FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 6. oktober 1987 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Der er nu gået nogle måneder, siden den mundtlige forhandling fandt sted i denne sag, som jeg skal tage stilling til i dag. I dette tidsrum har andre institutioner i De Europæiske Fællesskaber haft lejlighed til at udtale sig om de spørgsmål, som sagen drejer sig om. Sagens parter har derefter for deres vedkommende kunnet tage stilling til disse udtalelser.

2. Sagsøgeren, Elisabetta Brunotti, der er tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, har anlagt sagen for at opnå, at Kommissionen, sagsøgte, igen overtager udgifterne til lægebehandling af sagsøgerens mor, idet den var ophørt med at godtgøre disse den 18. januar 1985.

3. Ved afgørelse af 24. januar 1984 godkendte Kommissionen i henhold til artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten for perioden 1. januar — 31. december 1984 at ligestille sagsøgerens mor med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, og den 12. juli 1984 ydede den godtgørelse af udgifterne på 100%. Ovennævnte afgørelse blev fornyet den 24. oktober 1985 for perioden 1. januar — 31. december 1985.

4. I skrivelse af 29. marts 1985 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den i henhold til artikel 3, stk. 3, i ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber ikke længere kunne godtgøre udgifterne til lægebehandling af sagsøgerens mor, da hun var omfattet af Servizio sanitario nazionale (den nationale italienske sygesikring).

5. Sagsøgeren indgav den 15. april 1985 en klage, som sagsøgte stiltiende afviste.

6. *Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

— Afgørelsen om ikke længere at godtgøre udgifter til lægebehandling for sagsøgerens mor og afvisningen af sagsøgerens klage af 15. april 1985 annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at godtgøre de nævnte udgifter også efter datoen for godtgørelsens ophør, idet de beløb, der skal betales, forhøjes med morarente på 10% pro anno at regne fra det tidspunkt, da godtgørelse kunne kræves og indtil betaling sker.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

7. *Susidiært* har sagsøgeren i sin replik nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte tilpligtes at godtgøre udgifterne til lægebehandling i det omfang,

* Oversat fra tysk.

de ikke godtgøres af en anden sygeforsikring, idet de pågældende beløb forhøjes med en morarente på 10% pro anno.

— De nævnte kommissionsafgørelser annulleres i fornødent omfang.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. *Sagsøgte* har nedlagt følgende påstand:

— Frifindelse, og der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter gældende ret.

9. Jeg skal i det omfang, det er nødvendigt for min gennemgang af sagen, behandle parternes anbringender og de udtalelser, som Fællesskabets institutioner har afgivet på anmodning af Domstolen.

B — Problemstilling

10. Den del af artikel 72 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (»vedtægten«), som er interessant i denne sammenhæng, lyder som følger:

»1) I sygdomstilfælde garanteres der tjenestemanden, hans ægtefælle, når denne ikke er berettiget til ydelser af samme art og størrelse i henhold til enhver anden lovmæssig eller administrativ bestemmelse, hans børn og andre personer, over for hvem han har forsørgerpligt i henhold til 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.

...

4) Den begunstigede skal anføre de beløb, han har modtaget eller som han kan gøre krav på fra en anden ved lov eller forordning fastsat sygeforsikring som godtgørelse for udgifter, han selv eller en af ham medforsikret person har haft.

Såfremt de samlede godtgørelser, som han måtte være berettiget til, overstiger den samlede godtgørelse, der fastsættes i stk. 1 ovenfor, nedsættes det beløb, der tilkommer ham med forskelsbeløbet, ...«.

11. Artikel 3 i ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (»ordning«) bestemmer følgende:

»Personer, som er forsikret gennem den tilsluttede, er følgende:

...

