DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 31. MAJ 1979 [1]

Francis Woehrling
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Uddannelsestillæg«

Sag 164/78

I sag 164/78

FRANCIS WOEHRLING, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende Boslaan 39, Overijse, repræsenteret og bistået af advokat Georges Vandersanden, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Arendt, 34 B IV, rue Philippe II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Alain Van Solinge, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Daniel Jacob, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående et krav om annullation af Kommissionens stiltiende afvisning af sagsøgers anmodning om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget for hans søn,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

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

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

1 — Processprog: Fransk.

DOM

Sagsfremstilling

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

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Sagsøgeren, der er ledende fuldmægtig ved Kommissionen med tjenestested i Bruxelles, har en søn, der blev født den 11. november 1970 i Washington D.C. Dette barn blev i skoleåret 1976/1977 indskrevet i 1. klasse ved Europa-skolen (i Woluwé) i den engelske afdeling, fordi dets hovedsprog er engelsk, da dets moder er amerikanerinde.

I løbet af dette skoleår indtraf der vanskeligheder, som førte myndighederne ved Europa-skolen til at foreslå, at barnet skulle modtage hjælp fra en psykiater. Med henblik herpå henvendte sagsøgeren sig til dr. de Coninck, der taler engelsk. Da en del af barnets problemer skyldes dets vanskeligheder ved at skrive, blev der desuden tilrådet en optræning af dets finmotorik. Denne behandling blev betroet fru Schmitz.

Dr. de Coninck, fru Schmitz og fru Kahn, der er psykolog ved Europa-skolen, frarådede hr. og fru Woehrling at lade deres søn genindskrive i 1. klasse (hvilket barnets lærerinde havde anbefalet) og understregede nødvendigheden af at indmelde barnet i en skole, hvor klassekvotienterne var lavere, og hvor vanskelighederne med at »motivere« barnet lettere kunne overvindes.

Der blev afholdt et møde, hvori deltog fru Kahn, direktøren for Europa-skolen og barnets lærerinde, under hvilket det tilsyneladende blev konstateret, at Europa-skolen ikke kunne tilbyde en hensigtsmæssig undervisning, når hensås til barnets vanskeligheder. For skoleåret 1977/1978 valgte sagsøgeren derfor at indskrive sin søn i »British Primary School« (i Ixelles), der er en lille skole, med højst tyve børn i hver klasse. Omkostningerne ved denne undervisning er høje: ca. 65 000 FB, hvortil kommer udgifter, som forældrene normalt må afholde i forbindelse med undervisningen.

Ved skrivelse af 19. juli 1977 anmodede sagsøgeren chefen for afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier« om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget, som foreskrevet ved artikel 3, stk. 3, første led, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, der i den dagældende version var affattet således:

»Den i stk. 1 nævnte øverste grænse [dvs. den månedlige øverste grænse for hvert barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og som regelmæssigt modtager heltidsundervisning i en uddannelsesinstitution] fordobles for:

— tjenestemænd, hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra en Europa-skole eller fra en skole, hvor undervisningen foregår på hans sprog, på

betingelse af, at barnet faktisk er indskrevet ved en skole, der ligger mindst 50 km fra tjenestestedet.

Denne bestemmelse skal ses i forbindelse med artikel 4, stk. 5, i de »Generelle gennemførelsesbestemmelser for tildeling af uddannelsestillæg« (offentliggjort i Meddelelser fra Administrationen nr. 153 af 2. maj 1977), der har følgende ordlyd:

»5. Tjenestemanden har, mod fremlæggelse af bilag, ret til godtgørelse af de i artikel 3 [i bilag VII til vedtægten] omhandlede udgifter med op til det dobbelte af det i artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten nævnte loft, såfremt tjenestestedet ligger mindst 50 km fra en Europaskole, eller en uddannelsesinstitution, hvor der undervises på hans sprog, og hvor barnet er indskrevet af tvingende pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis.«

Den 11. oktober 1977 blev sagøgerens anmodning afvist med den begrundelse, at sagsøgernes tjenestested (Bruxelles) hverken lå mindst 50 km fra en Europaskole eller den uddannelsesinstitution, hvor barnet modtog undervisning.

Den 6. januar 1978 indgav sagsøgeren klage til ansættelsesmyndigheden i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2.

