FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 27. januar 1998 *

1. Ved appelskrift af 12. februar 1997 har Kommissionen anfægtet dommen, som Retten i Første Instans afsagde den 12. december 1996 i sagen Lozano Palacios mod Kommissionen [1].

Med appellen tilsigtes en delvis ophævelse af dommen. Kommissionen kritiserer Retten for uden føje at have annulleret afgørelsen af 12. april 1994, for så vidt som María Lidia Lozano Palacios, der er tjenestemand og arbejder i GD XXI, herved fik afslag på bosættelsespenge som omhandlet i artikel 5 i bilag VII til vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«).

2. Lozano Palacios, der er spansk statsborger og forhenværende tjenestemand i det spanske Socialministerium, arbejdede i Bruxelles i en periode på i alt to år og ni måneder (fra den 1.5.1991 til den 15.2.1994) som udstationeret national ekspert ved Kommissionens tjenestegrene. Efter at have bestået prøverne i forbindelse med en almindelig udvælgelsesprøve blev hun den 10. marts 1994 udnævnt til tjenestemand på prøve i Kommissionen med tjenestested i Bruxelles.

3. Ved afgørelse af 12. april 1994 fastsatte Kommissionen Bruxelles som tjenestemandens indkaldelsessted og hjemsted og gav hende afslag på bosættelsespenge, godtgørelse af flytteudgifter og dagpenge. Hun fik derimod tildelt udlandstillægget. Hun indgav en klage, der blev afvist ved afgørelse af 11. november 1994; senere blev Albacete (Spanien) fastsat som hendes hjemsted. Den 8. december 1994 blev Lozano Palacios fastansat med virkning fra den 16. november 1994.

4. Den 16. februar 1995 anlagde appelindstævnte sag ved Retten til prøvelse af Kommissionens afgørelse af 12. april 1994. Hun påstod med søgsmålet annullation af afslaget på at tildele hende bosættelsespenge, godtgørelse af flytteudgifter og dagpenge; hun påstod endvidere Kommissionen tilpligtet at betale disse ydelser.

5. Ved dom af 12. december 1996 annullerede Retten Kommissionens afgørelse i det omfang, der deri meddeltes Lozano Palacios afslag på bosættelsespenge. Retten tilpligtede endvidere Kommissionen at betale bosættelsespengene med tillæg af 8% p.a. i morarenter. I øvrigt blev Kommissionen frifundet. Kommissionen har således appelleret den del

* Originalsprog: italiensk.

1 — Sag T-33/95, Sml. Pers. II, s. 1535.

af dommen, hvori Lozano Palacios fik medhold i sine argumenter.

6. Retten begrundede den delvise annullation af Kommissionens afgørelse med henvisning til ordlyden af og formålet med artikel 5 i bilag VII til vedtægten, som er den bestemmelse, der hjemler bosættelsespenge.

7. Det bestemmes i artikel 5, stk. 1: »En fastansat tjenestemand, der opfylder de betingelser, der stilles for at få udbetalt udlandstillægget, eller som kan bevise, at han for at opfylde forpligtelserne i henhold til artikel 20 i vedtægten har måttet skifte bopæl, har krav på bosættelsespenge; disse udgør to måneders grundløn for tjenestemænd, som har ret til husstandstillæg, og en måneds grundløn for tjenestemænd, som ikke har ret til husstandstillæg.«

Det bestemmes videre i stk. 3, andet afsnit, i samme artikel: »Bosættelsespengene udbetales, når det er bevist, at tjenestemanden og, hvis han har ret til husstandstillæg, også hans familie, har taget bopæl på det sted, hvor han gør tjeneste.«

8. Retten bemærkede, at artikel 5, stk. 1, i vedtægtens bilag VII bestemmer, at en tjenestemand for at have krav på bosættelsespenge skal opfylde én af følgende to alternative betingelser: enten opfylde de betingelser, der stilles for at få udbetalt udlandstillægget, eller bevise, at han for at opfylde forpligtelserne i henhold til vedtægtens artikel 20 har måttet skifte bopæl.