3) personer, der ligestilles med børn, som han har forsørgerpligt overfor, i overensstemmelse med artikel 2, stk. 4, i bilag VII i vedtægten, *såfremt de ikke kan dækkes af en anden offentlig sygesikringsordning*[1].«

12. Med henblik på sagsøgerens mors situation anvendte sagsøgte første gang i sin afgørelse af 24. januar 1984 artikel 2, stk. 4, i bilag VII til vedtægten, hvorefter enhver person, over for hvem tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt, undtagelsesvis, såfremt denne forsørgerpligt medfører betydelige udgifter for ham, ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumen-

1 — Min understregning.

ter, der er egnede til at tjene som bevis, kan ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt. I afgørelsen bemærkes udtrykkeligt, at den er truffet med forbehold af bestemmelserne i artikel 3, stk. 3, i ordning vedrørende sygesikring for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber.

13. Da det ikke er bestridt, at sagsøgerens mor er dækket af en national italiensk ordning, kan den foreliggende sag kun få et positivt udfald, såfremt artikel 3, stk. 3, i ordningen er ugyldig på grund af uforenelighed med artikel 72 i vedtægten, der ikke — i hvert fald ikke efter dens ordlyd — indeholder en tilsvarende indskrænkende betingelse, nemlig at der ikke må foreligge dækning fra en anden offentlig ordning.

14. Efter sagsøgerens opfattelse er nævnte artikel 3, stk. 3, ugyldig, hvilket såvel sagsøgte som — i hvert fald for så vidt angår resultatet — Fællesskabets andre institutioner bestrider.

15. Med henblik på at undersøge om artikel 3, stk. 3, i ordningen er forenelig med trinhøjere fællesskabsbestemmelser, vil jeg først og fremmest fastslå, om Fællesskabets institutioner har haft kompetence til at vedtage en ordning med dette indhold. Derefter vil jeg behandle spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte bestemmelse med udgangspunkt i dens indhold er forenelig med trinhøjere fællesskabsbestemmelser.

1. *Fællesskabsinstitutionernes kompetence til at vedtage ordningens artikel 3, stk. 3*

16. I medfør af artikel 24 i traktat af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber [2] udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra de øvrige interesserede institutioner vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårerne for disse Fællesskabers øvrige ansatte.

17. Rådet vedtog vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber ved forordning nr. 259/68 af 29. februar 1968 [3] inden for rammerne af denne procedure, som er kendetegnet ved høringen af de øvrige interesserede institutioner, dvs. de myndigheder, som har kompetence til at udnævne Fællesskabernes ansatte.

18. Vedtægtens artikel 72, som definerer omfanget af tjenestemandens sygeforsikring, indeholder ikke en bestemmelse, hvorefter det er muligt at forskelsbehandle børn og andre personer, som der består forsørgerpligt overfor, når ansættelsesmyndigheden først har gjort brug af undtagelsesreglen i artikel 2, stk. 4, i bilag VII og på grund af de betydelige udgifter for tjenestemanden har ligestillet personen med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt. Mens ægtefæller siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2074/83 af 27. juli 1983 [4] har været underkastet særlige regler, skelnes der ikke mellem børn og andre personer, som der består forsørgerpligt overfor.

19. I denne sammenhæng skal jeg henvise til Domstolens praksis, hvorefter vedtægtens bestemmelser anvender en bestemt terminologi, som ikke ved analogi kan udvides til at omfatte tilfælde, som ikke udtrykkeligt er omhandlet [5]. Under disse omstændigheder

2 — JO 1967 L 152, s. 2.

3 — EFT 1968 (I), s. 30.

4 — EFT L 203, s. 1.

5 — Jfr. dom af 16. marts 1971 i sag 48/70, Giorgio Bernardi mod Europa-Parlamentet, Sml. 1971, s. 31, og dom af 20. juni 1985 i sag 123/84, Steffen Klein mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. s. 1907, præmis 23.

og henset til, at artikel 3, stk. 3, i ordningen opstiller en supplerende indskrænkende betingelse, som ikke nævnes i vedtægtens artikel 72, for det tilfælde, at en tjenestemand ønsker, at en person, over for hvem der består forsørgerpligt, dækkes af sygesikringen, kan denne bestemmelse kun være dækket af delegationen, som også fremgår af vedtægtens artikel 72, til Fællesskabets institutioner, og hvorefter disse bemyndiges til efter fælles aftale at vedtage en ordning om sygesikring.