Da klagen forblev ubesvaret, anlagde sagsøgeren den 31. juli 1978 nærværende søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens stiltiende afvisning af hans anmodning om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestilægget for hans søn.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (anden afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøger har nedlagt følgende påstand:

»— Kommissionens stiltiende afvisning af sagsøgernes anmodning om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget for hans søn Eric annulleres,

— følgelig vil dette dobbelte tillæg være at udbetale ham,

— Kommissionen idømmes sagsomkostningerne«.

Sagsøgte har påstået sig frifundet og sagsøger idømt sagsomkostningerne.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøger anfører til støtte for sit søgsmål, at Kommissionen har krænket de almindelige principper om god forvaltning og om ikke-forskelsbehandling.

Sagsøger gør i første række gældende, at princippet om god forvaltning er et af de generelle retsprincipper, som udgør en integrerende del af den ret, hvis overholdelse Domstolen skal sikre. Princippet omfatter især det i nederlandsk forvalt-

ningspraksis udviklede »princip om samvittighedsfuldhed« (»zorgvuldigheidbeginsel«), hvorefter forvaltningen skal gennemgå alle retsforskrifter, i henhold til hvilke anmodningen muligvis kan efterkommes. Domstolen har selv i sagen *Reinarz* (Sml. 1971, s. 79; Recueil 1971, s. 379-387, især s. 386) anerkendt, at sagsøgeren kunne påberåbe sig det »almindelige princip om god forvaltning« som målestok for, om den administrative myndighed havde udøvet sit skøn på rimelig måde.

På grundlag af dette anbringende anfører sagsøgeren, at på det administrative område er det grundlæggende spørgsmål i det foreliggende tilfælde, om den skole, hvor han har måttet indmelde sit barn, faktisk er en uddannelsesinstitution, der er egnet til den nødvendige særundervisning for hans barn. Dette er i øvrigt meningen med artikel 4, stk. 5, i de generelle gennemførelsesbestemmelser, hvorved der til artikel 3, stk. 3, i bilag VII til vedtægten føjes den betingelse, at barnet skal være indskrevet ved en uddannelsesinstitution »af tvingende pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis«. Betingelsen om mindsteafstanden er derfor kun af betydning, hvis barnet af grunde, der er uafhængige af dets psyko-pædagogiske tilstand, er indskrevet ved en anden uddannelsesinstitution end en Europa-skole. Betingelsen vedrørende de særlige pædagogiske behov er derfor en alternativ betingelse (den anden betingelse vedrører mindsteafstanden) for forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget; den udgør ikke en kumulativ betingelse.

Tilsyneladende har fællesskabsinstitutionerne, besjælet af ønsket om social lighed og retfærdighed, i de tilfælde, hvor der kunne opstå vanskeligheder, anvendt de pågældende bestemmelser på denne måde. Således har Kommissionen f.eks., da den tidligere version af artikel 3 i bilag VII til vedtægten var gældende, bevilget tjenestemænd, der kom til Bruxelles fra de nye medlemsstater, forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget, til trods for at der ved deres tjenestested eksisterede en Europa-skole, alene med den begrundelse af denne skole ikke kunne tilbyde disse tjenestemænds børn en undervisning, der især opfyldte deres sproglige behov. Kommissionen har kunnet gøre dette, fordi den udvidede begrebet »Europa-skole« til at betyde »egnet Europa-skole«. En analog løsning er nødvendig i det foreliggende tilfælde.

Hvis man følger den argumentation, hvorefter betingelsen om mindsteafstand skal forbindes med betingelsen om »pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis«, vil man forskelsbehandle børn »i en særlig situation«, alt efter om den valgte uddannelsesinstitution ligger mere end 50 km fra tjenestemandens tjenestested. Resultatet vil desuden være en forskelsbehandling af nederlansk- og franskprogede børn »i en særlig situation« (for hvilke der i omegnen af Bruxelles let vil kunne findes en ikke for dyr, passende uddannelsesinstitution, der ikke nødvendiggør dækning af et dobbelt uddannelsestillæg) og børn »i en særlig situation«, der taler et andet sprog. Endelig vil der endog ske forskelsbehandling af børn »i en normal situation« og børn »i en særlig situation«, da alene de sidstnævnte, for så vidt som

betingelsen om mindsteafstand er opyldt, vi have fordel af forhøjelsen til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget, mens de førstnævnte under ingen omstændigheder vil have fordel af en fordobling af dette tillæg.

