FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

fremsat den 1. juli 1987 *

Høje Domstol.

1. I — Nærværende sager er anlagt til prøvelse af to kommissionsafgørelser, hvormed det blev afslået at yde sagsøgerne boligtilskud i henhold til artikel 14a i bilag VII til Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber med dette tilskuds fulde beløb eller en del deraf.

2. Sagsøgerne Arlette Houyoux og Marie-Catherine Guery, der er tjenestemænd i Kommissionen, fik tjenestested ved Kommissionens repræsentation ved OECD i Paris, den første fra den 1. juli 1982 til den 30. april 1985 som sekretær i lønklasse C 2, og den anden fra den 1. juli 1981 til den 31. august 1985 som sekretær i lønklasse C 3.

3. Paris er et af de tjenestesteder, hvor boligforholdene anses for særlig vanskelige, og der kan derfor for dette tjenestested efter nævnte artikel 14a i bilag VII til Vedtægten for Tjenestemænd samt artikel 2 i Rådets forordning nr. 6/66/Euratom, 121/66/EØF af 28. juli 1966 ydes boligtilskud.

4. Førstnævnte sagsøger ansøgte først om boligtilskud den 21. oktober 1985 dvs. efter at have fraflyttet den bolig, hun havde i Paris; den anden sagsøger indgav sin ansøgning den 3. januar 1985, dvs. mens hun endnu boede i Paris.

5. Der blev i begge tilfælde udtrykkeligt eller forudsætningsvis ansøgt om boligtilskud for hele den periode, der var tilbragt i Paris med virkning fra sagsøgernes tiltræden af deres stillinger dér.

6. For Houyoux' vedkommende afslog Kommissionen helt at yde tilskud med den begrundelse, at tilskuddet ikke kunne ydes med tilbagevirkende kraft. I Guery's tilfælde imødekom den ansøgningen, dog kun med virkning fra den 1. juni 1985, idet ydelse af tilskud for perioden forud for denne dato blev afslået med samme begrundelse som i Houyoux' tilfælde.

7. Sagsøgerne indgav klage i henhold til artikel 90, stk. 2, i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber over disse afgørelser, men disse klager blev ikke besvaret.

8. Sagsøgerne har herefter anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at afvisningen af klagerne annulleres, samt om, at Kommissionen tilpligtes at yde boligtilskud for hele den periode, hvor deres tjenestested var Paris, med tillæg af renter 8% p. a. fra hver enkelt ydelses forfaldsdato, til betaling sker.

9. Sagsøgerne har til støtte for deres påstande fremført en række anbringender og argumenter, som jeg skal gennemgå i det følgende.

10. II — Sagsøgerne har først og fremmest gjort gældende, at afslaget på deres ansøgninger udgør en overtrædelse af Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber samt af Rådets forordning nr. 6/66/Euratom, 121/66/EØF af 28. juli 1966 (i det følgende benævnt »forordningen fra 1966«).

11. *A* — Sagsøgerne gør gældende, at de i følge artikel 14a i bilag VII til Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber samt artiklerne 2 og 4 i forord-

* Oversat fra portugisisk.

ningen fra 1966 har et ubetinget krav på boligtilskud, når de i disse bestemmelser fastsatte objektive betingelser vedrørende tjenestestedet og huslejens størrelse i forhold til det dem udbetalte vederlag er opfyldt. En ansøgning om boligtilskud er altså med andre ord ikke en forudsætning for retten til tilskuddet, og Kommissionen råder ikke ved afgørelsen om udbetaling af boligtilskud over noget skøn vedrørende disse betingelser.

Kommissionen har i duplikken omsider anerkendt, at ansættelsesmyndigheden vedrørende tilskuddet skal træffe en regelbunden afgørelse; for afgørelsen om ydelse af boligtilskud er ganske vist ifølge artikel 1 og artikel 2 i forordningen fra 1966 kun *fakultativ* (»kan... få«, »kan ydes«), mens den leje, der skal danne grundlag for beregningen af boligtilskuddet, ifølge artikel 3 af ansættelsesmyndigheden kan fastsættes til et bestemt beløb, men ordlyden af forordningens artikel 4 (»... *ydes der* boligtilskud...«) gør det utvivlsomt, at der består en ret for de tjenestemænd, der opfylder betingelserne i denne bestemmelse.

