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 FREMSAT DEN 18. MARTS 1982 [1]

Høje Domstol.

1. De sager, hvori jeg i dag skal fremsætte forslag til afgørelse, vedrører betingelserne for tilbagebetaling af de byggelån, som Kommissionen har ydet tjenestemænd ved Fællesskaberne, nærmere betegnet retsvirkningerne på tilbagebetalingsordningen af Rådets forordninger nr. 3085 og 3086 af 21. december 1978.

Lag mig minde om, at Rådet ved beslutning af 2. marts 1970 om anvendelse af de midler i EKSF's regnskab, der står til rådighed på kontoen »pensionsfond« blandt andet bestemte, at som led i en byggepolitik over for tjenestemændene kunne 40 % af de nævnte beløb anvendes til byggelån. På dette grundlag fastsatte Kommissionen den 17. juni 1971 de fornødne gennemførelsesbestemmelser, der blev offentliggjort i Personaleposten nr. 170 bis af 8. juli 1971. Den bestemmelse, der navnlig har betydning for nærværende tvister, er artikel 9, der vedrører spørgsmålet om den valuta, de som lån ydede beløb skal udbetales i. I den oprindelige affattelse af bestemmelsen hed det: »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«. Ved beslutning af 25. juli 1975 ændrede Kommissionen den første del af bestemmelsen, idet den traf afgørelse om, at lånene ikke alene lyder

1 — Oversat fra italiensk.

på, men også »udbetales i belgiske francs«, og den ændrede bestemmelsens anden del til følgende: »De i artikel 7, stk. 2, nævnte indeholdelser og udbetalinger foretages i belgiske francs; det samme gælder enhver tilbagebetaling fra låntager til Kommissionen«. I artikel 7, stk. 2, bestemmes det navnlig, at Kommissionen i henhold til låneaftalerne »... i tjenestemandens vederlag [kan indeholde] de forfaldne renter og afdrag«.

I den nævnte beslutning fra Kommissionen af 25. juli 1975 bestemmes det i artikel 2, stk. 1, 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 ... 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«. I det følgende afsnit b) fastlægges de kriterier, der skal lægges til grund ved fastsættelsen af den nye (nedsatte) hovedstol, og i afsnit c) bestemmes det i henhold til den nye affattelse af artikel 9, at »alle tilbagebetalinger, der foretages efter beslutningen om nedsættelse af gælden, skal foretages i belgiske francs«.

Den nye ordning med hensyn til valutaen, der blev indført i kraft af ændringen af artikel 9, blev ikke straks gennemført fuldt ud. I begyndelsen nøjedes Kommissionen med at træffe afgørelse vedrørende anmodningerne om nedsættelse af hovedstolen, uden at den ændrede det beløb, der blev indeholdt som tilbagebetaling. I 1977 blev det meddelt personalet (ved cirkulæreskrivelse, der blev offentliggjort i »Meddelelser fra administrationen« fra Kommissionen nr. 134 af 24. januar s.å.), at indeholdelserne med henblik på tilbagebetaling af gælden ville blive beregnet »på grundlag af den ajourførte kurs«; tjenestemændene kunne dog anmode om, at indeholdelserne fandt sted til de parikurser, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, »i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne til artikel 17 i bilag VII til vedtægten«. På den måde blev det muligt at benytte sig af de oprindelige kurser helt frem til den 1. april 1979, det vil sige frem til det tidspunkt, hvor de nævnte forordninger nr. 3085 og 3086/78 trådte i kraft.

Jeg har allerede haft lejlighed til at beskæftige mig indgående med indholdet af disse forordninger i mit forslag til afgørelse af 14. maj 1981 i sagerne 153/79, Bowden m.fl. (Sml. 1981, s. 1512). I denne forbindelse skal jeg blot henvise til, at forordning nr. 3085 ændrede bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten vedrørende de valutakurser, der skal anvendes i forbindelse med vedtægten på den måde, at de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter blev opgivet, og at der som grundlag for beregningen af vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs skulle benyttes de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af Fællesskabernes budget den 1. juli 1978. Med forordning nr. 3086 skete der en tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd med henblik på at harmonisere dem i forhold til de nye valutakurser. Som bekendt indebar opretholdelsen af de tidligere IMF-pariteter en atypisk anvendelse af justeringskoefficienterne med det formål at imødegå den uligevægt, der

siden 1965 havde bestået mellem disse pariteter, og det virkelige forhold mellem valutaerne som følge af den hurtigere værdiforringelse i visse europæiske lande. Efter indførelsen af et system med reelle pariteter måtte justeringskoefficienterne for de pågældende lande nedsættes, for at de igen kunne opfylde deres oprindelige funktion med at regulere de forskellige leveomkostningsniveauer.

