I sag 142/78

MARCELLE BERGHMANS, GIFT HANS-JOACHIM EXNER, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende i Uccle — 1180 Bruxelles, 28, rue Gatti de Gamond, repræsenteret og bistået af advokat Marcel Slusny, Bruxelles, 272, avenue Brugmann, Uccle — 1180 Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg-Helmsange hos M. Cassaignau, 24, rue du Nord,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Joseph Griesmar som befuldmægtiget, og bistået af advokat Daniel Jacob, Bruxelles, 36, rue de Praetere, 1050 Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske konsulent, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøgte,

angående anerkendelse af sagsøgerens ret til husstandstillæg; følgelig er der nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 6. februar 1978 om at afvise kravet og — i medfør af vedtægtens artikel 85 — fastholde tilbagesøgningen af de beløb, som den finder er fejlagtigt udbetalt, hvorfor Kommissionen bør dømmes til at tilbagebetale sagsøgeren de beløb, der allerede er opkrævet,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb, samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Med virkning fra den 1. juni 1974 blev fru Berghmans ansat i Kommissionen som assisterende telefonist med status som tjenestemand på prøve i lønklasse C 5, 3. løntrin. Hun er nu fastsansat i lønklasse C 4/3.

Hun har to børn af et tidligere ægteskab, og den 16. februar 1974 — kort tid før ansættelsen ved Kommissionen — indgik hun ægteskab med Hans-Joachim Exner, der er ansat i Eurocontrol, for tiden i lønklasse B 4. Da sagsøgerinden tiltrådte tjenesten udfyldte hun den 4. juni 1974 et spørgeskema, som hun i besvarelse af spørgsmål nr. 18: »Angiv nedenfor de familietillæg, De modtager fra anden side«, udfyldte med: »3 840 FF«. Det pågældende beløb dækkede imidlertid kun tillægget for de to børn, hun forsørgede, og indeholdt ikke det husstandstillæg, som Kommissionen betalte senere. I den følgende tid betalte Kommissionen også den positive difference mellem de børnetilskud, hun havde ret til som tjenestemand, og dem, som hendes ægtefælle oppebar, idet sagsøgeren ikke havde givet meddelelse om forhøjelserne af de tillæg, som han fik udbetalt. Sagsøgeren har anført, at da hun udfyldte sit »spørgeskema« udtalte Hugo Sterck, tjenestemand i lønklasse A 4 i Generaldirektorat IX, over for hende, »at ægtefællens oppebærelse af forsørgertillæg i Eurocontrol ikke var til hinder for, at hun oppebar husstandstillæg i eget navn«.

Kommissionen hævder derimod, at den pågældende tjenestemand »klart afviser, at han nogen sinde skulle have ladet sagsøgeren vide, at der ikke skulle tages hensyn til 'andre fordele', som hendes mand havde adgang til i Eurocontrol«.

I forbindelse med en administrativ kontrol, hvor det blev konstateret, at fru Berghmans ikke havde givet Kommissionen meddelelse om forhøjelserne af de børnetilskud, som hendes mand modtog, tilstillede afdelingen »individuelle rettigheder, privilegier« hende en skrivelse af 26. juli 1976 med en anmodning om, at hun gav meddelelse om ændringer i modtagne tillæg og »angav de forskellige ændringer i det uden for Fællesskaberne oppebårne familietillæg«, som måtte være sket mellem den 1. juni 1974 og den 26. juli 1976.

Sagsøgeren har forklaret, at hun selv ved modtagelsen af skrivelsen »var overbevist om, at hun ikke havde pligt til at opgive det husstandstillæg, som ægtefællen oppebar«, dels på grund af Sterck's udtalelser, dels fordi hun, som tidligere havde arbejdet i det private erhvervsliv, forstod

ordene »familietillæg« således, at de kun dækker børnetilskuddene, da det er de eneste, »der består under Belgiens sociale sikring«.

Herefter satte Kommissionen sig i forbindelse med Eurocontrol og blev ved skrivelse af 21. oktober 1976 informeret om, at Exner fra den 1. januar 1975 havde modtaget et husstandstillæg; i en skrivelse fra Eurocontrol af 10. oktober 1977 oplystes Kommissionen om, at et sådant tillæg faktisk var blevet udbetalt fra den 1. februar 1974. Som følge af det første brev besluttede Kommissionen med virkning fra december 1976 at indstille betalingen af det husstandstillæg, som tidligere var udbetalt sagsøgeren, og krævede tilbagebetaling af de fejlagtigt udbetalte beløb med virkning fra den 1. januar 1975.

Denne indstilling af husstandstillægget blev ikke meddelt ved en skrivelse, men kan aflæses af lønsedlen af december 1976, når man sammenligner den med lønsedlen fra november 1976. Ved en skrivelse af 24. februar 1977 anmodede sagsøgeren — som finder, at lønsedlerne er meget vanskelige at forstå — imidlertid om »en forklaring på, hvorfor [hendes] løn var gået ned«. Forespørgslen var rettet til Kommissionens direktør for personale. Ved skrivelse af 4. marts 1977 svarede direktøren, »at den konstaterede forskel mellem [lønnen] fra februar 1977 og november 1976 skyldes, at man fra den 1. december 1976 at regne har indstillet betalingen af husstandstillæg og børnetilskud«.

Efter modtagelsen af svaret forespurgte sagsøgeren ved skrivelser af henholdsvis 15. marts 1977 og 20. april 1977, »med hvilken hjemmel i vedtægten Kommissionens tjenestegrene

— tildelte [hende] husstandstillæg og børnetilskud ved [hendes] indtræden i Fællesskabernes tjeneste og

— indstillede ydelserne«.

