FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 1. OKTOBER 1981 [1]

Høje Domstol.

1. Denne sag drejer sig om fortolkningen af begrebet »grundløn« i artikel 3, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til tjenestemandsvedtægten. Problemet opstår i forbindelse med beregningen af de pensionsgivende tjenesteår, som godskrives for den tidligere tjenestes varighed, med henblik på EF-pensionen. Det drejer sig i det væsentlige om at afgøre, om der ved beregningen af grundlønnen skal tages hensyn til justeringskoefficientens indvirkning på beløbene i tabellen i vedtægtens artikel 66.

Det skal straks nævnes, at artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten bestemmer følgende: »Tjenestemanden, der efter fratræden af tjenesten hos en administration, en national eller international organisation eller en virksomhed, indtræder i Fællesskabernes tjeneste, kan ved sin fastansættelse foranledige betalt følgende beløb til Fællesskaberne:

— den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han har erhvervet i administrationen, i den nationale eller internationale organisation eller virksomheden eller

— en fastsat tilbagekøbsværdi som denne administrations, organisations eller virksomheds pensionskasse skylder ham på tidspunktet for hans fratræden«.

Når tjenestemanden benytter denne mulighed, fastsætter ifølge samme artikel »den institution, hvor ... (han) er ansat, under hensyntagen til den lønklasse, han er fastansat i, antallet af de pensionsgivende tjenesteår, den efter sin ordning godskriver ham for den tidligere tjenestes varighed, på grundlag af den aktuarmæssige modværdi eller den fastsatte tilbagekøbsværdi«. Den pågældende bestemmelse indeholder imidlertid ikke kriterierne for beregningen af antallet af de pensionsgivende tjenesteår, som skal godskrives, det gør derimod artikel 3, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2 (offentliggjort i Personaleposten nr. 77 af 29. juli 1969) [2], hvorefter udgangspunktet er den overførte sum (af den aktuarmæssige modværdi eller den fastsatte tilbagekøbsværdi), som omregnes »til en teoretisk pension i overensstemmelse med de aktuarmæssige værdier, der er fastsat af budgetmyndighederne ...«; denne pension omregnes dernæst til »pensionsgivende tjenesteår i henhold til vedtægten *på grundlag af den årlige grundløn,* som svarer til den stillingsmæssige placering«.

I nærværende sag skete der det, at Paolo Benassi, som var blevet udnævnt til fastansat tjenestemand ved Kommissionen med virkning fra den 1. september

1 — Oversat fra italiensk.

2 — O.a.: Foreligger ikke på dansk. Tilsvarende passager citeres her fra Personaleposten, Spécial Interinstitutions, 19. 10. 1977.

1975, benyttede sig af artikel 11, stk. 2, i bilag VIII for en tidligere tjenesteperiode i Italien og således foranledigede, at Fællesskaberne fik udbetalt den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han havde optjent, henholdsvis den fastsatte tilbagekøbsværdi, som den italienske pensionskasse skyldte ham på tidspunktet for fratrædelsen. Under hensyn til hans stillingsmæssige placering fastsatte Kommissionen den periode, som skulle godskrives med henblik på pensionen til to år, tre måneder og syv dage. Benassi klagede imidlertid i skrivelse af 17. marts 1980 over denne beslutning, idet han gjorde gældende, at administrationen ved sin beregning havde benyttet den årlige grundløn som korrigeret med justeringskoefficienten; han hævdede, at der ikke burde være taget hensyn til de tilpasninger af lønnen, som skyldes ændringer i leveomkostningerne, og han gjorde opmærksom på, at han ville have fået godskrevet flere pensionsgivende tjenesteår, hvis den ifølge hans opfattelse korrekte fremgangsmåde var fulgt.

