DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 13. FEBRUAR 1980 [1]

Rolf Misenta
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Godtgørelse af udgifter til lægebehandling«

Sag 256/78

Sammendrag

Tjenestemænd — social sikring — godtgørelse af udgifter som følge af sygdom — ligebehandling — gældende vekselkurs — vekselkursen i det kvartal, hvor godtgørelsen udbetales.

(Tjenestemandsvedtægten, art. 72; bilag VII, art. 17)

Princippet om ligebehandling af tjenestemænd kræver, at den vekselkurs, som skal anvendes ved godtgørelse af udgifter som følge af sygdom, er den, der ligger nærmest kursen på dagen for godtgørelsen. Den kurs, der skal anvendes, bør derfor være kursen i det kvartal, hvori godtgørelsen udbetales.

I sag 256/78

ROLF MISENTA, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende i Varese, via Romans sur Isère, 6, ved advokat Victor Biel, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Biel, 18a rue des Glacis,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Raymond Baeyens som befuldmægtiget, bistået af advokat Victor Wieme, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgte,

1 — Processprog: Fransk.

angående i det væsentlige en påstand om annullation af den stiltiende afvisning af en den 5. juni 1978 i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, indbragt klage mod den afgørelse af 14. marts 1978 fra generaldirektøren for anlægget i Ispra, hvorved denne afslog en den 2. marts 1978 indgiven anmodning om anvendelse af de gældende vekselkurser ved godtgørelse i LIT af de udgifter ved sygdom betalt i DM, som havde været genstand for en opgørelse af 20. december 1977 fra afregningskontoret i Ispra,

afsiger

DOMSTOLEN (første afdeling)

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

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Artikel 72, stk. 1, i tjenestemandsvedtægten bestemmer, at »i sygdomstilfælde garanteres der tjenestemanden, hans ægtefælle, hans børn og andre personer, over for hvem han har forsørgerpligt i henhold til bestemmelserne i artikel 2 i bilag VII, godtgørelse af udgifter på indtil 80 % i henhold til én af Fællesskabernes institutioner efter fælles aftale og efter udtalelse fra vedtægtsudvalget vedtaget ordning . . .«.

Artikel 9, stk. 1, i ordning vedrørende sygesikringen for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, vedtaget for Kommissionens vedkommende den 26. september 1974, bestemmer, at »de beret-

tigede ... kan frit vælge læge og plejeinstitution«.

Ordningens artikel 13 bestemmer, at retten til godtgørelse af udgifter fortabes, såfremt der ikke er anmodet om godtgørelse »inden for det kalenderår, som følger efter det år, i løbet af hvilket behandlingen har fundet sted«.

I henhold til artikel 17, stk. 1, i vedtægtens bilag VII skal »de ydelser, tjenestemanden er berettiget til, udbetales på det sted og i det lands valuta, hvor denne gør tjeneste«.

For at løse de administrative problemer i forbindelse med valutasvingningerne besluttede Kommissionen den 6. november 1974 at anvende de gældende vekselkurser på godtgørelse af udgifter, især af udgifter ved sygdom i henhold til vedtægtens artikel 72, og pålagde Kommissionens regnskabskontor midt i hvert kvartal at fastsætte de kurser, som skulle anvendes fra begyndelsen af det følgende kvartal.

Ved cirkulære af 5. marts 1975 fastsatte det i henhold til den fælles sygesikringsordning etablerede hovedkontor »gennemførelsesbestemmelser vedrørende de vekselkurser, som skal anvendes inden for sygesikringsordningen« hvorefter:

— »betaling for ydelser i andre valutaer end belgiske francs, omregnes til belgiske francs efter den kurs, som gælder på ydelsesdagen;

— hvis udbetalingen sker i en anden valuta end belgiske francs, skal beløbet i belgiske francs for hver ydelse genomregnes til den valuta, som godtgørelsen udbetales i, efter den kurs, som gælder på ydelsesdagen.«

2. Sagsøgeren er overordnet videnskabelig tjenestemand i lønklasse A4 og ansat som assistent hos generaldirektøren for det fælles forskningscenters anlæg i Ispra.

I perioden 29. november 1976-23. august 1977 modtog han, hans hustru og deres børn lægehjælpsydelser i Forbundsrepublikken Tyskland. Disse ydelser beløb sig til i alt 3 317,40 DM, som sagsøgeren betalte i denne valuta.

