DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 13. OKTOBER 1977 [1]

Gerarda Emer-van den Branden mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 14/77

Sammendrag

1. Tjenestemænd — vederlag — familietillæg — dobbeltydelser — anvendelse af vedtægtens artikel 67, stk. 2, — betingelser

2. Tjenestemænd — vederlag — månedlig løn — beregning — fejl og berigtigelser — morarenter — ikke-eksigibelt krav

1. Reglen om forbud mod dobbeltydelser i artikel 67, stk. 2, i tjenestemandsvedtægten omfatter kun de regelmæssige tillæg, som praktisk talt udgør en del af vederlaget, og som er bestemt til at dække arbejdstagerens behov, men omfatter ikke en særlig ydelse, der gives af ekstraordinære grunde. Selv om der gælder omtrent de samme nærmere regler for udbetalingen af en sådan særlig ydelse som for det almindelige familietillæg, kan den ikke af denne grund anses som en simpel forhøjelse af det almindelige familietillæg.
2. De fejl og berigtigelser, som løbende sker ved beregningen af lønningerne, kan ikke begrunde et krav på morarenter. Bortset fra ganske særlige tilfælde gælder dette ligeledes, når der er foretaget en berigtigelse som følge af en reklamation eller en klage.

I sag 14/77

GERARDA EMER-VAN DEN BRANDEN, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af advokaterne Marcel Grégoire og Edmond Lebrun, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Tony Biever, boulevard Grande-Duchesse Charlotte 83,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent Giorgio Pincherle, bistået af medlem af den juridiske tjeneste Alain

1 — Processprog: Fransk.

van Solinge, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

angående annullation af en beslutning om, at belgiske ferietilskud til børn og særlige børnetilskud skal fratrækkes børnetilskuddet ifølge vedtægten, hvilket er sket ved fradrag i sagsøgerindens løn for juni, juli og august 1976, samt annullation af beslutningen om afvisning af sagsøgerindens klage desangående,

afsiger

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. M. Donner og A. O'Keeffe,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Sagsøgerinden er tjenestemand i EØF-Kommissionens juridiske tjeneste.

Ved en skrivelse af 14. maj 1976 fra direktoratet »Lønninger, pensioner, tjenesterejser, diverse godtgørelser« fik hun meddelelse om, at hun skyldte et beløb på 11 040 BF til »regulering af børnetilskud, modtaget for perioden ud over 1. 1. 1975 frem til 30. 4. 1976«. Ifølge denne skrivelse ville det nævnte beløb i henhold til artikel 85 i vedtægten blive tilbageholdt i lønnen for juni, juli og august 1976.

Tilbageholdelsen skete for et beløb, som ifølge Kommissionen skulle tilbagebetales for ferietilskud til børn og særligt børnetilskud, der var blevet udbetalt til sagsøgerindens mand henholdsvis i april og august 1975. Kommissionen hævder, at disse belgiske tilskud skal trækkes fra

Fællesskabets børnetilskud i medfør af artikel 67, stk. 2, i vedtægten, der bestemmer:

»Tjenestemænd, der oppebærer de i stk. 1 nævnte familietillæg, skal meddele, hvilke tillæg af samme art, de får fra anden side; disse fratrækkes de tillæg, der betales i henhold til artiklerne 1, 2 og 3 i bilag VII«

Kommissionen har i lønnen for august 1976 ligeledes tilbageholdt 3 276 BF, hvoraf de 2 558 BF udgør det beløb, som kunne kræves tilbagebetalt for ferietilskud, som sagsøgerindens mand havde modtaget i april 1976. Sagsøgerinden har i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten indbragt en klage — der blev registreret ved Kommissionen den 9. juli 1976 — mod beslutningen om at trække ferietilskuddet til børn og det særlige børnetilskud i Belgien fra det vedtægtsbestemte børnetilskud og mod beslutningen om i hendes løn at tilbageholde de beløb, som kunne kræves tilbagebetalt, og som hendes mand havde fået tildelt i form af de nævnte tilskud i april og august 1975. Med hensyn til den tilbageholdelse, som blev foretaget i lønnen for august 1976, blev klagen fulgt op af en den 8. november 1976 registreret skrivelse.

Da Kommissionen ikke har svaret inden for den fastsatte frist, har sagsøgerinden anlagt nærværende sag, som er registreret på Domstolens justitskontor den 26. januar 1977.

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

II — Parternes påstande

Sagsøgerinden har nedlagt følgende påstand:

1. Principalt:

— Det statueres, at de belgiske ferietilskud til børn og særlige børnetilskud ikke — for så vidt angår forståelsen og anvendelsen af vedtægtens artikel 67, stk. 2, — er af samme art som de børnetilskud, der ydes i henhold til vedtægtens artikel 67, stk. 1, litra b).

— Det statueres, at de belgiske ferietilskud til børn og særlige børnetilskud under de konkrete omstændigheder i sagen i det mindste ikke eller ikke længere kunne trækkes fra det vedtægtsbestemte børnetilskud

— Der bør følgelig ske annullation af:

a) beslutningen om, at de belgiske ferietilskud til børn og særlige børnetilskud skal trækkes fra det vedtægtsbestemte børnetilskud;

b) modpartens buslutning om af sagsøgerinden at kræve tilbagebetaling af et beløb på 4 743 BF og 2 558 BF som udligning for tilskud af samme art ydet fra anden side i 1975 og april 1976, hvilken beslutning blev gennemført ved at tilbageholde de tilsvarende beløb i sagsøgerindens løn for juni, juli og august 1976;

c) den stiltiende beslutning om afvisning af sagsøgerindens klage af 9. juli 1976, der er fulgt op af en skrivelse af 8. november 1976 og registreret under nr. 4474.