12. *B* — Ifølge Kommissionen er dette imidlertid ikke ensbetydende med, at boligtilskud kan ydes med tilbagevirkende kraft, for i så fald ville ansættelsesmyndigheden ikke kunne undersøge, om betingelserne for at yde tilskuddet er opfyldt, eller beregne tilskuddets størrelse, før dette ydes. Desuden ville ydelse af boligtilskud med tilbagevirkende kraft betyde, at tjenestemænd kunne ansøge om tilskud når som helst uden at overholde vedtægtens frister.

13. Omvendt er der ifølge sagsøgerne intet til hinder for at yde boligtilskud med tilbagevirkende kraft, såfremt det fastslås, at betingelserne herfor har været opfyldt i det tidsrum, for hvilket der ansøges om tilskud. I øvrigt ville det som fremhævet af sagsøgerne være meningsløst at gøre gældende, at der foreligger en fristoverskridelse, eftersom der ikke er fastsat nogen frist for indgivelse af ansøgning om boligtilskud.

14. *C* — For så vidt angår den første side af sagen (nemlig spørgsmålet om tilbagevirkning), kan det uden videre fastslås, at ansættelsesmyndigheden ifølge artikel 3 i forordningen fra 166 »før tilskud ydes« skal undersøge tjenestemandens boligforhold under hensyntagen til hans behov.

15. Muligheden for at yde tilskuddet for en allerede tilbagelagt periode gør det imidlertid ikke umuligt at gennemføre de forudgående kontrolundersøgelser, der er tale om. Tilskuddet kan naturligvis ikke ydes uden forhåndskontrol med, at betingelserne er opfyldt, men: a) intet er til hinder for, at den kontrol, der her bliver tale om, vedrører et fortidigt tidsrum, eller b) — efter konstateringen af, at betingelserne er opfyldt — at det tilskud, der skal ydes, bliver ydet for dette tidsrum.

16. I øvrigt gennemføres kontrollen som fremhævet af Kommissionens befuldmægtigede under retsmødet kun på grundlag af lejekontrakten, idet anden kontrol kun sker i tvivlstilfælde.

17. I øvrigt kan det måske siges, at ydelse af boligtilskud i et vist omfang altid som hovedregel vil være en afgørelse med tilbagevirkende kraft. Kun såfremt der er indgivet ansøgning og gennemført kontrol og truffet afgørelse om tildeling af ydelsen *før* tjenestemandens tiltræden på det nye tjenestested, bliver der ikke tale om tilbagevirkning. I så fald vil tilskuddet kunne ydes med virkning fra bosættelsesdatoen, uden at der tillægges afgørelsen om ydelse af tilskuddet nogen tilbagevirkende kraft overhovedet.

18. Imidlertid er dette ensbetydende med, at vedkommende tjenestemand allerede har fundet en bolig på sit nye tjenestested, hvilket bestemt ikke er sædvanligt, og navnlig ikke på tjenestesteder, hvor »boligforholdene anses for særlig vanskelige«. Sædvanligvis vil en forflyttet tjenestemand først ansøge om tilskud efter sin tiltræden og faktiske bosættelse på det nye tjenestested.

19. Der vil da ikke være grund til at undlade at yde tilskuddet fra bosættelsens dato, selv om der ikke er ansøgt om tilskud i den måned, bosættelsen er sket, og behandlingen af ansøgningen tilfældigvis er sket flere måneder senere (hvilket var tilfældet for sagsøgeren Guery's ansøgning, der først blev besvaret af Kommissionen fire måneder efter).

20. Efter min mening kan der faktisk gives sagsøgerne medhold i, at indgivelse af ansøgning ikke er en betingelse for, at der ifølge vedtægten haves ret til boligtilskud. En ansøgning udgør imidlertid det sædvanlige passende middel, hvormed retten gøres gældende, idet man efter min mening — og idet der herved foreløbig kan bortses fra min redegørelse i det følgende vedrørende administrationens adfærd — ikke bør pålægge administrationen en forpligtelse til i alle tilfælde og under sædvanlige forhold at yde tilskuddet ex officio. Anvendelsen af ordet »kan« i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og forordningen fra 1966, såvel som en overvejelse af vilkårene for ydelser af boligtilskud, er i så henseende oplysende.

21. Hvordan det nu end forholder sig, må der tages stilling ikke blot til Kommissionens udtalelse i dens besvarelse af sagsøgeren Houyoux' ansøgning, hvorefter tilskuddet »ikke kan ydes med tilbagevirkende kraft«, men også til Kommissionens synspunkt vedrørende ansøgningen fra sagsøgeren Guery, der grundes på den opfattelse, at hvis tilskuddet skal kunne ydes fra begyndelsen af, må ansøgning herom indgives i den første måned efter bosættelsen.