20. Sagsøgeren har gjort gældende, at denne bemyndigelse kun omfatter kompetence til at fastlægge detaljer og mindre væsentlige forhold, men ikke mulighed for at fastlægge væsentlige bestemmelser om fællesskabsordningens sociale dækning.

21. Sagsøgte har derimod gjort gældende, at betingelserne i vedtægtens artikel 72, stk. 1, for at være dækket af sygesikringen ikke er udtømmende. Efter sagsøgtes opfattelse betyder ordene »en... efter fælles aftale... vedtaget ordning«, at vedtægtskoncipisterne har givet institutionerne en ubegrænset kompetence til at regulere dette område — og dermed også kompetence til at tilføje objektivt berettigede betingelser for at være dækket af sygeforsikringen.

22. Her skal det igen påpeges, at vedtægten er udstedt af Rådet, som vedtager forordningerne i forbindelse hermed på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra de øvrige interesserede institutioner, dvs. ansættelsesmyndighederne. I vedtægtens artikel 72 har Rådet bemyndiget Fællesskabets institutioner til efter fælles aftale at vedtage en ordning vedrørende sygesikring.

23. I medfør af denne bemyndigelse er ordningen blevet udstedt for hver institution, dvs. for Det Europæiske Parlament af dets Præsidium, for Det Økonomiske og Sociale Udvalg af dets præsident for præsididiet og for Domstolen af denne i et administrativt møde. Disse myndigheder har således klart ikke handlet som institutioner, men som ansættelsesmyndigheder. Når Rådet udtaler, at det har vedtaget ordningen som »institution i vedtægtens forstand«, og at det er Kommissionen selv, der har vedtaget ordningen, indebærer disse svar ikke et argument imod det forhold, at hver fællesskabsinstitution har handlet som administrativ myndighed, og ikke under udøvelse af den institutionelle funktion, altså som deltager i lovgivningsproceduren.

24. Da udstedelsen af ordningen ikke foretages af en lovgiver, jfr. artikel 24 i fusionstraktaten, men af Fællesskabets institutioner, taler meget for, at bemyndigelsen kun er givet institutionerne i deres egenskab af administrative myndigheder med ansvar for personalespørgsmål, dvs. ansættelsesmyndigheden. Deraf følger, at ordningen ikke har samme rang som vedtægtens bestemmelser, men derimod er underordnet disse.

25. Det er derfor med rette, at Domstolen i dom af 20. november 1980 i sag 806/79[6] betegnede ordningen som gennemførelsesbestemmelser til vedtægten.

6 — Dom af 20. november 1980 i sag 806/79, François Gerin mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. s. 3515, 3526.

26. I dommen, der drejede sig om godtgørelse af udgifter til lægebehandling af børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og hvorom ordningen indeholder mindre strenge betingelser end vedtægtens artikel 72, udtalte Domstolen følgende:

»Den ordning, som blev indført ved vedtægten, indeholder nemlig de samme betingelser for ydelse af tilskud til børn, over for hvem der består forsørgerpligt, som for godtgørelse af udgifter ved samme børns sygdom. Dette er meningen med henvisningen i artikel 72 til artikel 2 i bilag VII, set i dens helhed. Ordningen, som er gennemførelsesbestemmelser til vedtægten, kan ikke ved en ufuldstændig henvisning til nævnte artikel 2 i bilag VII ophæve en af denne bestemmelses betingelser, ...«

27. Da der ved tjenestemandsvedtægtens artikel 72 under Fællesskabets sygeforsikring inddrages netop den personkreds, som udgør grundlaget for tjenestemandens tillæg ud over lønnen, jfr. artiklerne 1 og 2 i bilag VII, og da artikel 72 ikke indeholder en undtagelse for andre end ægtefællen, når denne er berettiget til ydelser af samme art og størrelse i henhold til enhver anden lovmæssig eller administrativ bestemmelse, må det i lyset af den af Domstolen anerkendte præcise terminologi i vedtægten antages, at betingelserne i artikel 72 i vedtægten er udtømmende opregnet, når det drejer sig om den begunstigede personkreds. Derefter er Fællesskabets institutioner ikke kompetente til i den ordning, som de udfærdiger, at fastsætte særregler vedrørende de begunstigede personer, når reglerne kun angår nogle af de i artikel 72 nævnte personer.