— Modparten dømmes til at betale sagsøgerinden 4 743 BF og 2 558 BF, idet der tages forbehold for ændring under sagen, samt morarente 8 % pro anno fra den 1. august 1976, indtil betaling sker.

— Modparten idømmes sagens omkostninger.

2. Meget subsidiært:

— Det statueres, at der ikke kan kræves tilbagebetaling af de til sagsøgerinden for meget udbetalte beløb i 1975 på 4 743 BF.

— Der bør følgelig ske annullation af:

a) modpartens beslutning om af sagsøgerinden at kræve tilbagebetaling af 4 743 BF som udligning for tilskud af samme art ydet fra anden side i 1975, hvilken beslutning blev gennemført ved at tilbageholde de tilsvarende beløb i sagsøgerindens løn for juni, juli og august 1976;

b) beslutningen om afvisning af sagsøgerindens klage af 9. juli 1976, der er registreret under nr. 4474.

— Modparten dømmes til at betale sagsøgerinden 4 743 BF, idet der tages forbehold for ændring under sagen, samt morarente 8 % pro anno fra den 1. august 1976, indtil betaling sker.

— Modparten idømmes sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse,

— sagsøgerinden idømmes sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

Vedrørende de faktiske omstændigheder

Sagsøgte hævder, at sagsøgerinden regelmæssigt har givet administrationen meddelelse om de børnetilskud, som hun modtog i Belgien som følge af hendes ægtefælles arbejde, undertiden med undtagelse af det særlige børnetilskud.

Det bør understreges, at Kommissionen i »Meddelelser fra administrationen«, nr. 63 af 13. oktober 1975, har henledt tjenestemændenes opmærksomhed på, at bestemmelserne i vedtægtens artikel 67, stk. 2, skulle overholdes, og at institutionernes administrationschefer den 5. februar 1976 har besluttet at anvende forbudet i vedtægtens artikel 67, stk. 2, mod dobbeltydelser på de omhandlede belgiske børnetilskud.

Sagsøgerinden mener, at selv om der — for alle eventualiteters skyld — sker meddelelse om ferietilskud til børn, bliver det alligevel ikke trukket fra Fællesskabets børnetilskud, hvilket viser, at der ikke er nogen årsagsforbindelse mellem en manglende meddelelse om det særlige børnetilskud og det forhold, at dette ikke fratrækkes.

Sagsøgerinden bemærker angående Meddelelser fra administrationen, at det fremgår af denne generelle påmindelse og af, at de omtvistede tilskud overhovedet ikke er omtalt, at beslutningen om, at der ikke skulle ske fradrag var gældende på det pågældende tidspunkt. Den omstændighed, at det var nødvendigt at afholde et møde mellem institutionernes administrationschefer for at træffe beslutning om at anvende forbudene mod dobbeltydelser på de omhandlede tilskud, bekræfter desuden, at den tidligere gældende beslutning gik ud på ikke at anvende disse bestemmelser.

Endelig bestemmer den nævnte beslutning fra administrationscheferne, som i strid med vedtægtens artikel 110, stk. 2, ikke er bekendtgjort for personalet, ikke, at den skal finde anvendelse med tilbagevirkende gyldighed. Den kan derfor under alle omstændigheder kun få virkning for fremtiden.

Sagsøgte bemærker med hensyn til det sidste punkt, at møderne mellem administrationscheferne ikke resulterer i beslutninger, der skal bekendtgøres, som de i vedtægtens artikel 110, stk. 2, omhandlede, men blot består i »en regelmæssig rådslagning mellem institutionernes administrationer«.

Vedrørende de retlige omstændigheder

Sagsøgerinden har anført følgende søgsmålsgrunde.

— Overtrædelse af vedtægtens artikel 67, især stykke 1, litra b) og stykke 2; overtrædelse af artikel 2 i vedtægtens bilag VII; kompetenceoverskridelse.

— Subsidiært: overtrædelse af principperne om respekt for velerhvervede rettigheder, ligelig behandling og god forvaltning, samt mere subsidiært overtrædelse af vedtægtens artikel 85.

1. Første søgsmålsgrund

Sagsøgerinden anfører, at den belgiske lovbekendtgørelse om børnetilskud til lønnede arbejdstagere indeholder fire

slags tilskud: børnetilskud, ydelser ved børnefødsel, ferietilskud til børn og socio-pædagogiske tilskud (kapitel V, afd. I, afd. 4 a, afd. 4 b og afd. 4 c). Artikel 73 c i de nævnte love, som ændret ved artikel 5 i lov af 25. juli 1962, bestemmer med hensyn til ferietilskud til børn:

»De i artikel 18 omhandlede udligningskasser for børnetilskud samt de pågældende offentlige myndigheder og institutioner yder ferietilskud til børn. Tilskuddet udbetales i løbet af maj måned hvert år til de børn, som var berettiget til børnetilskud (for april måned i det år, for hvilket det er givet).

