På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

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

Koopmans Bosco Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

T. Koopmans
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 21. JUNI 1984 [1]

Høje Domstol.

Artikel 14, stk. 1, i tjenestemandsvedtægtens bilag VII bestemmer:

»En tjenestemand, der på grundlag af de opgaver, der er overdraget ham, regelmæssigt har repræsentationsudgifter, kan af ansættelsesmyndigheden få tildelt en fast godtgørelse for disse tjenesteudlæg; beløbets størrelse fastlægges af ansættelsesmyndigheden.

I særlige tilfælde kan ansættelsesmyndigheden desuden beslutte, at institutionen overtager en del af tjenestemandens boligudgifter.«

1 — Oversat fra engelsk.

Sagsøgeren i denne sag var leder af presse- og informationskontoret ved Fællesskabernes delegation i Washington i perioden 1. oktober 1974 - 31. december 1982. Der er ingen tvivl om, at han i den egenskab regelmæssigt havde repræsentationsudgifter på grundlag af de opgaver, der var overdraget ham, og at ansættelsesmyndigheden kunne tildele ham en godtgørelse og anse hans tilfælde for et særligt tilfælde, således at betaling kunne ske i henhold til artikel 14, stk. 1, andet afsnit. I hele perioden krævede han et månedligt beløb svarende til udgiften til leje af bolig, og fremsendte kopier af lejekontrakter til ansættelsesmyndigheden i Bruxelles. Det samlede beløb, som udbetaltes fra den 1. januar 1975, androg 1 115 552 belgiske francs. I 1982 bragte generaldirektoratet for personale i Bruxelles i erfaring, at det hus, som sagsøgeren beboede, fra ovennævnte tidspunkt var blevet købt af et selskab, som, bortset fra en enkelt aktie, ejedes af sagsøgeren, og at selskabet udlejede huset til sagsøgeren.

Kommissionen var af den opfattelse, at sagsøgeren ikke i realiteten havde betalt husleje; da han måtte være vidende om, at det var Kommissionens politik ikke at betale godtgørelse for boligudgifter, bortset fra »husleje«, således at han ikke var berettiget til at oppebære det beløb, han havde fået udbetalt, skulle beløbet tilbagesøges ved fradrag i beløb, som Kommissionen i øvrigt var ham skyldig, når han fratrådte tjenesten.

Da han ikke modtog svar på den klage, han i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, indgav den 25. januar 1983 over beslutningen om at fradrage ovennævnte beløb, anlagde han nærværende sag den 14. oktober 1983 i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 91.

Kommissionen har ikke fremført en egentlig indsigelse herom, men har rejst det spørgsmål, om sagen er rettidig anlagt. Kommissionen har erkendt, at hvis sagsøgeren kan påberåbe sig bestemmelserne i Domstolens procesreglement med hensyn til forlængelse af procesfristerne under hensyn til afstanden, er sagen rettidig anlagt. Hvis ikke — har Kommissionen anført — er stævningen ikke blevet indgivet senest tre måneder efter udløbet af fristen på fire måneder fra den 16. februar 1983, da klagen blev registreret på Kommissionens generalsekretariat. På det pågældende tidspunkt boede sagsøgeren i De forenede Stater, mens hans advokat har kontor i Bruxelles.

Efter min opfattelse er det åbenbart, at det er sagsøgerens faste opholdssted og ikke hans advokats kontor, der er afgørende for en eventuel forlængelse af procesfristen under hensyn til afstanden (jfr. sag 28/65, *Kommissionen* mod *Fonzi*, Sml. 1965-1968, s. 321), og at forlængelsen i henhold til procesreglementets bilag II omfatter sager, der er anlagt i medfør af tjenestemandsvedtægten (jfr. sag 31/72, *Angelini* mod *Europa-Parlamentet*, Sml. 1973, s. 403, på s. 409). Efter min opfattelse kan sagen derfor tages under realitetspåkendelse.

Da sagsøgeren oprindelig kom til Washington, betalte han leje af en bolig, som han lejede af en tredjemand, og der er ingen tvivl med hensyn til godtgørelsen i den forbindelse. På det tidspunkt var huslejeniveauet meget højt. Han var af den opfattelse, tilsyneladende støttet af den assisterende delegationsleder for Kommissionens delegation i Washington, at det ville være en god idé at købe ved hjælp af et optaget lån. Den assisterende delegationsleder havde kendskab til og godkendte, at der blev stiftet et selskab, som købte huset, og udlejede det til sagsøgeren, og sagsøgeren har oplyst, at det skete med delegationslederens udtrykkelige godkendelse, og at assistenterne for generaldirektørerne i GD I og GD X havde kendskab hertil. Den husleje, der blev betalt i henhold til leje-

kontrakten, blev herefter krævet godtgjort i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 14. Sagsøgeren har efterfølgende oplyst, at ordningen blev meddelt delegationslederens efterfølger i begyndelsen af sagsøgerens tjenesteperiode.