22. *D* — Kommissionen gør nu imidlertid gældende, at muligheden for at yde boligtilskuddet med tilbagevirkende kraft ville medføre, at tjenestemændene kunne ansøge om tilskud på et hvilket som helst tidspunkt, hvilket ville være i strid med vedtægtens fristbestemmelser. Den har yderligere under den mundtlige forhandling gjort gældende, at såfremt det anerkendes, at retten til tilskuddet består med virkning fra den dato, hvor betingelserne for at yde det er opfyldt, ville den annullerbare beslutning konkret foreligge med den første lønseddel, hvori ydelsens beløb ikke er medregnet, hvilket bevirker, at fristerne for anfægtelse allerede ville være overskredet.

23. Kommissionen har imidlertid ikke oplyst, hvilke frister i vedtægten der efter dens opfattelse vil kunne være udløbet i det foreliggende tilfælde. I artikel 90, stk. 1, i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber fastsættes der ikke nogen frist for indgivelse af klage, og hvis man i gennemførelsesbestemmelserne finder forskellige eksempler på præklusive frister (se f. eks. artikel 13, stk. 1, i »Ordningen vedrørende Sygesikring for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber« samt artiklerne 16, stk. 2, og 17, stk. 1, i »Ordning om Dækning af Risikoen for Ulykker og Erhvervssygdomme hos Tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber«), forholder det sig anderledes med forordningen fra 1966 om boligtilskud.

24. Det andet anbringende, der baseres på en beregning af klagefristerne fra lønsedlens dato, udgør en afvisningsgrund såvel i relation til klagen som sagen ved Domstolen, idet det først er blevet fremført under den mundtlige forhandling, og derfor må anses for at være fremsat for sent, jfr. procesreglementets artikel 42, stk. 2.

25. Dette synspunkt er efter min mening absolut irrelevant, eftersom det ville være meningsløst til sagsøgerne at stille krav om, at de på grundlag af deres lønseddel gør sig klart, at de ikke har modtaget et tilskud, der kun kan ydes, efter at de selv har fremlagt de oplysninger og beviselementer, der er fornødne i så henseende, og efter at administrationen behørigt har kontrolleret disse oplysninger, og det så meget mere som der har været tale om et tilskud, hvis eksistens sagsøgerne endnu var uvidende om.

26. I øvrigt bør man erindre sig, at Domstolen også i de tilfælde, hvor den er nået til det resultat, at den månedlige lønseddel bevirker at klagefristerne begynder at løbe, kun har anerkendt muligheden herfor, »såfremt den trufne beslutning klart fremgår af lønsedlen« [1].

27. Sagsøgerne har herudover henvist til Domstolens dom i Hochstrass-sagen [2]. Efter min mening kan — til trods for de konkret varierende omstændigheder i de forskellige sager — den i nævnte dom stadfæstede doktrin mutatis mutandis overføres på nærværende sag. I Hochstrass-sagen var der tale om overholdelse af klagefristen i tilfælde, hvor administrationen havde afslået at yde udlandstillæg, hvorom der var indgivet ansøgning i henhold til artikel 90, stk. 1, i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, idet ansættelsesmyndigheden ikke i medfør af forordning nr. 912/78 havde optaget sagsøgeren på listen over de tjenestemænd, der havde ret til det omhandlede tillæg. Domstolen udtalte i dommen, »at det følger af denne [ved vedtægtens artikel 90, stk. 1 og stk. 2, indførte... mekanisme], at i det tilfælde, hvor der foreligger en akt af generel karakter, som skal gennemføres ved en række individuelle afgørelser, som vedrører flere tjenestemænd i en institution, skal den manglende gennemførelse af denne generelle foranstaltning i et enkelt tilfælde end ikke betragtes som en stiltiende afvisning af en ansøgning, som fastsat i artikel 90, stk. 1«, idet søgsmålsfristen således beregnes med virkning fra datoen for afvisningen, den være sig udtrykkelig eller stiltiende, af klagen.