Der gælder samme betingelser for udbetaling af ferietilskud til børn som for udbetaling af børnetilskud.

Kongen fastsætter størrelsen af ferietilskud til børn.«

Arrêté royal (kongelig anordning af 1. februar 1968 om ferietilskud til børn bestemmer i artikel 1, som ændret ved artikel 6 i kongelig anordning (arrêté royal) af 5. oktober 1973, at ferietilskuddet er af samme størrelse som børnetilskuddet.

Det hænder i øvrigt, at bestyrelsen for l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) (herefter benævnt »Office«) for et bestemt år beslutter at yde særlige børnetilskud fra »Office's« reserver. I 1975 blev der givet et sådant tilskud på nogenlunde samme størrelse som børnetilskuddet.

Kommissionen har indtil 1976 aldrig trukket de belgiske ferietilskud og særlige børnetilskud fra det børnetilskud, som ydes efter vedtægtens artikel 67, stk. 1, litra b), idet den med rette har fundet, at de nævnte belgiske tilskud ikke er af samme art som børnetilskuddet.

Sidstnævnte er faktisk et almindeligt familietillæg, som ikke skal bidrage til at dække de særlige afgifter, som børn medfører. Vedtægten opstiller selv princippet om sondringen mellem tillæg uden særligt formål (børnetilskud) og tillæg med særligt formål (uddannelsestillæg). Det følger heraf, at familietillæg med særligt formål, som udbetales fra anden side, ikke kan være af samme art som det vedtægtsbestemte børnetilskud. Denne slutning gælder såvel de belgiske ferietilskud til børn som de belgiske særlige børnetilskud.

Det særlige børnetilskud er ikke lovbestemt (bortset fra statsansatte), ikke generelt (de selvstændige får ikke tildelt dette) og usikkert: der kan ikke påberåbes nogen ret hertil for fremtiden. Desuden er der mere eller mindre tale om en skønsfrihed. Bestyrelsen for »Office« beslutter efter høring af arbejdsmarkedets parter, hvorvidt der af reserverne skal udbetales et særligt børnetilskud.

Det er således en overtrædelse af vedtægten, når Kommissionen har trukket de to ovennævnte belgiske tilskud fra det vedtægtsbestemte tillæg.

Hvad angår de forskellige systemer for familietillæg i Fællesskabets medlemsstater, er *sagsøgte* af den opfattelse, at de pågældende nationale lovgivninger ligesom tjenestemandsvedtægten på nuværende tidspunkt skal dække udgifterne, ikke blot ved børns ernæring, tøj og logi men også ved deres uddannelse, fritidsbeskæftigelse og ferier.

Selv om vedtægten faktisk ikke giver mulighed for at tildele ferietilskud, står det alligevel fast, at den belgiske lovgivers mål givet også nås gennem vedtægtens bestemmelser om børnetilskud. Dette tilskud, som er højere end de almindelige belgiske børnetilskud, dækker nemlig samtlige udgifter, herunder ferier, som falder ind under den normale forsørgelse af et barn. Reglerne for det belgiske børnetilskud er i øvrigt på alle punkter — bortset fra hyppigheden af udbetalingerne — identiske med de regler, der gælder for det almindelige familietillæg.

Det særlige børnetilskud daterer sig fra forhandlingerne (i 1970) mellem arbejds-

giver- og fagforeninger og regeringen vedrørende anvendelsen af »Office«'s reservefond. Denne reservefond, som »hovedsagelig var bestemt til at afbøde eventuelt utilstrækkelige indtægter« kunne imidlertid anvendes til andre formål efter forudgående tilladelse fra vedkommende ministerium.

Det nævnte tilskud er hvert år siden 1970 blevet givet til alle de børn, som får tildelt de almindelige børnetilskud, uanset om de er i skolealderen eller ej. Det udgør samme beløb som det almindelige børnetilskud for august måned og udbetales på samme tidspunkt som sidstnævnte. Uanset om det har et særligt formål — at bidrage til udgifterne ved skolens begyndelse — eller om det simpelt hen udgør en måneds ekstra børnetilskud, kan det særlige børnetilskud ikke anses som værende af en anden art end de i vedtægten hjemlede tillæg (uddannelsestillæg eller børnetilskud).

Sagsøgerinden svarer, at det må være tilstrækkeligt at konstatere, at vedtægten faktisk ikke hjemler tildeling af et ferietilskud til børn, for at antage, at det omhandlede belgiske tilskud ikke er af samme art som tillægget efter vedtægten.

Sagsøgerinden indrømmer, at tillægget efter vedtægten forskelsløst omfatter alle omkostninger ved et barns underhold, men man må kunne antage, at et sådant almindeligt tillæg er forbeholdt omkostninger ved underholdet, som er vigtigere end ferier. Såvel vedtægten som den belgiske lovgivning hjemler ud over de almindelige familietillæg tilskud til særlige formål, hvor visse udgifter til et barns underhold udskilles fra de øvrige omkostninger, og hvortil der ydes særlig økonomisk hjælp. Hvis sagsøgtes ræsonnement var holdbart, ville uddannelsestillægget efter vedtægten ikke have nogen mening, eftersom børnetilskuddet også skulle dække udannelsesomkostninger. Ræsonnementet ville i øvrigt få anti-sociale konsekvenser.

Den sociale udvikling har ført til, at der tildeles familietillæg til særlige formål, idet de almindelige tillæg i praksis anvendes til de elementære behov (mad, logi, sundhedspleje), og mange børn har f.eks. ikke kunnet få ferie eller fortsætte deres studier ud over det lovpligtige minimum.

Hvis man — som sagsøgte — antager, at ferietilskuddet er af samme art som tillægget efter vedtægten, benægter og modarbejder man denne sociale udvikling.

Sagsøgtes argumentation, der er støttet på reglerne for de belgiske tillæg, er fuldstændig irrelevant. De nærmere regler ændrer nemlig ikke ved det væsentlige. Der er tale om ejendommeligheder, som beror på ydre forhold, og som er tilfældige, idet de oftest imødekommer hensyn til nemhed, administrativ rationalisering, som er uden forbindelse med ordningens formål.

Subsidiært må det påpeges, at de omhandlede belgiske tilskud med hensyn til de nærmere regler adskiller sig fra de almindelige tillæg på et vigtigt punkt, nemlig udbetalingernes hyppighed.

Sagsøgte bemærker, at hvis sagsøgerindens opfattelse skulle følges, ville anvendelsen af vedtægtens forbud mod dobbeltydelser udelukkende være afhængig af den nationalretlige benævnelse af de tillæg, som udbetales i henhold til national ret. Der ville således ikke kunne foretages noget fradrag, hvis en stat gav et særligt tillæg til hver stor gruppe behov (uddannelse, beklædning, kost, ferie, fritidsbeskæftigelser . . .) idet disse »særlige og specielle« tillæg ikke kunne være af samme art som det »almindelige« børnetilskud.

Det må herudover understreges, at vedtægten nævner »tillæg af samme art, de får fra anden side«, og ikke »familietillæg« af samme art, som fås fra anden side. Udtrykket »af samme art« skal således klart understrege, at disse tillæg er familietillæg, og kræver ikke, at de sidstnævnte er identiske med vedtægtens.

Sagsøgte minder med hensyn til det i vedtægten hjemlede uddannelsestillæg om,

at vedtægten — ligesom de nationale lovgivninger — søger at bidrage til udgifterne ved et barns normale forsørgelse. Vedtægten har skabt et ensartet system, som er baseret på tildeling af et ret stort generelt familietillæg, og eventuelt udbetaling af et særligt tillæg på grundlag af en bestemt faktisk situation (barnets uddannelse).

De bestemmelser i vedtægten, der indeholder forbud mod dobbeltydelser, stiller sig ingenlunde hindrende i vejen for en social udvikling, men tilsigter udelukkende at undgå, at et ægtepar får familietillæg to gange for de samme børn. Denne tankegang hos vedtægtens forfattere går for øvrigt igen hos den belgiske lovgiver, hvilket fremgår af artiklerne 60 og 64 i lovbekendtgørelsen.

Sagsøgte bemærker endelig, at det aldrig har været meningen at sammenblande de to belgiske tillægs »væsen« med de nærmere regler herom. Sagsøgte finder til gengæld, at undersøgelsen af de sidstnævnte kan være nyttig for at kaste lys over disse tillægs art. Især det forhold, at de omhandlede tillæg ofte betegnes som 13. og 14. måneds børnetilskud understreger, at der med hensyn til deres art ikke findes nogen mærkbar forskel mellem disse forskellige tillæg.

2. Anden søgsmålsgrund

Sagsøgerinden finder, at selv om Domstolen skulle fastslå, at de belgiske ferietilskud og særlige børnetilskud er af samme art som tillægget efter vedtægten og principielt kan komme til fradrag i sidstnævnte, så kunne der i denne sag ikke længere, og der kan ikke, eller i det mindste ikke med tilbagevirkende kraft, foretages noget fradrag.

Det kan udledes af Domstolens dom (første afdeling) af 24. juni 1976 (sag 56/75 Elz mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 1097), at tilbagekaldelse endog »ex nunc« — og så meget desto mere »ex tunc« — af en fordel, der måtte være ulovlig i forhold til gældende lovbestemmelser, kun er mulig, dersom fordelen ikke hidrører fra en udtrykkelig eller stiltiende afgørelse fra den omhandlede myndighed (præmis 18 til 20).

Hvis der er truffet en afgørelse, som stifter en ret til fordel for adressaten, så krænker tilbagekaldelsen af ydelsen, selv for fremtiden, princippet om respekt for velerhvervede rettigheder.

Det følger af en beslutning, som i sin tid blev truffet af Kommissionen, at der ikke skal ske fradrag for de omhandlede belgiske tillæg i denne sag. Sagsøgerinden henviser desangående til en skrivelse af 8. september 1965 fra den juridiske tjeneste til generaldirektoratet for administration, en skrivelse som opstiller de almindelige kriterier, som tillæg fra anden side skal opfylde for at kunne fratrækkes de vedtægtsbestemte tillæg. Eftersom den juridiske tjeneste var blevet hørt vedrørende betydningen af udtrykket »af samme art«, er det forhold, at der derefter i ti år ikke blev foretaget fradrag for de omtvistede belgiske tillæg, ikke udtryk for velvilje eller undladelse fra vedkommende tjenestegren ved Kommissionen, men for en beslutning, som stifter en ret til fordel for de pågældende, og som end ikke for fremtiden kan tilbagekaldes.

Beslutningen om at fratrække de omhandlede tilskud er ulovlig, allerede fordi den krænker princippet om respekt for velerhvervede rettigheder. Desuden udgør beslutningen en krænkelse af princippet om lige behandling af tjenestemænd i det omfang, den ikke er truffet efter en grundig undersøgelse af alle medlemsstaternes sociale lovgivninger vedrørende familietillæg og/eller børnetilskud og/eller diverse ydelser, som gives til udgifter i almindelighed eller til sådanne særlige udgifter, som påløber ved forsørgerpligt over for børn.

Selv om der grundet disse systemers meget sammensatte og forskellige beskaffenhed umuligt kunne fastlægges generelle kriterier for, hvilke tilskud der er af samme art som det vedtægtsbestemte

børnetilskud, så måtte dog såvel lighedsprincippet som princippet om en retfærdig fordeling og princippet om god forvaltning have krævet, at der af det nævnte vedtægtsbestemte tilskud ikke blev fratrukket andet end det almindelige familietillæg, der er uden særligt formål, og som udbetales regelmæssigt og mere end én gang om året.

Sagsøgerinden gør inden for denne subsidiære søgsmålsgrund mere subsidiært gældende, at sagsøgtes beslutning kun kunne have virkning »ex nunc«, og at den ikke uden at krænke vedtægtens artikel 85 kunne anvendes med tilbagevirkende kraft.

Ifølge denne bestemmelse kræves ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt, kun tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den.

Da betingelserne i artikel 85 ikke er opfyldt i nærværende sag, stred det mod bestemmelsen, at sagsøgte traf afgørelse om, at sagsøgerinden skulle betale tilbage, og at der skete tilbageholdelse i hendes løn for juni, juli og august 1976 af beløb, som hævdes at være for meget udbetalt henholdsvis i 1975 og i maj 1976, idet det omtvistede fradrag ikke var sket.

Sagsøgte har gjort indsigelse mod sagsøgerindens fortolkning af dommen Elz mod Kommissionen.

Det fremgår af dommen, at princippet om respekt for velerhvervede rettigheder ikke kan påberåbes for at hindre, at der sker tilbagekaldelse for fremtiden af en ydelse, som er tildelt i strid med vedtægten. Ved prøvelsen af den konkrete sag har Domstolen konstateret, at opretholdelse af den omtvistede fordel under hensyn til de faktiske (velvilje eller undladelse fra administrationens side) og retlige omstændigheder (krænkelse af vedtægten) ikke indebærer en afgørelse fra institutionen, som kan begrunde nogen rettighed til fordel for den pågældende. Følgelig kan tjenestemanden, uanset hvilket forhold der foreligger — almindelig passivitet eller overbærenhed, stiltiende eller udtrykkelig beslutning — ikke hævde at have erhvervet rettigheder, som han kan kræve opretholdt for fremtiden, idet disse påståede rettigheder er erhvervet i strid med en bestemmelse i vedtægten.

Det forhold, at der ikke er sket fradrag af de omtvistede tilskud, kan i hvert fald ikke karakteriseres som en beslutning, der begrunder en rettighed. Det er navnlig ikke et resultat af en beslutning, som i sin tid blev truffet af Kommissionens tjenestegrene, men bør betragtes som en mangelfuld anvendelse af en bestemmelse i vedtægten, som skyldes, at sagsøgerinden aldrig har meddelt administrationen, at i det mindste ét af de omhandlede tilskud blev udbetalt. Da der ikke blev givet en sådan meddelelse, har Kommissionen ikke kunnet træffe nogen afgørelse om, at forbudet mod dobbeltydelser ikke skulle gælde med hensyn til sagsøgerinden for mindst ét af disse to belgiske børnetilskud.

Sagsøgte bemærker om den af sagsøgerinden nævnte skrivelse fra den juridiske tjeneste, at en udtalelse fra den juridiske tjeneste — som ikke er bindende for Kommissionen — selv ikke over for en af dens tjenestemænd kan udgøre en retsstiftende beslutning.

Hvis Domstolen alligevel skulle finde, at det forhold, at der ikke er sket fradrag, skyldes en beslutning, så er denne — da den er grundet på en fejlagtig fortolkning af vedtægten — ikke retsstiftende til fordel for sagsøgerinden og kan følgelig tilbagekaldes for fremtiden.

Sagsøgte bestrider altså, at det omtvistede fradrag er sket på grundlag af vedtægtens artikel 85. Det er udelukkende sket i henhold til vedtægtens artikel 67, stk. 2, som udtrykkeligt hjemler fradrag for tillæg af samme art, som udbetales fra anden side. Men selv om den opfattelse, hvorefter artikel 85 har fundet anvendelse, var holdbar, måtte det antages, at denne artikel er

blevet overholdt i nærværende sag. Sagsøgte henviser desangående til generaladvokatens forslag til afgørelse i sag 71/72, Kuhl mod Rådet (dom af 27. 6. 1973, Sml. 1973, s. 705). Det står fast, enten at sagsøgerinden har fremkaldt administrationens fejl — ved ikke at give meddelelse om det særlige børnetilskud — eller at hun ikke har kunnet undgå at have kendskab til, at der forelå en fejl ved udbetalingen af de vedtægtsbestemte tillæg, uden at der skete fradrag for det særlige børnetilskud.

Sagsøgerinden gav såvel meddelelse om ferietilskuddet til børn som om de almindelige børnetilskud. Da fradraget for disse ikke er blevet anfægtet, finder sagsøgte det mærkeligt, at fradraget for ferietilskud bestrides under denne søgsmålsgrund.

Sagsøgerinden svarer, at det af en undersøgelse af dommen Elz mod Kommissionen fremgår, at der kun kan ske tilbagekaldelse ex nunc af en ydelse, når to betingelser er opfyldt: dels skal der foreligge en fejl, og dels må fordelen ikke være tildelt ved en afgørelse. I ovennævnte dom har Domstolen sørget for at fremhæve, at indrømmelsen af fordelen enten skyldes en undladelse eller velvilje (præmis nr. 19) og har herefter fastslået, at der netop end ikke har været tale om nogen, selv stiltiende, afgørelse, der kunne begrunde en rettighed til fordel for den pågældende (præmis nr. 20).

Det må således undersøges, hvorvidt der i nærværende sag er truffet en afgørelse eller ej.

Sagsøgtes argumentation svigter for det første med hensyn til det faktiske, idet der overhovedet ikke er nogen årsagsforbindelse mellem det forhold, at der ikke er sket meddelelse om et af tilskuddene, og det forhold, at der ikke er foretaget fradrag for de to tilskud. Da ferietilskuddet til børn, selv om der var sket meddelelse herom, alligevel ikke blev fratrukket, følger heraf nødvendigvis, at det ikke skyldes manglende meddelelse, at der ikke blev foretaget fradrag frem til 1976.

Med hensyn til den juridiske tjenestes udtalelse, som naturligvis ikke i sig selv kan være en retsstiftende afgørelse, præciserer sagsøgerinden herefter sin argumentation på følgende måde: eftersom sagsøgte som følge af en udtalelse fra den juridiske tjeneste gennem ti år ikke har trukket de omhandlede belgiske tilskud fra det vedtægtsbestemte tillæg, kan det med føje heraf sluttes, at det forhold, at der ikke er sket fradrag, skyldes en eventuelt stiltiende afgørelse, som stifter ret til fordel for de pågældende, og som derfor ikke kan tilbagekaldes end ikke for fremtiden. Et bestemt standpunkt, som er grundigt overvejet på det juridiske plan, og som er opretholdt i meget lang tid, kan ikke opfattes som velvilje eller undladelse fra administrationens side.

Meget subsidiært, for det tilfælde at Domstolen skulle finde, at der ikke er truffet nogen afgørelse, må det undersøges, hvilken karakter den påståede fejl har haft. Sagsøgerinden bemærker desangående, at anvendelsen af vedtægtens artikel 67, stk. 2, forudsætter en fortolkning af udtrykket »af samme art«, og at det således ikke kan siges, at det forhold, at der ikke er foretaget noget fradrag, direkte er i strid med nævnte bestemmelses ordlyd. Den administrative myndigheds fortolkning af en lovtekst er bindende for den selv og indgår på en måde blandt foranstaltninger til gennemførelse af en lov, forudsat at fortolkningen ikke er i strid med lovteksten, og at den er klar.

Det bør endelig med hensyn til anvendelsen af vedtægtens artikel 85 bemærkes, at administrationen selv har ment, at kravet på tilbagebetaling af de beløb, der var erlagt for meget som følge af, at der ikke var sket fradrag for de omtvistede belgiske tilskud, havde hjemmel i den nævnte artikel, således som det fremgår af skrivelsen af 14. maj 1976 til sagsøgerinden (bilag 1 til stævningen).

Sagsøgerinden bestrider, at sagsøgte har overholdt denne bestemmelse: der er ingen årsagsforbindelse mellem det forhold, at der ikke er foretaget nogen meddelelse, og det forhold, at de — af de

ovennævnte grunde — ikke er blevet fratrukket. Det er under disse omstændigheder indlysende, at sagsøgerinden ikke kan have fremkaldt den fejl, som administrationen hævder at have begået. Der kan ej heller tales om en klar fejl, idet sagsøgte, som havde kendskab til sagen, gennem ti år ikke havde fratrukket de nævnte belgiske tilskud.

Den *sagsøgte* institution påpeger, at den er uenig i sagsøgerindens fortolkning af dommen Elz mod Kommissionen. Sagsøgte gennemgår Domstolens retspraksis på området, især dommen af 12. juli 1957 i de forenede sager 7/56 og 3/57 til 7/57, Algera (Sml. 1954-1964, s. 45) og dommen af 1. juni 1961 i sag 15/60, Simon (Sml. 1954-1964, s. 253). Denne retspraksis har i meget generelle vendinger og uden at opstille nogen betingelse og især nogen frist for udøvelsen af denne beføjelse klart fastlagt princippet om, at det er lovligt at tilbagekalde ulovlige konkrete retsakter. Princippet stadfæstes i Elz-dommen, der klart lader fremgå, at princippet om respekt for velerhvervede rettigheder ikke kan påberåbes mod tilbagekaldelse af en fordel, som er tilstået i strid med vedtægten.

Det fremgår af samtlige domme på området, at der ikke kan opstå nogen »velerhvervet rettighed«, der er definitiv eller uanfægtelig, ved en ulovlig retsakt; den nødvendige genindførelse af en lovlig retstilstand er således kun begrænset af retssikkerhedskrav; dette krav har kun betydning for tilbagekaldelse med tilbagevirkende kraft — der kun tillades inden for en rimelig frist; til gengæld hindrer det på ingen måde, at der uden frist sker ophævelse af ulovlige beslutninger for fremtiden.

Det bør også understreges, at sagsøgerindens opfattelse i virkeligheden fører til, at vedtægtens artikel 85 bliver meningsløs: hvordan kan bestemmelsen overhovedet anvendes, hvis det var forbudt at tilbagekalde en ulovlig beslutning ex nunc? Sagsøgerindens argumentation bevirker altså ikke blot, at principperne for god forvaltning tilsidesættes, og at ulovlige situationer opretholdes, men tillige, at der gennemføres en stiltiende ændring af vedtægten, idet en af dennes bestemmelser gøres uanvendelig.

Det forhold, at der ikke er foretaget noget fradrag for de omhandlede tilskud, skyldes i hvert fald ikke en afgørelse. Selv om sagsøgerinden i sin tid har meddelt, at hun får udbetalt ferietilskud til børn, så kan den omstændighed, at der ikke er foretaget fradrag, ikke blot med støtte i denne meddelelse betegnes som en afgørelse fra institutionen. Det må i hvert fald understreges, at meddelelsen kun vedrører ferietilskuddet til børn.

Sagsøgerinden hævder med urette, at den administrative myndigheds fortolkning af en lovtekst er bindende for denne, og at den bliver en del af lovteksten. En tjenestemand bør ikke kunne kræve, at en bestemmelses fortolkning opretholdes i al evighed. En sådan opfattelse strider ikke blot mod en dynamisk opfattelse af retten, idet den fastholder denne i såkaldt definitive fortolkninger, men endog mod selve eksistensen af en retspraksis.

Sagsøgte fastholder endelig sin argumentation vedrørende den påståede krænkelse af vedtægtens artikel 85. Selv om administrationen i visse tilfælde af administrative grunde har fundet det nødvendigt at anvende bestemmelserne i artikel 85, så er de omtvistede fradrag ikke desto mindre hjemlet i vedtægtens artikel 67, stk. 2, hvis ordning nødvendigvis indebærer, at fradraget sker med en vis forsinkelse i forhold til udbetalingen af de nationale familietillæg, en forsinkelse der ikke må forveksles med tilbagevirkende kraft.

IV — Mundtlige retsforhandlinger

Parterne har afgivet deres indlæg i retsmødet den 14. juli 1977.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 28. september 1977.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet den 24. januar 1977 har sagsøgerinden nedlagt påstand om annullation af de beslutninger, hvorefter de belgiske ferietilskud til børn og særlige børnetilskud kan fradrages i det vedtægtsbestemte tilskud, hvilket faktisk er gennemført ved tilbageholdelsen af beløb i sagsøgerindens løn for juni, juli og august 1976, og om annullation af beslutningen om afvisning af hendes klage desangående.

2 Ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 67, stk. 2, skal »tjenestemænd, der oppebærer de i stk. 1 nævnte familietillæg, ... meddele, hvilke tillæg af samme art, de får fra anden side; disse fratrækkes de tillæg, der betales i henhold til artiklerne 1, 2 og 3 i bilag VII«;

3 artiklens første stykke nævner som familietillæg et husstandstillæg, et børnetilskud og et uddannelsestillæg;

4 sagsøgerindens mand, der er arbejdstager i Belgien, oppebærer i sin egenskab heraf familietillæg, blandt andet det såkaldte almindelige børnetilskud, som udbetales i henhold til den belgiske lovgivning, og det er ubestridt, at i hvert fald tildelingen af det almindelige børnetilskud regelmæssigt er blevet meddelt administrationen af sagsøgerinden og i henhold til artikel 67, stk. 2, er blevet trukket fra det børnetilskud, som hun var berettiget til efter vedtægten;

5 da sagsøgerinden er af den opfattelse, at ferietilskuddet til børn og det særlige børnetilskud, som hendes mand fik udbetalt af de belgiske myndigheder, ikke er »af samme art« som de af artiklens første stykke omhandlede tillæg, hævder hun derimod, at fradraget for disse tilskud, som blev foretaget første gang i 1976, ikke er berettiget efter indholdet af artikel 67, og hun kræver følgelig annullation af dette fradrag.

6 Kommissionen, der er sagsøgt, hævder for sit vedkommende, at de omtvistede belgiske tilskud må anses for at være bestemt til at dække de særlige udgifter,

som påløber ved et barns forsørgelse, og at de derfor er af samme art som de i artikel 67, stk. 1, omhandlede børnetilskud og uddannelsestillæg;

7 navnlig er ifølge Kommissionen børnetilskuddet bestemt til at dække de udgifter, som påløber ikke blot ved børns kost, beklædning og logi, men tillige ved deres uddannelse, fritidsbeskæftigelse og ferier;

8 disse tilskud er ganske vist ikke blevet fratrukket tidligere, men ifølge Kommissionen har institutionernes administrationschefer i et møde den 5. februar 1976 besluttet, at forbudet mod dobbeltydelser i vedtægtens artikel 67, stk. 2, finder anvendelse på de omhandlede belgiske tilkskud.

9 Det bør derfor undersøges, om de omhandlede belgiske tilskud skal betragtes som værende af samme art som de i artikel 67, stk. 1, omhandlede tillæg.

10 Hvad angår det belgiske ferietilskud til børn, fremgår det af sagens akter, at lovbekendtgørelsen om familietilskud til lønnede arbejdstagere (arrêté royal de coordination af 19. december 1939 med senere ændringer) hjemler fire typer ydelser: børnetilskud, ydelse ved barnefødsel, ferietilskud til børn og sociopædagogisk tilskud (kapitel V, afd. 1, afd. 4 a, 4 b og 4 c);

11 med hensyn til ferietilskuddet bestemmer artikel 73 c i ovennævnte lovbekendtgørelse: »Udligningskasserne for børnetilskud samt de pågældende offentlige myndigheder og institutioner ... udbetaler et ferietilskud til børn; dette tilskud udbetales i løbet af maj måned hvert år til de børn, som var berettiget til børnetilskud for april måned i det år, for hvilket det er givet«;

12 reglerne for udbetaling af ferietilskud til børn er således stort set de samme som for udbetaling af det månedlige børnetilskud;

13 dette kan imidlertid ikke bevirke, at tilskuddet betragtes som en simpel forøgelse af det månedlige børnetilskud;

14 der er tale om et særligt tilskud, der udbetales en gang om året for at bidrage til de øgede omkostninger ved ferierne og for at gøre det muligt for barnets

forsørgere at give det adgang til de aktiviteter, der er nødvendige af hensyn til dets åndelige og fysiske udvikling;

15 da det klart er formålet med artikel 67, stk. 2, at et ægtepar ikke skal kunne modtage børnetilskud to gange for de samme børn, følger det heraf, at kun de tilskud, som kan sammenlignes og har samme formål, kan komme i betragtning som tilskud »af samme art«;

16 selv om det månedligt udbetalte belgiske børnetilskud faktisk fuldt ud kan sammenlignes med børnetilskuddet efter vedtægten, gælder dette følgelig ikke for ferietilskuddet til børn, som klart adskiller sig fra det førstnævnte tilskud, og som har et særlig formål;

17 sagsøgte var derfor ikke berettiget til at anvende artikel 67, stk. 2, og der må for så vidt gives sagsøgerinden medhold i hendes anbringende.

18 Med hensyn til det særlige belgiske børnetilskud fremgår det af sagens akter, at der er tale om et tilskud, som blev udbetalt i 1972, 1974, 1975 og 1976 i henhold til særlige love eller kongelige anordninger (arrêtés royaux), der havde gyldighed for ét år;

19 allerede af denne grund bør disse tilskud, som ganske vist beregnes på grundlag af det månedlige »almindelige« børnetilskud, og som udbetales til de børn, som det sidstnævnte tillæg tilkom, ikke forveksles med de »almindelige« familietillæg, der er af samme art som børnetilskuddet efter vedtægten;

20 der er nemlig ikke tale om regelmæssige tilskud, som udgør en egentlig del af lønnen, og som skal bidrage til bestemte behov hos arbejdstagerne, men om en særlig ydelse, der gives af ekstraordinære grunde;

21 det kan således ikke antages, at dette særlige tilskud er af samme art som de i vedtægtens artikel 67, stk. 1, omhandlede tillæg;

22 der må derfor også i denne henseende gives sagsøgerinden medhold i hendes anbringende.

23 Det følger heraf, at de påklagede beslutninger bør annulleres.

24 Sagsøgerinden har også nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale hende de beløb, som med urette er blevet fratrukket i henhold til vedtægtens artikel 67, stk. 2, samt morarenter på 8 % årligt.

25 Den fejl, som er begået ved anvendelsen af nævnte bestemmelse, kan ikke anses for grovere end de fejl og berigtigelser, som ofte sker ved beregningen af månedslønningerne;

26 sådanne fejl, som enten er til den pågældende tjenestemands fordel eller til skade for ham, rettes normalt straks, når de opdages, uden at der fra nogen af siderne gøres krav på morarenter;

27 bortset fra ekstraordinære tilfælde adskiller de berigtigelser, som sker efter en klage eller et søgsmål, sig ikke fra de løbende berigtigelser;

28 den her begåede fortolkningsfejl kan ikke betragtes som grov;

29 kravet om morarenter kan derfor ikke imødekommes;

30 Kommissionen bør heller ikke tilpligtes at betale sagsøgerinden de krævede beløb, idet annullationen af de påklagede afgørelser i sig selv medfører, at Kommissionen skal træffe en fornyet afgørelse i henhold til den afsagte dom.

Vedrørende sagsomkostningerne

31 I henhold til artikel 69, stk. 2, i procesreglementet skal den part, der taber sagen, afholde sagsomkostningerne;

32 da sagsøgte har tabt sagen, tilpligtes sagsøgte at bære sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1) **De beslutninger, hvorefter der i sagsøgerindens løn for juni, juli og august 1976 er sket tilbageholdelse af beløb svarende til de ferietilskud til børn og særlige børnetilskud, som udbetales i Belgien, annulleres.**

2) **Sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.**

Bosco Donner O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. oktober 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS
(se sag 106/76, s. 1636)