Ved gennemførelsen af en låneaftale, der er indgået inden det tidspunkt, da forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 — om ændring blandt andet af de nævnte bestemmelser i vedtægtens artikel 63 og artikel 17 i bilag VII — trådte i kraft, kan Kommissionen anvende den omregningskurs, der følger af anvendelsen af de ajourførte pariteter og den nye affattelse af artikel 17, på de månedlige ydelser til tilbagebetaling, der forfalder efter de pågældende forordningers ikrafttræden.

I sag 1205/79

ROBERT ADAM, tjenestemand ved EF-Kommissionen og ansat ved FFC i Ispra (Varese), Italien, repræsenteret ved og bistået af advokat Cesare Ribolzi, Milano, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Victor Biel, 18a, rue des Glacis,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Luigi Biamonti, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg i Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående de i stævningen nedlagte påstande,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. O'Keeffe og T. Koopmans,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes påstande og argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ved beslutning af 2. marts 1970 om anvendelse af de midler i EKSF's regnskab, der står til rådighed på kontoen »pensionsfond«, bemyndigede Rådet Kommissionen til at anvende 40 % af de nævnte beløb til ydelse af byggelån til tjenestemænd ved Fællesskaberne.

Ved beslutning af 17. juni 1971, der blev offentliggjort i Personaleposten nr. 170 bis af 8. juli 1971, fastsatte Kommissionen de fornødne gennemførelsesbestemmelser, navnlig:

artikel 9

»De i denne bestemmelse omhandlede lån lyder på belgiske francs. De modsvarende udbetalinger foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, og på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs.«

Indtil den 31. marts 1979 anvendtes ved omregning mellem den belgiske franc og de øvrige valutaer den paritet, der var vedtaget af medlemmerne af Den internationale Valutafond (IMF) i 1965 (1 BFR = 12,50 lire i den foreliggende sag). Tilsvarende skete tilbagebetalingen af lånene (ligeledes på grundlag af ovennævnte vekselkurs) på den måde, at Kommissionen i sin egenskab af långiver indeholdt beløbet i tjenestemandens månedlige vederlag.

Ordningen fungerede på følgende måde: tjenestemandens grundløn, korrigeret med justeringskoefficienten (f.eks. 100 000 BFR × justeringskoefficienten for Italien, der var 157,8 i marts 1979) blev nedsat med det beløb, hvormed byggelånet skulle betales tilbage (f.eks. 5 000 BFR), således at nettovederlaget i eksemplet androg 152 800 BFR; dette beløb blev omregnet til italienske lire efter vekselkursen 1 BFR = 12,50 lire.

Den 25. juli 1975 besluttede Kommissionen — »for at løse de problemer, der var opstået som følge af svingningerne i valutakurserne« — at alle de beløb, der skulle ydes som byggelån, ville blive udbetalt i belgiske francs til en »ajourført« kurs og ikke mere til IMF-pariteten, og at de modsvarende tilbagebetalinger ligeledes skulle ske i belgiske francs. Kommissionen gav tjenestemændene mulighed for at anmode om en »nedsættelse« af det beløb, der som hovedstol skulle betales tilbage.

I Personaleposten nr. 136 af 7. februar 1977 offentliggjorde Kommissionen følgende meddelelse:

»Kommissionen besluttede den 25. juli 1975, at udbetalingen af de byggelån, den yder, og indeholdelsen af afdragene på disse lån i lønnen, ikke længere skal finde sted i valutaen i det land, hvor den

finansierede bolig ligger, men i belgiske francs. Tidligere anvendtes i givet fald parikurserne pr. 1. januar 1965 ved indeholdelse. Generaldirektøren for personale og administration har truffet beslutning om, at omregning *for fremtiden*[1] skal foretages på basis af markedskursen. Tjenestemænd og andre ansatte kan dog anmode om, at indeholdelsen finder sted til de parikurser, der er anmeldt til Den internationale Valutafond, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne til artikel 17 i bilag VII til vedtægten.«

Såfremt tjenestemanden ikke fremsatte en sådan anmodning, fandt pariteten 1 BFR = 12,50 lire anvendelse over for ham indtil den 31. marts 1979.

Den 22. december 1972 indgik sagsøgeren en aftale med Kommissionen om udbetaling af 392 000 BFR som lån til delvis finansiering af opførelsen af en bolig i Barza kommune (Vareseprovinsen). I aftalens artikel 15 hed det, at

»alle overførsler af beløb fra låntager til långiver med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser skal ske i belgiske francs. Overførsler kan ligeledes ske i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, i hvilken valuta nærværende lån er blevet udbetalt i. Omregningen til belgiske francs sker på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen.«

1 — Fremhævet i originalteksten. O.a.

Den 26. september 1975 blev gældens hovedstol i henhold til låneaftalen af 22. december 1972 for Adam's vedkommende nedsat fra 392 000 til 357 000 BFR, dvs. en »nedsættelse« i hans favør på 34 960 BFR.

