkurs.«

44 De interne direktivers artikel 1, som er vedtaget til gennemførelse af denne bestemmelse, bygger på den formodning, at de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og som anmoder om at blive betalt i deres tjenestelands valuta under anvendelse af den for tjenestelandet gældende justeringskoefficient, kun anvender 80% af deres vederlag på tjenestestedet. Det formodes således, at 20% af disse tjenestemænds vederlag ikke vil blive anvendt på tjenestestedet. Denne formodning er imidlertid, ligesom formodningen vedrørende tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, gendrivelig, idet sidste punktum i denne bestemmelse giver tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, mulighed for i behørigt begrundede tilfælde at få udbetalt en del af sit vederlag, der overstiger disse 80%, i tjenestelandets valuta og under anvendelse af den derfor gældende justeringskoefficient. Tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, kan således gendrive nævnte formodning, såfremt de godtgør, at de af personlige grunde kan bruge over 80% af deres vederlag på deres tjenestested.

45 Retten skal således afgøre det tredje spørgsmål, nemlig om denne forskel i behandlingsmåde, der opstår, fordi der på den ene side regnes med 100% af vederlaget og på den anden side kun 80%, er berettiget i betragtning af, at situationen er forskellig for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland.

46 Spørgsmålet om, hvorvidt det er rimeligt at begrænse den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, der formodes at blive brugt på tjenestestedet, til 80%, må behandles ved at sammenligne de udgifter, der kan opstå på tjenestestedet for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, og for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland. Det fremgår herved af artikel 5, 18 og 23 i bilag X, at sidstnævnte ikke har nogen boligudgifter på deres tjenestested, idet institutionen stiller en bolig, der passer til deres familie, til rådighed for dem, og at de, hvis dette ikke er tilfældet, har ret til enten godtgørelse af udgifter til hotel, der forinden er godkendt af ansættelsesmyndigheden, for dem og deres familie, eller godtgørelse af den husleje, de skal betale, forudsat at den lejede bolig svarer til det niveau, deres stilling kræver, og til sammensætningen af deres familie. Derimod afholder de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, udgifterne til deres og deres families bolig på tjenestestedet. Endvidere indebærer den omstændighed, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får dækket samtlige deres sundhedsudgifter ved en tillægssygeforsikring, selv om denne delvis finansieres af dem selv (bilag X, artikel 24), ligeledes, at de ikke skal afholde sundhedsudgifter på deres tjenestested, mens tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, i princippet skal afholde 20% af disse udgifter på deres tjenestested (vedtægtens artikel 72).

47 På grund af formålet med ordningen, ifølge hvilket justeringskoefficienten alene skal anvendes på beløb, som kan formodes brugt på tjenestestedet, er det rimeligt ikke automatisk at anvende justeringskoefficienten på den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, der svarer til den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, som anvendes til bolig- og sundhedsudgifter, da førstnævnte tjenestemænd i modsætning til sidstnævnte ikke kan afholde disse udgifter på deres tjenestested.

48 Det er usikkert, om det er rimeligt skønsmæssigt at fastsætte den del af vederlaget, som svarer til den del, en tjenestemand, der gør tjeneste i Fællesskabet, vil bruge på sit tjenestested til bolig- og sundhedsformål, til 20% af vederlaget. Kommissionen har med rette som indicium for rimeligheden heraf henvist til de 15-20% af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, som før ikrafttrædelsen af bilag X svarede til det boligbidrag, tjenestemændene skulle betale til deres institution, som skaffede dem en bolig. Endvidere svarer de 20% til vægten af »huslejefaktoren« i vægtningen af tjenestemændenes forbrug, og således til huslejefaktorens vægt ved beregningen af justeringskoefficienterne for et bestemt tjenestested (se punkt 19 i generaladvokat Cruz Vilaca's forslag til afgørelse i ovennævnte sag 7/87, Sml. 1988, s. 3414). Denne skønsmæssige fastsættelse er så meget rimeligere, som tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke skal afholde nogen sundhedsudgifter på tjenestestedet.

49 Det skal tilføjes, at det rimelige i denne formodning i denne sag bekræftes af, at sagsøgeren på intet tidspunkt under retsforhandlingerne har hævdet, at hun skulle bruge over 80% af sit vederlag på sit tjenestested, og af at hun ikke har indgivet nogen behørigt begrundet anmodning i henhold til artikel 1, stk. 2, i de interne direktiver.

