FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 27 januari 1998 *

1. Kommissionen överklagade den 12 februari 1997 den dom som förstainstansrätten meddelade den 12 december 1996 i målet Lozano Palacios mot kommissionen. [1]

I överklagandet yrkas att domen skall upphävas till viss del. Kommissionen hävdar att förstainstansrätten med orätt ogiltigförklarade beslut av den 12 april 1994 i den mån detta innehåller en vägran att bevilja Lozano Palacios, tjänsteman med anställning vid GD XXI, bosättningsbidrag i enlighet med artikel 5 i bilaga VII till Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

2. Maria Lidia Lozano Palacios, som är spansk medborgare och som vid den aktuella tidpunkten var tjänsteman vid det spanska socialministeriet, arbetade i Bryssel under en period om sammanlagt två år och nio månader (från och med den 1 maj 1991 till och med den 15 februari 1994) i egenskap av utsänd nationell expert med förordnande vid kommissionen. Då hon bestod ett allmänt uttagningsprov anställdes hon den 10 mars 1994 som provanställd tjänsteman vid kommissionen med placering i Bryssel.

3. Kommissionen fastställde genom beslut av den 12 april 1994 att Bryssel skulle anses vara tjänstemannens rekryterings- och ursprungsort, vilket innebar en vägran att bevilja henne bosättningsbidrag, ersättning för flyttkostnader och dagtraktamente. Däremot beviljades hon utlandstillägg. Ett klagomål som den berörda inlämnade mot detta beslut avslogs genom beslut av den 11 november 1994, sedan fastställdes ursprungsorten till Albacete (Spanien). Kommissionen beslutade den 8 december 1994 att Maria Lidia Lozano Palacios skulle bli fast anställd med verkan från och med den 16 november 1994.

4. Maria Lidia Lozano Palacios överklagade kommissionens beslut av den 12 april 1994 vid förstainstansrätten genom ansökan som inkom den 16 februari 1995. Talan rörde ogiltigförklaring av det beslut genom vilket hon vägrades bosättningsbidrag, ersättning för flyttkostnader och dagtraktamente. Klaganden yrkade även att kommissionen skulle förpliktas att utbetala dessa förmåner.

5. Förstainstansrätten ogiltigförklarade i dom av den 12 december 1996 kommissionens beslut i den del Maria Lidia Lozano Palacios därigenom förvägrades bosättningsbidrag. Förstainstansrätten förpliktade vidare kommissionen att till sökanden utge bidraget jämte dröjsmålsränta enligt en årlig räntesats om 8 procent. Talan ogillades i övriga delar.

* Originalspråk: italienska.

1 — T-33/95, REGP 1996, s. II-1535.

Det är således den del av domen i vilken Maria Lidia Lozano Palacios yrkanden bifölls som kommissionen har överklagat.

6. Förstainstansrätten grundade beslutet, att till viss del ogiltigförklara kommissionens beslut, på lydelsen av och ändamålet med artikel 5 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, som rör bosättningsbidrag.

7. Ifrågavarande bestämmelse föreskriver i punkt 1 att "[e]tt bosättningsbidrag som motsvarar två månaders grundlön för en tjänsteman som har rätt till hushållstillägg och som motsvarar en månads grundlön för en tjänsteman som inte har rätt till hushållstillägg skall utbetalas till en fast anställd tjänsteman som uppfyller villkoren för att vara berättigad till utlandstillägg eller som kan styrka att han varit tvungen att byta bostadsort för att uppfylla villkoren i artikel 20 i tjänsteföreskrifterna".

I artikel 5.3 andra stycket tilläggs att "[b]osättningsbidraget skall utbetalas mot uppvisande av handlingar som styrker att tjänstemannen, tillsammans med sin familj om han har rätt till hushållstillägg, har bosatt sig på anställningsorten".

8. Förstainstansrätten påpekade att enligt artikel 5.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna skall en tjänsteman för att ha rätt till bosättningsbidrag uppfylla ett av följande alternativa villkor, nämligen antingen uppfylla villkoren för att ha rätt till utlandstillägg eller styrka att han varit tvungen att byta bostadsort för att uppfylla villkoren i artikel 20 i tjänsteföreskrifterna.