Den 21. december 1978 havde Rådet nemlig udstedt to forordninger: 1) forordning nr. 3085/78 om ændring, især vedrørende de valutakurser, der skal anvendes, af forordning nr. 259/68 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber og af forordning nr. 2530/72 samt forordning nr. 1543/73 vedrørende visse særlige foranstaltninger (EFT L 369, s. 6), og 2) forordning nr. 3086/78 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten (EFT L 369, s. 8). Ved disse forordninger ændrede Rådet navnlig tjenestemandsvedtægtens artikel 63 og ajourførte valutakurserne. Henvisningen til de af IMF vedtagne pariteter blev opgivet, og ved overførsler i en anden valuta end den, som vederlagene udbetaltes i, skulle de (ikke faste) vekselkurser lægges til grund, der anvendtes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978, reguleret med justeringskoefficienten for det land i hvis valuta overførslen gennemføres.

Samtidig med andre tjenestemænd indgav Adam i juli 1979 en klage over anvendelsen af de nævnte forordninger, idet han særligt henviste til den situation, han var i som modtager af et byggelån.

Kommissionen afviste stiltiende hans klage.

Kommissionen afviste udtrykkeligt klagen den 28. september 1979.

Nærværende sags stævning af 10. december 1979 blev registreret på Domstolen den 21. december s.å. samtidig med omkring fyrre andre tilsvarende søgsmål (sagerne 1206-1248/79).

Det blev herefter besluttet at betragte denne sag som prøvesag.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen (første afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

a) Den stiltiende afvisning af den af sagsøgeren i sin tid indgivne klage annulleres på grund af tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, og af retsreglerne til gennemførelse af traktaten samt magtfordrejning.

b) Subsidiært annulleres den udtrykkelige individuelle afvisning af 28. september 1979 af de ovennævnte søgsmålsgrunde samt på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

c) Det statueres, at Kommissionen fra og med april 1979 ved tilbagebetalingen af det til sagsøgeren ydede byggelån har anvendt en anden vekselkurs end den, parterne havde aftalt og til stadighed har anvendt på de gensidige ydelser i låneaftalens forudgående løbetid.

d) I medfør af den fulde prøvelsesret, som tilkommer Domstolen på nærværende område, tilpligtes Kommissionen at tåle samtlige følger af annullationen og dommen som påstået ovenfor, herunder
   — en forpligtelse til at acceptere de månedlige tilbagebetalinger samt en eventuelt fremskyndet indfrielse af lånet på grundlag af den oprindelige vekselkurs, eller
   — en forpligtelse til at acceptere, at sagsøgeren såvel kan overføre de månedlige ydelser til tilbagebetaling som foretage en eventuelt fremskyndet indfrielse af lånet direkte i italienske lire,
   — at der i begge tilfælde foretages en regulering af de betalinger, der har fundet sted efter den 1. april 1979, og at låntagerne tilbagebetaler den »nedsættelse« af hovedstolen, der fandt sted i 1975.

e) Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

I replikken har *sagsøgeren* understreget, at i tilfælde af, at hans påstande tages til følge, vil han frafalde kravet på det beløb, som Kommissionen har krediteret ham i forbindelse med den påståede »nedsættelse« af lånebeløbet, ligesom han er villig til at frafalde dette krav, såfremt han får medhold i sin subsidiære påstand om en fremskyndet tilbagebetaling — på

grundlag af den officielle IMF-paritet, som han har påstået anvendt — af det beløb, han fortsat skylder, og det inden for en rimelig frist, som fastsættes af Domstolen.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren har anført, at der foreligger en klar tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning. Den omstændighed, at Kommissionen systematisk og gradvis har bestræbt sig på ikke at vække den mindste uro og undlade at henlede låntagernes opmærksomhed på de mål, Kommissionen indirekte ønskede at tilgodese, udelukker, at sagsøgeren kan foreholdes ikke at have udvist en »normal« agtpågivenhed. Det eneste forhold, der i den forbindelse kunne have givet anledning til betænkeligheder med hensyn til fremgangsmåden — nemlig den nedsættelse, der blev foreslået låntagerne i 1975 — viste nemlig først sine negative virkninger på et senere tidspunkt.

Fremgangsmåden er ulovlig på grund af en tilsidesættelse af aftalens bestemmelser, når henses til Kommissionens egen fortolkning af det i aftalen nævnte begreb »officiel paritet« og på grund af en krænkelse af den grundsætning, som institutionerne skal respektere, og hvorefter aftaler skal fortolkes og opfyldes i overensstemmelse med god aftaleskik. Dette er også i strid med de gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen selv udstedte den 17. juni 1971, og hvorefter »enhver ændring af nærværende bestemmelser ikke [kan] forringe retsstillingen for de tjenestemænd, der allerede har fået udbetalt lån«.

Der foreligger ligeledes magtfordrejning i den forstand, at Kommissionen har forfulgt et andet formål (at opnå en kurssikring og følgelig en tilbagebetaling i lire, der langt overstiger det beløb, der blev udbetalt i lire) end det formål, Kommissionen måtte forventes at tilgodese inden for det pågældende område (det sociale formål med at yde byggelån). Sagsøgeren erkender, at han i henhold til aftalen har forpligtet sig til at acceptere, at tilbagebetalingen gennemføres ved hjælp af institutionens indeholdelser i hans månedlige vederlag, men har anført, at dette kun er en simpel gennemførelsesbestemmelse, som ikke kan give grundlag for, at de pågældende tilbagebetalinger — med urette — indregnes i det »loft« og det system for »overførsler«, der blev indført ved forordningerne nr. 3085 og 3086/78.