På grundlag af en analyse af de tre typer familietillæg, der er foreskrevet i vedtægtens artikel 67 (husstandstillæg, børnetilskud, uddannelsestillæg), gør *Kommissionen* i sit svarskrift gældende, at det ved vedtægten indførte system med familietillæg især er foreskrevet med henblik på alle de udgifter, der påføres en tjenestemand af børn, over for hvem der består forsørgerpligt — uanset om barnet har nået skolealderen, om det befinder sig »i en normal situation« eller har et mentalt eller fysisk handicap — indtil det fyldte 26. år eller i bestemte tilfælde uden aldersgrænse, hvis barnet ikke er i stand til at sørge for sit eget underhold.

Vedrørende sagsøgerens anbringender anfører Kommissionen først, at sagsøgeren ikke anfægter gyldigheden af vedtægtens bestemmelser og gennemførelsesbestemmelserne om tildeling af »dobbelt uddannelsestillæg« på grundlag af traktatens artikel 184.

Det princip om god forvaltning, som sagsøgeren har påberåbt sig ud fra synspunktet om »samvittighedsfuldhed«, kan, selv om det antages, at det drejer sig om et fælles princip i alle medlemsstaternes ret, ikke føre til, at en bestemmelse i vedtægten skal fortolkes i modstrid med sin klare ordlyd (jf. generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse i sag 33/72, *Gunnella* mod *Kommissionen*, Sml. 1973, s. 475 ff, især s. 486).

Under alle omstændigheder har sagsøger ikke bevist, at et sådant princip, hvis eksistens desuden ikke er blevet anerkendt af Domstolen i den af sagsøger nævnte dom i sagen *Reinarz*, er fælles for alle medlemsstaternes retsordener. Men selv om det antages, at der eksisterer et sådant princip, tillader de pågældende bestemmelsers præcise karakter ikke, at administrationen udøver nogen form for skønsfrihed. Det fremgår af den klare ordlyd af de relevante bestemmelser, at betingelsen om mindsteafstanden skal forbindes med betingelsen om »tvingende pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis«.

Den version af artikel 3, stk. 3, første led, i bilag VII til vedtægten, der gjaldt på tidspunktet for de nye medlemsstaters tiltrædelse, bemyndigede Kommissionen til midlertidigt at bevilge en forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget for tjenestemænd, der var statsborgere i de nye medlemsstater, da der ikke ved Europa-skolen fandtes nogen engelsk eller dansk afdeling. Den nugældende ordlyd af denne bestemmelse tillader ikke Kommissionen at efterkomme sagsøgerens anmodning.

Kommissionen anfører vedrørende sagsøgerens anbringende om krænkelse af princippet om ikke-forskelsbehandling, at det i bilag VII til vedtægten opstillede kriterium om mindsteafstand er af objektiv art, og at det af sagsøgeren nævnte hypotetiske grænsetilfælde (sammenligning mellem situationen for et barn, der er indskrevet ved den uddannelsesinstitution, der ligger 49 km fra tjenestestedet, og situationen for et andet barn, hvis uddannelsesinstitution ligger 51 km fra tjenestestedet), ikke kan begrunde den antagelse, at der foreligger forskelsbehandling af børn, der befinder sig »i en særlig situation«, afhængig af om de er

indskrevet ved en uddannelsesinstitution, der ligger over eller under 50 km fra tjenestestedet. De øvrige anbringender om forskelsbehandling kan heller ikke tages til følge.

I sin replik anfører *sagsøgeren*, at han først meget sent, nemlig i slutningen af maj 1978, fik oplysning fra Kommissionens kompetente tjenestegrene om, at der måske eksisterede et andet mere egnet middel til at løse det med hans søn forbundne problem, nemlig ved en fordobling af børnetilskuddet for børn, over for hvem der består forsørgerpligt, i henhold til vedtægtens artikel 67, stk. 3. Sagsøgernes søn er med henblik herpå blevet underkastet en medicinsk sagkyndig undersøgelse.