Godtgørelsen af disse udgifter skete i LIT den 18. januar 1978 på grundlag af en opgørelse, som afregningskontoret i Ispra foretog den 20. december 1977.

3. Den 2. marts 1978 indgav sagsøgeren en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, vedrørende et tab på 326,22 DM, som han havde lidt ved godtgørelsen af sine lægeudgifter på grund af anvendelsen af ordningen med de gældende vekselkurser.

Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 14. marts 1978 fra generaldirektøren ved anlægget Ispra.

Sagsøgeren har den 5. juni 1978 mod dette afslag indbragt en klage for Kommissionen i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2.

Nærværende sag er anlagt den 23. november 1978.

Ved afgørelse af 30. november 1978 afslog Kommissionen sagsøgerens klage. Afslaget blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 14. december 1978 underskrevet af kommissionsmedlem Tugendhat.

Domstolen (første afdeling) har efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

1. *Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

»a) Sagen antages til realitetsbehandling;

b) det statueres, at ordningen med godtgørelse af udgifter ved sygdom, der er baseret på de gældende satser i de tidsrum, i hvilke udgifterne er afholdt, er uforenelig med vedtægtens artikel 72 og derfor ulovlig;

c) den stiltiende afvisning af sagsøgerens klage annulleres;

d) Kommissionen dømmes til at betale 326,22 DM med renter efter gældende ret fra datoen for klagens indgivelse;

e) Kommissionen idømmes alle sagens omkostninger og udgifter«.

2. *Sagsøgte* har nedlagt følgende påstand:

»a) Frifindelse;

b) sagsøgeren idømmes sagens omkostninger.«

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og argumenter

1. Sagsøgeren har først og fremmest gjort gældende, at hverken vedtægtens artikel 72 eller gennemførelsesbestemmelserne fastsætter, i hvilken valuta udgifterne ved sygdom skal godtgøres. Eftersom vedtægten bestemmer, at enhver tjenestemand har frit lægevalg, bør det sikres vedkommende, at han får godtgjort de »reelle« udgifter, som han har betalt til lægen. Selv om Domstolen skulle antage, at godtgørelsen bør ske i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste, bør der dog fortsat være lighed mellem beløbet, beregnet efter den i henhold til vedtægten anvendte procent, og den faktiske godtgørelse.

Sagsøgeren har dernæst understreget, at ordningen med godtgørelse af udgifter ved sygdom baseret på de gældende kurser har til følge, at godtgørelsessatsen bliver forskellig alt efter i hvilken valuta, udgifterne bliver afholdt. Således vil en tjenestemand ansat i Bruxelles eller i Luxembourg, og som har afholdt de samme udgifter i DM, få godtgjort 79,9 %, hvorimod sagsøgeren har fået godtgjort under 70 %, hvilket strider mod godtgørelsen på 80 %, som er sikret i vedtægtens artikel 72.

Sagsøgeren har protesteret imod, at Kommissionens generalsekretariat i sit forslag vedrørende »de administrative problemer i forbindelse med de svingende valutakurser« ikke har taget hensyn til følgende bemærkning, hvorefter »det (bør) undgås, at tjenestemænd for den samme afholdte udgift får godtgjort udgifter efter forskellig sats alt efter, om de udøver deres tjeneste i et land med en »stærk« eller »svag« valuta i forhold til hjemstedets valuta ... (og) til tjenestestedets valuta.«

Den anvendte ordning var fra starten uforenelig med vedtægtens artikel 72. For at få godtgjort udgifter, som var afholdt i løbet af det første kvartal i 1975, skulle anmodningen herom være fremsat i december 1976; i betragtning af det tidsrum, der går mellem indgivelsen

af regningerne og den faktiske godtgørelse, kunne godtgørelsen i bedste fald finde sted i januar 1977. For denne godtgørelse skulle der anvendes de gældende kurser i det første kvartal 1975, nemlig 264,8 LIT/DM. Men kursen den 3. januar 1977 var 372,7 LIT/DM.

For at bringe denne situation til ophør har sagsøgeren foreslået følgende løsning:

— godtgørelse i den valuta, i hvilken forpligtelsen er opstået, eller

— beregning af godtgørelsens modværdi i tjenestelandets valuta efter vekselkursen på betalingsdagen mellem den valuta, i hvilken udgifterne er blevet afholdt, og den valuta, i hvilken godtgørelsen er sket.