28. Det er utvivlsomt, at Domstolen også har lagt vægt på at undgå, at artikel 90, stk. 1, anvendes til omgåelse af klage- og søgsmålsfristerne i henhold til artiklerne 90, stk. 2, og 91, stk. 3. Bl. a. af denne grund har den i en for nylig afsagt dom, i sag 127/84, Esly [3], udtalt, at adgangen til at indgive klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, ikke indebærer, at en tjenestemand ikke skal overholde de i artiklerne 90 og 91 fastsatte frister for indbringelse af klager og anlæg af sager ved Domstolen, således at det indirekte skulle være muligt gennem forelæggelse af en ansøgning at anfægte en tidligere afgørelse, hvis lovlighed ikke er blevet bestridt inden for de fastsatte frister.

29. Denne doktrin kan imidlertid ikke finde anvendelse i det til bedømmelse foreliggende tilfælde, idet der ikke som omtalt har foreligget en tidligere afgørelse, som de interesserede parter kunne have anfægtet.

30. I den foreliggende sag bliver spørgsmålet, om fristen for indgivelse af ansøgningen om tilskuddet er blevet overskredet, således at dette ikke skulle ydes eller først skulle ydes med virkning fra den måned, i hvilken klagen blev indgivet.

31. *E* — Således anskuet må det ud over det allerede anførte fremhæves, at der foreligger en række omstændigheder, der er med til at forklare, hvorfor sagsøgerne ikke ansøgte om tilskud straks efter bosættelsen, men først meget senere.

32. For selv om det er rigtigt, at sagsøgerne ligesom alle andre tjenestemænd ved deres

1 — Domstolens dom af 21. februar 1974 i de forenede sager 15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132 og 137/73, Schots-Kortner mod Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Europa-Parlamentet, Sml. s. 177, 189.

2 — Domstolens dom af 16. oktober 1980 i sag 147/79, Hochstrass mod Domstolen, Sml. s. 3005, 3018.

3 — Domstolens dom af 15. maj 1985 i sag 127/84, Esly mod Kommissionen, Sml. s 1437, præmis 10.

tiltræden modtog et eksemplar af Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, må det også fastslås, at de modtog et »Vademecum til brug for tjenestemænd, der er blevet forflyttet til en repræsentation eller et informationskontor, der henhører under Kommissionen«, med oplysninger, der var egnede til at vildlede de tjenestemænd, som dette Vademecum blev udleveret til.

33. Således er punkt 9 i nævnte Vademecum, der findes i afsnit »I — Godtgørelse af udgifter i forbindelse med forflyttelse — Forskellige tillæg«, det eneste, der omhandler boligtilskud, hvilket sker under overskriften »Boligtilskud (på tjenestesteder uden for EF's medlemsstater)«.

34. For så vidt angår betingelserne for ydelse af nævnte tilskud, henvises der i det omhandlede punkt 9 til et bilag, der indeholder en »intern tjenstlig meddelelse« af 1. januar 1980; i denne omtales kun tilskuddet i henhold til artikel 14, stk. 1, andet afsnit, i bilag VII til Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, mens tilskuddet ifølge artikel 14a i samme bilag VII lades uomtalt.

35. Administrationen udleverer med andre ord til en tjenestemand, der gør tjeneste ved en af Kommissionens repræsentationer i en af Fællesskabets medlemsstater et »Vademecum«, der som eneste boligtilskud nævner det tilskud, der kun haves krav på i lande, der ikke er medlem af EF, hvilket forhold bekræftes ved henvisning til en tjenstlig meddelelse, der citerer en bestemmelse (artikel 14), der henviser til særlige tilfælde, der intet har med sagsøgernes situation at gøre.

36. Under disse omstændigheder kan det anerkendes, at de oplysninger administrationen har givet, har været egnet til at vildlede to tjenestemænd i lønklasse C 2 og C 3 vedrørende retten til det omhandlede tilskud.

37. Selv om »Vademecummet« ikke gælder frem for vedtægten, og selv om intet som fremhævet af Kommissionen giver sikkerhed for, at alle tjenestemændenes rettigheder og tillæg nævnes deri, kan Kommissionens argument om, at sagsøgerne har begået »en utilgivelig fejl« ved ikke tidligere at have opdaget den forvirring, selvmodsigelse eller udeladelse, der var tale om, og blot herved helt eller delvist mister retten til det tilskud, som de kunne gøre krav på fra deres tiltræden, ikke anerkendes. Efter min mening kan det ikke være retmæssigt at udsætte en tjenestemand for et tab, blot fordi han har undladt at drage administrationens kompetence og gode tro i tvivl.