Magtfordrejningen kommer også til udtryk, når henses forskelsbehandlingen af tjenestemændene alt efter, hvornår de har indgået låneaftalerne. De tjenestemænd, der har truffet aftale om lån for lang tid siden, fik udbetalt et relativt beskedent beløb i lire på grundlag af kursen 1 BFR = 12,50 lire. På grundlag af den ordning, der blev indført ved forordningerne nr. 3085 og 3086/78, er disse tjenestemænd forpligtet til en mere byrdefuld tilbagebetaling, og vil som afdrag på lånet komme til at betale Kommissionen et beløb, der langt overstiger det beløb, de fik udbetalt. Derimod fik de tjenestemænd, der har truffet aftale om lån efter 1977, udbetalt et beløb i lire, der er betydeligt højere, i kraft af den på valutamarkedet gældende vekselskurs mellem den belgiske franc og den italienske lire. Indtil april 1979 kunne de foretage den månedlige tilbagebetaling på grundlag af kursen 12,50 lire = 1 BFR, og således — på grund af den ordning, der blev indført ved forordningerne nr. 3085 og 3086/78 — på

grundlag af en stadig lige så fordelagtig vekselkurs som for en låntager, som fik udbetalt beløbet i lire på grundlag af den på det almindelige valutamarked gældende vekselkurs mellem den belgiske franc og den italienske lire.

Det er sagsøgerens opfattelse, at såfremt man vil anse skrivelsen af 28. september 1979 for en individuel afvisning af hans klage, foreligger der væsentlige formelle mangler. Disse mangler består navnlig i, at afgørelsen ikke er begrundet, ligesom meddelelsen om den trufne forholdsregel er givet internt og »in incertam personam«. Særligt med hensyn til forpligtelsen til at give en begrundelse har Domstolens praksis længe ligget fast.

Kommissionen har svaret, at når den først fra april 1979 — hvilket er til låntagernes fordel — har krævet, at tilbagebetalingen af de udbetalte beløb sker i belgiske francs til den kurs, der er gældende på »overførselstidspunktet« (således som det i øvrigt er fastsat i låneaftalens artikel 15) og ikke på grundlag af de faste IMF-pariteter, har den ikke tilsidesat nogen bestemmelse i aftalen, har heller ikke handlet i modstrid med god aftaleskik, og endmindre tilsidesat princippet om den berettigede forventning.

Kommissionen har fremlagt følgende hypotetiske eksempel: hvis sagsøgeren i 1972 havde fået udbetalt et lån på 100 000 BFR til kursen 1 BFR = 12,50 lire, hvilket giver 1 250 000 lire, ville han på grundlag af den i 1975 gældende vekselkurs, nemlig 1 BFR = 15 lire, for 100 000 BFR have fået udbetalt 1 500 000 lire. De 1 250 000 lire ville altså have haft en modværdi ikke på 100 000 BFR, men på 83 400 BFR, altså en »nedsættelse« på 16 600 BFR. Med en månedlig ydelse på 1 000 BFR ville låntageren i tidsrummet 1972-1975 have tilbagebetalt 36 000 BFR, der skal omregnes på grundlag af kursen 1 BFR = 12,50 lire; efter Kommissionens beslutning skulle de omregnes på grundlag af den på udbetalingstidpunktet gældende kurs (1 BFR = 15 lire). Den fordel, låntageren opnåede som følge af »nedsættelsen«, er måske lidt ringere end han havde ventet, men dog en ubestridelig og reel fordel, selv om kursen (1 BFR = 15 lire) var uændret fra 1972 til 1975 (da »nedsættelsen« fandt sted). Efter at »nedsættelsen« var gennemført, burde den »ajourførte« kurs have været anvendt. Det blev den imidlertid ikke; tværtimod vendte man tilbage til IMF-pariteterne (1 BFR = 12,50 lire), hvilket for låntageren indebar en dobbelt fordel, idet han både opnåede en betydelig nedsættelse af hovedstolen og fortsat kunne foretage tilbagebetalingerne på grundlag af en kurs på 1 BFR = 12,50 lire. Først fra 1977 blev lånene faktisk udbetalt i belgiske francs, men selv fra da af og helt frem til marts 1979 skulle de betales tilbage på grundlag af IMF-kursen, dvs. 1 BFR = 12,50 lire. Siden april 1979 har det nye system med »overførsler« været anvendt, hvilket for låntagerne er langt gunstigere end den blotte anvendelse af de »ajourførte« pariteter.

Tænker man sig herefter, at sagsøgerens månedlige vederlag andrager 100 000 BFR, omregnes dette til italienske lire efter anvendelsen af justeringskoefficienten for Italien (f.eks. 1 BFR = 26,13 lire) = 100 000 BFR : 100 (justeringskoefficienten for Belgien) × 70,3 (justeringskoefficienten for Italien) × 26,13 = 1 836 939 lire; herfra skal trækkes 2 660 BFR som tilbagebetaling af bygge-

lånet til Kommissionen; dette beløb skal imidlertid reguleres med justeringskoefficienterne for Italien og Belgien, hvilket giver følgende resultat: 2 660 BFR (den månedlige ydelse : 100 (justeringskoefficienten for Belgien) × 70,3 (justeringskoefficienten for Italien) = 1 870 BFR × 26,13 (kursen) = 48 863 lire (der skal tilbagebetales til Kommissionen). Dette beløb (48 863 lire) er langt mindre end det beløb, man ville komme frem til ved direkte anvendelse af de »ajourførte« pariteter; i dette tilfælde ville resultatet blive: 2 660 BFR (den månedlige ydelse) × 26,13 (kursen) = 69 505 lire. Selv efter den nye ordning med justeringskoefficienter, der er fastsat i forordningerne nr. 3085 og 3086/78 (»overførslerne«), nyder låntagerne fortsat godt af en særdeles fordelagtig ordning. Man skal bare tænke på, at de nævnte beløb på 48 863 lire svarer til en kurs på omkring 18 lire for én belgisk franc.