Det utlandstillägg till vilket hänvisas i artikel 5 beviljas i enlighet med artikel 4.1 a i samma bilaga de "[t]jänstemän som inte är och aldrig har varit medborgare i den stat inom vars territorium anställningsorten ligger, och som inte under den femårsperiod som löpt ut sex månader innan de tillträdde tjänsten varaktigt var bosatta eller utövade sin huvudsakliga yrkesverksamhet inom den statens territorium. Vid tillämpningen av denna bestämmelse skall de förhållanden som följer av arbete som utförts för en annan stat eller internationell organisation inte beaktas".

Det framgår av förstainstansrättens rättspraxis att utlandstillägget syftar till att kompensera de olägenheter som kan orsakas de tjänstemän som inte kan anses ha skapat en varaktig anknytning till tjänstgöringsorten före det att denne utnämndes. [2] Kommissionen beviljade således Maria Lidia Lozano

2 — Dom av den 22 mars 1995 i mål T-43/93, Lo Giudice mot parlamentet (REGP 1995, s. II-189), punkt 36.

Palacios utlandstillägg med stöd av ovannämnda bestämmelse.

9. Enligt förstainstansrätten följer det av lydelsen av artikel 5.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna att Maria Lidia Lozano Palacios även hade rätt till bosättningsbidrag. I denna bestämmelse föreskrivs att den tjänsteman som har rätt till utlandstillägg i kraft av själva lagen även har rätt till bosättningsbidrag utan att det är nödvändigt att denne styrker att han varit tvungen att byta bostadsort. Enligt förstainstansrätten måste för övrigt ifrågavarande tjänsteman inte visa att det föreligger faktiska kostnader, då det är fråga om en förmån i form av ett schablonbelopp. [3]

10. Förstainstansrätten har i den dom som överklagas även motiverat att beslutet ogiltigförklarades med beaktande av ändamålet med bosättningsbidraget. Efter att ha påpekat att detta tilldelas en fast anställd tjänsteman och inte en provanställd tjänsteman och att den som erhåller bidraget således i allmänhet redan är bosatt på tjänstgöringsorten, uttalade förstainstansrätten att bosättningsbidraget just är avsett att kompensera de kostnader som har samband med tjänstemannens ställning, när han blir fast anställd och övergår från en osäker ställning till en varaktig ställning, och därmed måste se till att fast och varaktigt bosätta sig och integrera sig på tjänstgöringsorten för att stanna där under en obestämd men betydande tid. [4] Förstainstansrätten ansåg det rimligt att anta att en tjänsteman som måste skaffa varaktig bostad kommer att ha vissa ytterligare omkostnader — i synnerhet för att inrätta en lämplig bostad som skall nyttjas för en längre period — som han inte hade så länge hans ställning var osäker.

11. Kommissionen bestred i samband med det överklagande som ingavs till domstolen förstainstansrättens tolkning av bestämmelserna i bilagan. Enligt kommissionen följer en annan lösning av de bestämmelser bland vilka artikel 5 i bilagan ingår. I artikel 71 i tjänsteföreskrifterna, som hänvisar till bilaga VII, föreskrivs att en tjänsteman har rätt "att få de utlägg ersatta som han har haft då han tillträder tjänsten". För övrigt har avsnitt 3 i bilaga VII, som omfattar bestämmelserna om bosättningsbidrag benämningen "Ersättning för utlägg". Det är således fråga om en lydelse som enligt kommissionen bekräftar att den enda tolkning av artikel 5 som är möjlig är den enligt vilken bosättningsbidrag endast skall utgå för det fall det är fråga om utlägg som, även om de inte är fråga om kostnader som faktiskt har uppkommit, åtminstone kan komma att göra det. I förevarande fall, då Maria Lidia Lozano Palacios sedan länge var bosatt i Bryssel, fanns det inte någon som helst anledning att tro att hon hade orsakats kostnader på grund av att hon bosatt sig på tjänstgöringsorten.

3 — Förstainstansrätten erinrade till stöd för detta om dom av den 30 januari 1990 i mål T-42/89, Yorck von Wartenburg mot parlamentet (REG 1990, s. II-31), punkt 21—23.