38. Hertil kommer imidlertid et andet forhold af betydning. Den 29. januar 1985 tilstillede Kommissionens centraladministration i Bruxelles repræsentationen ved OECD et notat, der var vedlagt et eksemplar af forordning nr. 6/66/Euratom, 121/66/EØF, og gjorde herved opmærksom på, at Paris var et af de tjenestesteder, for hvilke der kunne ydes boligtilskud, med tilføjelse om, at »man ønsker oplyst, om der er tjenestemænd, der evt. har ret til boligtilskud«.

39. Repræsentationen i Paris foretog sig intet i anledning af denne note, hvilket må undre, så meget mere som der er tale om en lille administrativ enhed med i alt kun elleve tjenestemænd.

40. III — Redegørelsen ovenfor må være tilstrækkelig til, at jeg allerede nu kan drage følgende konklusioner:

1) indgivelse af ansøgning om boligtilskud forudsætter ikke overholdelse af en udtrykkelig fastsat frist, idet Kommissio-

nens opfattelse — der hævdes grundet på vedtægtsmæssige frister, og går ud på, at en afgørelse om ydelse af tilskud får virkning fra begyndelsen af den måned, i hvilken ansøgningen om tilskud er indgivet — er grundløs;

2) der er principielt intet til hinder for at anerkende retten til tilskud med virkning fra en tidligere dato end datoen for ansøgningens indgivelse, når betingelserne i henhold til Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og forordningen fra 1966 er opfyldt, navnlig når for sen indgivelse af ansøgningen fuldt ud er begrundet i det konkret foreliggende tilfælde;

3) administrationen er forpligtet til i videst muligt omfang at kontrollere, at de betingelser, der vedrører hele det tidsrum, i hvilket retten til tilskuddet består, er opfyldt.

41. I øvrigt udleder jeg af det ovenfor omtalte »Vademecum« endnu et argument til støtte for disse konklusioner. Under punkt I »tidspunktet for erhvervelse af ret til ydelserne« hedder det, at »tidspunktet for erhvervelse af ret til tilskud... fastsættes efter Tiltrædelsesdatoen[4] (hvilken dato tidligst kan være forflyttelsens ikrafttrædelsesdato)«.

42. IV — De resultater, jeg er nået til, må bestemt få virkning for den annullationspåstand, der er nedlagt af tjenestemanden Marie-Catherine Guery i sag 177/86.

43. Denne tjenestemand har faktisk indgivet ansøgning om boligtilskud, endnu mens hun var bosat i Paris på et tidspunkt, hvor hun arbejdede i Kommissionen i denne by.

44. Administrationen har anerkendt, at betingelserne for ydelse af tilskud var opfyldt, og har derfor bevilget tilskuddet, samtidig med at den afslog at yde det med tilbagevirkende kraft.

45. Efter min mening må ansøgningen altså tages op til fornyet overvejelse, idet ydelse af tilskuddet skal ske med virkning fra bosættelsesdatoen, såfremt det kan fastslås, at betingelserne for at yde det var opfyldt fra denne dato.

46. V — For sagsøgeren i sag 176/86, Arlette Houyoux, forholder det sig noget anderledes.

47. Denne tjenestemand indgav nemlig først ansøgning seks måneder efter at hun havde fratrådt sin stilling i Paris og var genindtrådt i sin stilling i Bruxelles.

48. Imidlertid kan det efter min mening ikke, fordi der ikke er fastsat en frist for ansøgning om boligtilskud, uden videre fastslås, at adgangen hertil består ad eternum.

49. Dette følger af retsvishedsprincippet. Forholdt det sig ikke således, ville institutionerne uophørligt, og endog efter de berørte tjenestemænds fratræden kunne blive præsenteret for ansøgninger lang tid efter ophøret af de forhold, der begrunder dem.

50. Man må fornuftigvis kunne gå ud fra, at lovgiver principielt ikke har villet udstrække adgangen til at ansøge om det i artikel 14a i bilag VII til Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber omhandlede boligtilskud, således at denne adgang også skulle bestå efter udløbet af det tidsrum, for hvilket boligtilskuddet skulle ydes, og navnlig efter det tidspunkt, hvor tjenestemanden ikke længere gør tjeneste »på et sted, hvor boligforholdene anses for særlig vanskelige«, og tjenestemanden er overflyttet til et andet tjenestested og har fraflyttet sin tidligere bolig.

4 — Således fremhævet i den originale tekst.