2. I sit svarskrift har *Kommissionen* anført, at hovedparten af den kritik, der i sagsøgerens tilfælde er fremsat mod anvendelsen af den fælles ordning vedrørende godtgørelse af udgifter ved sygdom, på ingen måde vedrører ordningens lovlighed i almindelighed, men derimod de konjunkturbestemte økonomiske konsekvenser af en eventuel ændring af vekselkurserne mellem datoen for ydelsen, som alene tages i betragtning ved beregningen af godtgørelsen, og den senere dato for udbetalingen, som foretages af afregningskontoret.

Udsvingene i vekselkurserne mellem de forskellige valutaer afhænger af det frie verdensmarked, på hvilket Fællesskabet praktisk talt ikke har nogen indflydelse. Endvidere beror det undertiden ret lange tidsrum, som hengår mellem ydelsen af lægehjælpen og indgivelsen af anmodningen om godtgørelse til afregningskontoret, i vidt omfang på vedkommende selv.

Kommissionen er dog af den opfattelse, at hvis sagsøgeren på grundlag af en sammenligning af det daværende godtgjorte beløb i LIT og betalingen for ydelsen i DM mener at have lidt et »tab« inden for området for den sociale sikkerhed, bør han imidlertid ikke ved beregningen inddrage omregningen af det i LIT udbetalte beløb til DM efter kursen på det frie marked, idet denne transaktion beror på hans egen beslutning.

3. I sin replik har *sagsøgeren* bestridt Kommissionens påstand om, at den eneste dato, som kan tages i betragtning ved beregningen af godtgørelsen, er ydelsesdagen: dette er i modstrid med de private sygekassers praksis og med Kommissionens afgørelse nr. 101 af 29. maj 1975 om den dato, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af de vekselkurser, der skal benyttes ved beregningen af visse ydelser (EFT C 44 af 26. 2. 1979, s. 3), hvorefter denne dato er den dag, da den kompetente institution træffer afgørelse om at godtgøre de udgifter, som den pågældende person har udlagt.

Sagsøgeren har endvidere anført, at artikel 17 i vedtægtens bilag VII angår hverken udgifterne ved sygdom eller de udgifter, som omhandles i Kommissionens afgørelse af 6. november 1974 vedrørende de administrative problemer, som opstår på grund af valutakurssvingningerne; visse af disse udgifter (f.eks. betaling af ulykke- og invaliditetserstatning) bliver betalt i den valuta, i hvilken de er blevet udlagt. Sagsøgeren har endvidere henvist til, at den tyske version

af artikel 17 vedrører »Bezüge«, dvs. udelukkende »lønbeløb«.

Svingningerne i vekselkurserne kan ikke anses for uvæsentlige, i hvert fald ikke for så vidt angår liren. Det fremgår af en af sagsøgeren udarbejdet opstilling, at ud af 21 kvartalskurser, fastsat af Kommissionens regnskabskontor for de 16 kvartaler i perioden mellem 1. januar 1975 til 31. december 1978, var 18 kurser lavere end kursen på den første dag, de anvendtes. Hertil kommer, at disse svingninger i høj grad begunstiger den tjenestemand, som har afholdt lægeudgifterne i LIT, og som får udgifterne godtgjort i en stærk valuta. Sagsøgeren har anført, at regnskabskontoret i øvrigt ikke har overholdt Kommissionens forskrifter, men har fastsat en vekselkurs ikke i midten af hvert kvartal, men i slutningen af kvartalet, og samtidig har »tilpasset« kursen flere gange i løbet af den pågældende periode.

Den pågældende person kan alene afkorte tidsrummet mellem modtagelsen af regningerne og indgivelsen af disse med henblik på godtgørelse. Men dette tidsrum er ubetydeligt i sammenligning med den tid, det tager for afregningskontoret at udbetale godtgørelsen.

Med hensyn til Kommissionens magtesløshed over for svingningerne i de forskellige valutakurser har sagsøgeren anført, at enhver anden løsning end at udbetale godtgørelsen til den kurs, som gælder på betalingsdagen, medfører en ubegrundet berigelse for sygekassen. Endvidere er Kommissionen åbenbart selv i tvivl om, hvorvidt den har ret, idet den i et dokument benævnt »Anvendelse af vekselkurser — status pr. 15. februar 1976« (bilag V til svarskriftet) har indført en dagskurs for betaling af bosættelsespenge efter fratræden og for betaling vedrørende »ikke afholdt ferie«. I det første tilfælde anvendte Kommissionen kursen på datoen for indgivelse af ansøgningen, og i det andet kursen på den sidste arbejdsdag.