Ved skrivelse af 18. maj 1977 besvarede Kommissionen spørgsmålene, hvored den bekræftede ophøret af husstandstillægget og børnetilskuddene med en henvisning til, at da de pågældende to ydelser fra Eurocontrol var lig med eller større end dem, som Kommissionen betalte, skylder den »intet beløb på dette grundlag« i henhold til vedtægtens artikel 67, stk. 2. Og i samme skrivelse meddelte Kommissionen sagsøgeren, at da hun ikke havde opgivet det husstandstillæg, som hendes ægtefælle oppebar, skulle de beløb, som hun havde modtaget på samme grundlag fra den 1. januar 1975, tilbagebetales i medfør af vedtægtens artikel 85.

Ved skrivelse af 15. juli 1977 indgav sagsøgeren en klage i medfør af vedtægtens artikel 90, hvorved hun anmodede Kommissionen om at blive fritaget for at tilbagebetale de fejlagtigt oppebårne beløb. Alligevel fik hun ved skrivelse af 23. august 1977 meddelelse om, at det af hende fejlagtigt oppebårne beløb androg 22 218 FF, ligesom skrivelsen indeholdt den nærmere fremgangsmåde ved tilbagebetalingen.

Ved skrivelse af 6. februar 1978 fra Tugendhat — den for personalespørgsmål ansvarlige kommissær — som sagsøgeren modtog den 20. marts 1978, afviste Kommissionen klagen over anvendelsen af vedtægtens artikel 85. Denne afgørelse er genstanden for nærværende sag, som blev anlagt og registreret på Domstolens justitskontor den 19. juni 1978.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling, påhøre vidneudsagnet fra Geoffrey Campey, tjenestemand i DG/IX/A/I og indkalde fru Berghmans for Domstolen.

II — Parternes påstande

Under sagen har *sagsøgeren* nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at sagsøgeren har ret til husstandstillæg, med alle heraf følgende retsvirkninger, navnlig med hensyn til de godtgørelser og tillæg, som er forfaldet til betaling efter den dato, da sagsøgte indstillede betalingen heraf.

2. Det statueres, at Kommissionens beslutning af 6. februar 1978 er ugyldig og uden retsvirkning.

3. Sagsøgte tilpligtes at tilbagebetale sagsøgeren et beløb på 22 218 FF med sædvanlige renter fra indgivelse af klagen af 15. juli 1977.

Subsidiært

4. Det statueres, at tjenestemandsvedtægtens artikel 85 ikke skal finde anvendelse.

5. Der gives sagsøgeren medhold i de under punkt 2. og 3. nævnte påstande.

6. Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

I replikken har hun yderligere nedlagt følgende påstand:

Det lægges til grund som oplyst, at sagsøgeren i fuldt omfang opretholder de i stævningen nedlagte påstande, dog at det således præciseres, at påstanden under punkt 6 også tager sigte på den principale påstand.

Subsidiært

Det bestemmes, at nedenstående forhold skal søges oplyst ved vidneførsel:

a) Det forhold, at Sterck, da han modtog sagsøgeren med henblik på udfyldelse af erklæringen vedrørende tillæggene, over for hende udtalte, at den omstændighed, at hendes ægtefælle oppebar forsørgertillæg i Eurocontrol, ikke var til hinder for, at hun oppebar husstandstillæg i eget navn.

Vidne: Hugo Sterck, tjenestemand i DG/IX/A/4.

b) Det forhold, at sagsøgeren — efter indgivelsen af klagen, altså efter den 15. juli 1977 — blev modtaget af Campey, der er jurist, og som over for hende erklærede, at hun havde ret, og at hun burde få medhold.

Vidne: Geoffrey Campey, tjenestemand i DG/IX/A/I.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— Sagen afvises fra realitetsbehandling og savner under alle omstændigheder fornødent grundlag.

— Sagsøgeren tilpligtes af afholde sagens omkostninger.

— Der gives sagsøgte adgang til senere at fremsætte nye indsigelser.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

A — Vedrørende formaliteten

Formalitetsspørgsmålet er rejst i forbindelse med Kommissionens beslutning om at indstille betalingen af husstandstillægget, i det væsentlige med den begrundelse, at der ikke forudgående blev klaget over dette præcise forhold. I

anden række anfører Kommissionen, at der blev klaget for sent.

Første afvisningsindsigelse: manglende forudgående klage

Sagsøgeren har anført, at der, under hensyn til hendes indplacering i lønklasse C og i overensstemmelse med Domstolens retspraksis i Sergy-dommen (sag 58/75, Sml. 1975, s. 1139), »ikke [skal] lægges vægt på klagens formulering«, og at hun »altid havde haft til hensigt at anfægte lovligheden af administrationens beslutning og ikke blot dens beslutning om at tilbagesøge de allerede betalte husstandstillæg«.

Kommissionen har gjort gældende, at klagen af 15. juli 1977 kun angik beslutningen om at tilbagesøge de fejlagtigt udbetalte beløb, og at søgsmålet mod Kommissionens nægtelse af at tildele fru Berghmans husstandstillæg følgelig ikke blev indledt med en klage.

Kommissionen finder endvidere, at den ikke har kunnet gøre sig bekendt med sagsøgerens klagepunkter med hensyn til ophævelsen af husstandstillægget, og at Sergy-dommen er blevet påberåbt på »irrelevant måde«, eftersom dommen ikke blot i præmis 32 klart udtaler, »at forudgående klage navnlig har til formål, at administrationen får kendskab til den pågældendes klagepunkter eller ønsker«, ligesom det i præmis 33 siges, at »bestemmelsens formål... ikke [er] strengt og endeligt at fastlægge indholdet af en eventuel senere retssag«, men at det dog må kræves, »[at] krav, der fremsættes herunder, hverken ændrer årsagen til eller genstanden for den administrative klage«. Kommissionen hævder endvidere, at kravet om tildeling af husstandstillæg for fremtiden har en genstand, »der er totalt forskelig fra det i klagen rejste krav, som kun angik tilbagesøgningen af de fejlagtigt udbetalte beløb« i form af husstandstillæg.