51. Dette fremgår af ordlyden af nævnte artikel 14a og af forordningen til gennemførelse heraf, der begge gælder for tjenestemænd, der aktuelt »gør tjeneste på et sted, hvor boligforholdene anses for særlig vanskelige« og »i månedlig husleje betaler et beløb...«.

52. Det må kunne lægges til grund, at lovgiver ikke har haft den modsatte situation i tankerne, hvilket er naturligt på baggrund af den nødvendige kontrol og spørgsmålene vedrørende bevis for retten til boligtilskud.

53. I øvrigt fremgår det af den foreliggende sag, hvor upraktisk en anden løsning ville være, idet sagsøgeren Houyoux' lejekontrakt var bortkommet på et tidspunkt, hvor hun selv for mere end seks måneder siden var flyttet til Bruxelles.

54. Såfremt hovedreglen hermed kan anses for givet, må løsningen efter min mening kunne være en anden i særlige tilfælde.

55. Om et særligt tilfælde bliver der naturligvis tale, såfremt den tjenestemand, der har ret til tilskud, har været afskåret fra at ansøge om dette fristmæssigt på grund af force majeure, der har givet anledning til en i praksis uoverstigelig hindring, eller hvis tjenestemanden har været offer for en forsætlig eller groft uagtsom handling fra administrationens side (idet denne eksempelvis har givet urigtige oplysninger) med det formål eller den følge, at tjenestemanden ikke fristmæssigt har kunnet ansøge.

56. En tilsvarende situation vil imidlertid efter min mening også foreligge, såfremt administrationen, uden at der har været tale om en uoverstigelig eller absolut hindring (vedkommende tjenestemand har jo altid kunnet få oplysninger om sine rettigheder ad anden vej), har begået en alvorlig fejl, idet den ikke har udvist en adfærd, der, hvis den havde foreligget, ville have gjort det muligt for tjenestemanden at indgive ansøgning fristmæssigt.

57. På baggrund af samtlige sagens omstændigheder mener jeg, at det foreliggende tilfælde kan henføres til den således beskrevne type situationer.

58. For selv om administrationens »bistandspligt« eller »billighed« ikke nødvendigvis i forholdet til tjenestemændene indebærer, at den er forpligtet til præcist individuelt i hvert enkelt tilfælde at give tjenestemændene oplysninger om deres vedtægtsmæssige rettigheder efter at have udleveret dem et eksemplar af Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, må det i det foreliggende tilfælde bestemt antages, at Kommissionens repræsentation i Paris, hvem udbetalingen af tilskuddet påhvilede, af Bruxelles blev gjort opmærksom på betingelserne for at yde tilskuddet og modtog en formel og klar opfordring til at undersøge, hvilke tjenestemænd der evt. kunne oppebære boligtilskud.

59. Overraskende nok foretog repræsentationen sig intet i anledning af notatet fra Bruxelles. Såfremt den havde rettet sig efter det, ville sagsøgeren Houyoux i tide være blevet klar over, at hun skulle indgive ansøgning, før hun igen blev overflyttet til Bruxelles. Med elleve ansatte tjenestemænd har administrationen ikke kunnet sandsynliggøre, at der var vanskeligheder eller omstændigheder, der kunne begrunde denne fejl. Efter min mening har administrationen gjort sig skyldig i en grov tjenstlig fejl ved at undlade at handle efter modtagelsen af instrukser herom, således at dens adfærd kunne medføre og også faktisk har medført, at en tjenestemand led økonomisk skade.

60. Såfremt administrationen ikke havde handlet culpøst, ville sagsøgeren Houyoux afgjort ikke i dag være anderledes stillet end sagsøgeren Guery. Herefter vil det efter min mening være ubilligt at gøre forskel på de to sagsøgere.

61. For mig følger det ikke blot af tilsidesættelsen af god forvaltningsskik, men også af billighedsprincippet, at sagsøgeren Houyoux efter de konkret foreliggende omstændigheder — Houyoux er fortsat ansat i Kommissionen — tilkendes ret til boligtilskud fra datoen for hendes bosættelse i Paris og til det tidspunkt, hvor hun fratrådte sin stilling dér, såfremt hun over for ansættelsesmyndigheden godtgør, at alle betingelser for at få dette tilskud udbetalt har været opfyldt.