Kommissionen har sammenfattet Domstolens praksis vedrørende spørgsmålet om beskyttelsen af den berettigede forventning som følger:

— ifølge en almindeligt anerkendt grundsætning omfatter virkningerne af den nye ordning — medmindre der er særlige undtagelsesbestemmelser — de fremtidige virkninger af retsforhold stiftet under den tidligere retstilstand;

— der foreligger en berettiget forventning, såfremt en given retsstilling er »beskyttet« (forventninger), dvs., når de berørte havde ret til at gå ud fra, at en eksisterende retstilstand ikke ville blive ændret til ugunst for dem og på en måde, der ikke kunne forudses, under afviklingen af retshandeler, som de uigenkaldeligt havde forpligtet sig til at gennemføre under den tidligere bestemmelse;

— der vil være tale om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt fællesskabslovgiveren — uden at der foreligger tvingende offentligretlige hensyn — med øjeblikkelig virkning ændrer en bestemmelse uden forudgående meddelelse, og på en for retssubjekterne ugunstig måde, uden at der gennemføres overgangsbestemmelser med henblik på at tilgodese retssubjekternes berettigede forventninger.

I den foreliggende sag var ændringen af valutakurserne fuldt ud til at forudse, eftersom man ikke med rimelighed kunne vente, at den officielle IMF-paritet (1 BFR = 12,50 lire) kunne opretholdes, når den så bekendte uro på det internationale valutamarked tages i betragtning; denne uro bestod i øvrigt allerede, før aftalen blev indgået, og som tidligere nævnt bestemtes det i aftalen, at tilbagebetalingen skulle finde sted på grundlag af de kurser, der var gældende på overførselstidspunktet. Da den »nedsættelse« af hovedstolen blev foreslået, som sagsøgeren kun villigt accepterede, var der ikke tale om »tavshed« fra Kommissionens side »med hensyn til en eventuelt ændring af kursen«. At sagsøgeren kunne forudse »ændringen«, fremgår af, at han tog den i betragtning i forbindelse med, at han accepterede nedsættelsen af sin gælds hovedstol. »Ændringen« blev ikke gennemført med øjeblikkelig virkning og uden forudgående meddelelse, og heller ikke uden at der blev gennemført overgangsbestemmelser med henblik på at formindske sagsøgerens tab. Sagsøgeren og de øvrige låntagere havde nemlig helt frem til 1979 fordel af en særdeles gunstig ordning, idet det resterende beløb, der skulle tilbagebetales, var blevet nedsat betyde-

ligt som følge af den af Kommissionen foreslåede løsning, som låntagerne frivilligt havde accepteret, og den omstændighed, at IMF-kursen blev anvendt helt frem til 1979, betød, at de kunne tilbagebetale det lånte beløb på grundlag af en særdeles fordelagtig omregningskurs.

Sagsøgeren har heroverfor anført, at Kommissionen har udbetalt lånebeløbet i lire på grundlag af en kurs på 1 BFR = 12,50 lire på et tidspunkt, da denne kurs afveg fra markedskursen; når Kommissionen tilsvarende i endnu længere tid har accepteret, at tilbagebetalingen af lånene fandt sted på grundlag af en kurs på 12,50 lire = 1 BFR, har den på afgørende måde vist, at der ved den på overførselstidspunktet gældende kurs skal forstås den konsoliderede kurs, der blev anvendt ved lånets udbetaling. Den, som i 1974 fik udbetalt modværdien i lire af et lån på 100 000 BFR, fik udbetalt 1 250 000 lire, altså mindre end hvad han ville have fået udbetalt, såfremt beløbet i BFR var blevet omvekslet til lire i et pengeinstitut (omkring 2 millioner italienske lire). Denne konsoliderede kurs har således været til fordel for Kommissionen, som udbetalte et mindre beløb i lire end det, en anvendelse af den faktiske vekselkurs ville have medført. Under disse omstændigheder må det være ganske selvfølgeligt og retmæssigt, at tilbagebetalingen sker på grundlag af den samme kurs (IMF-pariteten), således at låntagerens gæld formindskes med 1 BFR for hver 12,50 lire, han overfører. Tjenestemændene opnåede derfor ikke nogen særlig eller urimelig fordel, som nødvendigvis havde måttet bringes til ophør, eftersom tjenestemændene skulle tilbagebetale det beløb, de havde modtaget i lire, hverken mere eller mindre. Det kan heller ikke gøres gældende, at institutionerne har måttet opgive ordningen med faste kurser til fordel for en ordning med kurser, der ajourføres regelmæssigt i forbindelse med den almindelige personaleadministration: nærværende tvist vedrører fortolkningen af aftalebestemmelser af privatretlig karakter, således som de er fastsat og anvendes mellem parterne.