Endelig har Kommissionen anført, at sagsøgeren intet har gjort gældende, der kan godtgøre hendes »hensigt« om at anfægte administrationes beslutning, og at hun endvidere ventede halvandet år med at gøre indsigelse mod den.

Sagsøgeren har hævdet, at Kommissionen ved den 4. marts 1977 at svare, at nedgangen i hendes løn skyldtes indstillingen af husstandstillægget, ikke kan gøre gældende, at den ikke havde kendskab til klagepunktet om indstillingen. Herudover anfører hun, at klagepunktet var blevet fremført mundtligt under de samtaler, hun havde med fru Nicora og Campey (som i øvrigt havde sagt til hende, »at det var rigtigt af hende af fremsætte anmodning om betaling af husstandstillæg, for hun havde ret hertil«).

Desuden må skrivelsen af 18. maj 1977 fra fru Delauche, der indeholder en besvarelse af sagsøgerens skrivelser, antages at godtgøre, at sagsøgte »havde forstået, hvad klagepunktet indebar«.

Endelig anfører sagsøgeren, at sagsøgte aldrig havde tænkt på at indlede en dialog med henblik på en mindelig ordning, eftersom sagsøgte i svarskriftet »gør gældende, at sagsøgeren ikke havde ret til husstandstillæg«. Under disse omstændigheder ville en klage have været en overflødig formalitet, som derfor ikke længere kan betragtes som en væsentlig formalitet, da den slet ikke tjener noget formål. Følgelig kræver sagsøgeren at måtte blive omfattet af den retspraksis, der er kommet til udtryk i dommene von Wüllerstorf und Urbair (sag 7/77, Sml. 1978, s. 769) og Marcato

(sag 47/71 [1], Sml. 1972, s. 105; org.ref. Recueil 1972, s. 427, og sag 37/72, Sml. 1973, s. 361).

Sagsøgeren har på ny henvist til Sergydommen og er af den opfattelse, at de klager, som er formuleret af de ansatte personligt, bør forstås bredt, og at det her logisk må antages, at klagepunktet stiltiende var indeholdt i klagen, navnlig da Kommissionen »ikke et øjeblik var i tvivl om, hvad der var det virkelige mål for sagsøgeren«.

Kommissionen har bemærket, at de forskellige skrivelser fra sagsøgeren »hovedsageligt indeholder anmodninger om forklaringer og slet ikke udtrykker sagsøgerens vilje til at anfægte tilbagekaldelsen af husstandstillægget«, og den nægter formelt, at Campey skulle have givet sagsøgeren medhold.

Kommissionen »må på det kraftigste bestride«, at von Wüllerstorf und Urbair-dommen kan finde anvendelse her. I den pågældende dom antoges det, at forudgående administrativ klage var »meningsløs, hvor det er beslutninger fra en udvælgelseskomité, der anfægtes, eftersom ansættelsesmyndigheden ikke kan ændre disse beslutninger«, ligesom Kommissionen gør gældende, at forudgående indgivelse af klage er en betingelse for realitetspåkendelse, således som Domstolen har bekræftet i dommen De Lacroix (91/76, Sml. 1977, s. 225) og Reinarz (48/76, Sml. 1977, s. 291). Desuden er det sagsøgtes opfattelse, at sagsøgerens ræsonnement munder ud i et paradoks, eftersom en tjenestemand kun har pligt til forinden at indgive klage, såfremt »han finder, at administrationens beslutning ikke klart er endelig«. Endvidere overser sagsøgeren ved det pågældende ræsonnement forskellen mellem administrationen, der har truffet en beslutning indeholdende et klagepunkt, og ansættelsesmyndigheden, der kan omgøre beslutningen.

Hvad angår anbringendet om, at det pågældende klagepunkt stiltiende indeholdtes i klagen, har sagsøgte i første række henvist til, at sagsøgerens skrivelser »på ingen måde« tillod at formode, at sagsøgeren havde til hensigt at tage spørgsmålet om indstillingen af husstandstillægget op igen, hvorefter det gøres gældende, at selv om en klage kan affattes meget kort, skal den »angive klagens genstand og grunde tilstrækkeligt detaljeret til, at vedkommende myndighed kan træffe afgørelse herudfra« (Küster, sag 23/74, Sml. 1975, s. 353).

Subsidiært: klagen er for sent indgivet

Kommissionen har gjort gældende, at selv om det måtte antages, at klagen stiltiende indeholdt klagepunktet om indstilling af husstandstillægget, er den blevet indgivet for sent, eftersom meddelelsen om indstillingen af betalingen af tillægget skete via lønsedlen af december 1976, hvor betaling af tillægget ophørte. Det er Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren ikke kunne undgå et forstå betydningen af rubrikkerne på lønsedlen, når henses til, at der »regelmæssigt gøres opmærksom [herpå] over for tjenestemændene«, og at lønsedlesn følgelig er »en akt, der indeholder et klagepunkt«; desangående nævner Kommissionen dommene Wack (sag 1/76, Sml. 1976, s. 1017) og Kortner-Schots m. fl. (sagerne

1 — Skal være: 44/71. O.a.

15-33, 52, 53, 57-109, 116, 117, 123, 132-137/73, Sml. 1973, s. 177).

Men selv i tilfælde af, at dette ikke skulle kunne tiltrædes, har Kommissionen gjort gældende, at administrationen svarede fru Berghmans den 4. marts 1977, og da klagen blev indgivet den 22. juli 1977, er tremåneders-fristen ikke blevet overholdt.