For de tjenestemænd, der gjorde tjeneste i medlemsstater med en svag valuta, og hvis vederlag udbetales i denne valuta, og som desuden havde fået udbetalt byggelån, var virkningerne af forordningerne nr. 3085 og 3086 ugunstige. Tilbagebetalingerne på lånene i form af indeholdelser i vederlaget skete — som allerede nævnt — helt frem til den 1. april 1979 på grundlag af valutakurserne fra 1965. Fra den 1. april 1979 blev de nævnte indeholdelser foretaget under hensyntagen til de ajourførte kurser; indeholdelserne er således blevet langt højere.

Hvor stor ændringen er, viser sig, hvis man som eksempel tager en tjenestemand, der — ligesom sagsøgerne — gør tjeneste i Italien, og som i 1972 fik udbetalt et byggelån på 500 000 BFR. På det tidspunkt blev modværdien i italienske lire udbetalt på grundlag af den kurs, der var anmeldt til Den internationale Valutafond, og hvorefter 12,50 italienske lire svarede til 1 belgisk franc (tjenestemanden modtog således 6 250 000 lire), og de månedlige indeholdelser til tilbagebetaling af lånet blev oprindeligt beregnet på grundlag af vederlaget (i belgiske francs) *forhøjet* med justeringskoefficienten for Italien, der var på over 100 som kompensation for den fiktive kurs; desuden blev hver indeholdelse i vederlaget i italienske lire beregnet på grundlag af en kurs på 12,50. Efter at forordningerne nr. 3085 og 3086 var trådt i kraft, skete indeholdelserne i vederlagene i belgiske francs, som blev *nedsat* under anvendelse af justeringskoefficienten for Italien (der er faldet til under 100 efter genindførelsen af de faktiske valutakurser), og dette har reduceret vederlagene i italienske lire betydeligt, eftersom kursen mellem den belgiske franc og den italienske lire er omkring den dobbelte af den tidligere kurs.

2. De faktiske omstændigheder i de foreliggende sager kan sammenfattes således:

a) *Sagerne 567/79 A og 618/79 A.* Jakob Flamm og Helmut Knoeppel, der er tjenestemænd ved Kommissionen og ansat ved forskningscentret i Ispra, traf den 23. december 1971 aftale om to lån med den institution, de hørte under, med henblik på opførelsen af boliger i Italien. I 1975 foreslog Kommissionen i henhold til beslutningen af 25. juli låntagerne en nedsættelse af lånenes hovedstol; Flamm afslog tilbuddet, mens Knoeppel accepterede det og derved opnåede en nedsættelse på cirka 150 000 belgiske francs. Da de månedlige ydelser til tilbagebetaling af lånet af de grunde, jeg har forsøgt at belyse ovenfor, blev mere byrdefulde, indgav begge sagsøgerne den 27. marts 1979 en administrativ klage; heri bestred de, at forordningerne nr. 3085 og 3086/78 kunne finde anvendelse på tilbagebetalingen af de lån, de havde fået udbetalt. Ved en ny klage, som de indgav den 11. juli 1979, anfægtede de anvendelsen af forordning nr. 3085 ved beregningen af vederlaget for april

måned 1979. Ved skrivelser af henholdsvis 12. juli og 28. september 1979 afviste Kommissionen de to klager. Herefter indbragte Flamm og Knoeppel den 17. december 1979 sagerne for Domstolen, idet de nedlagde påstand om:

a) annullation af lønsedlerne for april måned 1979 samt af Kommissionens afvisning af klagerne, i det omfang de vedrører de beløb, der indeholdes til tilbagebetaling af byggelånene;

b) subsidiært: annullation af lønsedlen for april 1979, og alene for sagsøgeren Knoeppel's vedkommende af afvisningen af klagen; Knoeppel havde i 1975 accepteret at »aktualisere« aftalen, idet de indeholdte beløb var højere end de beløb, der blev fastsat ved »aktualiseringen«;

c) at det fastslås, at de månedlige ydelser til tilbagebetaling af lånet også for månederne efter den 1. april 1979 ligeledes fastsættes til det beløb, der var gældende tidligere, uanset om tilbuddet om »aktualisering« af lånet var blevet afslået eller accepteret;

d) subsidiært: at det fastslås, at sagsøgerne indtil to år efter, at Domstolens afgørelse er blevet retskraftig, skal have ret til at tilbagebetale deres byggelån på grundlag af den valutakurs, der anvendtes ved lånets udbetaling;

e) at Kommissionen tilpligtes at udbetale sagsøgerne forskellen i italienske lire mellem de ydelser, de har erlagt som tilbagebetaling på deres respektive lån, og de mindre beløb, som de i stedet burde have betalt;

f) at Kommissionen desuden tilpligtes at erstatte sagsøgerne de formuetab, de har lidt, samt renter af de beløb, der skal efterbetales, beregnet fra deres respektive forfaldstidspunkter.

