I de forenede sager 5 og 18/80

1. DINO BATTAGLIA,

2. ANTONIETTA COCCO BEVILACQUA,

begge tjenestemænd ved EF-Kommissionen og tjenstgørende ved Det fælles Forskningscenter i Ispra, Italien, bistået af og repræsenteret ved advokat Marcel Slusny, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat V. Biel, 18a, rue des Glacis,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved dens juridiske konsulent Joseph Griesmar, som befuldmægtiget, bistået af advokat Robert Andersen, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående de i stævningen nedlagte påstande,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. O'Keeffe og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes påstande og argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ved beslutning af 2. marts 1970 om anvendelse af de midler i EKSF's regnskab, der står til rådighed på kontoen »pensionsfond«, bemyndigede Rådet Kommissionen til at anvende 40 % af de nævnte beløb til ydelse af byggelån til tjenestemænd ved Fællesskaberne.

Ved beslutning af 17. juni 1971, der blev offentliggjort i Personaleposten nr. 170 bis af 8. juli 1971, fastsatte Kommissionen de fornødne gennemførelsesbestemmelser, navnlig:

Artikel 9

»De i denne bestemmelse omhandlede lån lyder på belgiske francs. De modsvarende udbetalinger foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, og på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs.«

Artikel 7, stk. 2, litra a), bestemmer, at de renter og afdrag, som de låntagende tjenestemand skal erlægge, indeholdes i hans løn på grundlag af en dertil givet bemyndigelse til Kommissionen. Artikel 11, stk. 2, bestemmer, at rettigheder for tjenestemænd, der allerede har modtaget lån, berøres ikke af ændringer i gennemførelsesbestemmelserne.

Låneaftalerne mellem de pågældende tjenestemænd og Kommissionen indeholder derfor desuden følgende bestemmelse:

Artikel 15

»Alle overførsler af beløb fra låntager til långiver med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser skal ske i belgiske francs. Overførsler kan ligeledes ske i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, i hvilken valuta nærværende lån er blevet udbetalt. Omregningen til belgiske francs sker på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen.«

Indtil den 31. marts 1979 anvendtes ved omregning mellem den belgiske franc og de øvrige valutaer den paritet, der var vedtaget af medlemmerne af Den internationale Valutafond (IMF) i 1965 (1 BFR = 12,50 lire i den foreliggende sag). Tilsvarende skete tilbagebetalingen af lånene (ligeledes på grundlag af ovennævnte vekselkurs) på den måde, at Kommissionen i sin egenskab af långiver indeholdt beløbet i tjenestemandens månedlige vederlag.

Ordningen fungerede på følgende måde: tjenestemandens grundløn, korrigeret med justeringskoefficienten (f.eks. 100 000 BFR × justeringskoefficienten for Italien, der var 157,8 i marts 1979) blev nedsat med det beløb, hvormed byggelånet skulle betales tilbage (f.eks. 5 000 BFR), således at nettovederlaget i eksemplet androg 152 800 BFR; dette beløb blev omregnet til italienske lire efter vekselkursen 1 BFR = 12,50 lire.

Ved beslutning af 25. juli 1975, der blev offentliggjort i Personaleposten af 15. september 1975 (Spécial Inter-institutions) ændrede Kommissionen artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne af 17. juni 1971 som følger:

»De i denne bestemmelse omhandlede lån fastsættes og udbetales i belgiske francs. De i artikel 7, stk. 2, omhandlede tilbageholdelser og betalinger såvel som enhver tilbagebetaling fra låntageren til Kommissionen, sker i belgiske francs.«

I Personaleposten hed det videre:

»Med hensyn til de løbende aftaler vil generaldirektoratet for personale og administration tilstille hver enkelt låntager en personlig meddelelse angående reguleringen af hans mellemværende.«

Denne beslutning fra Kommissionen blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 21. august 1975 fra chefen for afdelingen »byggelån«, der foreslog sagsøgerne en nedsættelse af lånets hovedstol og tilsvarende, at alle fremtidige tilbagebetalinger alene skulle ske i belgiske francs. Sagsøgerne afviste dog dette forslag om nedsættelse af gældens hovedstol.

I Personaleposten nr. 136 af 7. februar 1977 offentliggjorde Kommissionen følgende meddelelse:

»Kommissionen besluttede den 25. juli 1975, at udbetalingen af de byggelån, den yder, og indeholdelsen af afdragene på disse lån i lønnen, ikke længere skal finde sted i valutaen i det land, hvor den finansierede bolig ligger, men i belgiske francs. Tidligere anvendtes i givet fald parikursene pr. 1. januar 1965 ved indeholdelse.

Generaldirektøren for personale og administration har truffet beslutning om, at omregning *for fremtiden*[1] skal foretages på basis af markedskursen. Tjenestemænd og andre ansatte kan dog anmode om, at indeholdelsen finder sted til de parikurser, der er anmeldt til Den internationale Valutafond, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne til artikel 17 i bilag VII til vedtægten (overførsel af en del af indtægterne ved Kommissionens mellemkomst) . . .«

Denne meddelelse blev bekræftet over for de involverede tjenestemænd ved skrivelse af juni 1977 fra generaldirektøren for personale og administration.

Den 23. december 1971 traf Battaglia aftale med Kommissionen om et lån på 750 000 BFR; modværdien heraf i italienske lire, dvs. 9 375 000 lire, blev udbetalt ham i medfør af artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne af 17. juni 1971.