Endelig har sagsøgte anført, at »skrivelsen af 18. maj 1977 under ingen omstændigheder kan betragtes som en meddelelse om beslutningen om at indstille betalingen af husstandstillægget«, for den pågældende skrivelse er »rent bekræftende« og kan ikke give en tjenestemand mulighed for »i det uendelige at udskyde udløbet af klagefristerne ved gentagne gange at anmode om yderligere oplysninger«; med hensyn hertil påberåber Kommissionen sig dommene i sagerne Goeth-Van der Schueren (sag 56/72, Sml. 1973, s. 181); Gunella (sag 33/72, Sml. 1973, s. 475) Wack (sag 1/76, Sml. 1976, s. 1017).

Sagsøgeren har mindet om, at hun for sit helt personlige vedkommende ikke finder, at lønsedlerne kan være en klar meddelelse om administrationens beslutning, og bestrider altså, at datoen for meddelelsen er den dato, hun modtog lønsedlen på.

Endvidere har hun gjort gældende, at skrivelsen af 4. marts 1977 heller ikke kan betragtes som en meddelelse, eftersom den slet ikke er begrundet — begrundelse er »den egentlige mening med bestemmelserne i vedtægtens artikel 25«. Den nævnte skrivelse af 4. marts 1977 oplyste ikke fru Berghmans om noget, hvilket foranledigede hende til herefter at henvende sig til administrationen. Og det var først efter at fru Nicora havde forklaret hende at »hun ikke havde ret til husstandstillæg, fordi hendes ægtefælle var tjenestemand i en europæisk institution«, at hun for første gang fik kendskab til grundene til, at hendes husstandstillæg var blevet indstillet. Det var grunden til, at hun klagede, og hun gør følgelig gældende, at svaret af 18. maj 1977 ikke kun kan være en rent bekræftende retsakt.

Endelig finder sagsøgeren, at det ganske vist er korrekt, at oversiddelse af fristerne medfører, at et søgsmål må afvises, for så vidt som der er tale om en sag vedrørende »et tidligere krav«, men det er ønskeligt, at tjenestemændene med hensyn til periodisk forfaldende og derfor fremtidige ydelser ikke fortaber deres ret. Desangående har hun påberåbt sig forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras i Gunella-sagen (nævnt ovenfor), hvori han — på trods af den opfattelse, at sagen burde afvises — ikke desto mindre tog stilling til realiteten, for — således forstår sagsøgeren forslaget — dels »at overbevise tjenestemanden om, at han havde uret«, dels »at foranledige institutionen til ikke mindst i for fremtiden at tage sit ansvar«.

Kommissionen har gjort gældende, at artikel 25 ikke kan påberåbes med hensyn til skrivelsen af 4. marts 1977, eftersom Trabucchi i forslaget til afgørelse i den ovennævnte Schots-Kortner-sag udtalte,

»da det drejer sig om en løbende anvendelse af en præcis og klar vedtægtsbestemmelse, kan den udtrykkelige og specificerede begrundelse ikke betragtes som et ufravigeligt krav«.

Hvad angår fru Nicora's forklaringer hævder sagsøgte fortsat, at hun bestrider, at hun nogensinde skulle have givet den forklaring, som sagsøgeren har fremlagt.

Sagsøgte — der dog ikke vil benægte, at sagsøgerens bemærkning om bevarelse af rettigheder på området for periodisk forfaldende ydelser har teoretisk inter-

esse — har endelig gjort gældende, at disse overvejelser er irrelevante i nærværende sag, da der er tale om en »anfægtet ret« og ikke om et »eksempel på en flagrant fejl«.. Endvidere anføres det, at generaladvokat Mayras selv på en anden måde begrundede sin stillingtagen til realiteten i Gunella-sagen, idet han udtalte:

»Dersom Domstolen imidlertid ikke statuerer afvisning, men beslutter sig til at tage stilling til sagens realitet, må jeg dog antage, at resultatet må blive frifindelse af sagsøgte. Jeg finder det derfor nyttigt at redegøre for min opfattelse af dette spørgsmål.«

Heraf ses det, at sagsøgeren har misfortolket forslaget til afgørelse.

B — Vedrørende realiteten

Sagsøgeren har principalt påberåbt sig et anbringende, der opdeles i to led, og hvis grundlag dels er overtrædelsen af vedtægtens artikel 67, stk. 2, dels overtrædelsen af artikel 1, stk. 3 og 4; i vedtægtens bilag VII. Subsidiært har hun gjort gældende, at vedtægtens artikel 85 ikke kan finde anvendelse i denne sag.

Det principale anbringende — 1. led

Overtrædelse af vedtægtens artikel 67, stk. 2

Sagsøgeren hævder, at »artikel 67, stk. 2, kun omfatter de ydelser, der oppebæres af tjenestemanden selv«.

Sagsøgte har henvist til, at det i den påberåbte regel bestemmes, at tjenestemændene »skal meddele, hvilke tillæg af samme art, de får fra anden side; disse fratrækkes de tillæg, der betales« tjenestemændene. Der henvises også til, at Domstolen i sin praksis, jf. sagerne Gelders-Deboeck (sag 106/76, Sml. 1977, s. 1623) og Emer-Van den Branden (sag 14/77, Sml. 1977, s. 1683) har fastslået, at ». . . det klart er formålet med artikel 67, stk. 2, at et ægtepar ikke skal kunne modtage børnetilskud to gange for de samme børn . . .«. Der vil derfor ikke kunne lægges vægt på dette anbringende.

Sagsøgeren, der ikke længere vil gøre dette led i anbringendet gældende, har dog bemærket, at de nævnte domme ikke finder anvendelse i denne sag, eftersom der er hjemmel for sammenlægning af husstandstillæg i artikel 1, stk. 3, i bilag VII.