28. Et sådant resultat er en klar følge af dommen af 20. november 1980. Når det i dommen til skade for den pågældende tjenestemand fastslås, at vedtægtens bestemmelser har forrang frem for ordningen, må dette også gælde, når det er til fordel for tjenestemanden. Dette er grunden til, at principperne i dommen skal anvendes i denne sag: er en person, over for hvem der består forsørgerpligt, først blevet ligestillet i henhold til artikel 2, stk. 4, i bilag VII, medfører vedtægtens system de samme betingelser for ydelse af tillæg for andre personer, over for hvem der består forsørgerpligt, og for sygeforsikringen af disse personer. Dette er betydningen af henvisningen i artikel 72 til artikel 2 i bilag VII i dens helhed. I ordningen, som er gennemførelsesbestemmelse til vedtægten, kan man ikke ved hjælp af særregler for visse af de personer, der er omtalt i artikel 2 i bilag VII, opstille supplerende betingelser, som ikke er indeholdt i vedtægtens artikel 72.

29. Artikel 3, stk. 3, i ordningen kan herefter ikke anvendes, da den er i strid med artikel 72 i vedtægten.

2. *Overensstemmelsen mellem artikel 3, stk. 3, i ordningen og andre fællesskabsretlige bestemmelser*

30. Uafhængig af spørgsmålet om Fællesskabets institutioner ud fra et formelt synspunkt var beføjet til at udstede en bestemmelse som ordningens artikel 3, stk. 3, skal det også undersøges, om bestemmelsen indholdsmæssigt er forenelig med trinhøjere fællesskabsretlige bestemmelser, især princippet om ligebehandling og proportionalitetsprincippet.

a) *Forskelle i behandling af børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og personer, der er ligestillet med sådanne børn*

31. Forskelle i behandlingen af på den ene side børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og på den anden side personer, der er ligestillet med sådanne børn, er *formelt* ikke berettiget hverken i henhold til artikel 72 i vedtægten eller artikel 2 i bilag VII til vedtægten. Forskelle i behandlingen synes derfor heller ikke at være *reelt* berettiget.

32. Når sagsøgte i denne sammenhæng har gjort gældende, at en sondring er objektivt berettiget, da børn, over for hvem der består forsørgerpligt, per definition ikke udøver et erhverv, som giver dem ret til sociale ydelser, hvorimod personer, der er ligestillet med børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og som hovedsagelig er ældre personer, normalt er forsikret i deres hjemland enten på egne vegne, via deres ægtefælle eller på anden vis, må sagsøgte gøres opmærksom på, at der i artikel 72, stk. 4, er taget fuldt hensyn til denne forskel. I henhold til denne bestemmelse skal den begunstigede nemlig anføre de beløb, han har modtaget eller som han kan gøre krav på fra en anden ved lov eller forordning fastsat sygeforsikring som godtgørelse for udgifter, han selv eller en af ham medforsikret person har haft. I øvrigt bliver det fulde godtgørelsesbeløb, som han *kunne* gøre krav på, nedsat til det beløb, som kan godtgøres i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Er herefter en person, som er ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, dækket af en anden ved lov eller forordning fastsat sygeforsikring, bliver ydelserne fra denne anden forsikring taget i betragtning ved godtgørelsen i henhold til fællesskabsordningen, idet fællesskabsydelserne bliver tilsvarende nedsat. På denne måde bliver ydelserne fra en anden ved lov eller forordning fastsat sygeforsikring fradraget, hvorved det beløb fremkommer, der rent faktisk kan kræves godtgjort, således at det herefter ikke synes nødvendigt — uafhængig af art og størrelse af de ydelser, som de pågældende kan kræve i henhold til en anden ved lov eller forordning fastsat sygeforsikring — *fuldstændigt* at udelukke de nævnte personkreds fra Fællesskabets sygeforsikringsordning.

b) *Forskelle i behandlingen af personer, over for hvem der består forsørgerpligt, på grund af udformningen af nationale sygeforsikringer*

33. Sagsøgeren har endvidere gjort opmærksom på, at der er grundlag for at undersøge, om artikel 3, stk. 3, i ordningen er en overtrædelse af princippet om ligebehandling. Det anføres, at godtgørelse for udgifter til lægeudgifter for personer, over for hvem der består forsørgerpligt, i henhold til ordningens bestemmelser er udelukket uanset størrelsen af de ydelser, som disse personer kan modtage i henhold til en tvungen national sygeforsikring.