Cocco traf for sit vedkommende den 16. november 1972 aftale med Kommissionen om et lån på 640 000 BFR; modværdien heraf i italienske lire, dvs. 8 000 000 lire, blev udbetalt hende i medfør af den nævnte bestemmelse.

Ifølge Battaglia's lønseddel for marts 1979 androg ydelsen til tilbagebetaling af lånet 4 281 BFR med en modværdi på 53 512 lire. Samme beløb i BFR havde for april 1979 en modværdi på 78 590 lire. I samme tidsrum steg Cocco's ydelse (3 483 BFR), omregnet til lire, fra 43 537 lire til 63 943 lire.

Den 21. december 1978 havde Rådet nemlig udstedt to forordninger: 1) forordning nr. 3085/78 om ændring, især vedrørende de valutakurser, der skal anvendes, af forordning nr. 259/68 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber og af forordning nr. 2530/72 samt forordning nr. 1543/73

1 — Fremhævet i originalteksten. O.a.

vedrørende visse særlige foranstaltninger (EFT L 369, s. 6), og 2) forordning nr. 3086/78 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten (EFT L 369, s. 8). Ved disse forordninger ændrede Rådet navnlig tjenestemandsvedtægtens artikel 63 og ajourførte valutakurserne. Henvisningen til de af IMF vedtagne pariteter blev opgivet, og ved overførsler i en anden valuta end den, som vederlagene udbetaltes i, skulle de (ikke faste) vekselkurser lægges til grund, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978 (dvs. 26,11 lire for 1 BFR), og — i medfør af den ændrede artikel 17 i vedtægtens bilag VII — reguleret med den koefficient, »som er lig med forholdet mellem den justeringskoefficient, der er fastsat for det land, i hvis valuta overførslen gennemføres, og den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestemandens tjenesteland«. Reguleringen havde til formål, at enhver tjenestemand for den del af lønnen, som overføres til et andet land end tjenestelandet, — takket være reguleringen af denne del med den i det andet land gældende justeringskoefficient — råder over en købekraft svarende til den købekraft, som en i det pågældende land tjenstgørende tjenestemand råder over for den tilsvarende del af sin løn. IMF-kursen på 1 BFR — 12,50 lire blev således erstattet med en kurs på 1 BFR — 18,35 lire; denne kurs var gældende indtil den 31. januar 1980. Fra den 1. februar blev kursen ændret til 1 BFR = 19,80 lire.

De berørte tjenestemænd blev underrettet om de nye bestemmelser ved cirkulærskrivelse nr. 19/C-2/79 af 1. marts 1979 og ved Meddelelser fra Administrationen nr. 230 af 9. april 1979 (der indeholdt de nye kurser, der skulle anvendes i forbindelse med tilbagebetaling i belgiske francs af de byggelån, Kommissionen havde ydet).

Den 29. maj 1979 indgav Battaglia i medfør af vedtægtens artikel 90 en klage over disse nye og efter hans opfattelse urimelige regler vedrørende omregningen af hans månedlige ydelser. Cocco indgav derimod ingen klage.

Kommissionen har ikke besvaret Battaglia's klage.

Med henblik på at få fastslået, at der er tale om en misligholdelse af aftalen, har sagsøgerne — sammen med 15 andre tjenestemænd (jfr. sagerne 5-21/80) — ved stævning af 7. januar 1980, registreret på Domstolen den 14. januar s. å., indbragt sagen for Domstolen i henhold til aftalens artikel 20; denne artikel er en værnetingsaftale, hvorefter Domstolen afgør enhver tvist mellem parterne vedrørende »nærværende aftales gyldighed, fortolkning og gennemførelse«.

Ved kendelse af 7. maj 1980 besluttede Domstolen af forene nærværende sager med henblik på retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 21. januar 1981 besluttede Domstolen at henvise de to sager til første afdeling.

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Kommissionens ensidige beslutning om at ændre beregningsmåden vedrørende de månedlige ydelser, sagsøgeren skal betale, udgør en misligholdelse af parternes aftale.

— Kommissionen tilpligtes følgelig at tilbagebetale sagsøgerne de siden lønsedlen for april 1979 for meget tilbageholdte beløb.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

I sag 5/80 er der tillige nedlagt følgende påstande:

— I fornødent omfang kendes den af Kommissionen trufne foranstaltning ugyldig.

— Kommissionen tilpligtes følgelig at tilbagebetale de uberettiget tilbageholdte beløb i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

— I fornødent omfang kendes Kommissionen stiltiende afvisning af sagsøgerens klage ugyldig.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Formaliteten

Battaglia har understreget, at han ikke nødvendigvis behøvede at indgive en klage forud for søgsmålet. Sagen kunne nemlig være indbragt og kan indbringes for Domstolen i medfør af artikel 42 i EKSF-traktaten, artikel 38, stk. 6, i procesreglementet og artikel 20 i låneaftalen, der har følgende ordlyd:

»Parterne forpligter sig til for Domstolen at indbringe ... enhver tvist, der måtte opstå mellem dem vedrørende nærværende aftales gyldighed, fortolkning eller gennemførelse«.

Dette er således baggrunden for, at Cocco ikke har indgivet en klage. Battaglia har beklaget, at Kommissionen alligevel ikke har ønsket at indlede en forhandling med henblik på at undgå, at sagsøgeren havde anlagt sag.

Kommissionen er enig med sagsøgerne i, at nærværende tvist i virkeligheden ligger helt uden for udøvelsen af de beføjelser, Kommissionen er tillagt i henhold til vedtægten, og at tvisten klart vedrører rent kontraktsmæssige spørgsmål. Følgelig drejer det sig ikke om — på baggrund af de i EØF-traktatens artikel 173 nævnte anbringender til støtte for en annullationspåstand — om at prøve lovligheden af en retsakt, men om at prøve, om sagsøgtes gennemførelse af de kontraktsmæssige forpligtelser, som er vedtægten uvedkommende, og som er til byrde for sagsøgerne, er i overensstemmelse med aftalen.