Jeg skal i den forbindelse minde om, at Flamm og Knoeppel ud over Kommissionen også havde anlagt sag mod Rådet, og at Domstolen ved to kendelser af 14. oktober 1981 afviste søgsmålene, for så vidt de var rettet mod Rådet, med den begrundelse, at Rådet i forhold til sagsøgerne hverken var ansættelsesmyndighed eller part i låneaftalen.

b) *Sag 1205/79.* Robert Adam, der ligeledes er tjenestemand og ansat ved centret i Ispra, traf i 1972 aftale med Kommissionen om et lån til opførelse af en bolig i Italien. Da långiveren i 1975 foreslog låntageren en nedsættelse af hovedstolen, accepterede Adam tilbuddet og opnåede således en nedsættelse på cirka 35 000 BFR. Efter at forordningerne nr. 3085 og 3086/78 var trådt i kraft, indgav Adam den 10. juli 1979 en administrativ klage over, at disse forordninger fandt anvendelse på betingelserne for tilbagebetaling af det lån, han havde fået udbetalt. Da Kommissionen ikke tog klagen til følge, anlagde Adam den 10. december 1979 sag mod Kommissionen, idet han nedlagde påstand om:

a) at den stiltiende afvisning af sagsøgerens klage annulleres på grund af tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger og af afledede fællesskabsretlige regler, samt magtfordrejning;

b) subsidiært: at afvisningen af klagen i henhold til en cirkulæreskrivelse af 28. september 1979 (en skrivelse, hvis karakter af beslutning sagsøgeren har bestridt) annulleres af de samme grunde samt på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter;

c) at det statueres, at Kommissionen ved tilbagebetalingen af byggelånet retsstridigt har anvendt en anden vekselkurs end den, parterne havde aftalt og til stadighed anvendt i de foregående år;

d) at Kommissionen følgelig tilpligtes at acceptere de månedlige tilbagebetalinger samt en eventuelt fremskyndet indfrielse af lånet direkte i lire, og at Kommissionen i begge tilfælde ligeledes er forpligtet til at regulere de betalinger, der har fundet sted efter den 1. april 1979, samt at sagsøgeren tilbagebetaler det beløb, han fik udbetalt i 1975 i forbindelse med nedsættelsen af hovedstolen.

c) *De forenede sager 5 og 18/80.* Dino Battaglia og Antonietta Cocco Bevilacqua, der er tjenestemænd ved Kommissionen og ansat ved centret i Ispra, traf henholdsvis den 23. december 1971 og den 16. november 1972 aftale med Kommissionen om to lån til opførelse af boliger. Ingen af de to sagsøgere accepterede Kommissionens forslag om nedsættelse af hovedstolen. Den 29. maj 1979 indgav Battaglia en administrativ klage over de nye omregningskurser for tilbagebetalingerne, men Kommissionen tog ikke udtrykkeligt stilling til klagen. Antonietta Cocco Bevilacqua indgav derimod ingen administrativ klage. Stillet over for Kommissionens i alt væsentligt negative holdning anlagde de to tjenestemænd den 7. januar 1980 sag, idet de nedlagde påstand om:

a) at det statueres, at Kommissionens ensidige beslutning om at ændre beregningsmåden vedrørende de månedlige tilbagebetalingsydelser udgør en misligholdelse af låneaftalerne;

b) at den sagsøgte institution følgelig tilpligtes at tilbagebetale sagsøgerne de siden lønsedlen for april 1979 for meget indeholdte beløb;

c) at — alene med hensyn til det af Battaglia anlagte søgsmål — de af Kommissionen trufne foranstaltninger vedrørende betalinger samt den stiltiende afvisning af klagen kendes ugyldige, ligesom Kommissionen tilpligtes at tilbagebetale de uberettiget tilbageholdte beløb.