Sagsøger mener dog, at uddannelsestillægget, uanset hvilken beslutning Kommissionen vil træffe efter vedtægtens artikel 67, stk. 3, er et supplement i forhold til børnetilskuddet. Uddannelsestillægget har nemlig en særlig funktion inden for systemet med familietillæg: det er alene bestemt til at dække omkostningerne ved uddannelsen, men må imidlertid, for så vidt det kun vedrører omkostningerne ved uddannelsen, beregnes således, at det med det eventuelt fordoblede højeste beløb som øverste grænse, faktisk dækker disse udgifter, herunder de udgifter, der er betinget af barnets sundhedstilstand.

Ordlyden af den pågældende bestemmelse er ikke så klar, som sagsøger hævder. Hvis man begrænser bevillingen af forhøjelsen til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget ud fra betragtninger vedrørende mindsteafstanden, er dette både i strid med formålet med uddannelsestillægget (der skal dække alle udgifter i forbindelse med uddannelsen) og med metoden til beregning af tillæggets størrelse, der skal dække de faktiske omkostninger ved uddannelsen. Da der fortsat består tvivl om rækkevidden af artikel 3, stk. 3, første led, i bilag VII til vedtægten, tilkommer det Domstolen at fortolke den pågældende bestemmelse i overensstemmelse med sin retspraksis og de generelle retsgrundsætninger med henblik på at fastslå »lovgivers hensigt«. Der må især tages hensyn til Europa-skolens manglende egnethed og den omstændighed, at man derfor ikke, når henses til betingelsen om afstand, kan behandle de forældre, der indskriver deres børn i Europa-skolen, på samme måde som dem, der af tvingende pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis, ikke kan gøre dette.

Princippet om god forvaltning, hvis eksistens benægtes af sagsøgte, er inden for den interne administration et udtryk for det generelle princip om den berettigede forventning, som Domstolen har anerkendt flere gange, både i erstatningssager, og i annullationssøgsmål. Sagsøgte har ikke overholdt dette princip, da den ikke på rette måde eller i rette tid har oplyst sagsøgeren om det ved vedtægten fastsatte system med tillæg.

I sin replik anfører *Kommissionen* visse præciseringer vedrørende behandlingen af sagsøgerens anmodning om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for børnetilskuddet: denne anmodning blev afvist ved afgørelse af 22. november 1978. Sagsøgte fastholder, at bestemmelserne om forhøjelse til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget er entydige og ikke kan være genstand

for fortolkning. Da sagsøger ikke efter traktatens artikel 184 har anfægtet lovligheden af disse bestemmelser, kan det ikke tillades, at han indirekte anfægter lovligheden af bestemmelserne ved at foreslå en fortolkning, der radikalt er i strid med disses klare ordlyd. Sagsøgtes tjenestegrene har ikke på noget tidspunkt skuffet sagsøgerens berettigede forventning eller forskelsbehandlet ham: de har alene konstateret, at sagsøgeren ikke opfyldte betingelserne for bevilling af forhøjelsen til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget.

IV — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 22. marts 1979 har parterne afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. maj 1979.

Præmisser

1 I nærværende sag, der er anlagt den 31. juli 1978, er der nedlagt påstand om annullation af Kommissionens stiltiende afvisning af sagsøgerens anmodning om, at den øvre grænse for uddannelsestillægget for hans søn forhøjes til det dobbelte i henhold til artikel 3, stk. 3, første led i bilag VII til tjenestemandsvedtægten.

2 Ved skrivelse af 19. juli 1977 anmodede sagsøger chefen for afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier« om, at den øvre grænse for uddannelsestillægget måtte blive forhøjet til det dobbelte som følge af ekstra udgifter, han havde pådraget sig, da han af tvingende pædagogiske grunde havde måttet udtage sin søn af den Europa-skole, i hvilken han var indskrevet, og sende ham til en anden uddannelsesinstitution, der bedre opfyldte barnets særlige pædagogiske behov.

3 Den 11. oktober 1977 blev anmodningen afvist med den begrundelse, at betingelserne i artikel 3, stk. 3, første led i bilag VII til vedtægten ikke var opfyldt, da sagsøgers tjenestested (Bruxelles) ikke lå mindst 50 km fra en Europa-skole eller fra den uddannelsesinstitution, i hvilken barnet var indskrevet.