Det principale anbringende — 2. led

Overtrædelse af artikel 1, stk. 3 og 4, i vedtægtens bilag VII

Sagsøgeren har anbragt, at det følger af bilag VII — der finder anvendelse i sagen i henhold til lex specialis-grundsætningen — at tjenestemanden har ret til husstandstillæg, medmindre også ægtefællen er beskæftiget ved Fællesskaberne. Hun minder endvidere om, at hendes ægtefælle arbejder i Eurocontrol, som er en fra Fællesskaberne afsondret institution, ganske uanset hvad de hos sagsøgte beskæftigede tjenestemænd har udtalt herom.

Kommissionen har på ingen måde bestridt denne argumentation, men gør gældende, at den nævnte regel må sammenholdes med reglen i vedtægtens artikel 67, stk. 2, »eftersom det af Exner oppebårne husstandstillæg ubestrideligt er 'af samme karakter' som det, sagsøgeren teoretisk måtte have krav på«. Det bekræftes af Domstolens praksis (Gelders-Deboeck og Emer-Van den Branden-dommene, nævnt ovenfor),

hvorefter »... kun de tilskud, som kan sammenlignes og har samme formål, kan komme i betragtning som tilskud 'af samme art'«. Det er således artikel 67, som må finde anvendelse og ikke bilag VII. Det er altså en følge af det grundlæggende forbud mod dobbeltydelser, der er fastsat i den førstnævnte artikel, at betalingen af sagsøgerens husstandstillæg blev indstillet.

Sagsøgeren har i første række mindet om, at fru Nicora over for hende udtalte, at grunden til indstillingen af husstandstillægget var følgende: eftersom sagsøgerens ægtefælle arbejder i »Eurocontrol, en europæisk institution«, arbejder begge ægtefæller ved Fællesskaberne. Herefter har sagsøgeren bestridt det af sagsøgte anbragte, hvorefter artikel 67 må finde anvendelse, idet hun herved hævder, at en sådan opfattelse »således« vender op og ned på »alle de traditionelle fortolkningsregler«, som navnlig kommer til udtryk i maksimen: »specialia generalibus derogant«. Hun anfører nærmere, at artikel 67 indeholder de almindelige regler, og at betingelserne er fastsat i artikel 1 i vedtægtens bilag VII, og at det heri bestemmes, at hvis ægtefællerne har forsørgerpligt »ydes [tillægget] dog i alle tilfælde«, hvorfor sagsøgeren i dette tilfælde — i overensstemmelse med den påberåbte fortolkning — må have ret til tillægget.

Kommissionen har mindet om og bekræftet, at fru Nicora har dementeret sine udtalelser over for sagsøgeren. Endvidere har sagsøgte forklaret nærmere vedrørende de betingelser, hvorunder husstandstillægget tildeles, idet det konkluderes, at »det grundlæggende forbud mod dobbeltydelser gælder uden undtagelse, ganske uanset om tjenestemanden har eller ikke har forsørgerpligt og om hans ægtefælle er eller ikke er beskæftiget ved Fællesskaberne«. Videre har sagsøgte gjort gældende, at den af sagsøgeren påberåbte retsgrundsætning ikke finder anvendelse i forbindelse med de pågældende to regler, eftersom de ikke har samme genstand. Den ene fastslår et almindeligt principielt forbud mod dobbeltydelser, og den anden tager sigte på» et særtilfælde (der består forsørgerpligt), hvor husstandstillægget opretholdes på trods af, at tjenestemandens ægtefælle har erhvervsindtægter over et vist beløb«.

Endelig har sagsøgte anført, at sagsøgerens opfattelse vil medføre ulighed, eftersom man kan forestille sig en situation med et ægtepar med forsørgerpligt, som eventuelt begge er beskæftiget ved Fællesskaberne. Her vil ægteparret kun oppebære et husstandstillæg, medens der ville blive udbetalt to husstandstillæg, hvis en af ægtefællerne arbejder uden for Fællesskaberne.

Det subsidiære anbringende

Vedtægtens artikel 85 finder ikke anvendelse

Sagsøgeren har gjort gældende, at da hun ikke var vidende om, at betalingen muligvis var retsstridig og da retsstridigheden ikke kan betragtes som så åbenbar, at hun nødvendigvis burde have kendt den, »kan vedtægtens artikel 85 ikke finde anvendelse«.

Kommissionen har under påberåbelse af Kuhl-dommen (sag 71/72, Sml. 1973, s. 705) mindet om, at hvis en af de to af sagsøgeren nævnte betingelser er opfyldt, skal der ske tilbagesøgning af det fejlagtigt udbetalte beløb. Sagsøgte gør gældende, at sagsøgeren »ved sin egen adfærd« er kommet ind »i en retsstridig situation og ikke kan påberåbe sig sin gode tro, for med retsvirkning at kunne

modsætte sig tilbagesøgningen af de ulovligt oppebårne beløb«. Til støtte herfor har sagsøgte på ny redegjort for de faktiske omstændigheder: sagsøgeren undlod at vedlægge dokumentation vedrørende de 3 840 FF, der blev opgivet som husstandstillæg udbetalt til ægtefællen. Heroverfor havde det imidlertid været let at konstatere, at ægtefællen oppebar et hussstandstillæg: sagsøgeren kan således ikke påberåbe sig ukendskab til betalingens retsstridighed; sagsøgeren benyttede heller ikke lejligheden til at lovliggøre situationen ved til administrationen at sende dokumenter, der godtgjorde, at hendes ægtefælle modtog husstandstillæg, for således at give meddelse om forhøjelser i disse tillæg, hvilket Kommissionen opfordrede til i bulletinen »Meddelelser fra administrationen« nr. 63 af 13. oktober 1975. Desangående nævner sagsøgte dommene i sagerne Kuhl (nævnt ovenfor) og Meganck (sag 36/72, Sml. 1973, s. 527), hvor Domstolen kendte for ret, at tjenestemænd, der i fire måneder har undladt at give meddelelse om ændringer i deres familiesituation, »selv var [ansvarlige] for, at [udbetalingen skete efter en fejlagtig sats], og at den fejlagtige udbetaling [derfor] var så åbenbar, at [de] burde have kendt den«.