Da kursen mellem den belgiske franc og den italienske lire fra 1973 udviklede sig på en måde, der helt igennem var ugunstig for liren, besluttede Kommissionen at unddrage sig kursrisikoen ved, at den ændrede de nærmere betingelser for udbetaling og tilbagebetaling af både fremtidige lån og de lån, der allerede var ydet. Kommissionen opnåede medkontrahenternes accept af de nævnte ændringer ved hjælp af en »nedsættelse af hovedstolen«; i virkeligheden drejede det sig om en efterfølgende anvendelse af den faktiske kurs i stedet for den officielle IMF-kurs på Kommissionens ydelse (udbetaling af lånebeløbet). Kommissionen troede, at den på den måde kunne imødegå det argument, at eftersom lånebeløbet var blevet udbetalt i lire på grundlag af den officielle IMF-paritet (der allerede på det tidspunkt afveg fra den virkelige paritet), skulle tilbagebetalingerne ligeledes ske på grundlag af den samme paritet. Hvis Kommissionen tydeligt havde redegjort for sine hensigter (»låntagerne godskrives det beløb, der fremkommer som forskel mellem lånebeløbet på grundlag af en lavere kurs end den, der faktisk er gældende på lånetidspunktet, under forudsætning af, at låntageren foretager

tilbagebetalingen på grundlag af de til enhver tid på valutamarkedet gældende pariteter«), ville ingen have givet deres samtykke.

I den foreliggende sag er der tale om en fremgangsmåde, hvis formål bevidst er holdt hemmelige og kun er blevet gennemført gradvis. Den omstændighed, at Kommissionen først meget sent har ajourført kurserne, gør ikke forholdet retmæssigt, og konkret er der tale om en fiks manøvre med henblik på at undgå, at låntagerne skulle bekymre sig om »prisen« for den angivne nedsættelse. Det samme er tilfældet med hensyn til de såkaldte fordele, det ville være for tjenestemændene, at Kommissionen har sidestillet de pågældende tilbagebetalinger med »overførslerne« således, at tjenestemændene på den måde kunne få fordel af de tilpasninger af valutakurserne, der er fastsat i den herom gældende ordning.

For så vidt angår tilsidesættelsen af princippet om den berettigede forventning har sagsøgeren anført, at hvis det kunne forudses og endog var ønskeligt, at justeringskoefficienterne igen fik den funktion, der oprindelig var tiltænkt dem, vil man ikke kunne forstå, at lånene skulle afdrages — i det mindste de lån, der var udbetalt på grundlag af IMF-pariteten — på grundlag af en paritet, der afveg fra den, der blev anvendt ved Kommissionens erlæggelse af sin ydelse. Retspraksis med hensyn til, hvorvidt begivenheder kan forudses, vedrører udefra kommende begivenheder og ikke en adfærd fra en af parternes side. Dernæst har sagsøgeren understreget, at de tjenestemænd, der havde indgået en låneaftale, ikke alene tog hensyn til de vitterligt fordelagtige betingelser, som Kommissionen tilbød, men også til den IMF-kurs, der i henhold til aftalen skulle anvendes ved tilbagebetalingerne. Tjenestemændene ville med andre ord have udtrykt de største betænkeligheder ved at blive belastet med en tilbagebetaling i en stærk valuta. Når det således er overvejelser med hensyn til den konkret anvendte paritet, der har bevirket, at tjenestemændene har underskrevet aftalen, er der tale om en retsstilling, der beskyttes i alle retssystemer.

Sagsøgeren har bemærket, at det er udtryk for en forskelsbehandling, at de månedlige ydelser til tilbagebetaling af lånet for visse tjenstemænd ikke medregnes i det maksimumsbeløb (35 % af nettovederlaget), der er fastsat for de overførsler, der foretages gennem Kommissionen, mens de nævnte ydelser for sagsøgerens vedkommende fradrages i dette tilladte maksimumsbeløb.

For det tilfælde, at sagsøgeren måtte få medhold i sine påstande, vil han give afkald på det beløb, Kommissionen har krediteret ham i forbindelse med den nævnte »nedsættelse« af lånebeløbet; det gælder også, såfremt sagsøgeren får medhold i sin subsidiære påstand om, at han kan foretage en fremskyndet tilbagebetaling på grundlag af den officielle IMF-paritet, som han har påstået anvendt på den del af lånet, han stadig skylder, og det inden for en rimelig frist, som Domstolen fastsætter.

I duplikken har *Kommissionen* berigtiget det eksempel, den fremlagde i svarskriftet, hvor det blev nævnt, at vekselkursen fra 1972 til 1975 havde været uforandret, nemlig 1 BFR = 15 lire. For det tjenestemænd, der som sagsøgeren havde anmodet om og opnået »nedsættelsen«, var kursen på 1 BFR = 12,50 lire ligeledes uforandret med hensyn til

de ydelser, der var erlagt fra det tidspunkt, da aftalen blev indgået, og til tidspunktet for »nedsættelsen« og videre helt frem til marts 1979.