Sagsøgerne har hæftet sig ved sagsøgtes påstand om, at nærværende tvist ligger uden for vedtægtens område. De finder det derfor overraskende, at sagsøgte har henvist til Rådets ændring af artikel 17 i vedtægtens bilag VII som forklaring på sin ensidige indførelse af en ny omregningskurs fra BFR til lire, og at sagsøgte handler som myndighed efter vedtægten over for en tjenestemand, der som udgangspunkt har ubetinget lydigheds-

pligt, og ikke som en långiver, der — i en privatretlig aftale — først ensidigt kan ændre de tilbageholdte beløb efter at have opnået låntagerens samtykke eller efter at have anmodet den domstol, som i det foreliggende tilfælde er aftalt værneting, om at træffe afgørelse vedrørende det påtænkte skridt.

B — Realiteten

Sagsøgerne har anført, at når Kommissionen ved beregningen af sagsøgernes månedlige ydelser foretager omregningen til italienske lire efter nye regler, har den tilsidesat den almindelige retsgrundsætning om, at »aftaler skal holdes«. Battaglia har derudover fremført et andet argument, støttet på en overtrædelse af vedtægtens artikel 25, nemlig at Kommissionens beslutning om at ændre beregningsmåden for de månedlige ydelser ikke er blevet meddelt sagsøgerne, og ikke er blevet begrundet skriftligt.

Sagsøgerne har bemærket, at Kommissionen ensidigt har taget skridt til at omregne den månedlige ydelse i belgiske francs, således som den er anført i deres lønseddel af 15. april 1979, til lire, på en ny og for sagsøgerne ugunstig måde. De har ikke fået nogen nærmere forklaring.

Den omregning af den italienske lire, som Kommissionen har foretaget, ændrer fuldstændigt aftalegrundlaget, idet den i aftalen fastsatte rente fremover vil være langt højere end 4 %. I overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i gennemførelsesbestemmelserne, der blev offentliggjort i nr. 170 bis af Personaleposten af 8. juli 1971, kan en ensidig ændring — selv om den måtte være lovlig — under ingen omstændigheder forringe retsstillingen for de tjenestemænd, der allerede har fået udbetalt lån.

Kommissionen har svaret, at den slet ikke har misligholdt aftalen; den har tværtimod anvendt den. Sagsøgernes månedlige ydelser som tilbagebetaling af lånet er nemlig angivet i BFR og ikke i et fast beløb i italienske lire. Det kan ikke bestrides, at Kommissionen i henhold til aftalens artikel 5 har ret til i låntagerens vederlag at tilbageholde »den ydelse, der er angivet i afdragsskemaet«, dvs., at Kommissionen i et vederlag, der konkret udbetales i lire, kan fratrække det beløb i lire, der svarer til ydelsens modværdi i BFR.

Det af sagsøgerne fremførte anbringende savner konkret grundlag, eftersom sagsøgerne ikke kan angive en bestemmelse i aftalen, hvoraf det skulle følge, at långiveren har givet en garanti mod en ændring af den pågældende transaktion. Tværtimod bestemmer artikel 9 i beslutningen af 17. juni 1971 med hensyn til de modsvarende udbetalinger »... i BFR« dels, at de »foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger«, og dels at de foretages »på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs« Tilbagebetalingerne må følgelig være undergivet dem samme regel. Tilsvarende bestemmer aftalens artikel 15, at overførslerne sker »i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, i hvilken valuta nærværende lån er blevet udbetalt«, og at omregningen til belgiske francs sker »på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen«.

Den »på betalingstidspunktet gældende vekselkurs« svarede til og med marts 1979 til IMF-pariteten, dvs. 1 BFR = 12,50 lire. Dette var nemlig den paritet, der var gældende mellem institutioner og ansatte med hensyn til de i artikel 17 i vedtægtens bilag VII fastsatte overførsler. I henhold til forordning nr. 3085/78 var IMF-pariteten fra og med april 1979 ikke længere gældende i vedtægtsmæssig henseende. Det vil derfor være en tilsidesættelse af aftalen at anvende den.

Sagsøgte har aldrig garanteret, at IMF-pariteten kunne fastholdes i hele aftaleperioden. Skrivelsen af 21. marts 1977 fra generaldirektøren for administration til næstformanden for personaleudvalget i Ispra, hvorefter tilbagebetalingerne for de låntagere, der — som sagsøgerne — ikke havde accepteret Kommissionens forslag fra 1975 om »nedsættelse af gælden«, »... foretages til samme kurs som den, der blev anvendt ved selve ydelsen af lånet, dvs. 100 lire = 8 BFR«, skal ses på baggrund af forholdene på det pågældende tidspunkt, og har ikke taget højde for, at forholdene kunne ændre sig og føre til, at nye vedtægtsmæssige pariteter kunne træde i kraft.

Kort tid efter, nemlig i løbet af juni 1977, meddelte generaldirektøren tværtimod låntagerne, at »... der ikke [kan] gives nogen garanti for, at den kurs, som Kommissionen på nuværende tidspunkt anvender ved omregningen af ... indeholdelser i lønnen til belgiske francs, kan opretholdes uændret«.