4 Da Kommissionen ikke inden for de i vedtægten fastsatte frister havde besvaret den klage, som sagsøger herefter indgav den 6. januar 1978 i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, har sagsøger anlagt nærværende sag mod denne stiltiende afvisning.

5 Til støtte for sin påstand anfører sagsøgeren to anbringender, det første, at Kommissionen har krænket »det almindelige princip om god forvaltning«, og det andet, at den har krænket princippet om ikke-forskelsbehandling.

6 Sagsøger har for det første gjort gældende, at Kommissionen har krænket »det almindelige princip om god forvaltning«, fordi den ikke har fortolket den omtvistede bestemmelse i vedtægten på den for den berørte, i det foreliggende tilfælde sagsøger, gunstigste måde. Ifølge sagsøger kan den pågældende bestemmelse nemlig fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte betingelse om mindsteafstand kun kommer i betragtning, hvis barnet af grunde, der er uafhængige af dets psyko-pædagogiske situation, er indskrevet ved en anden uddannelsesinstitution end en Europa-skole. Da det er ubestridt i det foreliggende tilfælde, at beslutningen om at indskrive sagsøgers søn i en anden uddannelsesinstitution end en Europa-skole skyldes »tvingende pædagogiske grunde«, anfører sagsøger, at Kommissionen ved at afvise hans anmodning ikke har udøvet sit skøn på rimelig måde.

7 Sagsøger har for det andet gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af den omtvistede bestemmelse fører til forskelsbehandling af børn, alt efter om den valgte uddannelsesinstitution ligger over eller under 50 km fra tjenestemandens tjenestested.

8 Artikel 3, stk. 3, første led i bilag VII til vedtægten, var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der er genstand for nærværende sag, affattet således:

»Den i stk. 1 nævnte øverste grænse [dvs. den månedlige øverste grænse for hvert barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og som regelmæssigt modtager heltidsundervisning i en uddannelsesinstitution] fordobles for:

1968

— tjenestemænd, hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra en Europa-skole eller fra en skole, hvor undervisningen foregår på hans sprog, på betingelse af, at barnet faktisk er indskrevet ved en skole, der ligger mindst 50 km fra tjenstestedet.«

9 Det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at forhøjelsen til det dobbelte af den øvre grænse for uddannelsestillægget er betinget af, at den uddannelsesinstitution, hvor barnet er indskrevet, ligger mindst 50 km fra tjenestestedet. Sagsøgers opfattelse, hvorefter sagsøgte i et tilfælde, hvor betingelsen om mindsteafstand ikke er opfyldt, er forpliget til at bevilge forhøjelsen til det dobbelte af den øvre grænse for tillægget, er uforenelig med formålet med den pågældende bestemmelse, der har til formål at udligne de ekstra udgifter, som nødvendigvis påføres en tjenestemand som følge af denne afstand.

10 Kommissionen har ikke udvist kritisabel adfærd ved at konstatere, at sagsøger ikke opfyldte betingelserne for at kunne påberåbe sig den pågældende bestemmelse.

11 Sagsøgte vil derfor være at frifinde.

Vedrørende sagsomkostningerne

12 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at bære sagsomkostningerne.

13 I henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de udgifter, som de har afholdt i sager anlagt af de ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

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

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. maj 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 10. MAJ 1979 [1]

Høje Ret.

Ved nærværende søgsmål har sagsøgeren påstået sin ansættelsesmyndighed tilpligtet at forhøje det månedlige uddannelsestillæg, som han oppebærer, til det dobbelte af den øvre grænse herfor.

Sagsøger er ledende fuldmægtig ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i Bruxelles. Hans søn, der blev født i 1970 i Washington D.C., var i skoleåret 1976/1977 indskrevet i 1. klasse i den engelske afdeling ved Europa-skolen i Woluwé. Forældrene havde valgt denne afdeling, fordi moderen er amerikanerinde, og barnets hovedsprog derfor er engelsk.

Da der indtrådte vanskeligheder i løbet af dette skoleår, bl.a. fordi barnet havde vanskeligheder med at skrive, anbefalede skolemyndighederne konsultation af en psykiater og en behandling som følge af barnets finmotoriske vanskeligheder.

1 — Oversat fra tysk.