62. Til støtte for det resultat, jeg her er nået til, må det *i en vis udstrækning* være retmæssigt at henvise til Domstolens dom i Richez-Parise-sagen [5], som sagsøgernes advokat har citeret i retsmødet. Ganske vist lader paralleliteten sig ikke fuldt ud gennemføre, da den foreliggende sag ikke rejser spørgsmål om påbegyndelse af en ny frist, inden for hvilken sagsøgerne kunne rejse et krav, de havde undladt at gøre gældende efter de oplysninger, de havde fra administrationen, og som var grundet på en forkert fortolkning af forordningerne. I nævnte sag var påbegyndelsen af en ny frist det middel, Domstolen betjente sig af for at holde sagsøgerne (der havde rejst krav om erstatning) skadesløse, idet de herved blev stillet som om administrationen ikke havde begået en tjenstlig fejl. Denne fejl (»den tjenstlige fejl«) gik i følge Domstolen ikke nødvendigvis ud på antagelsen af en urigtig fortolkning og meddelelse af fejlagtige oplysninger, men snarere på en for sen berigtigelse af disse oplysninger, uden hvilken sagsøgerne ville have kunnet træffe en beslutning og gøre deres rettigheder gældende rettidigt.

63. I det foreliggende tilfælde går den tjenstlige fejl efter min mening ud på undladelsen af at give oplysninger overhovedet, og der er som nævnt tale om en klar og udtalt fejl, der har betydet undladelsen af at følge instrukser, der var ganske klare. Som følge af denne fejl (der vidner om svigtende omhu ved opfyldelsen af pligter over for tjenestemændene) fik sagsøgerne desuden ikke lejlighed til at blive bekendt med og gøre deres rettigheder gældende tidligere (selv om der ikke i den forbindelse kan tales om egentlige klagefrister).

64. Under alle omstændigheder bliver der efter min mening i begge sager tale om at fremhæve et billighedskrav som grundlag for vedtagelsen af identiske løsninger.

65. Sagsøgeren Houyoux har vel problemer med at bevise, at betingelserne for hendes ret til tilskuddet er opfyldt; men det er først og fremmest Kommissionen, der inden for rammerne af sine kontrolbeføjelser må vurdere det bevis, der er fremlagt, med henblik på en afgørelse om ydelse af det omhandlede tilskud.

66. På den anden side mener jeg ikke, at der i denne sag er grund til uden videre at anvende de oplysninger, der findes i punkt 9, a), i »Vademecum« (boligtilskuddets størrelse fastsættes »ved fremlæggelse af underskrevet lejekontrakt« og den kompetente afdeling »skal høres om den aftalte leje, før kontrakten underskrives«), som sagsøgte har henvist til i duplikken. Som tidligere nævnt gælder disse oplysninger et andet tilskud og findes i et dokument — nemlig »Vademecum« — der har en rent oplysende og ikke retsanordnende karakter.

67. VI — På baggrund af det anførte finder jeg det ufornødent at komme ind på de

5 — Domstolens dom af 28. maj 1970 i de forenede sager 19, 20, 25 og 30/69, Richez-Parise mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 59.

grunde, sagsøgerne subsidiært har fremført vedrørende tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, bl. a. princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, billighedsprincippet og princippet om fordelende retfærdighed, samt reglerne om ansættelsesmyndighedens bistandspligt og pligt til billighed.

68. VII — Sagsøgerne har yderligere påstået sig tilkendt morarente med 8% p. a. fra hver enkelt boligtilskudsydelses forfaldsdag, til betaling sker.

69. På baggrund af Domstolens praksis er betingelserne for at give sagsøgerne medhold i dette krav i alt væsentligt opfyldt.

70. For fællesskabsretten indeholder ganske vist ikke bestemmelser om morarenter, men Domstolen har, da den første gang tog stilling til problemet herom i Campolongo-dommen [6] i princippet anerkendt, at institutionerne ved forsinkelse med udbetaling af de tjenestemændene tilkommende beløb er forpligtet til at betale morarenter.

71. Det krav, der i Domstolens tidligere praksis [7] blev stillet om en »særlig culpøs« adfærd eller om en »grov fejl« fra institutionernes side over for tjenestemændene er tilmed senere blevet opgivet, idet forpligtelsen til at betale morarenter udspringer af, at der objektivt foreligger en forsinkelse (det påhviler debitor at godtgøre, at han har gjort alt, hvad der stod i hans magt for at undgå forsinkelsen) uden hensyn til, om det godtgøres, at kreditor på en eller anden måde har lidt tab [8].