50 Endvidere konstaterer Retten, at sagsøgeren har anført, at begrænsningen af den del af vederlaget, der formodes brugt på tjenestestedet, til 80% med den begrundelse, at tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får stillet en gratis bolig til rådighed, indebærer, at der to gange — på disse tjenestemænds bekostning — tages hensyn til, at boligen er gratis, idet denne faktor allerede er trukket fra ved beregningen af justeringskoefficienten. Retten bemærker hertil, at den finder denne dobbelte hensyntagen fuldt ud berettiget, for så vidt som boligen under ingen omstændigheder skal medtages ved beregningen af den købekraft, tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, får i kraft af deres vederlag, idet tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, ikke har nogen boligudgifter på sit tjenestested (se præmis 40 ovenfor). Boligudgifterne er nemlig ikke del af de varer og tjenesteydelser, de skal afholde af deres vederlag på tjenestestedet. Disse udgifter skal således ikke medtages ved beregningen af disse tjenestemænds leveomkostninger på deres tjenestested, udtrykt ved justeringskoefficienten. Denne koefficient kan endvidere ikke anvendes på beløb, som bevisligt ikke skal bruges på tjenestestedet. Derfor er

der heller ikke nogen grund til at korrigere den del af vederlaget for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, som svarer til boligudgifterne for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, med justeringskoefficienten for tjenestestedet.

51 Der skal ikke ved beregningen af justeringskoefficienten eller ved dens anvendelse tages hensyn til faktorer, som slet ikke har og ikke kan have nogen forbindelse med disse tjenestemænds udgifter på tjenestestedet. Heraf følger, at den konstaterede forskel i behandlingsmåde er rimelig henset til forskellen mellem tjenestemændenes situation og situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet.

52 Hertil kommer, at det, for så vidt sagsøgeren i sin argumentation søger at sammenligne situationen for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, under den boligbidragsordning, der var i kraft før vedtagelsen af bilag X, med deres situation efter bilagets ikrafttrædelse, må fremhæves, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig ligebehandlingsprincippet for at anfægte lovgivers beslutning om fra et givet tidspunkt at ændre den aflønningsordning, der gælder for disse tjenestemænd.

53 I denne sag fastslår Retten, at lovgiver ved at vedtage bilag X har villet ændre den tidligere gældende ordning, navnlig boligbidragsordningen. Denne ændring har ikke kunnet påvirke sagsøgerens velerhvervede rettigheder. Det hedder nemlig udtrykkeligt i artikel 27 i bilag X: »tjenestemanden samt den i forordning nr. 3018/87 omhandlede ansatte [vil] i en periode, der begrænses til varigheden af hans ansættelse på det tidspunkt, hvor nærværende bestemmelser træder i kraft og i højst fem år, modtage en løn, der mindst svarer til den, han oppebar, umiddelbart før nærværende bestemmelser trådte i kraft«.

54 Sagsøgeren kan heller ikke påberåbe sig en ordning, der blev ændret, før hun blev omfattet af den, da hun ikke har erhvervet nogen rettigheder i medfør af ordningen. Sagsøgeren har nemlig gjort tjeneste i Oslo siden den 4. januar 1988, mens ordningen i henhold til bilag X og de interne direktiver trådte i kraft den 10. oktober 1987.

55 Det fremgår af det ovenfor anførte, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grundlag af artikel 11 og 12 i bilag X, således som disse er fortolket i artikel 1 i de interne direktiver. Det skal dog bemærkes, at dette ville have været tilfældet, såfremt tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, selv skulle betale deres bolig- og sundhedsudgifter, og der ikke blev taget hensyn hertil ved beregningen af justeringskoefficienten, samt hvis justeringskoefficienten ikke fandt anvendelse på hele vederlaget. I så fald ville tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, nemlig skulle afholde sådanne udgifter på deres tjenestested, ligesom de tjenestemænd, der gør tjeneste i Fællesskabet, hvilke udgifter skulle medregnes to gange, ligesom for sidstnævnte tjenestemænd.

56 Heraf følger, at første del af anbringendet må forkastes.

Anden del: tilsidesættelse af tjenestemandens ret til sit vederlag

57 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens afgørelse tilsidesætter vedtægtens artikel 62-65, hvori vederlagets indhold fastlægges, og tjenestemandens ret til sit vederlag knæsættes. Hun finder, at man foreholder hende en del af det vederlag, hun har ret til, ved at nægte at udbetale hele hendes vederlag i tjenestelandets valuta med den derfor gældende justeringskoefficient.

58 Kommissionen har ikke specifikt besvaret denne del af anbringendet.

59 Retten bemærker, at denne del af anbringendet også må forkastes. Retten har fastslået, at artikel 1 i de interne direktiver overholder såvel artikel 11 og 12 i bilag X som ligebehandlingsprincippet, hvorfor Kommissionen har beregnet sagsøgerens vederlag korrekt og således ikke uberettiget foreholdt hende en del af vederlaget.

60 Det fremgår af det ovenfor anførte, at sagsøgte må frifindes.

Sagens omkostninger

61 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme procesreglements artikel 88 bærer institutionerne imidlertid selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Barrington Lenaerts Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1992.

H. Jung D.P.M. Barrington

Justitssekretær Afdelingsformand