Kommissionen afviste klagen ved skrivelse af 2. september 1980. Benassi anlagde den 30. september s.å. sag med påstand om, at grundlønnen ved beregningen af de pensionsgivende tjenesteår, som ifølge EF-pensionsordningen skal godskrives som tidligere tilbagelagt tjenestetid, skal være den i tabellen i vedtægtens artikel 66 anførte uden justeringskoefficient, og at Kommissionen skal ændre sin beregning og med henblik på pensionen godskrive ham tre år, fire måneder og femten dage som pensionsgivende tjenesteår for den forudgående periode.

2. I vedtægten omtales grundlønnen i artikel 62, som er den første artikel i afsnit V, kapitel 1, afdeling 1 (med overskriften: »Vederlag«); bestemmelsen omtaler imidlertid kun grundlønnen som et af de tre elementer, som indgår i vederlaget (de andre to er familietillæg og godtgørelser). Artikel 66 indeholder dernæst en tabel over den månedlige grundløn for hver lønklasse og hvert løntrin.

Justeringskoefficienten er omtalt i artikel 64, stk. 1 og 2, og i artikel 65, stk. 2. Artikel 64, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs, ... korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100 %, *afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår«;* derefter hedder det i stykke 2 in fine: »Justeringskoefficienten for vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste på de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde, er den 1. januar 1962 lig med 100 %«. Artikel 65 omhandler derimod Rådets årlige undersøgelse af lønningsniveauet og muligheden for en tilpasning heraf (under særlig hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse); stykke 2 lyder således: »I tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne træffer Rådet ... inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft«.

Der er en klar forskel mellem justeringskoefficientens funktion ifølge artikel 64

og den måde, hvorpå den samme mekanisme kan finde anvendelse i henhold til artikel 65. Formålet med artikel 64 er i det væsentlige at sikre samtlige tjenestemænd et vederlag, som — uafhængigt af deres respektive tjenestesteder — altid har samme købekraft; derfor omregnes vederlaget, udtrykt i belgiske francs, ikke simpelthen til den lokale valuta på tjenestestedet, bortset fra Belgien og Luxembourg, men korrigeres med en koefficient, som fastsættes afhængigt af levevilkårene på de forskellige tjenestesteder. Denne justeringskoefficients funktion er således rent udlignende og har intet at gøre med lønændringer, al den stund vederlagene til tjenestemænd, der gør tjeneste på de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde (som danner udgangspunktet), kan forblive uændret samtidig med, at udsvingene i leveomkostningerne i andre lande medfører ændringer i de »geografiske« justeringskoefficienter. Derimod påvirker den eventuelle anvendelse af justeringskoefficienten til de formål, der følger af artikel 65 først og fremmest det indeks, som er fastsat for institutionernes midlertidige sæde; koefficienten er nemlig i dette tilfælde et af de to tekniske hjælpemidler, som Rådet kan anvende til at tilpasse vederlagene for samtlige tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne (det andet middel er en ændring af beløbene i tabellen i artikel 66, og Rådet har hvert år fra 1. januar 1977 og fremefter anvendt denne metode). Domstolen har i øvrigt anerkendt sondringen mellem den »geografiske« justeringskoefficient og den justeringskoefficient, som anvendes ved den almindelige tilpasning af vederlagene, i dommen af 13. juli 1978 i sag 114/77, Jacquemart (Sml. 1978, s. 1697).

Der er ikke tvivl om, at den i nærværende sag omhandlede koefficient er den i artikel 65 anførte; man behøver blot at tage i betragtning, at det drejer sig om den koefficient, som finder anvendelse på en tjenestemand, som skal gøre tjeneste på et af de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde.