4. I sin duplik har *Kommissionen* anført, at den dato, som inden for rammerne af ovennævnte afgørelse nr. 101 gælder specielt for »refusion fra den kompetente institution i en medlemsstat af udgifter, der er afholdt under ophold i en anden medlemsstat«, og som er valgt af praktisk-administrative grunde, der hænger sammen med, at de nationale sociale sikringsordninger er forskellige, ikke kan anvendes som argument i den foreliggende sag. Dette valg indebærer desuden overhovedet ikke, at virkningerne af svingningerne i vekselkurserne (især når disse er pludselige og væsentlige) på de sociale sikringsydelser til vandrende arbejdstagere undgås.

Artikel 17 i vedtægtens bilag VII gælder generelt, og vedtægten indeholder ingen undtagelse, for så vidt angår dækning af sygdomsrisici.

Kommissionen indrømmer, at den teoretisk fuldkomne løsning med anvendelse af dagskurserne ikke er nået, men har anført, at anvendelsen af de aktuelle kvartårlige kurser er en klar forbedring i forhold til anvendelsen af en vekselkurs fastsat, som bestemt i vedtægtens artikel 63, ifølge hvilken justeringskoefficienterne beregnes efter den parikurs, som

gjaldt den 1. januar 1965 for konvertering af belgiske francs til valutaen i ansættelseslandet.

Den anvendte ordning kan ganske vist kritiseres på grund af de konjunkturmæssige svingninger i vekselkurserne, men for Kommissionen er dette ikke et problem, der kan rejse tvivl om lovligheden som sådan og dermed sygesikringsordningens funktion.

IV — Den mundtlige forhandling

Sagsøgeren ved advokat V. Biel, Luxembourg, og Kommissionen ved R. Baeyens som befuldmægtiget og ved advokat V. Wieme, Bruxelles, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. november 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. december 1979.

Præmisser

1 Nærværende søgsmål, der er anlagt den 23. november 1978, tilsigter i det væsentlige annullation af den stiltiende afvisning af en klage, som sagsøgeren i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, indgav den 5. juni 1978, og som var rettet mod den afgørelse af 14. marts 1978 fra generaldirektøren for anlægget i Ispra, hvorved denne afslog en den 2. marts 1978 indgivet anmodning om anvendelse af de gældende vekselkurser ved godtgørelse i italienske LIT af de udgifter ved sygdom betalt i DM, som havde været genstand for en opgørelse af 20. december 1977 fra afregningskontoret i Ispra.

2 Sagsøgeren, der er tysk statsborger og tjenestemand ved forskningscentret i Ispra, modtog sammen med sin hustru og deres børn mellem den 29. november 1976 og den 23. august 1977 lægehjælpsydelser i Forbundsrepublikken Tyskland, som er deres oprindelsesland. Disse ydelser beløb sig til i alt 3 317,40 DM, som sagsøgeren betalte i denne valuta. Godtgørelsen af disse udgifter skete i italienske LIT den 18. januar 1978 på grundlag af en opgørelse, som afregningskontoret i Ispra foretog den 20. december 1977.

3 Den 2. marts 1978 indgav sagsøgeren en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, vedrørende et tab på 326,22 DM, som han havde lidt ved godtgørelsen af sine lægeudgifter på grund af anvendelsen af ordningen med gældende vekselkurser.

4 Denne ordning, som erstattede ordningen med en fast vekselkurs, ifølge hvilken justeringskoefficienterne fastsattes ud fra de pr. 1. januar 1965 gældende pariteter for omregning af belgiske francs til tjenestelandets valuta, blev indført af Kommissionen den 6. november 1974. I forbindelse med løsningen af de administrative problemer, som opstod på grund af valutaudsvingningerne, blev det vedrørende godtgørelse af udgifter, bl.a. sygdomsudgifter i henhold til vedtægtens artikel 72, besluttet, at Kommissionens regnskabskontor i midten af hvert kvartal skal fastsætte de kurser, der skal anvendes fra begyndelsen af det følgende kvartal.