Med hensyn til sagsøgtes skrivelse i fortsættelse af beslutningen af 25. juli 1975 har ændringen af artikel 9 i beslutningen fra juni 1971 ikke betydet nogen forandring i forhold til den tidligere ordning, idet indholdet af den nye artikel 9 med hensyn til de månedlige indeholdelser (»indeholdelserne ... foretages i BFR«) allerede var fastsat i aftalens artikler 4 og 5.

Da den i aftalen fastsatte rente på 4 % har betydning for fastsættelsen af den månedlige ydelse i BFR og ikke i lire, kan den ikke have de følger, som sagsøgerne synes at ville tillægge den med hensyn til det beløb i lire, der svarer til modværdien af den månedlige ydelse. Det gensidighedsforhold, som aftalen hviler på, ville blive forrykket, dersom garantien for, at renten er fast alene måtte påhvile den ene part, og det på betingelser, der er i strid med de gensidige forpligtelser. Det er herefter vanskeligt at se, hvorledes anvendelsen af den nye paritet kunne krænke låntagernes retsstilling i den i artikel 11, stk. 2, i beslutningen af juni 1971 fastsatte betydning.

Med hensyn til Battaglia's andet anbringende har Kommissionen fundet det overraskende, at han — efter at have påberåbt sig, at »aftalen er fuldstændig uafhængig af vedtægten« — forsøger at fremdrage krav i vedtægten, som skal finde anvendelse på kontraktsforholdet på trods af, at de ikke er fastsat i aftalen. Under alle omstændigheder må anbringendet forkastes som grundløst, idet kravene i vedtægtens artikel 25 er blevet overholdt. Sagsøgeren er nemlig allerede flere gange forud for april 1979 i detaljer blevet informeret (jfr. ovenfor) om, at den nye paritet, der skulle anvendes ved overførsler og ligeledes ved beregningen af det beløb i lire, der skulle indeholdes i

hans vederlag med henblik på tilbagebetalingen af hans lån, ville blive 1 BFR = 18,35 lire. De skrivelser, han har modtaget, omfattede »alle de væsentlige faktorer, der har ligget til grund for administrationens afgørelse og [er] altså tilstrækkelige til at muliggøre retslig kontrol« (jfr. sag 61/76, Geist, Sml. 1977, s. 1419).

Kommissionen, der er opmærksom på forskellen mellem de låntagere, der benyttede sig af den fordel bestående i, at de fra 1. februar 1976 kunne få deres gælds hovedstol nedsat, og de låntagere, der — som sagsøgerne — ikke ønskede at benytte sig heraf, har tilbudt sagsøgerne den pågældende nedsættelse; dette ville føre til en nedsættelse fra april 1979 af det nominelle beløb af deres månedlige ydelser i BFR. En sådan nedsættelse vi kun have mening i forbindelse med Kommissionens synspunkt og må omfatte et forholdsmæssigt nedslag i det beløb, der er tilbagebetalt til og med marts 1979 — til den gamle IMF-paritet — i forhold til det samlede beløb, der skulle afdrages.

Sagsøgerne har heroverfor anført, at parterne i aftalen lige fra begyndelsen har ønsket, at den af IMF i 1965 vedtagne paritet (1 BFR = 12,50 lire) er og fortsat skal være gældende mellem dem. Parterne har ikke henvist til vedtægtens artikel 63, så lidt som til bankkursen, som selv på det tidspunkt, hvor aftalerne blev indgået og lånene udbetalt, ikke svarede til den officielle kurs (valutakurssvingningerne har i øvrigt aldrig haft betydning for parternes adfærd).

Kommissionen har tillagt sagsøgerne en opfattelse, der ikke er deres. Sagsøgerne har ikke hævdet, at aftalen udtrykkeligt henviser til en fast paritet mellem den belgiske franc og liren, og har ikke påberåbt sig en påstået garanti mod ændring af kursen. Faktisk er det Kommissionen, der har forlangt, at den belgiske franc skal anvendes som tilbagebetalingsvaluta, omregnet til lire på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen.

Sagsøgerne har indtryk af, at Kommissionen — uden at nævne det — påberåber sig teorien om »clausula rebus sic stantibus«. Således besluttede Kommissionen på et vist tidspunkt, at den ikke mere ville tåle følgerne af den faktiske devaluering af liren, og at den med henblik på tilbagebetalingen ville indføre en kurs på denne valuta, som på ingen måde svarede til, hvad parterne havde aftalt.

Parterne har aldrig ment, at der burde henvises til lirens »virkelige« paritet i forhold til BFR. Parterne har heller aldrig henvist til de pariteter, der som sådan er angivet i vedtægten. Til gengæld har de lige fra begyndelsen henvist til den kurs, Italien havde anmeldt, og som IMF havde tiltrådt, idet denne paritet blev anset for fast, uanset de faktiske svingninger, og det endda fra det tidspunkt, hvor det system, der blev indført ved traktaten om oprettelse af IMF, brød sammen. En af de mest afgørende metoder til at udfinde en aftales virkelige mening er da også netop den måde, hvorpå parterne har opfyldt den.

Baichère's skrivelse fra juni 1977 er fuldstændig klar. Den sondrer mellem de

tilbageholdelser, der foretages som følge af overførsler, der kan foretages i medfør af artikel 17 i vedtægtens bilag VII, og beløbene til dækning af de månedlige ydelser på de pågældende lån. I skrivelsen tilføjedes det dog, at der ikke kunne gives nogen garanti med hensyn til en uændret opretholdelse af kursen.