3. Jeg skal herefter belyse det retlige grundlag for, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i de tvister, jeg netop har beskrevet. Låneaftalerne, som sagerne udspringer af, og som er udfærdiget af långiveren efter et ensartet mønster, indeholder (i artikel 20) følgende voldgiftsbestemmelser: »Parterne forpligter sig til for De europæiske Fællesskabers Domstol at indbringe enhver tvist, der måtte opstå mellem dem vedrørende nærværende aftales gyldighed, fortolkning eller gennemførelse«. Når henses til denne aftale og til, at ydelsen af byggelån til tjenestemænd ikke har noget at gøre med det tjenesteforhold, der knytter tjenestemændene til institutionerne (selv om låneaftalerne på flere punkter tager ansættelsesforholdet i betragtning: lad mig blot nævne de nærmere tilbagebetalingsbetingelser), er det min opfattelse, at Domstolens kompetence støtter sig på EØF-traktatens artikel 181, hvorefter »Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i en af Fællesskabet eller i en

på dets vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale«.

Dette er af afgørende processuel betydning. Henvisningen til traktatens artikel 181 medfører, at sagsøgerne ikke behøvede at følge den særlige procedure med en forudgående administrativ klage, der er fastsat i tjenestemandsvedtægtens artikel 90. Som bekendt har Antonietta Cocco Bevilacqua ikke indgivet en sådan klage: i betragtning af karakteren af den tvist, der vedrører hende, er dette helt uden betydning.

4. De kriterier, som Kommissionen fra og med april 1979 har lagt til grund i forbindelse med indeholdelserne i vederlagene med henblik på tilbagebetaling af lånet, anfægtes i første række ud fra det synspunkt, at der foreligger en misligholdelse af aftalen. I den forbindelse er det vigtigt først at finde ud af, hvilken valuta aftalen skulle opfyldes i. Som deres væsentligste argument har sagsøgerne gjort gældende, at valutaen er den italienske lire, eftersom lånebeløbet blev udbetalt i lire. Sagsøgerne har desuden fastholdt, at låntagerne ikke har overtaget de risici, der er forbundet med svingningerne i lirens kurs; på trods af lirens stadigt faldende købekraft burde de månedlige ydelser i lire følgelig nominelt være forblevet uforandrede. Subsidiært, nemlig hvis man går ud fra, at lånet er fastsat i belgiske francs, har sagsøgerne påberåbt sig den nævnte artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne, hvorefter udbetalingerne af lånene skal foretages i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, og »på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs«. Efter sagsøgernes opfattelse bør den samme vekselkurs derefter også anvendes med hensyn til indeholdelserne med henblik på tilbagebetaling.

Dette indledende spørgsmål bør behandles såvel under hensyntagen til aftalens bestemmelser som til de gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen fastsatte i den nævnte beslutning af 17. juni 1971. Selv om gennemførelsesbestemmelserne på den ene side har karakter af interne regler med henblik på at regulere Kommissionens virksomhed som byggelångiver, er de på den anden side indføjet i hver enkelt aftale, således at parternes underskrifter også omfatter disse bestemmelser. I indledningen til standardaftalen hedder det navnlig: »Der henvises til de af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 17. juni 1971 fastsatte gennemførelsesbestemmelser vedrørende de nærmere betingelser for, at der til tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber kan ydes lån til hjælp til opførelse, køb eller ombygning af en bolig til eget eller til deres families brug«.

Når det er sagt, skal jeg bemærke, at den belgiske franc i adskillige bestemmelser i aftalen er angivet som den valuta, som aftaleparternes økonomiske forpligtelser er udtrykt i. I den forbindelse forekommer artiklerne 1, 4, 5, 15, 16 og 17 mig at være særlig afgørende: i artikel 1 (og for øvrigt også i det sidste afsnit i indledningen) er lånebeløbet udelukkende angivet i belgiske francs; artiklerne 4, 5 og 16 henviser til afdragsskemaet, som for sit vedkommende angiver de enkelte månedlige ydelser til tilbagebetaling i belgiske francs; artikel 15 bestemmer, at overførsler af beløb til långiver — med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser — skal ske i belgiske francs eller i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger, og at beløbene under alle omstændigheder skal om-

regnes til belgiske francs; endelig bestemmer artikel 17, at risikoen for låntagers død eller vedvarende, totale invaliditet skal dækkes af en forsikring til fordel for Kommissionen, og at forsikringssummen er angivet i belgiske francs. For så vidt angår gennemførelsesbestemmelserne er navnlig den nævnte artikel i i affattelsen fra 1971 af betydning; som allerede nævnt hedder det i artiklens første punktum, at »... lån lyder på belgiske francs«. Efter min opfattelse er der således tilstrækkelige argumenter for at antage, at parterne har ønsket at udtrykke deres respektive forpligtelser i belgiske francs.