72. I øvrigt forekommer det mig, at administrationens fejl i det foreliggende tilfælde er tilstrækkelig bevist. I øvrigt er Kommissionens skyld forfalden og »kan bestemmes på grundlag af objektivt fastlagte kriterier« [9], således at tilkendelsen af morarenter er begrundet. Kommissionen har i øvrigt efter anmodning fra Domstolen fremlagt en nøjagtig opgørelse over de beløb, der i alt skyldes sagsøgerne i boligtilskud.

73. VIII — Vedrørende rentesatsen, kan der efter min mening passende i overensstemmelse med de fleste domme, Domstolen [10] tidligere har afsagt, fastsættes en rente på 6%, med virkning fra datoen for sagsøgernes indgivelse af ansøgninger, på hvilken dato boligtilskuddene skulle have været udbetalt, såfremt Kommissionen havde anvendt loven rigtigt [11].

6 — Domstolens dom af 15. juli 1960 i de forenede sager 27 og 39/59, Campolongo mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 193.

7 — Domstolens dom af 20. februar 1975 i sag 21/74, Airola mod Kommissionen, Sml. s. 221; dom af 26. februar 1976 i sag 101/74, Kurrer mod Rådet, Sml. s. 259; dom af 1. juli 1976 i sag 58/75, Sergy mod Kommissionen, Sml. s. 1139; dom af 13. oktober 1977 i sag 106/76, Deboeck mod Kommissionen, Sml. s. 1623, og dom af samme dato i sag 14/77, Van den Branden mod Kommissionen, Sml. s. 1683.

8 — Domstolens dom af 16. marts 1978 i sag 115/76, Leonardini mod Kommissionen, Sml. s. 735; dom af 13. juli 1978 i sag 114/77, Jacquemart mod Kommissionen, Sml. s. 361; dom af 16. oktober 1980 i de forenede sager 63 og 64/79, Boizard mod Kommissionen, Sml. s. 2975; dom af 5. februar 1981 i sag 40/79, P. mod Kommissionen, Sml. s. 361; dom af 2. juli 1981 i sag 185/80, Garganese mod Kommissionen, Sml. s. 1785; dom af 18. marts 1982 i sag 103/81, Chaumont-Barthel mod Parlamentet, Sml. s. 1003; dom af 6. oktober 1982 i sag 9/81, Williams mod Revisionsretten, Sml. s. 3301; dom af 5. maj 1983 i sag 785/79, Pizziolo mod Kommissionen, Sml. s. 1343; dom af 20. marts 1984 i forenede sager 75 og 117/82, Razzouk mod Kommissionen, Sml. s. 1509; dom af 15. januar 1985 i sag 158/79, Carpentier mod Kommissionen, i de forenede sager 532, 534, 567, 600, 618, 660/79 og sag 543/79, Amesz m. fl. mod Kommissionen og i sag 737/79, Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 39, 56 og 72.

9 — Dom af 30. september 1986 i sag 174/83, Amman m. fl. mod Rådet, Sml. s. 2647.

10 — Jfr. Jacquemart-, Garganese-, Chaumont-Barthel-, Williams-, Pizziolo-, Razzouk- og Carpentier-dommene.

11 — Jfr. Sercy- Jacquemart-, Pizziolo-, Razzouk- og Carpentier-dommene. Dog mener jeg, at der i det foreliggende tilfælde må tages hensyn til datoerne for ansøgningernes indgivelse i overensstemmelse med artikel 90, stk. 1, i Vedtægten for Tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ikke til datoerne for indgivelse af klage i medfør af artikel 90, stk. 2.

74. IX — På bag grund af det anførte foreslår jeg Domstolen,

1) at annullere Kommissionen afgørelser forkyndt henholdsvis den 14. november og den 16. oktober 1985 i det omfang, sagsøgernes ansøgninger om boligtilskud ikke heri for de tilbagelagte perioder er helt eller delvis imødekommet;

2) at pålægge Kommissionen at foretage en ny behandling af ansøgningerne vedrørende de tidligere perioder og at udbetale sagsøgerne boligtilskud for dem med virkning fra bosættelsesdatoen og på betingelse af, at det fastslås, at alle betingelser ifølge forordningerne fra 1966 i den forbindelse er opfyldt;

3) såfremt disse forslag følges, at dømme Kommissionen til betaling af morarente 6% p. a. af de omhandlede beløb, med virkning fra datoen for indgivelse af ansøgningerne om boligtilskud;

4) at pålægge Kommissionen at betale sagens omkostninger, idet Kommissionen i alt væsentligt har tabt sagen.