Sagsøgeren har heroverfor anført, at da fejlen var undskyldelig, må man undersøge de omstændigheder, hvorunder udbetalingen fandt sted, og herved må der bl.a. tages hensyn til sagsøgerens personlige forhold.

Følgelig hævder hun:

— for det første, at hun ikke udelod noget ved besvarelsen af »spørgeskemaet«, og anfører, at Sterck — hvis »viden om vedtægtens regler uden sammenligning var meget større end sagsøgerens« — ikke blot ikke anmodede hende om dokumentation, men desuden »fortalte hende, at hun havde ret til husstandstillæg«. Det er således administrationen, der »har fremkaldt, godkendt eller eventuelt blot tolereret« en adfærd fru Berghman's side, som man nu gør gældende mod hende;

— for det andet, »at hun ikke kunne formodes at kende oplysningen i »Medelelser fra administraitonen«, og at hun, eftersom hun var overbevist om, at hun havde ret til husstandstillæg, ikke havde kunnet nære mistanke om, at den pågældende oplysning kunne finde anvendelse i hendes situation, og

— for det tredje, at »problemets knude« består i at skulle afgøre, om hendes fejl — i tilfælde af, at hun ikke skulle have ret til husstandstillæg — var undskyldelig eller ej, det vil her sige, om hun retmæssigt kunne antage, at hun havde ret til det pågældende tillæg. Hun henviser til, *at* Sterck og Campey »delte hendes synspunkt«, *at* fru Nicora som begrundelse for ikke at yde husstandstillæg havde anført, at »Eurocontrol var en europæisk institution«, »hvorfor« hun spørger, »hvorledes man kan tale om en uundskyldelig fejl«.

Kommissionen har på ny gjort indsigelse mod påberåbelsen af de »angivelige erklæringer« fra de omtalte tre tjenestemænd og fastslår, at erklæringerne fra Campey og fru Nicora under alle omstændigheder blev fremsat, efter at

administrationen havde besluttet at tilbagesøge de fejlagtigt udbetalte beløb.

Sagsøgte har anbragt, at der ikke kan lægges afgørende vægt på sagsøgerens personlige forhold, for et sådant argument »vil være ensbetydende med, at vedtægtens artikel 85 overhovedet kan anvendes«, og at Domstolen desuden i Acton-dommen (sagerne 44, 46 og 49/74, Sml. 1975, s. 383) »tiltrådte, at vedtægtens artikel 85 kunne anvendes vedrørende mere end 500 sagsøgere, der således repræsenterede samtlige lønklasser og kategorier uden at sondre efter niveauet for arbejdsopgaverne«.

Sagsøgte har endvidere gjort gældende, at »det principielle krav om loyalitet, der forbyder administrationen at tilbagesøge fejlagtigt udbetalte beløb efter at fremkaldt eller endog blot tolereret den fejlagtige udbetaling af husstandstillæg«, ikke kan påberåbes i den foreliggende sag, eftersom det »er ubestrideligt, at betalingen skete på grundlag dels af ufuldstændige oplysninger, som sagsøgeren gav ved sin tiltræden af tjenesten, dels af hendes undladelse af at forelægge den ønskede dokumentation«.

Sammenfattende mener sagsøgte, at virkningen heraf må være, at de to betingelser, som opstilles i vedtægtens artikel 85, foreligger opfyldt i sagen, skønt kun den ene havde været tilstrækkelig for, at tilbagesøgning af de fejlagtigt udbetalte beløb kan ske.

IV — Mundtlige forhandlinger

Under de mundtlige forhandlinger har Domstolen hørt vidneudsagnene fra Campey og fru Berghmans.
Campey udtalte i første række, at han »ikke kan huske fru Exner« (fru Berghmans), hvorefter han — skønt han ikke bestrider, at han »ganske givet har talt med hende i telefonen« — bemærkede, at der sandsynligvis har været en »misforståelse«, og at han ikke kan tro, at han har sagt til fru Berghmans, at hun havde ret.

Fru Berghmans bekræftede, at hun »mødte Campey i hans kontor«, og at han sagde til hende, »at han mente, at der ikke var nogen vanskeligheder, og at [hun] burde få ret«. Hun nægtede ikke, at der eventuelt kunne have været misforståelser, da samtalen foregik på fransk — Campey er brite — men hun bekræftede at have »forstået, at Campey havde sagt, at han mente, at [hun] havde ret i det, som [hun] sagde«.

Herudover udtalte fru Berghmans, at Streck ved hendes tiltræden af tjenesten, sagde til hende, at »da Eurocontrol ikke er en del af Kommissionen, kunne [hun] også have ret husstandstillæg«.

Efter vidneførslen har parterne afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. juni 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. september 1979.

Præmisser

1 Ved stævning indgået til justitskontoret den 19. juni 1978 har sagsøgeren nedlagt påstand om, dels at det statueres, at hun har ret til husstandstillæg,

jf. vedtægtens artikel 67, stk. 1, litra a), og artikel 1 i vedtægtens bilag VII, dels at det statueres, at Kommissionens administration i forhold til hende urigtigt har anvendt vedtægtens artikel 85 om tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb.