Kommissionen har fremhævet, at parterne ikke har lagt en fast og uforanderlig paritet på 1 BFR = 12,50 lire til grund for opfyldelsen af deres forpligtelser, men snarere den på betalingstidspunktet gældende paritet. Dette underbygger den opfattelse, at långiveren ikke har givet nogen garanti mod kursændringer. Kommissionen har gentaget, at når den i 1975 foreslog en »nedsættelse« af gældens hovedstol, hang det sammen med, at den kunne forudse, at låntagerne muligvis ville lide et tab som følge af indførelsen af nye valutakurser i henhold til vedtægten; dens beregninger viste sig fire år senere at holde stik og materialiserede sig i en for tjenestemændene åbenbar og påviselig fordel. For at kompensere låntagernes frivillige samtykke til den »nedsættelse«, som Kommissionen ikke i henhold til aftalen var forpligtet til at foreslå, måtte de — såfremt de havde ønsket at fremskynde tilbagebetalingen af hele gælden — afskæres fra at gøre det på grundlag af kursen 1 BFR = 12,50 lire; i stedet skulle dette da ske på grundlag af markedskursen. Naturligvis skete den normale tilbagebetaling fortsat på grundlag af IMF-pariteten, dvs. 1 BFR = 12,50 lire. Kommissionen har vanskeligt ved at forstå, at sagsøgeren kan fastholde, at låntagerne aldrig er blevet informeret om virkningerne af »nedsættelsen« (der i øvrigt er fordelagtig for dem), og at nævnte »nedsættelse« har medført »forringede betingelser for tilbagebetaling« af de månedlige ydelser, når den påståede forringelse følger direkte af en anvendelse af aftalens bestemmelser.

Af ovenstående kan det udledes, at Kommissionen — som led i aftalens gennemførelse — var berettiget til at anvende de nye pariteter på sagsøgerens månedlige tilbagebetalinger fra og med april 1979, dvs. de pariteter, der anvendtes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978 (1 BFR = 12,50 lire). Men i tjenestemændenes interesse anvendte Kommissionen i stedet de pariteter, der betegnes som »overførselskurs«, der klart er mere fordelagtige for tjenestemændene. Ved at sidestille indeholdelserne med henblik på tilbagebetaling af byggelån med de i artikel 17 i vedtægtens bilag VII nævnte overførsler, anvendte Kommissionen pariteten 1 BFR = 12,50 lire (100 lire = 3,83 × 100 (justeringskoefficienten for Belgien) : 70,3 (justeringskoefficienten for Italien), dvs. 100 lire = 5,448 BFR eller 1 BFR — 18,35 lire) og ikke den paritet, den burde have anvendt (1 BFR = 26,11 lire). Kommissionen har i øvrigt vanskeligt ved at forstå, at sagsøgeren kan beklage sig over, at Kommissionen — samtidig med, at den så rundhåndet indrømmer ham denne fordel — medregner de månedlige tilbagebetalinger ved opgørelsen af de 35 % af nettovederlaget, der er maksimumsbeløbet for overførsler.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. februar 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. marts 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 21. december 1979, har Robert Adam, der er tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og tjenestegørende i Ispra (Italien) i medfør af artikel 91 i vedtægten for tjenestemænd (herefter benævnt vedtægten) anlagt sag, hvori han navnlig har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at ændre fremgangsmåden ved beregningen af sagsøgerens månedlige ydelser som tilbagebetaling af et byggelån, Kommissionen har ydet sagsøgeren.

2 Ved beslutning af 2. marts 1970 om anvendelsen af de midler i EKSF's regnskab, der står til rådighed på kontoen »pensionsfond«, bemyndigede Rådet Kommissionen til at anvende 40 % af de nævnte beløb til ydelse af byggelån til Fællesskabets tjenestemænd.

3 Ved beslutning af 17. juni 1971 fastsatte Kommissionen de fornødne gennemførelsesbestemmelser; heri bestemtes i artikel 9 navnlig, at »de i denne bestemmelse omhandlede lån lyder på belgiske francs. De modsvarende udbetalinger foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, og på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs«.

4 Den 22. december 1972 indgik sagsøgeren en aftale med Kommissionen om udbetaling af 392 000 BFR som lån til opførelse af en bolig.

5 I henhold til aftalens artikel 4 er låntager forpligtet til at tilbagebetale lånet i månedlige rater, der forfalder hver den 15., svarende til et skema, der findes som bilag til aftalen. Skemaet, der er udarbejdet i to eksemplarer og underskrevet af begge parter, er et led i aftalen.

6 Ifølge aftalens artikel 5 giver låntager en uigenkaldelig bemyndigelse til Kommissionen, hvorefter den den 15. i hver måned i hans månedlige vederlag eller anden indtægt kan indeholde eller lade indeholde — som overførsel til Kommissionen fra den institution inden for Fællesskabet, han

tilhører — den månedlige ydelse, der fremgår af det i artikel 4 nævnte skema.

7 Aftalens artikel 15 bestemmer, at alle overførsler fra låntager til långiver med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser, skal ske i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, i hvilken valuta lånemidlerne blev udbetalt. Omregningen af disse beløb til belgiske francs sker på grundlag af den gældende paritet på overførselsdagen.

8 I det skema, der er omtalt i aftalens artikel 4, er lånets størrelse, den månedlige ydelse, den månedlige rente, det månedlige afdrag af hovedstolen samt restgælden angivet i belgiske francs.