Udlandstillægget, som artikel 5 henviser til, gives i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i samme bilag til den »tjenestemand, der ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område han gør tjeneste, og i den femårsperiode, der udløber seks måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på statens europæiske område; ved anvendelsen af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation«.

Det fremgår af Rettens praksis, at udlandstillægget har til formål at kompensere for de ulemper, som en tjenestemand har, der ikke kan antages at have skabt en varig forbindelse med tjenestelandet før sin udnævnelse [2]. I medfør af denne bestemmelse til-

2 — Dom af 22.3.1995, sag T-43/93, Lo Giudice mod Parlamentet, Sml. Pers. II, s. 189, præmis 36.

delte Kommissionen følgelig Lozano Palacios udlandstillæg.

9. Efter Rettens opfattelse følger det af selve ordlyden af artikel 5, stk. 1, i bilag VII, at Lozano Palacios også har krav på bosættelsespenge. Det fremgår nemlig af denne bestemmelse, at en tjenestemand, der er berettiget til udlandstillægget, i og dermed tillige har krav på bosættelsespenge, uden at det er nødvendigt at bevise, at han har måttet skifte bopæl. Ifølge Retten skal tjenestemanden dernæst ikke fremlægge dokumentation for faktiske udgifter, idet bosættelsespenge tildeles som et fast beløb [3].

10. I den anfægtede dom begrunder Retten endvidere annullationen af afgørelsen med henvisning til formålet med bosættelsespenge. Efter at have bemærket, at den sidstnævnte ydelse tildeles en fastansat tjenestemand og ikke en tjenestemand på prøve, og at den, der oppebærer ydelsen, i almindelighed allerede er bosat på tjenestestedet, fastslår Retten, at bosættelsespenge netop har til formål at kompensere for byrderne for en tjenestemand, der — efter at være blevet behørigt fastansat og følgelig skal overgå fra en usikker status til en endelig status — skal blive integreret på tjenestestedet fast og varigt i et ubestemt, men væsentligt tidsrum [4]. Det er derfor rimeligt at lægge til grund, at en tjenestemand, som må oprette en varig bolig, vil have yderligere udgifter med henblik på indretningen af en bolig, der er egnet til et ophold af længere varighed, hvilke udgifter han derimod ikke var nødt til at afholde, så længe hans stilling fortsat var usikker.

11. Kommissionen har under den for Domstolen indbragte appel anfægtet den fortolkning af bestemmelserne i bilaget, som Retten har anlagt. Efter Kommissionens opfattelse følger det af de bestemmelser, som bilagets artikel 5 indgår i, at løsningen må være en anden. Artikel 71 i vedtægten, som henviser til bilag VII, bestemmer, at tjenestemanden har krav »på godtgørelse af de udgifter, han har haft i forbindelse med sin tiltrædelse«. Hertil kommer, at afdeling 3 i bilag VII, der omfatter bestemmelserne vedrørende bosættelsespenge, har overskriften »Godtgørelse af udgifter«: Der er således tale om bestemmelser, som efter Kommissionens opfattelse bekræfter, at den eneste mulige fortolkning af artikel 5 er, at bosættelsespenge alene ydes for udgifter, der, hvis de ikke er faktisk afholdt, i det mindste kan formodes at være det. For så vidt angår den foreliggende sag, hvor Lozano Palacios havde boet i længere tid i Bruxelles, kunne det på ingen måde formodes, at hun havde måttet afholde udgifter som følge af sin bosættelse på tjenestestedet.

3 — Til støtte for denne opfattelse henviser Retten til sin dom af 30.1.1990, sag T-42/89, Yorck von Wartenburg mod Parlamentet, Sml. II, s. 31, præmis 21, 22 og 23.

4 — Jf. dom af 9.11.1978, sag 140/77, Verhaaf mod Kommissionen, Sml. s. 2117, præmis 18.