Denne fortolkning er ikke i strid med stykke 2 i artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne fra 1971, hvorefter »de ... udbetalinger foretages i det lands valuta, hvor den finansierede ejendom ligger ...«. Som tidligere nævnt er aftalevalutaen efter sagsøgernes opfattelse den valuta, i hvilken det ydede lån faktisk blev udbetalt, og i hvilken indeholdelserne svarende til de forfaldne ydelser foretages. Følges denne opfattelse, vil såvel stykke 1 i den nævnte artikel 9 som de bestemmelser i aftalen, jeg har omtalt ovenfor, miste enhver betydning: et rent deduktivt argument vil herefter gå forud for bestemmelsernes egen ordlyd. Efter min opfattelse er det af afgørende betydning, at parterne i aftalen hele tiden har udtrykt deres respektive økonomiske forpligtelser i belgiske francs, og at parterne har nævnt denne valuta ved fastsættelsen af såvel lånebeløbet som ydelserne til tilbagebetaling. For mig at se afspejler denne omstændighed parternes fælles ønske om at anvende den belgiske franc som parameter for deres lånemellemværende.

5. Efter løsningen af det først rejste fortolkningsspørgsmål skal jeg behandle spørgsmålet om, hvilken vekselkurs der skal anvendes ved betalingen af de månedlige ydelser til tilbagebetaling. I den forbindelse kommer to allerede nævnte bestemmelser i betragtning: artikel 9, stk. 2, i gennemførelsesbestemmelserne fra 1971 (hvorefter udbetalingerne skal foretages i det lands valuta, hvor ejendommen ligger, og »på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs«), og artikel 15 i standardaftalen, som bestemmer, 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. Omregningen til belgiske francs sker på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen«.

Udtrykkene »på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs« og »på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen« skal først og fremmest fortolkes med henblik på at klarlægge, om den vekselkurs, der henvises

til, er den til enhver tid gældende kurs på valutamarkedet eller den fiktive kurs, der i sin tid blev fastsat over for Den internationale Valutafond. Anden del af alternativet indeholder igen to muligheder, nemlig om det er IMF-pariteten som sådan eller pariteten i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 63 (der på det tidspunkt, da aftalerne blev indgået, henviste til IMF-pariteterne fra 1965), der skal lægges til grund: i det første tilfælde skulle svingningerne i de af Den internationale Valutafond fastlagte pariteter have umiddelbar betydning for aftaleparternes forpligtelser, hvorimod i det andet tilfælde kun ændringer af vedtægtens artikel 63 kunne have haft en sådan virkning. Når dette spørgsmål er løst, skal det dernæst afgøres, om parterne har villet bestemme en fast kurs for alle efterfølgende økonomiske ydelser, eller en kurs, der kunne undergå forandringer i tidens løb.

6. Med hensyn til det første spørgsmål er det min opfattelse, at udtrykket »gældende vekselkurs« såvel i gennemførelsesbestemmelserne som i standardkontrakten skal forstås på den måde, at det indeholder en indirekte henvisning til den i vedtægten fastlagte ordning (og dermed til vedtægtens artikel 63). Kommissionen har i den forbindelse med rette bemærket, at i aftaler mellem Kommissionen og dens tjenestemænd er det rimeligt at henvise til de gennemsnitskurser, der anvendes på tjenesteforholdet (det vil sige de i artikel 63 angivne kurser vedrørende udbetalingen af vederlag).

Efter min opfattelse er dette argument holdbart, navnlig når man går ud fra fortolkningen af artikel 9 i de gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen selv har fastsat, og når det tages i betragtning, at de månedlige tilbagebetalinger på lånet skal ske i form af indeholdelser i vederlagene. Ganske vist indeholder standardaftalen og gennemførelsesbestemmelserne ingen henvisning til tjenestemandsvedtægtens artikel 63; men som et bidrag til fortolkningen er den holdning, parterne har indtaget efter indgåelsen af aftalen, efter min opfattelse af afgørende betydning. Den omstændighed, at Kommissionen udbetalte lånebeløbet og derefter i flere år, nemlig helt frem til den 1. april 1979, beregnede de månedlige ydelser til tilbagebetaling på grundlag af den paritet, der var anmeldt til Den internationale Valutafond — selv når denne paritet afveg stærkt fra markedskursen — bekræfter, at udtrykket »den gældende vekselkurs« helt klart af parterne er opfattet som indeholdende en henvisning til de i vedtægten fastsatte vekselkurser vedrørende betaling af vederlag. Desuden ville den vedtagelse af at lægge IMF-pariteterne til grund, som kan udledes af parternes adfærd, kun være forståelig i forbindelse med den indirekte henvisning til vedtægtens artikel 63: af hvilken anden grund og på hvilket andet grundlag havde parterne foretaget deres respektive betalinger på grundlag af vekselkurser, der allerede var fiktive på det tidspunkt, da aftalen blev indgået?

7. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt parterne har aftalt, at vekselkurserne i henhold til tjenestemandsvedtægten skal være foranderlige parametre (det vil sige, at de automatisk ændres i tilfælde af en ændring af vedtægtens artikel 63 eller af indførelsen af nye vekselkurser), eller om

de skal være faste parametre, svarende til vekselkurserne i henhold til vedtægten på det tidspunkt, da aftalerne blev indgået, og som kun kan ændres i kraft af *ad hoc*-aftaler mellem långiver og låntager. Sagsøgerne har i så henseende understreget, at når der i artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne tales om »betalingstidspunktet«, må det forstås som det tidspunkt, da lånebeløbet blev udbetalt; og efter sagsøgerens opfattelse må dette tidspunkt under alle omstændigheder være et fast tidspunkt, der i det væsentlige falder sammen med det tidspunkt, da aftalen blev indgået, og som altid er udgangspunktet ved fastlæggelsen af den vekselkurs, der skal anvendes ved beregningen af de månedlige ydelser til tilbagebetaling. Heroverfor har Kommissionen fastholdt, at den nævnte artikel — helt som artikel 15 i standardaftalen — henviser til den vekselkurs, der er gældende *på tidspunktet for hver enkelt betaling;* der vil derfor være lige så mange mulige vekselkurser, som der er betalinger, som aftaleparterne skal foretage i tidens løb.

Efter min opfattelse kan artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne (i affattelsen fra 1971) ikke påberåbes til støtte for argumentet om en fast paritet. Ganske vist vedrører artiklen udelukkende långivers udbetaling af lånebeløbet til låntagerne, således som det kan udledes af ordlyden og af dens placering mellem to andre bestemmelser, der angår henholdsvis lånets udbetaling (artikel 8) og en efterfølgende formforskrift (artikel 10). Men lånet kan udbetales ad flere gange: dette fremgår af artikel 4, stk. 1, hvorefter der er mulighed for at udbetale lånet »i to dele«, og af artikel 6, stk. 4, der omtaler det tilfælde, at lånet »opdeles i mindre beløb«, og af artikel 8, der bestemmer, at i tilfælde af opførelse eller ombygning af en ejendom udbetales lånet ad flere gange »efterhånden som arbejdet skrider frem og mod fremlæggelse af en af arkitekten herom underskrevet erklæring«; og endelig af artikel 10, hvorefter låntageren »senest et år efter den sidste udbetaling af lånet« skal godtgøre, at han er ejer af den finansierede ejendom. Når stykke 2 i artikel 9 bestemmer, at de modsvarende udbetalinger foretages på grundlag af den på betalingstidspunktet gældende vekselkurs, skal udtrykket for mig at se fortolkes på den måde, at det er den vekselkurs, der er gældende på tidspunktet for *hver enkelt* udbetaling, der skal anvendes.

På grundlag af standardaftalens artikel 15 kan der udledes endnu stærkere argumenter til støtte for den opfattelse, at den aftalte vekselkurs kan svinge. Som allerede nævnt vedrører artiklens stykke 1 »alle overførsler af beløb fra låntager til långiver med henblik på fremskyndet tilbagebetaling eller erlæggelse af månedlige ydelser«. Der kan ikke være tvivl, om, at der her er tale om regelmæssige betalinger, der skal foretages på forskellige tidspunkter over et længere tidsrum. Når det i stykke 2 bestemmes, at »omregningen til belgiske francs« — naturligvis i tilfælde af, at tilbagebetalingen foretages i det lands valuta, hvor ejendommen ligger — »sker på grundlag af den gældende vekselkurs på overførselsdagen«, er det derfor klart, at den vekselkurs, der skal anvendes, må være den på tidspunktet for hver enkelt betaling gældende kurs. Efter min opfattelse viser denne klausul således, at parterne har forudset muligheden for svingende vekselkurser, og at låntager har påtaget sig risikoen for, at der gælder en for ham

ugunstigere kurs, når omregningen af hans månedlige tilbagebetalingsforpligtelse fra den lokale valuta til den belgiske franc skal foretages. Standardaftalen indeholdt således ikke til fordel for låntagerne nogen garanti mod kursændringer.