9 Lånebeløbet blev omregnet til italienske lire efter en kurs på 1 BFR = 12,50 lire; denne paritet var anmeldt til Den internationale Valutafond pr. 1. januar 1965, og var på det tidspunkt den paritet, der i henhold til vedtægtens artikel 63 blev lagt til grund ved beregningen af tjenestemændenes vederlag. Tilsvarende skete tilbagebetalingen af lånene (også på grundlag af den nævnte kurs) i form af indeholdelser i tjenestemandens månedlige vederlag, foretaget af Kommissionen i dennes egenskab af långiver.

10 Ordningen fungerede på følgende måde: i tjenestemandens grundløn, korrigeret med justeringskoefficienten (f.eks. 100 000 BFR × justeringskoefficienten for Italien på 157,8 i marts 1979), blev fratrukket det månedlige beløb til tilbagebetaling af byggelånet (f.eks. 5 000 BFR); nettovederlaget udgør herefter i eksemplet 152 800 BFR, hvilket beløb omregnes til italienske lire efter pariteten 1 BFR = 12,50 lire.

11 Den 25. juli 1975 besluttede Kommissionen at ændre artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne af 17. juni 1971 »for at løse de problemer, der var opstået som følge af svingningerne i valutakurserne«; for de låneaftaler, der var indgået efter dette tidspunkt, skulle såvel udbetalingen af lånene som tilbagebetalingerne følgelig udelukkende ske i belgiske francs.

12 Beslutningens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»a) Låntagere, som har fået udbetalt lånet i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, til en anden kurs end den gennemsnitskurs, der var gældende for den pågældende valuta på valutabørsen i Bruxelles på udbetalingsdagen, kan — inden for en frist på to måneder efter meddelelsen af nærværende beslutning — anmode om en nedsættelse af gældens hovedstol, i det omfang de har lidt et økonomisk tab som følge af, at tilbagebetalingen sker i belgiske francs.

b) Med henblik på fastsættelsen af gældens nye hovedstol omregnes de beløb, låntageren har fået udbetalt i fremmed valuta, til belgiske francs til den under punkt a) fastsatte kurs. Fra det således fremkomne beløb trækkes de afdrag, der er ydet frem til tidspunktet for beslutningen om nedsættelse af gælden. Såfremt afdragene er foretaget i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, omregnes de ligeledes til belgiske francs på grundlag af den under punkt a) fastsatte kurs.

c) Alle tilbagebetalinger, der foretages efter beslutningen om nedsættelse af gælden, skal foretages i belgiske francs.«

13 Beslutningen blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 21. august 1975. I skrivelsen hed det: »I tilfælde af nedsættelse af gælden skal alle fremtidige tilbagebetalinger foretages i belgiske francs. De kan således ikke mere fortage en fremskyndet tilbagebetaling i den valuta, der blev anvendt ved lånets udbetaling.«

14 Ved erklæring af 26. september 1975 anmodede sagsøgeren om nedsættelse af hovedstolen på sin gæld med 34 960 BFR (beløbet var angivet i skrivelsen af 21. august 1975); Kommissionen accepterede nedsættelsen, som bevirkede en reduktion af de månedlige tilbagebetalinger regnet i belgiske francs.

15 Efter denne nedsættelse fortsatte Kommissionen indtil den 31. marts 1979 med at foretage overførsler til dækning af sagsøgerens månedlige ydelser, idet det overførte beløb i lire blev omregnet til belgiske francs på grundlag af den i vedtægtens artikel 63 nævnte paritet.

16 Efter at Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 af 21. december 1978 (EFT L 369, s. 6 og s. 8) var trådt i kraft, som bl.a. ændrede bestemmelserne i artikel 63 om vekselkurser og i artikel 17 i bilag VII om overførsler, anvendte Kommissionen ved omregningen til belgiske francs af de italienske lire, der var tilbageholdt med henblik på de månedlige tilbagebetalinger, den kurs, der fremkom ved anvendelsen af »ajourførte« pariteter og den nye affattelse af artikel 17 i bilag VII.

17 Den 10. juli 1979 indgav Robert Adam i medfør af vedtægtens artikel 90 en klage over de nye regler vedrørende omregning af lire til belgiske francs. Hans klage blev ikke besvaret, bortset fra en standardskrivelse dateret den 28. september 1979.

18 Sagsøgeren har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning. Efter sagsøgerens opfattelse blev tilbudet om nedsættelse af gælden fremsat som en nedsættelse af hovedstolen alene på betingelse af, at de fremtidige tilbagebetalinger blev foretaget i belgiske francs. Eftersom disse tilbagebetalinger altid havde fundet sted i belgiske francs og på grundlag af den officielle paritet, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, har sagsøgeren ikke været i stand til at vurdere Kommissionens hensigter med dette tilbud.

19 Han har desuden gjort gældende, at det er udtryk for magtfordrejning, at Kommissionen ensidigt har indført en anden paritet i kraft af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78, og derved gjort låntagerens forpligtelse særlig byrdefuld.