Vedrørende retten til husstandstillæg

2 I så henseende har Kommissionen gjort gældende, at sagen bør afvises, fordi der ikke, som foreskrevet i vedtægtens artikel 91, forinden har været indgivet en klage over beslutningen om at indstille betalingen af husstandstillægget, og at det — selv om man antog, at sagsøgerens klage også omfattede dette spørgsmål — må antages, at klagen ikke er blevet indgivet rettidigt, hvilket også må medføre afvisning.

Da de af sagsøgeren påberåbte anbringender imidlertid direkte er fremsat til anfægtelse af Kommissionens beslutning, nemlig om at sagsøgeren ikke har ret til husstandstillæg, findes den nære sammenhæng mellem sagsøgerens realitetsanbringender og de af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelser, at måtte medføre, at der først tages stilling til realiteten.

3 Sagsøgeren har gjort gældende, at vedtægtens artikel 67, stk. 2, der forpligter tjenestemanden til at meddele, hvilke tillæg af samme art han får fra anden side, med henblik på at disse fratrækkes de tillæg, som betales i henhold til artiklerne 1, 2 og 3 i bilag VII, kun er udtryk for en almindelig grundsætning.

Denne generelle regel fortrænges imidlertid ifølge sagsøgeren af specialregelen i artikel 1, stk. 3, sidste punktum, i bilag VII, der bestemmer, at tillægget »dog ydes i alle tilfælde, når ægtefællerne har forsørgerpligt over et eller flere børn«, idet denne regel begrænses i henhold til stk. 4 i samme artikel 1 således, at husstandstillæg kun udbetales til den ene ægtefælle — den, der har den højeste grundløn — når begge ægtefæller er ansat i Fællesskabernes tjeneste.

Ifølge sagsøgeren er virkningen af de pågældende bestemmelser, at der under alle omstændigheder består ret til husstandstillæg, når ægtefællerne har forsørgerpligt over for et eller flere børn, og at forbudet mod kumulation kun gælder, når begge ægtefæller er ansat ved Fællesskaberne.

4 Imod denne opfattelse må det fremhæves, at det klart er formålet med stk. 2 i artikel 67 — der opstiller et over alt gældende almindeligt princip — at undgå, at ægtefæller får udbetalt to husstandstillæg, thi der er tale om ydelser af samme karakter, der udbetales med det samme formål, nemlig at lette tilværelsen for den gifte tjenestemand eller for den, der — ganske uanset hans familiemæssige status — har forsørgerpligt over for et eller flere børn.

5 Derimod indeholder artikel 1 i bilag VII navnlig ikke i stk. 3 nogen egentlig anti-kumulationsregel, og dens formål et et andet end formålet med artikel 67, stk. 2, og artikel 1 bestemmer — i tilfælde af, at tjenestemandens ægtefælle har indtægter over en vis grænse — at tjenestemandens husstandstillæg bortfalder uafhængigt af, om ægtefællen modtager et sådant tillæg, ligesom det bestemmes, at tillægget kun bevares, når ægtefællerne har forsørgerpligt over for et eller flere børn. Af den pågældende regel kan det derfor ikke udledes, at ægtefæller med forsørgerpligt under alle omstændigheder kan oppebære to husstandstillæg.

6 Desuden præciseres det i artikel 1, stk. 4, i bilag VII, at når to ægtefæller er ansat i Fællesskabernes tjeneste, og begge har ret til husstandstillæg, udbetales dette kun til den ægtefælle, der har den højeste grundløn.

7 Heraf ses det klart, at formålet med artikel 67 er, at en familie kun skal kunne oppebære ét husstandstillæg, og da det højest mulige.

8 Da det i nærværende sag er ubestridt, at sagsøgerens ægtefælle oppebærer et husstandstillæg, og da dette er højere end det, som sagsøgeren kunne oppebære, var det korrekt at nægte hende husstandstillæg i medfør af vedtægtens artikel 67, stk. 2, hvorfor anbringendet må forkastes.

Under disse omstændigheder er der ikke anledning til at tage stilling til Kommissionens præliminære indsigelser.

Vedrørende tilbagesøgningen af de fejlagtigt udbetalte beløb, jf. vedtægtens artikel 85

9 Med hensyn hertil er der tvist om, hvorvidt Kommissionens administration har ret til at kræve tilbagebetaling af de fejlagtigt udbetalte beløb, jf. vedtægtens artikel 85, som bestemmer, at »ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt, kræves tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den.« Det fremgår af bestemmelsen, at det er en betingelse, for at kunne tilbagesøge uberettiget udbetalte beløb, at det bevises, at modtageren faktisk var klar over, at betalingen var retsstridig, eller at retsstridigheden ved udbetalingen var så åbenbar, at modtageren ikke kunne undgå at kende den.

10 Da sagsøgeren har bestridt at have haft kendskab til, at der var tale om et retsstridigt forhold, og til at dette var åbenbart, må der foretages en undersøgelse af de omstændigheder, der foranledigede administrationen til at udbetale sagsøgeren husstandstillæg.

11 Administrationen beregner navnlig de familietillæg, der skal betales gifte ansatte, på grundlag af besvarelsen af punkt 18 i det spørgeskema, som udfyldes af alle ansatte ved deres tiltræden af tjenesten. Punkt 18 er affattet således: »Angiv de familietillæg, De modtager fra anden side«; under denne tekst findes der to stiplede snævre linjer, hvorpå besvarelsen skal anføres, ligesom der findes en asterisk, som henviser til den nederste del af siden, hvor der står: »Vedlæg dokumentation«.

Sagsøgeren anførte blot tallet »3 840 F«, som svar på spørgsmålet og vedlagde ingen dokumentation.