Den omstændighed, at sagsøgerne ikke har accepteret beslutningen af 25. juli 1975, som ændrede artikel 9 i beslutningen af juni 1971, generer Kommissionen. I og med at Kommissionen har bøjet sig på grund af sagsøgernes afslag, har den nemlig anerkendt, at forholdet mellem parterne er af rent aftaleretlig karakter, hvilket må medføre, at Kommissionen ikke ensidigt kunne ændre forholdet. Det er imidlertid netop, hvad Kommissionen gjorde i 1979. Den har derfor lagt vægt på at påvise, at den »foreslåede« ændring navnlig sigtede til fremskyndede tilbagebetalinger. Hverken ordlyden af artikel 9 eller den skrivelse, der blev tilstillet de involverede tjenestemænd i juni 1977, indeholder imidlertid en sådan begrænsning.

Med hensyn til spørgsmålet om den faktiske forhøjelse af rentesatsen i kraft af, at en ny og for tjenestemændene ugunstigere paritet blev indført, behandler Kommissionen dette meget formalistisk, eftersom den hele tiden ligger vægt på, at de månedlige ydelser efter ordlyden er i BFR. Sagsøgerne sammenholder det beløb, de har fået udbetalt i lire, og de beløb, der er indeholdt i deres vederlag siden 1979, og når derved frem til en rentesats, der er en del højere end 4 %.

Battaglia har frafaldet sit andet anbringende på baggrund af, at Kommissionen ikke har hævdet, at bestemmelserne i vedtægten vedrørende tvistepunkterne overhovedet skulle være anvendelige (selv om den påstår, at den nye ordlyd af artikel 17 i bilag VII finder anvendelse på sagens faktiske omstændigheder).

For så vidt angår Kommissionens forligsforslag har sagsøgerne anført, at det ville være bedre at føre forholdene tilbage til deres udgangspunkt og at afslutte den »selvtægt« — og følgerne heraf — som Kommissionen har begået; dette ville kunne bane vejen for en uforstyrret drøftelse.

Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at udtrykket »paritet på overførselstidspunktet«, der findes i aftalens artikel 15, ikke sikrer parterne mod risici for ændringer. Pariteten er helt klart en ubekendt størrelse. I modsætning til den »paritet, der er gældende på det tidspunkt, da aftalen indgås«, som er kendt af parterne og forbliver uændret gennem hele aftaleperioden, er parterne uvidende om pariteten på overførselstidspunktet; navnlig den kan være svingende, idet den pr. definition varierer alt efter, hvorpå overførslerne foretages. Når aftalens parter har vedtaget denne paritet, har de således bevidst accepteret at løbe en risiko for en ændring af kursen.

Sagsøgtes fortolkning, hvorefter den i aftalen nævnte paritet er den, som efter vedtægten skal lægges til grund ved beregningen af vederlag, der udbetales i en anden valuta end den belgiske franc, samt ved overførsler, er i overensstemmelse med aftalens almindelige opbygning. I henhold til aftalen kan tjenestemanden opnå byggelån på særdeles fordelagtige betingelser. En vurdering af låntageren er i den forbindelse en væsentlig faktor. Ydelsen af et sådant lån er en økonomisk fordel, der indrømmes tjenestemændene i deres egenskab af tjenestemænd. Det er derfor også rime-

ligt, at de dermed forbundne overførsler af midler er undergivet de regler om valutakurser i vedtægten, der gælder for de ansatte i Fællesskaberne. Derimod er der hverken i aftalen eller i den måde, parterne har opfyldt aftalen på, nogen støtte for sagsøgernes fortolkning, hvorefter den i vedtægten nævnte paritet skulle være den, Italien officielt har anmeldt til IMF. Under alle omstændigheder står det fast, at det tidspunkt, der skal tages i betragtning, altid vil være overførselstidspunktet.

Efter at den anden ændring af IMF's statutter var trådt i kraft (»Jamaica-aftalen« af 7. og 8. januar 1976), eksisterede begrebet paritet, således som parterne opfatter det — nemlig en vis mængde finguld, som blev anmeldt til og accepteret af IMF — ikke længere. Dette betyder, at »paritet på overførselstidspunktet« derefter — hvis sagsøgernes opfattelse skal følges — skal forstås som den kurs, der faktisk gælder på markedet på det pågældende tidspunkt.

Når der indtil det tidspunkt, da Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 af 21. december 1978 trådte i kraft, blev opretholdt en omregningskurs på 12,5 lire = 1 BFR, var det kun en følge af, at der i henhold til den tidligere artikel 17 i vedtægtens bilag VII blev anvendt den paritet for den italienske lire, der var anmeldt til IMF. Da det viste sig, at de valutamæssige »begivenheder« og navnlig den omstændighed, at valutaerne flød, på længere sigt bragte systemet med »faste« pariteter i fare, ændrede EF-myndighederne de bestemmelser om kurser i vedtægten, der henviste til de tidligere IMF-pariteter, som for eftertiden var afskaffet. Kommissionen, der ikke har udstedt de nævnte forordninger, har ikke ensidigt ændret betingelserne i låneaftalen. Kommissionen har ganske enkelt fastslået, at IMF-pariteten ikke længere svarede til »den gældende paritet på overførselstidspunktet«, og foretrak fortsat at anvende den efter vedtægten gældende omregningskurs, idet den henviste til de ændrede artikler i selve vedtægten og dens bilag VII, nemlig henholdsvis artikel 63 og artikel 17, fremfor for eftertiden at anvende den faktiske markedskurs på det pågældende tidspunkt. Den omregningskurs, der anvendes ved overførsler af beløb i henhold til den nævnte artikel 17, den såkaldte »overførselskurs«, der er gunstigere end kursen ifølge den nye artikel 63 i vedtægten og langt gunstigere end bankkursen, anvendes ved de pågældende tilbagebetalinger.