20 For det tredje har sagsøgeren hævdet, at der er tale om forskelsbehandling mellem de tjenestemænd, der fik udbetalt deres lån på grundlag af kursen 1 BFR = 12,50 lire, og de tjenestemænd, der har truffet aftale om lån efter 1977. På grund af den ordning, der blev indført ved forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 bliver tilbagebetalingen mere byrdefuld for den førstnævnte gruppe, mens den anden gruppe fik udbetalt et beløb i lire, der var betydeligt højere, netop på grund af anvendelsen af den på valutamarkedet gældende kurs mellem den belgiske franc og den italienske lire, mens Kommissionen med hensyn til deres tilbagebetalinger helt frem til april 1979 anvendte den paritet, der var anmeldt til Den internationale Valutafond.

21 De første to anbringender hænger sammen med den opfattelse hos sagsøgeren, at den paritet, der skal anvendes ved omregningen af lånebeløbet til italienske lire og ved omregningen af de månedlige ydelser fra lire til belgiske francs skulle være den paritet, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, og at Kommissionen ikke ensidigt kunne indføre en anden paritet.

22 Det fremgår af sagen, at den valutakurs, der blev anvendt ved omregningen af lånet til lire, var den kurs, der var anmeldt til Den internationale Valutafond i 1965; da lånene blev ydet, svarede denne kurs til den referenceparitet, der er fastsat i vedtægtens artikel 63. Kernen i sagsøgerens opfattelse er, at ganske samme kurs skal anvendes i hele kontraktsperioden ved omregningen til belgiske francs af de beløb, der overføres til Kommissionen som tilbagebetaling på lånet i henhold til de i kontrakten fastsatte månedlige ydelser.

23 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den kurs, der skal anvendes ved omregningen, må være den kurs, der er fastsat som referenceparitet i vedtægtens artikel 63, og at de månedlige overførsler kan foretages i medfør af artikel 17 i vedtægtens bilag VII, hvorefter tjenestemænd gennem den institution, de tilhører, regelmæssigt kan lade en del af deres indtægter overføre i visse andre medlemsstaters valuta.

24 I overensstemmelse med denne fortolkning af kontrakten omregnede Kommissionen de beløb i lire, der blev overført som tilbagebetaling af det pågældende lån, til belgiske francs på grundlag af den i vedtægtens artikel 63 omtalte paritet, indtil forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 trådte i kraft. Fra og med den 1. april 1979 anvendte Kommissionen ved omregningen af de månedlige ydelser ligeledes de valutakurser, der var fastsat i den i kraft af de nævnte forordninger ændrede vedtægt, og anvendte artikel 17 i vedtægtens bilag VII i dennes ændrede affattelse. Det er ifølge Kommissionen helt i overensstemmelse med kontrakten at gå således frem vedrørende overførsler.

25 Sagsøgerens opfattelse kan ikke tiltrædes. Den ser bort fra, at omregningen af de beløb, der overføres til dækning af de månedlige ydelser, i henhold til aftalens egen ordlyd skal ske på grundlag af den paritet, der er gældende på overførselstidspunktet, dvs. på tidspunktet for hver enkelt overførsel. Aftalen indeholdt ikke bestemmelser om en fast paritet i hele låneperioden, men lagde de til enhver tid gældende pariteter til grund.

26 Det bør bemærkes, at alle låntagerne var tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, og at aftalen indeholdt en bestemmelse om, at tilbagebetalingerne til Kommissionen skulle ske gennem den institution, de hørte under. Hertil svarede, at den i aftalen nævnte paritet skal være den paritet, der anvendes ved beregningen af låntagerens vederlag, dvs. pariteten i vedtægtens artikel 63.

27 Som følge af begivenhederne på valutaområdet fra og med 1971 var den paritet for liren, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, ikke længere gyldig. På et vist tidspunkt flød liren frit. I og med indførelsen af det europæiske valutasystem blev der endelig for de medlemsstaters valutaer, der var tilsluttet systemet, fastlagt en ny valutakurs, der kunne svinge inden for visse grænser.

28 Den af Kommissionen valgte fremgangsmåde, som bestod i at anvende artikel 17 i vedtægtens bilag VII i dennes nye affattelse på de overførsler, der blev foretaget til dækning af tilbagebetalingerne på lånene, betød, at omregningskursen er gunstigere for sagsøgeren end en anvendelse af lirens kurs, som den er i det europæiske valutasystem.

29 Det følger af disse betragtninger, at den ændring af pariteten, Kommissionen har foretaget, ikke er en misligholdelse af aftalen, og at sagsøgerens anbringender om krænkelse af den berettigede forventning og om magtfordrejning ikke kan tiltrædes.

30 For så vidt angår den påståede forskelsbehandling mellem sagsøgeren og de låntagere, der fik udbetalt deres lån efter 1977, bør det bemærkes, at den nedsættelse af gælden i sagsøgerens favør, der fandt sted i 1975, bevirkede, at sagsøgeren blev stillet på samme måde, som hvis han havde fået udbetalt lånebeløbet på grundlag af markedskursen. Desuden havde sagsøgeren helt frem til 1979 fordel af den paritet, der oprindeligt var fastsat i aftalen. Han kan derfor ikke gøre gældende, at han er blevet behandlet mindre gunstigt end de øvrige låntagere. Anbringendet om forskelsbehandling kan derfor ikke tages til følge.

31 Det følger af ovennævnte betragtninger, at sagsøgerens anbringender ikke kan tages til følge, hvorfor sagsøgte vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

32 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

33 Ifølge procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne i sager vedrørende ansatte ved Fællesskaberne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

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

Bosco O'Keeffe Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 567/79 A, s. 2394)