3. Jeg skal herefter gennemgå sagens afgørende spørgsmål, om begrebet grundløn skal defineres således, at det omfatter justeringskoefficienten i artikel 65, eller om dette ikke er tilfældet. Under hensyn til denne koefficients funktion, som jeg netop har redegjort for, finder jeg det ikke rimeligt at tillægge beløbene i tabellen i artikel 66 selvstændig betydning uafhængigt af den indvirkning, justeringskoefficienten kan have haft på disse. Beløbene afspejler — isoleret betragtet, uden hensyn til koefficienten — udelukkende situationen på det tidspunkt, da tabellen blev opstillet; imidlertid er grundlønnen som bekendt i den forløbne tid flere gange blevet »ajourført« ved hjælp af justeringskoefficienten på grund af de indtrufne væsentlige ændringer i den belgiske francs købekraft og på grund af ændringerne i de andre forudsætninger i artikel 65, stk. 1 (denne fremgangsmåde er især blevet fulgt mellem 1972 og 1976). Jeg mener derfor, at der — når der i artikel 3, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII er tale om grundlønnen — alt efter tidspunktet for tjenestemandens udnævnelse må lægges vægt på enten beløbene i vedtægtens artikel 66, indtil de blev korrigeret med koefficienten for de steder, hvor institutionerne har deres midlertidige sæde, eller på beløbene som korrigeret med justeringskoefficienten

(som i nærværende sag, hvor ansættelse fandt sted i 1975), eller endelig på beløbene i den ved koefficientens indregning ajourførte tabel (når fastansættelsen har fundet sted efter 1. januar 1977).

Denne opfattelse er i overensstemmelse med forbudet mod forskelsbehandling. Begrebet grundløn — som jeg forstår det — medfører således, at tjenestemændene med henblik på artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten behandles lige, uafhængigt af, om tilpasningerne af lønnen som følge af ændringer i leveomkostningerne eller de andre faktorer i artikel 65, stk. 1, på tidspunktet for tjenestemændenes fastansættelse er foretaget ved hjælp af justeringskoefficienten eller ved en ajourføring af tabellen i artikel 66. Det bør efter min mening i denne sammenhæng understreges, at forskellen mellem de to fremgangsmåder er rent formel; der var intet til hinder for, at Rådet gennemførte målene i artikel 65 ved en direkte ændring af beløbene i tabellen, hver gang betingelserne for at ændre grundlønnen forelå. Den omstændighed, at man i nogle år besluttede ikke at ændre i tabellen, men at anvende justeringskoefficienterne derpå, har ingen væsentlig betydning; der er også herved sket ændringer i grundlønnen. Sagsøgerens opfattelse fører derimod til det urimelige resultat, at to tjenestemænd, som under deres tidligere beskæftigelse har foretaget lige store bidragsindbetalinger, vil få godskrevet et forskelligt antal pensionsgivende tjenesteår i EF-pensionsordningen afhængigt af, om de ændringer i leveomkostningerne, som er indtruffet efter vedtægtens udstedelse, er blevet indregnet i beløbene i tabellen i artikel 66.

Det skal endelig bemærkes, at min opfattelse stemmer overens med den, som Domstolen gav udtryk for i dommen af 13. juli 1978 i Jacquemart-sagen, der drejede sig om at bestemme begrebet grundløn med hensyn til fastsættelsen af udtrædelsespengene i henhold til artikel 12 i bilag VIII; Domstolen statuerede, at begrebet »omfatter de beløb, der fremgår af tabellen i denne bestemmelse [artikel 66], i givet fald korrigeret med den justeringskoefficient, som Rådet har vedtaget for de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde, efter den årlige undersøgelse i henhold til artikel 65, stk. 1« (præmis 22).

4. Ifølge sagsøgeren skal udtrykket »grundløn« tillægges forskellig betydning afhængig af den bestemmelse, hvori det forekommer; specielt skal grundlønnen som nævnt i artikel 12, litra c), i bilag VIII ikke være den samme som den grundløn, der er henvist til i artikel 3, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, i samme bilag. Efter min mening er denne opfattelse vilkårlig, så meget mere som de nævnte bestemmelser begge indgår i pensionsordningen, og princippet om ensartet fortolkning kræver, at et udtryk, som anvendes i flere, indbyrdes sammenhængende bestemmelser, tillægges samme betydning. Det skal desuden bemærkes, at Domstolen i ovennævnte Jacquemart-dom udtalte, at »artikel 12, litra c), i vedtægtens bilag VIII [ikke]