Kommissionen har ikke bestridt, at låntageren i henhold til aftalens artikel 15, stk. 1, har ret til at tilbagebetale lånet, der lød på BFR og blev udbetalt i italienske lire, på grundlag af pariteten mellem de to valutaer på udbetalingstidspunktet, enten i BFR eller i lire. Men det understreges straks efter i samme artikel, at i sidstnævnte tilfælde skal der omregnes fra lire til BFR, og denne omregning skal ske på grundlag af den gældende paritet på overførselstidspunktet.

Denne sidste bestemmelse skal sammenholdes med aftalens artikel 4 og 5, hvorefter Kommissionen har ret til i låntagerens vederlag i belgiske francs at indeholde den månedlige ydelse, der er anført i afdragsskemaet; dette er en del af aftalen, og også disse ydelser er fastsat i belgiske francs. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, er der ikke tale om, at sagsøgte »påtvinger« dem den belgiske franc som betalingsvaluta. Kommissionen anvender blot aftalen,

som dels garanterer en månedlig tilbagetaling af et beløb i belgiske francs, dels tillader — såfremt der i den forbindelse skal trækkes en del af låntagerens vederlag, udbetalt i en anden valuta end BFR — at gøre brug af den til enhver tid gældende omregningskurs mellem den pågældende valuta og den belgiske franc.

Sagsøgernes bemærkninger om teorien om clausula rebus sic stantibus er fuldstændig irrelevant. Såfremt kursen på den italienske lire havde udviklet sig i den modsatte retning, ville sagsøgerne have været de første til at anerkende, at den i aftalens artikel 15 fastsatte omregningskurs rent definitorisk kan have forskellig størrelse i løbet af aftaleperioden.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. december 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. marts 1982.

Præmisser

1 Ved stævninger, indgivet til Domstolens justitskontor den 14. januar 1980, har Dino Battaglia og Antonietta Cocco, der er tjenestemænd ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og tjenstgørende i Ispra (Italien), anlagt sag, hvori de navnlig har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at ændre beregningsmåden vedrørende sagsøgernes månedlige ydelser som tilbagebetaling af et byggelån, Kommissionen har ydet sagsøgerne.

2 Ved beslutning af 2. marts 1970 om anvendelsen af de midler i EKSF's regnskab, der står til rådighed på kontoen, bemyndigede Rådet Kommissionen til at anvende 40 % af de nævnte beløb til ydelse af byggelån til Fællesskabernes tjenestemænd.

3 Ved beslutning af 17. juni 1971 fastsatte Kommissionen de fornødne gennemførelsesbestemmelser; heri bestemtes i artikel 9 navnlig, at »de i denne bestemmelse omhandlede lån lyder på belgiske francs. De modsvarende udbetalinger foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, og på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs.«

4 Den 23. december 1971 hhv. den 16. november 1972 indgik sagsøgerne en aftale med Kommissionen om udbetaling af hhv. 750 000 BFR og 640 000 BFR som lån til opførelse af deres boliger.

5 I henhold til aftalens artikel 4 er låntager forpligtet til at tilbagebetale lånet i månedlige rater, der forfalder hver den 15., svarende til et skema, der findes som bilag til aftalen. Skemaet, der er udarbejdet i to eksemplarer og underskrevet af begge parter, er et led i aftalen.

6 Ifølge aftalens artikel 5 giver låntager en uigenkaldelig bemyndigelse til Kommissionen, hvorefter den den 15. i hver måned i hans månedlige vederlag eller anden indtægt kan indeholde eller lade indeholde — som overførsel til Kommissionen fra den institution inden for Fællesskabet, han tilhører — den månedlige ydelse, der fremgår af det i artikel 4 nævnte skema.

7 Aftalens artikel 15 bestemmer, at alle overførsler fra låntager til långiver med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser, skal ske i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, i hvilken valutalånemidlerne blev udbetalt. Omregningen af disse beløb til belgiske francs sker på grundlag af af den gældende paritet på overførselsdagen.

8 I det skema, der er omtalt i aftalens artikel 4, er lånets størrelse, den månedlige ydelse, den månedlige rente, det månedlige afdrag af hovedstolen samt restgælden angivet i belgiske francs.

9 Lånebeløbet blev omregnet til italienske lire efter en kurs på 1 BFR = 12,50 lire; denne paritet var anmeldt til Den internationale Valutafond pr. 1. januar 1965, og var på det tidspunkt den paritet, der i henhold til vedtægtens artikel 63 blev lagt til grund ved beregningen af tjenestemændenes vederlag. Tilsvarende skete tilbagebetalingen af lånene (også på grundlag af den nævnte kurs) i form af indeholdelser i tjenestemandens månedlige vederlag, foretaget af Kommissionen i dennes egenskab af långiver.

10 Ordningen fungerede på følgende måde: i tjenestemandens grundløn, korrigeret med justeringskoefficienten (f.eks. 100 000 BFR × justeringskoefficienten for Italien på 157,8 i marts 1979), blev fratrukket det månedlige beløb til tilbagebetaling af byggelånet (f.eks. 5 000 BFR); nettovederlaget udgør herefter i eksemplet 152 800 BFR, hvilket beløb omregnes til italienske lire efter pariteten 1 BFR = 12,50 lire.

11 Den 25. juli 1975 besluttede Kommissionen at ændre artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne af 17. juni 1971 »for at løse de problemer, der var opstået som følge af svingningerne i valutakurserne«; for de låneaftaler, der var indgået efter dette tidspunkt, skulle såvel udbetalingen af lånene som tilbagebetalingerne følgelig udelukkende ske i belgiske francs.