Det er således Kommissionens opfattelse, at der ikke automatisk kan ydes bosættelsespenge til den, der får udbetalt udlandstillæg. En tjenestemand, som gør krav på denne ydelse, skal tværtimod bevise, at han har måttet afholde udgifter. Denne fortolkning af bestemmelserne i bilaget er den eneste, der er i overensstemmelse med formålet med denne ordning og forenelig med princippet om en forsvarlig forvaltning af de offentlige midler såvel som med forbuddet mod ugrundet berigelse.

12. Lad mig med det samme sige, at de af Kommissionen fremførte argumenter til støtte for den delvise ophævelse af Rettens dom ikke er overbevisende. Jeg mener tværtimod, at Retten har begrundet sin afgørelse rigtigt og relevant, og det såvel når den henviser til de pågældende bestemmelsers ordlyd, som når den henviser til ordningens formål.

13. Jeg skal for det første henvise til den overordentligt klare ordlyd af artikel 5, stk. 1, i bilag VII til vedtægten. Denne bestemmer, at en fastansat tjenestemand, der opfylder de betingelser, der stilles for at få udbetalt udlandstillægget, *har krav* på bosættelsespenge. Når Kommissionen har anerkendt, at Lozano Palacios opfylder de betingelser, der stilles for at få udbetalt udlandstillægget, siger det sig selv, at hun også skal tildeles bosættelsespenge. Efter min mening kan dette resultat ikke afkræftes med henvisning til artikel 5, stk. 3, der blot angiver den konkrete fremgangsmåde ved udbetalingen af den pågældende ydelse. Tværtimod bekræfter selve ordlyden af den sidstnævnte bestemmelse efter min opfattelse, at bosættelsespenge udbetales automatisk, idet ydelsen simpelthen udbetales, »når det er bevist, at tjenestemanden ... har taget bopæl på det sted, hvor han gør tjeneste«. Efter bestemmelsens klare affattelse er der herefter ingen tvivl om rækkevidden af artikel 5, stk. 1.

14. Jeg finder for det andet, at Retten har argumenteret helt fyldestgørende ved at henvise til den omstændighed, at overgangen fra at være midlertidigt bosat, hvilket Lozano Palacios pr. definition var som udstationeret national ekspert ved Kommissionen, til en fast bosættelse, som bliver endelig som følge af hendes tiltrædelse som EF-tjenestemand, ikke kan undgå at have givet anledning til yderligere udgifter med henblik på indretning af en bolig, der er egnet til et ophold af længere varighed. Det fremgår klart, når man sammenholder bestemmelserne i bilag VII, artikel 4 og 5, at den omtvistede ydelse skal dække sådanne supplerende udgifter, selv om tjenestemanden ikke nødvendigvis må skifte bopæl i forbindelse med bosættelsen [5].

5 — Udlandstillægget, som, når det er tildelt, i og dermed giver ret til bosættelsespenge, gives nemlig også til en tjenestemand, som har boet i under fem år i den stat, på hvis område han gør tjeneste; tillægget gives tillige til en tjenestemand, der har boet i denne stat i en længere periode, men dette skyldes, at han har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation.

15. Det skal endelig bemærkes, at det resultat, Retten er nået til, ses at være i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter formålet med bosættelsespenge er at gøre det muligt for tjenestemanden at afholde de udgifter, der uundgåeligt opstår som følge af hans integration i et nyt miljø i et ubestemt, men væsentligt tidsrum [6]. For så vidt angår den foreliggende sag er det klart, at det først er fra fastansættelsen, at tjenestemanden befinder sig i en situation, hvor hun må påregne et ophold af ubestemt varighed på det sted, hvor hun udfører sit arbejde.

16. I lyset af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste den appel, som Kommissionen har iværksat til prøvelse af Rettens dom af 12. december 1996 i sagen Lozano Palacios mod Kommissionen (sag T-33/95); jeg foreslår endvidere, at det pålægges appellanten at betale sagsomkostningerne, herunder de omkostninger, som appelindstævnte har afholdt i forbindelse med appelsagen.

6 — Jf. dommen i sagen Verhaaf mod Kommissionen, nævnt ovenfor i note 4, præmis 18.