34. Dette anbringende fra sagsøgerens side er ligeledes begrundet, da det er korrekt, at den pågældende tjenestemand ville modtage forskellige ydelser, afhængig af udformningen af den nationale sygeforsikring, som den person, over for hvem der består forsørgerpligt, var omfattet af. Hensyntagen til forskellige nationale forsikringsydelser ville således medføre forskelle i behandlingen af tjenestemanden alt efter udformningen af den nationale sygeforsikring. Under disse omstændigheder bestemmes tjenesteman-

dens retstilling ikke længere udelukkende af vedtægten men også af de forskellige medlemsstaters lovgivninger. En sådan forskel i behandlingen af fællesskabstjenestemændene ville Fællesskabets institutioner ikke kunne tillade. En følge heraf ville nemlig være, at vedtægtens rækkevidde afhang af udformningen af national lovgivning vedrørende tvungen sygeforsikring. Fællesskabsrettens gyldighedsområde ville således være undergivet national lovgivning. Et sådant resultat er uantagelig, jfr. Domstolens praksis[7].

3. *Løsning*

35. Sagen må derfor afgøres på grundlag af bestemmelserne i vedtægten, især den artikel 72, stk. 1 og 4, idet der ses bort fra ordningens artikel 3, stk. 3.

36. Sagsøgerens hovedpåstand, hvorefter sagsøgte tilpligtes at godtgøre de samlede lægeudgifter, kan dog ikke tages til følge, da der i overensstemmelse med artikel 72, stk. 4, i vedtægten skal tages hensyn til det beløb, der kan kræves efter den italienske ved lov eller administrativt fastsatte sygeforsikring.

37. Sagsøgerens subsidiære påstand bør imidlertid tages til følge, herunder kravet om betaling af morarenter på 10%, da sagsøgte ikke udtrykkeligt har bestridt den krævede rentesats. Betaling af renter kan for hvert beløb kræves fra godtgørelsens forfaldsdato, men dog tidligst fra det tidspunkt, da sagsøgeren har krævet betalingen første gang, dvs. fra sagsanlægget dato.

38. Jeg kommer mere præcist frem til følgende resultat:

— Sagsøgtes afslag af 29. marts 1985 på godtgørelse af udgifter til lægebehandling for sagsøgerens mor bør annulleres.

— Sagsøgte pålægges at godtgøre udgifter til lægebehandling for sagsøgerens mor som supplement til de beløb, hun har ret til i henhold til en anden ved lov eller administrativt fastsat sygeforsikring, idet hvert godtgørelsesbeløb forhøjes med morarenter på 10% fra forfaldsdatoen, dog tidligst fra datoen for sagens anlæg at regne.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

39. Da sagsøgeren i alt væsentligt har fået medhold, bør sagsøgte i henhold til procesreglementets artikler 69 og 70 tilpligtes at betale sagens omkostninger.

7 — Se senest dom, afsagt af Domstolen den 7. maj 1987 i sag 189/86, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 2061, præmis 16 og 21.

C — Sammenfatning

På grundlag af det anførte skal jeg foreslå følgende afgørelse:

»1) Den af sagsøgte den 29. marts 1985 trufne afgørelse om ikke længere at godtgøre udgifter til lægebehandling af sagsøgerens mor annulleres.

2) Sagsøgte pålægges at godtgøre udgifter til lægebehandling af sagsøgerens mor som supplement til de beløb, hun har ret til i henhold til en anden ved lov eller administrativt fastsat sygeforsikring, idet hvert godtgørelsesbeløb forhøjes med morarenter på 10% fra forfaldsdatoen, dog tidligst fra datoen for sagens anlæg at regne.

3) I øvrigt frifindes sagsøgte.

4) Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.«