12 Beslutningens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»a) Låntagere, som har fået udbetalt lånet i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, til en anden kurs end den gennemsnitskurs, der var gældende for den pågældende valuta på valutabørsen i Bruxelles på udbetalingsdagen, kan — inden for en frist på to måneder efter meddelelsen af nærværende beslutning — anmode om en nedsættelse af gældens hovedstol, i det omfang de har lidt et økonomisk tab som følge af, at tilbagebetalingen sker i belgiske francs.

b) Med henblik på fastsættelsen af gældens nye hovedstol omregnes de beløb, låntageren har fået udbetalt i fremmed valuta, til belgiske francs til den under punkt a) fastsatte kurs. Fra det således fremkomne beløb trækkes de afdrag, der er ydet frem til tidspunktet for beslutningen om nedsættelse af gælden. Såfremt afdragene er foretaget i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, omregnes de ligeledes til belgiske francs på grundlag af den under punkt a) fastsatte kurs.

c) Alle tilbagebetalinger, der foretages efter beslutningen om nedsættelse af gælden, skal foretages i belgiske francs«.

13 Denne beslutning blev meddelt sagsøgerne, som imidlertid ikke anmodede om nedsættelse af gældens hovedstol.

14 Efter at Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 af 21. december 1978 (EFT L 369, s. 6 og s. 8) var trådt i kraft, som bl.a. ændrede bestemmelserne i artikel 63 om vekselkurser og i artikel 17 i bilag VII om overførsler, anvendte Kommissionen ved omregningen til belgiske francs af de italienske lire, der var tilbageholdt med henblik på de månedlige udbetalinger, den kurs, der fremkom ved anvendelsen af de »ajourførte« pariteter og den nye affattelse af artikel 17 i bilag VII. Ifølge Battaglia's lønseddel for marts 1979 androg tilbagebetalingen 4 281 BFR, der blev omregnet til 53 512 lire. For april blev det samme beløb i BFR omregnet til 78 590 lire. I samme tidsrum steg Cocco's månedlige tilbagebetaling på 3 483 BFR fra 43 537 lire til 63 943 lire.

15 Battaglia indgav i medfør af vedtægtens artikel 90 en klage over de nye regler vedrørende omregning af lire til belgiske francs. Hans klage blev ikke besvaret. Cocco har ikke indgivet nogen klage.

16 Nærværende sag er anlagt i medfør af aftalens artikel 20, hvorefter parterne har forpligtet sig til for Domstolen at indbringe enhver tvist, der måtte opstå mellem dem, vedrørende aftalens gyldighed, fortolkning og gennemførelse.

17 Sagsøgerne har gjort gældende, at den paritet, der skal anvendes ved omregningen af lånebeløbet til italienske lire og ved omregning af lire til belgiske francs i forbindelse med de månedlige tilbagebetalinger, skal være den, der er anmeldt til Den internationale Valutafond, og som blev anvendt ved lånets udbetaling, samt at Kommissionen ikke ensidigt kunne indføre en anden paritet.

18 Sagsøgerne har søgt at underbygge denne opfattelse ved at henvise til en skrivelse af 21. marts 1977 fra generaldirektøren for personale og administration ved Kommissionen til R. Lubek, der er næstformand for personaleudvalget i Ispra. Det hedder heri:

»Endelig skal jeg meddele Dem, at i de tilfælde, hvor låntageren ikke har anmodet om den i beslutningen af 25. 7. 1975 fastsatte nedsættelse af hoved-

stolen, vil der ved tilbagebetalingen af lån blive anvendt med samme kurs som den, der blev anvendt ved selve ydelsen, dvs. 100 lire = 8 BFR. Sådanne betalinger falder ikke ind under begrebet overførsler som en del af vederlaget«.

19 Det fremgår af sagen, at den valutakurs, der blev anvendt ved omregningen af lånet til lire, var den kurs, der var anmeldt til Den internationale Valutafond i 1965; da lånene blev ydet, svarede denne kurs til den referenceparitet, der er fastsat i vedtægtens artikel 63. Kernen i sagsøgernes opfattelse er, at ganske samme kurs skal anvendes i hele aftaleperioden ved omregningen til belgiske francs af de beløb, der overføres til Kommissionen som tilbagebetaling på lånet i henhold til de i aftalen fastsatte månedlige ydelser.

20 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den kurs, der skal anvendes ved omregningen, må være den kurs, der er fastsat som referenceparitet i vedtægtens artikel 63, og at de månedlige overførsler kan foretages i medfør af artikel 17 i vedtægtens bilag VII, hvorefter tjenestemænd gennem den institution, de tilhører, regelmæssigt kan lade en del af deres indtægter overføre i visse andre medlemsstaters valuta.

21 I overensstemmelse med denne fortolkning af aftalen omregnede Kommissionen de beløb i lire, der blev overført som tilbagebetaling af det pågældende lån, til belgiske francs på grundlag af den i vedtægtens artikel 63 omtalte paritet, indtil forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 trådte i kraft. Fra og med den 1. april 1979 anvendte Kommissionen ved omregningen af de månedlige ydelser ligeledes de valutakurser, der var fastsat i den i kraft af de nævnte forordninger ændrede vedtægt, og anvendte artikel 17 i vedtægtens bilag VII i dennes ændrede affattelse. Det er ifølge Kommissionen helt i overensstemmelse med aftalten at gå således frem vedrørende overførsler.