Efter det oplyste blev en kopi af lejekontrakten af 1. januar 1975, hvorefter den månedlige leje androg 750 USD, sendt den 28. april 1976 efter flere rykkere. Samme dag sendtes endnu en lejekontrakt, dateret den 25. april 1976 og omfattende en periode på 2 år med en månedlig leje af 1 200 USD hvilket beløb »en uvildig skønsmand fandt rimelig«. Ved efterfølgende lejekontrakter forlængedes lejemålet til samme husleje.

Som sin første indsigelse har Kommissionen påpeget, at der i henhold til artikel 14 kun kan betales en godtgørelse med hensyn til husleje, således at et bidrag til delvis dækning af udgiften til anskaffelse af en bolig ville være at gå ud over bestemmelsen. Efter min opfattelse er dette ikke en korrekt fortolkning af artikel 14. Den anvendte formulering er ikke »leje af bolig« men »boligudgift«. Udtrykket »boligudgift« er efter min opfattelse videre end »husleje« og betyder, at der kan betales en godtgørelse til dækning af udgiften til bolig, som ikke nødvendigvis skal være husleje. Udtrykket skal ses i modsætning til udtrykket »boligtilskud« i artikel 14a. Den franske version af artikel 14 støtter denne fortolkning af selve artikel 14, idet der her tales om »frais de logement« som efter min opfattelse også er videre end »loyer« eller »prix de location« selv om det må bemærkes, at der i artikel 14a tales om »indemnité de logement«

Sagsøgeren har anført, at hvis denne fortolkning af artikel 14 er korrekt, kan Kommissionen ikke tilbagesøge beløbet i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 85, idet intet beløb er udbetalt fejlagtigt. Uanset om fortolkningen er rigtig, har Kommissionen ikke noget tilbagesøgningskrav, idet Kommissionen ikke kan bevise, at han var klar over (det vil sige at han har haft kendskab til), at »beløbet er udbetalt fejlagtigt« eller at »fejlen. . .var så åbenbar, at han burde have kendt den« Under alle omstændigheder havde han rimelig grund til at antage, at han var berettiget til de udbetalte beløb på grund af, at hans overordnede i Washington havde kendskab til og godkendt ordningen, på grund af, hvad der efter hans opfattelse er den rigtige eller i hvert fald en rimelig fortolkning af artikel 14, og på grund af, at han vidste, at andre tjenestmænd, som ejede deres bolig, havde fået udbetalt godtgørelser.

Heroverfor har Kommissionen anført, at artikel 14 efter en fast fortolkning kun har omfattet leje mellem lejer og udlejer, og at bestemmelsen er anvendt i overensstemmelse hermed. I de tilfælde, hvor der er udbetalt en godtgørelse med hensyn til en bolig, som tjenestemanden ejede, er udbetalingerne blevet bragt til ophør, når Kommissionen blev bekendt hermed. Den i artikel 14 omtalte ansættelsesmyndighed er generaldirektøren for personale (GD IX). Kun han kan give tilladelse til, at der udtales godtgørelse; lederen af Washington-delegationen havde ingen beføjelse i den henseende og kunne heller ikke gøre undtagelser fra GD IX's praksis og politik. Desuden blev det gjort helt klart for sagsøgeren, at der kun kunne udbetales godtgørelse til dækning af husleje. Den 9. september 1974, det vil sige inden han tiltrådte tjenesten, meddelte direktøren for personale i Bruxelles sagsøgeren: »Vi betaler forskellen mellem Deres husleje i Washington og en teoretisk husleje i

Bruxelles«. I en skrivelse, der samtidig blev sendt, hedder det, at Andrew Mulligan er berettiget til en godtgørelse for boligudgiften, som dog ikke kan »fastsættes, før vi har en kopi af lejekontrakten ... huslejen må være rimelig«. Godtgørelsen »svarer til forskellen mellem den faktiske husleje i Washington og en teoretisk husleje i Bruxelles«. Generaldirektøren for personale bekræftede i skrivelse af 4. december 1974, at sagsøgeren var berettiget til en huslejegodtgørelse, og fortsatte: »Vi skal gøre Dem opmærksom på, at De øjeblikkeligt skal underrette administrationen om enhver ændring i Deres forhold, som måtte have betydning for udbetalingen af den pågældende godtgørelse«

Den 20. december 1976 fik sagsøgeren meddelelse om interne tjenstlige instrukser, der skulle gennemføres med virkning fra 1. januar 1976. Ud fra de nævnte instrukser og de forklarende bemærkninger er det klart, at godtgørelsen i henhold til artikel 14 omfatter husleje. Instrukserne indeholder ingen holdepunkter for, at der kan foretages udbetalinger på andet grundlag. Samtidig fik han besked om, at han skulle give meddelelse om enhver ændring i hans forhold, som kunne have betydning for udbetalingen af godtgørelsen. Endnu en version af de interne instrukser blev udsendt den 17. december 1980 og tilsyneladende også sendt til ham. Også her fremgår det, at godtgørelsen vedrører husleje.