12 Da det af affattelsen af vedtægtens artikel 67 klart fremgår, at familietillæggene omfatter: a) husstandstillæg, b) børnetilskud og c) uddannelsestillæg, gøres det gældende mod sagsøgeren, at hun har fremkaldt administrationens fejl ved ikke at opgive det retlige grundlag for de 3 840 F, skønt dette beløb udelukkende var tilskud til sagsøgerens børn.

13 Det må imidlertid bemærkes, at den almindelige antagelse i medlemsstaterne vedrørende begrebet »familietillæg« i det væsentlige dækker børnetilskud, og at det også er ordets betydning i den belgiske lovgivning, som sagsøgeren var omfattet af før sin tiltræden af tjenesten ved Kommissionen. Det kan således vanskeligt bebrejdes sagsøgeren, som tiltrådte tjenesten, at hun ikke gjorde sig overvejelser vedrørende den nøjagtige definition af udtrykket »familietillæg« ved at konsultere vedtægtens artikel 67.

14 Det er ligeledes kritisabelt, at Kommissionens administration ikke har udarbejdet spørgeskemaer, der er tilstrækkeligt klare på dette punkt — hvorved de i øvrigt adskiller sig fra de øvrige fællesskabsinstitutioners — og som endda er tvetydige, når henses til den plads, der er reserveret svaret, der ikke kan blive detaljeret vedrørende de tre former for familietillæg, som kan ydes i henhold til vedtægten for Fællesskabernes tjenestemænd. Det må desuden fremhæves, at det særlige kontor i administrationen, hvortil sagsøgeren indsendte spørgeskemaet, hverken reagerede på svarets form eller på den manglende dokumentation, og at dens adfærd i sagen hvar været forsømmelig og behæftet med manglende agtpågivenhed.

15 Hertil kommer, at samtalerne mellem de på det pågældende område kompetente tjenestemænd og sagsøgeren i det mindste var af en sådan karakter, at de hos hende kunne fremkalde misforståelser vedrørende omfanget af hendes rettigheder, hvorfor det må konkluderes, at der ikke har været ført bevis for, at sagsøgeren faktisk havde kendskab til, at udbetalingen til hende af husstandstillæg var retsstridig, og at hun har fremkaldt administrationens fejltagelse ved at afgive urigtig erklæring eller ved en undladelse.

16 Hvad endelig angår det spørgsmål, om retsstridigheden var åbenbar eller ej, må det bemærkes, at retsstridigheden ved udbetalingen af de tillæg, som andrager et beskedent beløb, ikke findes at være åbenbar, eftersom administrationen ved sin adfærd kan have fremkaldt en rimeligt begrundet overbevisning hos sagsøgeren om, at hun havde ret til det, som blev udbetalt hende.

17 Det følger af det anførte, at Kommissionens administration ikke har fornødent grundlag for at kræve, at sagsøgeren tilbagebetaler de beløb, der fejlagtigt er blevet udbetalt i husstandstillæg i tidsrummet 1. januar 1975 — 30. november 1976, og at Kommissionens beslutning af 8. maj 1977 må annulleres for så vidt angår dette punkt.

Vedrørende sagens omkostninger

18 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen ophæve sagsomkostningerne helt eller delvist, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

Da sagsøgeren delvis har fået medhold i de nedlagte påstande, bør Kommissionen tilpligtes at bære en del af sagsøgerens omkostninger, hvilke fastsættes til 50 %.

Det følger desuden af procesreglementets artikel 70, at institutionerne i forbindelse med sager anlagt af Fællesskabernes ansatte, selv bærer deres omkostninger.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes for påstanden om, at det anerkendes, at sagsøgeren havde ret til husstandstillæg.**

2. **Den beslutning, som blev meddelt ved skrivelse af 18. maj 1977 (journal nr. IX/A/4/2995), og hvorved Kommissionen pålagde sagsøgeren at tilbagebetale de beløb, som fejlagtigt var udbetalt i husstandstillæg, annulleres.**

3. **Kommissionen bør tilbagebetale sagsøgeren FB 22218.**

4. Kommissionen betaler sine egne omkostninger samt halvdelen af sagsøgerens.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. oktober 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 13. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

I denne sag, som jeg skal tage stilling til i dag, er der for det første tvist om sagsøgernes ret til betaling af husstandstillæg, jf. tjenestemandsvedtægtens artikel 67, stk. 1, a) og artikel 1 i tjenestemandsvedtægtens bilag VII, hvilket tillæg bl.a. tilkommer gifte tjenestemænd. For det andet strides parterne om sagsøgerens pligt til, i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 85, at tilbagebetale et husstandstillæg, som hun angiveligt har oppebåret med urette i et bestemt tidsrum. Artikel 85 bestemmer:

»Ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt, kræves tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den.«

Desangående må det nærmere forklares, at sagsøgeren, som har to børn (født henholdsvis 1969 og 1971) af et tidligere ægteskab, den 16. februar 1974 indgik ægteskab med en ansat ved Eurocontrol, som fra september 1972 havde været indplaceret i lønklasse B 5/1 og fra december 1976 har været indplaceret i lønklasse B 4. Efter de for Eurocontrol gældende tjenestemandsregler, som er udformet efter forbilledet fra De europæiske Fællesskaber, oppebar sagsøgerens ægtefælle fra ægteskabets indgåelse et husstandstillæg og et forsørgertillæg for to børn. Med virkning fra henholdsvis juni 1975 og november 1977 blev der tildelt ham først et, senere to uddannelsestillæg.

Den 1. juni 1974 tiltrådte sagsøgeren sin tjeneste ved Kommissionen som tjenestemand på prøve i lønklasse C 5/3. Hun blev udnævnt til tjenestemand med virkning fra 1. december 1974; siden den

1 — Oversat fra tysk.