22 Sagsøgernes opfattelse kan ikke tiltrædes. Den ser bort fra, at omregningen af de beløb, der overføres til dækning af de månedlige ydelser i henhold til aftalens egen ordlyd skal ske på grundlag af den paritet, der er gældende på overførseltidspunktet, dvs. på tidspunktet for hver enkelt overførsel. Aftalen indeholdt ikke bestemmelser om en fast paritet i hele låneperioden, men lagde de til enhver tid gældende pariteter til grund.

23 Det bør bemærkes, at alle låntagerne var tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, og at aftalen indeholdt en bestemmelse om, at tilbagebetalingerne til Kommissionen skulle ske gennem den institution, de hørte under. Hertil svarede, at den i aftalen nævnte paritet skal være den paritet, der anvendes ved beregningen af låntagerens vederlag, dvs. pariteten i vedtægtens artikel 63.

24 Som følge af begivenhederne på valutaområdet fra og med 1971 var den paritet for liren, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, ikke længere gyldig. På et vist tidspunkt flød liren frit. I og med indførelsen af det europæiske valutasystem blev der endelig for de medlemsstaters valutaer, der var tilsluttet systemet, fastlagt en ny valutakurs, der kunne svinge inden for visse grænser.

25 Den af Kommissionen valgte fremgangsmåde, som bestod i at anvende artikel 17 i vedtægtens bilag VII i dennes nye affattelse på de overførsler, der blev foretaget til dækning af tilbagebetalingerne på lånene, betød, at omregningskursen er gunstigere for sagsøgeren end anvendelsen af lirens kurs, som den er i det europæiske valutasystem.

26 For så vidt angår skrivelsen af 21. marts 1977 fra generaldirektøren for personale og administration bør det bemærkes, at den blev skrevet som svar på en forespørgsel fra Lubek vedrørende en adfærd fra Kommissionens side, der efter hans opfattelse var udtryk for en ensidig ændring af aftalen. Under alle omstændigheder tilstillede generaldirektøren et par måneder senere sagsøgeren en meddelelse med nedenstående ordlyd; denne rummede ingen tvivl med hensyn til opretholdelsen af den da gældende valutakurs:

»De låntagere, hvis aftale blev underskrevet før den 25. 7. 1975, har haft mulighed for at vælge mellem to løsninger:

1°) en nedsættelse af gældens hovedstol svarende til forskellen mellem lånebeløbet omregnet efter den officielle kurs og markedskursen på betalingsdagen. I modsætning til det i låneaftalens artikel 15 fastsatte skal til gengæld enhver fremskyndet tilbagebetaling i medfør af låneaftalens artikel 8 eller enhver månedlig betaling (jfr. aftalens artikel 6, stk. 1, sidste pkt., og stk. 3) fremover udelukkende ske i belgiske francs;

2°) en uændret hovedstol, som i Deres tilfælde. Til gengæld kan De fortsat — som nævnt i artikel 15 i Deres låneaftale — vælge, hvilken valuta (belgiske francs eller den valuta, der blev anvendt ved lånets udbetaling) der skal anvendes ved:

— fremskyndet tilbagebetaling i medfør af aftalens artikel 8;

— månedlige betalinger i medfør af aftalens artikel 6 (stk. 1 og 3).

Det bør imidlertid bemærkes, at en eventuel omregning til belgiske francs hver gang sker på grundlag af den paritet, der er gældende på tidspunktet for den enkelte overførsel; på nuværende tidspunkt er denne paritet:

— 1 BFR = 12,50 lire
— 1 FF = 9,00 BFR
— 1 £ = 120,00 BFR

Med hensyn til tilbagebetaling ved indeholdelse i lønnen (jfr. aftalens artikel 5), foretages denne fortsat i belgiske francs, idet lønnen også lyder på belgiske francs.

3°) For de låntagere, der ikke har benyttet sig af nedsættelsen i 1975 (som i Deres tilfælde), kan indeholdelserne ikke betragtes som overførsler af en del af vederlaget.

Imidlertid anvendes den samme valutakurs som den, der blev anvendt ved lånets udbetaling (jfr. punkt 2°) ovenfor);

4°) der kan ikke gives nogen garanti for, at den kurs, som Kommissionen på nuværende tidspunkt anvender ved omregningen af de ovenfor under punkt 2°) nævnte betalinger eller de under punkt 3°) omtalte indeholdelser i lønnen til belgiske francs, kan opretholdes uændret«.

27 Det bør desuden understreges, at sagsøgerne på ingen måde har anført, at de af de nævnte skrivelser og af det omtalte svar har draget nogen konsekvenser med henblik på at ændre deres stilling.

28 Det bør endelig bemærkes, at Kommissionen i svarskriftet har erklæret, at den var villig til over for sagsøgerne at gennemføre den nedsættelse af gælden, der var tale om i 1975; en sådan nedsættelse ville betyde, at det nominelle beløb af den månedlige ydelse i BFR, som sagsøgerne skal indbetale, nedsættes fra og med april 1979. Henset til de principper, der ligger til grund for tilbuddet, har Domstolen (første afdeling) taget det til efterretning.

29 Det følger af alle disse betragtninger, at de argumenter, sagsøgerne har fremført til støtte for deres påstande, ikke kan tiltrædes, hvorfor sagsøgte vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

30 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

31 Ifølge procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne i sager vedrørende ansatte ved Fællesskaberne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter. I den foreliggende sag finder denne bestemmelse analog anvendelse.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Hver part bærer sine omkostninger.**

Bosco O'Keeffe Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 567/79 A, s. 2394)