I hele perioden omtales der i de skrivelser, som han modtog fra GD IX, kun husleje, og det indskærpedes hyppigt over for ham, at han skulle give meddelelse om enhver ændring i sine forhold.

Det taler til fordel for sagsøgeren, at delegationslederen ud fra det oplyste utvivlsomt var af den opfattelse, at de opgaver, der var overdraget sagsøgeren, kunne danne grundlag for en fast godtgørelse af repræsentationsudgifter og en godtgørelse af boligudgiften; at han åbent havde fortalt den assisterende delegationsleder og delegationslederen, at han betalte husleje til et selskab, som han ejede, med henblik på at kræve godtgørelsen udbetalt; at huslejen var rimelig og givetvis har været mindre end den leje, han skulle have betalt for en passende bolig, som han lejede på det frie marked og utvivlsomt mindre end det kostede ham at afdrage det lån, han optog for at købe huset. Det er desuden klart, at der ikke blev indledt disciplinær forfølgning mod ham på grundlag af det passerede, og jeg må heraf udlede, at man ikke fandt det hensigtsmæssigt at gøre det.

På den anden side er det ud fra de ovenfor omtalte dokumenter efter min opfattelse klart, at sagsøgeren vidste eller må antages at have vidst, at ansættelsesmyndigheden i relation til artikel 14 var generaldirektøren for personale. Kun han kunne give tilladelse til udbetaling af godtgørelsen, selv om delegationslederen kunne fremkomme med henstillinger med hensyn til spørgsmålet om det rimelige i at udbetale nogen godtgørelse overhovedet og det rimelige i at udbetale den pågældende godtgørelse. Jeg mener også, at selv om Kommissionen har fortolket artikel 14's rækkevidde forkert, var generaldirektøren for personale på grund af det skøn, som artiklen hjemler, kun beføjet til at indrømme godtgørelser med hensyn til husleje. Det fremgik klart af de dokumenter, sagsøgeren modtog, at det var Kommissionens praksis kun at betale for husleje, hvilket han da også selv har indrømmet. Jeg er ikke enig i

hans argument om, at hans tilfælde var et særligt tilfælde, som ikke var omfattet af den almindelige praksis på grund af delegationslederens godkendelse. Hvis han selv havde ønsket at være et særligt tilfælde, burde han have kontaktet og søgt at opnå en godkendelse fra generaldirektøren for personale. Han har tydeligvis ikke på noget tidspunkt givet meddelelse om ændring af forholdene fra den oprindelige lejekontrakt, hvor en tredjemand var part, og den private ordning, som indebar, at han lod et selskab købe huset og derefter udleje det til ham selv.

På grundlag af de dokumenter, han modtog, var han efter min opfattelse klar over, at der ikke var grundlag for at foretage andre udbetalinger end af husleje, idet GD IX kun tillod godtgørelse i forbindelse med husleje; subsidiært var det så åbenbart, at han ikke kunne være uvidende herom.

Det har sikkert været ganske fornuftigt at købe et hus; måske ville det have været særdeles fornuftigt, om GD IX havde imødekommet en anmodning om godtgørelse til dækning af udgifterne til finansiering af huskøbet, hvis sagsøgeren var fremkommet med en sådan anmodning. Forholdet er imidlertid det, at selv om han åbent fortalte om det i Washington, og dér fik opbakning, viser den omstændighed, at der blev stiftet et selskab og foretaget det nødvendige med hensyn til en huslejekontrakt, således at han kunne kræve husleje godtgjort, at han var klar over, at han kun ville få udbetalt godtgørelsen i forbindelse med husleje og ikke i forbindelse med udgiften til køb af et hus. Dette sidste var faktisk, hvad han søgte at opnå; han vidste eller kunne bestemt ikke have været uvidende om, at han ikke ville modtage nogen godtgørelse, medmindre han fik speciel tilladelse fra GD IX, hvilket han aldrig søgte om eller fik.

I økonomisk henseende kunne det have været en god idé at købe snarere end at leje, og for sagsøgeren er resultatet uheldigt, men efter min opfattelse har han ikke bevist, at Kommissionen ikke var berettiget til at tilbagesøge beløbet i medfør af artikel 85. Jeg mener derfor, at Kommissionen bør frifindes.

Efter min opfattelse bør han afholde sine egne omkostninger. Jeg mener ikke, at man kan sige, at han har handlet på en sådan måde, at han unødvendigt eller af ond vilje har forvoldt Kommissionen udgifter som sagsøgt. Hans påstande er ikke »grundløse krav« (jfr. sag 54/77, *Herpels* mod *Kommissionen*, Sml. 1978, s. 585, på s. 600), idet hans fortolkning af artikel 14 var korrekt, og han — på baggrund af de overbevisende argumenter, hans advokat har fremført — var berettiget til at få sagen undersøgt. Jeg mener følgelig, at hver part bør bære sine omkostninger.