Alt i alt er det min opfattelse, at aftalevalutaen er den belgiske franc, og at vekselkursen er den i tjenestemandsvedtægten fastsatte vedrørende betaling af vederlagene. Denne kurs *kunne* ændres: det skete i og med udstedelsen af forordningerne nr. 3085 og 3086/78. De indførte en realistisk vekselkurs, og låntagerne måtte tåle de ugunstige virkninger af den nye retstilstand. Den forhøjelse af indeholdelserne med henblik på tilbagebetaling, som Kommissionen gennemførte, var imidlertid ikke en misligholdelse af aftalerne; der var ganske enkelt tale om en anvendelse af bestemmelsen, som — samtidig med at den tog højde for svingningerne i valutakursen — lod låntageren bære risikoen for, at den italienske lire faldt mere end den belgiske franc.

8. Jeg har allerede gjort opmærksom på, at Kommissionen i juli 1975 ændrede artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne på den måde, at såvel udbetalingen af lånebeløbet som tilbagebetalingerne og indeholdelserne skulle ske i belgiske francs; ligeledes ophævedes både ordningen med udbetalinger i lokal valuta og den modsvarende angivelse af den kurs, der skulle anvendes. For så vidt angår de løbende aftaler tilbød Kommissionen i henhold til den samme beslutning låntagerne, at de kunne få hovedstolen nedsat med et beløb svarende til forskellen mellem lånebeløbet omregnet efter den officielle kurs og efter dagskursen på udbetalingsdagen. Tilbuddet blev gentaget i skrivelsen af juni 1977 (jfr. bilag 9 til svarskriftet af 27. maj 1980 i sagerne 5 og 18/80), og i skrivelsens 2. afsnit blev det samtidig understreget, at de låntagere, der ikke havde anmodet om denne nedsættelse, fortsat havde mulighed for at betale de månedlige ydelser i lokal valuta, men på grundlag af den kurs, der var gældende på tidspunktet for hver enkelt betaling. For at udelukke enhver tvivl tilføjedes det i skrivelsens 4. afsnit, at »der kan ikke gives nogen garanti for, at den kurs, som Kommissionen på nuværende tidspunkt anvender ved omregningen [af indeholdelserne til tilbagebetaling] til belgiske francs, kan opretholdes uændret«.

To af sagsøgerne i de foreliggende sager, nemlig Robert Adam og Helmut Knoeppel, accepterede nedsættelsen af deres låns hovedstol. I betragtning af min opfattelse med hensyn til, hvilken kurs, der skal anvendes på de økonomiske forpligtelser, der opstår i henhold til låneaftalen, må denne omstændighed for mig at se være uden betydning. Det ville forholde sig anderledes, hvis parterne måtte antages at have aftalt en fast paritet; i så fald ville det nemlig betyde, at låntagerne i kraft af deres accept af, at lånene blev nedsat, havde erklæret sig indforstået med, at kontraktsbetingelserne var ændret på den måde, at kursen fra at være fast nu blev foranderlig (nemlig forbundet med de mulige ændringer i henhold til vedtægtens artikel 63).

Ud fra denne antagelse synes Robert Adam at mene, at Kommissionen svigag-

tigt har forledt låntagerne til at acceptere ændringen af aftalen, og at ændringen derfor skulle erklæres ugyldig på grund af en viljesmangel. Men antagelsen er for mig at se urigtig. Som ovenfor nævnt blev tilbuddet om nedsættelse af hovedstolen fremsat samtidig med, at artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne blev ændret, og tilbuddet hænger helt klart sammen med denne ændring. Skønt artikel 9 i sin nye affattelse bestemmer, at tilbagebetalingen af lånet skal ske i belgiske francs, nævner den imidlertid som bekendt intet om vekselkurser. Jeg har derfor vanskeligt ved at se, at der i en sådan formulering kan ligge en list, der kan vildlede låntagerne: formuleringen indeholder måske lakuner, men efter min opfattelse kan den ikke betegnes som svigagtig.

Det afgørende synspunkt er dog under alle omstændigheder, at låntagernes accept af nedsættelsen efter min mening ikke har medført nogen ændring af vekselkurssystemet. Det må derfor udelukkes, at Kommissionen har kunnet vildlede medkontrahenterne, eftersom aftalens bestemmelser forblev uforandrede.

9. Robert Adam har ligeledes foreholdt Kommissionen, at den hos låntagerne fremkaldte en tro på, at IMF-pariteterne ville blive opretholdt på ubestemt tid, og at Kommissionen på grundlag deraf fik låntagerne til at acceptere nedsættelsen af deres hovedstol, mens Kommissionen siden, nemlig fra april 1979, anvendte de nye vekselkurser, som var blevet indført ved forordning nr. 3085/78, på indeholdelserne.