4 — Se dom av den 9 november 1978 i mål 140/77, Verhaaf mot kommissionen (REG 1978, s. 2117), punkt 18.

Enligt kommissionen skall således bosättningsbidraget inte ges automatiskt till den som har rätt till utlandstillägg. Den tjänsteman som gör anspråk på detta är tvärtom skyldig att styrka att han orsakats kostnader. Denna tolkning av bestämmelserna i bilagan är den enda tolkning som överensstämmer med ändamålet med detta system och som är förenligt med principen om god förvaltning av offentliga medel samt med förbudet mot obehörig vinst.

12. Det skall med en gång sägas att kommissionens argument till stöd för att förstainstansrättens dom skall upphävas till viss del inte är övertygande. Det förefaller tvärtom som om förstainstansrätten har motiverat sitt beslut på ett korrekt och relevant sätt, såväl vad avser hänvisningen till lydelsen av ifrågavarande bestämmelser som till systemets ändamål.

13. För det första är lydelsen av artikel 5.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna fullständigt tydlig. I denna föreskrivs att ett bosättningsbidrag skall utbetalas till en fast anställd tjänsteman om denne uppfyller villkoren för att vara berättigad till utlandstillägg. Då kommissionen har fastställt att de villkor som gäller för utbetalning av utlandstillägg är uppfyllda i Maria Lidia Lozano Palacios fall, är det självklart att hon även skall tilldelas bosättningsbidrag. Det förefaller mig inte som om denna slutsats vederläggs av lydelsen av artikel 5.3, vilken är begränsad till att ange de konkreta villkoren för att erhålla ifrågavarande bidrag. Själva lydelsen av denna bestämmelse bekräftar enligt min uppfattning tvärtom att betalningen av bosättningsbidraget skall ske automatiskt, då detta helt enkelt utbetalas "mot uppvisande av handlingar som styrker att tjänstemannen ... har bosatt sig på anställningsorten". Denna tydlighet lämnar inte något utrymme för tvekan med avseende på räckvidden av artikel 5.1.

14. För det andra anser jag att förstainstansrätten med rätta har ansett, genom att ta hänsyn till den omständigheten att övergången från en osäker ställning, i vilken Maria Lidia Lozano Palacios per definition befann sig, i egenskap av utsänd nationell expert med förordnande vid kommissionen, till en varaktig bosättning som verkar bli definitiv till följd av att hon utnämns till tjänsteman vid en gemenskapsinstitution, inte kan ha undgått att medföra ytterligare kostnader, med anledning av att den har givit upphov till behov av en bostad som är lämpad för en varaktig bosättning. Det framgår tydligt av bestämmelserna i artikel 4 jämförda med dem i artikel 5 i bilaga VII att ifrågavarande bidrag är avsett att täcka ytterligare kostnader, även då tjänstemannens utnämning inte med nödvändighet innebär att denne är tvungen att byta bostad. [5]

5 — Utlandstillägget som när det har tilldelats i kraft av själva lagen ger rätt till bosättningsbidrag som beviljas även tjänstemän som under en kortare period än fem år har bott i den stat inom vars territorium tjänstemannens anställningsort är belägen. Det beviljas även den tjänsteman som har bott där under en längre period, men med anledning av att han utfört arbete för en annan stat eller en internationell organisation.

15. Det skall slutligen påpekas att förstainstansrättens slutsats förefaller att vara i överensstämmelse med domstolens rättspraxis enligt vilken ändamålet med bosättningsbidraget är att göra det möjligt för tjänstemannen att bära de utgifter som är oundvikliga och som uppstår till följd av att denne integreras i en ny miljö för en obestämd men betydande tid. [6] Det är med avseende på detta fall uppenbart att det är först från och med det tillfälle då tjänstemannen blir fast anställd som denne är tvungen att räkna med att vistas en obestämd tid på anställningsorten.

16. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall ogilla kommissionens överklagande av förstainstansrättens dom av den 12 december 1996 i mål T-33/95, Lozana Palacios mot kommissionen, REGP s. II-1535, samt förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna, däri inbegripet dem som har orsakats svaranden i samband med överklagandet.

6 — Se domen i det i fotnot 4 nämnda målet Verhaaf mot kommissionen, punkt 18.