kan ... fortolkes som udtryk for Rådets vilje om at beregne udtrædelsespengene ud fra et andet grundlag end den månedlige grundløn, sådan som Rådet har besluttet og fastsat denne i medfør af de metoder for tilpasning af lønningsniveauet, der er omhandlet i artikel 65«, og derefter understregede, at »en herfra afvigende fortolkning vil føre til den konklusion, at artikel 12, litra c), i vedtægtens bilag VIII er ulovlig, fordi den er i strid med princippet om tjenestemænds ligestilling derved, at der kan anvendes to forskellige grundlønsbegreber, henholdsvis i vedtægtens artikel 66 og i artikel 12 i bilag VIII, uden at der er noget objektivt grundlag for en sådan forskel« (præmisserne 23 og 24). Efter min opfattelse gælder dette ræsonnement ligeledes med hensyn til grundlønsbegrebet i gennemførelsesbestemmelserne til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII.

Sagsøgeren har anført, at der i nærværende sag findes et objektivt grundlag for et andet grundlønsbegreb, hvor der ikke tages hensyn til den justeringskoefficient, der omhandles i artikel 65. Sagsøgeren har henledt opmærksomheden på, at Domstolen i Jacquemart-dommen fastslog, at beregningen af udtrædelsesgodtgørelsen skulle foretages på grundlag af grundlønnen, som anført i artikel 66, korrigeret med justeringskoefficienten, idet grundlaget for denne godtgørelse er det vederlag, som den ansatte ved tjenestens ophør har oppebåret, hvorfor godtgørelsen skal afspejle det reelle beløb. Situationen er en ganske anden i nærværende sag: her skal der ikke lægges et reelt oppebåret vederlag til grund, men udelukkende foretages en matematisk beregning af en *fiktiv*, tilbagelagt tjenesteperiode under hensyn til de bidragsydelser, som er indbetalt under det tidligere tjenesteforhold.

Denne opfattelse er efter min mening ikke overbevisende. Først og fremmest beror denne matematiske beregning på to præcise og konkrete faktorer, nemlig dels det overførte beløb (som afspejler den pågældendes tidligere indbetalte bidrag), dels den til den stillingsmæssige indplacering svarende grundløn. Det er derfor rimeligt, at der også i denne sag — ligesom med hensyn til udtrædelsespengene — tages hensyn til grundlønnens reelle beløb, efter at den er korrigeret med justeringskoefficienten. Jeg anser det ligeledes for udelukket, at der til støtte for Benassi's opfattelse kan henvises til den ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd, som blev vedtaget af de forskellige institutioner i 1974 (og specielt af Kommissionen den 26. september 1974). Sagsøgeren har fremhævet, at bidragsbeløbet i henhold til sygesikringsordningens artikel 23, stk. 2, er fastsat til en procentdel af grundlønnen, og at det udtrykkeligt fastslås, at beløbet skal korrigeres med den justeringskoefficient, som finder anvendelse på tjenestemænd, som gør tjeneste i Belgien. Den omstændighed, at der her udtrykkeligt tages hensyn til justeringskoefficientens indvirkning ved fastsættelsen af grundlønnen, hævdes af sagsøgeren at tale for, at grundlønnen — i

mangel af en udtrykkelig henvisning af dette indhold — må antages at være den, som fremgår af tabellen i vedtægtens artikel 66. Domstolen har imidlertid allerede afvist denne opfattelse i Jacquemart-dommen, hvor den — under henvisning til to bestemmelser, vedtægtens artikel 66 og artikel 12, litra c), i bilag VIII, hvori justeringskoefficienten ikke er nævnt — fastslog, at der skal tages hensyn til justeringskoefficienten ved bestemmelsen af grundlønsbegrebet.

5. På grundlag af de fremførte bemærkninger foreslår jeg, at Domstolen frifinder sagsøgte i den sag, som Paolo Benassi den 30. september 1980 har anlagt mod Kommissionen. Jeg foreslår, at hver af parterne bærer deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 70.