Det bør bemærkes, at det i de foreliggende sager drejer sig om at vurdere parternes adfærd i relation til det forhold, der er opstået i kraft af låneaftalerne. Ovennævnte klagepunkt rejser derfor i virkeligheden spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en krænkelse af det tillidsforhold, der bør ligge til grund for parternes adfærd i ethvert aftaleforhold, såvel forud og i forbindelse med aftalens indgåelse som ved dens gennemførelse. Dette svarer i øvrigt helt til den kritik, som Robert Adam har rettet mod Kommissionen under påberåbelse af princippet om den berettigede forventning; han har gjort gældende, at det lykkedes Kommissionen at anvende de ajourførte vekselkurser på indeholdelserne til tilbagebetaling efter en række skridt, som den har taget siden 1975, og som tilsammen danner helhedsbilledet af en plan, der skulle få låntagerne til at acceptere ændringen af lånebetingelserne. Robert Adam har i den forbindelse henvist til ændringen af artikel 9 i gennemførelsesbestemmelserne, tilbuddet om nedsættelse af hovedstolen samt den omstændighed, at IMF-pariteterne helt frem til 1979 blev opretholdt også over for de låntagere, der havde accepteret de nye pariteter.

Det ses let, at teorien om Kommissionens svigagtige hensigter med henblik på at presse låntagerne til at acceptere ændringen af lånet på den måde blot gøres gældende ud fra en anden synsvinkel. Først og fremmest skal jeg blot bemærke, at jeg ikke på nogen måde kan indse, at de nævnte skridt skulle være et bevis for sådanne hensigter, og dernæst, at den ret til at ændre vekselkurserne parallelt med de eventuelle ændringer i

vedtægtens artikel 63, som Kommissionen har i henhold til aftalen, udelukker ethvert behov for at fastsætte nye lånebetingelser.

10. Robert Adam har desuden beklaget sig over, at Kommissionen til sin fordel har ændret balancen mellem parternes ydelser i henhold til aftalen ved, at den med hjemmel i forordningerne nr. 3085 og 3086 ensidigt har anvendt en anden vekselkurs på de månedlige tilbagebetalinger af lånet. Denne adfærd er udtryk for magtfordrejning, forstået på den måde, at Kommissionen ved hjælp af de nævnte to forordninger har villet skaffe sig en kurssikring og hermed en tilbagebetaling, der langt overstiger det udbetalte lånebeløb.

Hvis det er rigtigt — således som jeg har forsøgt at påvise det — at de nye vekselkurser, der blev fastsat i forordning nr. 3085, er blevet anvendt på de pågældende låneaftaler i henhold til aftalernes artikel 15, er også dette anbringende grundløst. Det er herefter overflødigt at tage stilling til, hvorvidt en kontraktsmæssig adfærd fra Kommissionens side kan gøres gældende som magtfordrejning.

11. Endelig har Battaglia og Cocco Bevilacqua gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet Kommissionens beslutning om at foretage indeholdelserne til tilbagebetaling på grundlag af de ajourførte vekselkurser ikke var begrundet, og således er en krænkelse af tjenestemandsvedtægtens artikel 25, stk. 2, hvorefter enhver individuel afgørelse, som træffes af administration om en tjenestemand, skal begrundes.

For at imødegå denne opfattelse skal jeg blot gentage, at de foreliggende tvister ikke vedrører tjenesteforholdet mellem tjenestemænd og administrationen, men opfyldelsen af forpligtelser i henhold til låneaftaler, som Kommissionen har indgået med visse tjenestemænd. Den omstændighed, at lånene er blevet ydet af en institution til fordel for dens tjenestemænd med sociale formål for øje, og at tilbagebetalingen sker ved indeholdelser i de månedlige vederlag, er ikke af en sådan art, at tvister vedrørende aftalerne falder inden for vedtægtens anvendelsesområde. Artikel 25, stk. 2, nævner udtrykkeligt individuelle afgørelser, der *træffes i henhold til [denne] vedtægt:* men en beslutning angående de nærmere betingelser for tilbagebetaling af byggelån falder bestemt uden for denne gruppe. Deres anbringende bør derfor forkastes.

12. Af alle de ovennævnte grunde skal jeg foreslå, at Kommissionen frifindes for de sager, der er anlagt af Robert Adam (ved stævning af 10. december 1979), af Jakob Flamm og Helmut Knoeppel (ved stævninger af 17. december 1979) og af Dino Battaglia og Antonietta Cocco Bevilacqua (ved stævning af 7. januar 1980).

Henset til tvistens komplicerede karakter og til, at de behandlede spørgsmål er nye, finder jeg det rimeligt, at hver part bærer sine omkostninger.