5 Ved cirkulære af 5. marts 1975 fastsatte det i henhold til den fælles sygesikringsordning oprettede hovedkontor »gennemførelsesbestemmelser vedrørende de vekselkurser, som skal anvendes inden for sygesikringsordningen«, hvorefter:

— betaling for ydelser i andre valutaer end belgiske francs omregnes til belgiske francs efter den kurs, som gælder på ydelsesdagen;

— hvis udbetalingen sker i anden valuta end belgiske francs, skal beløbet i belgiske francs for hver ydelse genomregnes til den valuta, som godtgørelsen udbetales i, efter den kurs, som gælder på ydelsesdagen.

6 Vedtægtens artikel 72, stk. 1, bestemmer, at »i sygdomstilfælde garanteres der tjenestemanden, hans ægtefælle, hans børn og andre personer, over for hvem han har forsørgerpligt i henhold til bestemmelserne i artikel 2 i bilag VII, godtgørelse af udgifter på indtil 80 % i henhold til en af Fællesskabernes institutioner efter fælles aftale og efter udtalelse fra vedtægtsudvalget vedtaget ordning . . .«.

7 I henhold til artikel 17, stk. 1, i vedtægtens bilag VII skal »de ydelser, tjenestemanden er berettiget til, udbetales på det sted og i det lands valuta, hvor denne gør tjeneste«.

8 Artikel 9, stk. 1, i ordningen vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, vedtaget for Kommissionens vedkommende den 26. september 1974, bestemmer, at »de berettigede . . . kan frit vælge læge og

plejeinstitution«. Artikel 13 i ordningen bestemmer, at retten til godtgørelse af udgifter fortabes, såfremt der ikke er anmodet om godtgørelse »inden for det kalenderår, som følger efter det år, i løbet af hvilket behandlingen har fundet sted«.

9 Sagsøgeren har støttet sit søgsmål på den i vedtægten anerkendte ret for tjenestemænd til at få godtgjort en fast procent af de faktisk afholdte udgifter som følge af sygdom, og på den følge, ordningen med gældende vekselkurser har på ligebehandling af tjenestemænd, alt efter om de bor i et land med en stærk valuta eller i et land med en svag valuta i forhold til valutaen på hjemstedet og på tjenestestedet.

10 Kommissionen har forsvaret valget af ydelsesdagen som den eneste dato, der kan tages i betragtning ved beregningen af godtgørelsen, og har anført, at udsvingene i vekselkurserne mellem de forskellige valutaer afhænger af det fri verdensmarked, som Kommissionen ikke har nogen indflydelse på, og at det undertiden ret lange tidsrum, der hengår mellem ydelsen af lægehjælpen og indgivelsen af anmodningen om godtgørelse til afregningskontoret, i vidt omfang beror på den pågældende selv.

11 De vanskeligheder, som en tid med flydende vekselkurser medfører for forvaltningen af ordningen vedrørende godtgørelse af udgifter, der er afholdt i flere lande som følge af sygdom, kan begrunde anvendelse af en ensartet vekselkurs i et kvartal; men det lange tidsrum, som kan hengå mellem dagen for betaling af ydelserne og dagen for godtgørelsen, kan medføre uligheder mellem tjenestemænd, alt efter om de gør tjeneste i et land med en svag valuta eller i et land med en stærk valuta. Den frist, som gælder for indgivelsen af anmodningen om godtgørelse er tilstrækkelig til at undgå forhalinger i spekulationsøjemed og krænker ikke den pågældendes ret til en godtgørelse, som skal være lige stor uanset tjenestested.

12 Det følger af det anførte, at princippet om ligebehandling af tjenestemænd kræver, at den vekselkurs, som skal anvendes ved godtgørelse af udgifter som følge af sygdom, er den, der ligger nærmest kursen på dagen for godtgørelsen. Den kurs, der skal anvendes, bør derfor være kursen i det kvartal, hvori godtgørelsen udbetales.

Vedrørende sagens omkostninger

13 Da sagsøgte har tabt sagen, dømmes sagsøgte til at afholde omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Kommissionen tilpligtes at godtgøre sagsøgeren den forskel mellem udgifterne til lægebehandling, som fremkommer ved en beregning af disse efter den på ydelsestidspunktet gældende vekselkurs og den vekselkurs, som gjaldt i det kvartal, i hvilket godtgørelsen blev udbetalt.**

2. **Sagsøgte afholder sagens omkostninger.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. februar 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling