FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 23. FEBRUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

1. Søgsmålets genstand og baggrund

Forcheri har i denne sag nedlagt følgende påstand:

a) Kommissionen tilpligtes at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, der udbetales ham i belgiske francs, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende kraft fra 1. februar 1982;

b) annullation af Kommissionens stiltiende afvisning af hans klage af 29. juli 1982 og om fornødent af den stiltiende afvisning af hans ansøgning om bistand indgivet den 8. februar 1982.

Som det er Domstolen bekendt, er dette søgsmåls baggrund den belgiske dobbelte vekselkursordning, hvor der foruden et frit marked findes et reguleret valutamarked. Den omstændighed, at vekselkursen på det regulerede valutamarked som oftest var højere end kursen på det frie marked, gjorde arbitragetransaktioner på de pågældende tidspunkter økonomisk fordelagtige for indehavere af indeståender på en særlig konvertibel konto (på grund af kurserne på det regulerede marked). Der blev herved købt udenlandsk valuta til den højere kurs på belgiske francs på det regulerede marked. Denne udenlandske valuta blev derefter igen solgt på det frie marked mod et højere beløb i belgiske francs. For at imødegå dette misbrug af den særlige konvertible konto har Institut Belgo-Luxembourgois du Change (IBLC) den 21. december 1981 ændret de indtil da bestående faciliteter for tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, som ikke var belgiske eller luxembourgske statsborgere. Denne ændring gik ud på, at kun 25 % af den løn, der blev udbetalt disse tjenestemænd, for fremtiden uden særlig tilladelse kunne veksles til udenlandsk valuta via det regulerede marked. Det er ubestrideligt, at de nævnte tjenestemænds frihed til at bruge deres løn uden for Den belgiske-luxembourgske økonomiske Unions område ved at gøre brug af det regulerede marked blev begrænset. På foranledning af de talrige ansøgninger om bistand og klager, der blev indgivet derover, henvendte fællesskabsinstitutionerne sig til IBLC for at udvirke, at tjenestemænd, som ikke var belgiske eller luxembourgske statsborgere, på ny fik mulighed for at få indsat hele deres løn og andre ydelser på en særlig konvertibel konto. Den 1. juni 1982 udsendte IBLC derpå et cirkulære, hvori de nævnte tjenestemænd faktisk igen fik denne mulighed. Det var imidlertid på den betingelse, at den pågældende institution medunderskrev en erklæring, hvori den pågældende kontohaver erkendte at have kendskab til sin

1 — Oversat fra nederlandsk.

»forpligtelse til enten at modtage sin løn via en konvertibel konto eller i udenlandsk valuta, som inden otte dage skal sælges til en anerkendt bank på det regulerede marked«. Desuden skulle kontohaveren forpligte sig til navnlig at afstå fra »enhver transaktion, der har til formål at omgå de nævnte bestemmelser, som f.eks. transaktioner vedrørende arbitrage, hvorved forstås køb af udenlansk valuta på det regulerede marked eller foretagelse af overførsler via konvertible udlandskonti i det øjemed at fremskaffe betalingsmidler til dækning af løbende udgifter inden for Den belgisk-luxembourgske økonomiske Union«.

Vedrørende IBLC's bestemmelser af 21. december 1981 indgav Forcheri den 8. februar 1982 en ansøgning om bistand til Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 24. Han fik intet svar på denne ansøgning.

Derefter indgav sagsøgeren den 29. juli 1982 klage til Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, fordi Kommissionen efter hans opfattelse ikke havde behandlet hans tidligere ansøgning om bistand tilfredsstillende, da han også anså IBLC's tilbud af 1. juni 1982 for ulovligt. Da Kommissionen heller ikke besvarede denne klage, indleverede Forcheri den 23. februar 1983 den stævning, som ligger til grund for den foreliggende sag. Med hensyn til interventionerne på hver af sagens parters side indskrænker jeg mig her til at henvise til retsmøderapporten. Navnlig den belgiske regering har med sin intervention på Kommissionens side givet et væsentligt bidrag til tydeliggørelse af den belgisk-luxembourgske vekselkursordning og af baggrunden for de særlige ordninger, som inden for denne ramme blev indført for De europæiske Fællesskabers tjenestemænd.

2. Det anførte anbringende

Til støtte for sin tidligere nævnte påstand har sagsøgeren anført et anbringende, nemlig tilsidesættelse eller overtrædelse af:

a) EØF-traktaten, navnlig artiklerne 67 og 169;

b) protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (navnlig artikel 12, litra c)) (herefter benævnt »protokollen«);

c) Rådets første direktiv af 11. maj 1960 til gennemførelse af EØF-traktatens artikel 67 (EFT 1959-1962, s. 47), som ændret ved Rådets andet direktiv af 18. december 1962 (EFT 1963-1964, s. 5), navnlig artikel 1;

d) vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, navnlig artikel 24 samt artikel 17 i bilag VII;

e) almindelige retsprincipper, navnlig lighedsprincippet og principperne om fordelende retfærdighed og om pligten til at drage omsorg for de ansatte.

Punkterne a) og c) i dette anbringende behøver efter min mening ingen udførlig behandling. Det er klart, at de belgiske myndigheder er ansvarlige for de pågældende foranstaltninger. På grundlag af Domstolens praksis står det fast (se sag 48/65, Lütticke, Sml. 1965-1968, s. 169), at Kommissionens tjenestemænd ikke for Domstolen kan rejse krav om, at Kommissionen gør brug af sin beføjelse i henhold til traktatens artikel 169 til at gribe ind mod påståede overtrædelser af fællesskabsretten. Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren da også med rette anført, at det i det væsentlige kun er punkterne b) og d), der er af afgø-

rende betydning. *Anbringendets punkter a) og c) må derfor afvises, uden at det er nødvendigt at gå ind på spørgsmålet, om sagsøgeren har sandsynliggjort, at der er tale om tilsidesættelse af traktaten, som han hævder i disse punkter.*

3. Formaliteten

Kommissionen har ikke draget i tvivl, at sagen kan antages til realitetsbehandling, om end den med rette har henvist til, at der ikke vil kunne gives medhold i påstandens første underpunkt. Fællesskabsretten giver ikke Domstolen mulighed til at give Kommissionen et sådant pålæg. *Denne del af påstanden må derfor afvises.*

Med hensyn til det andet punkt i sagsøgerens påstand ser jeg ingen anledning til at foreslå, at Domstolen ex officio afviser det. Det står fast, at sagsøgerens interesser blev skadet ved de begrænsninger, som ved beslutningen af 21. december 1981 blev pålagt den frie omsætning af modtagne ydelser i udenlandsk valuta via det regulerede valutamarked. Sagsøgeren kunne således også betragte sine interesser som skadet ved den af ham hævdede stiltiende afvisning af hans ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24. Om hans interesser også kunne blive skadet af den stiltiende afvisning af hans klage over den ved cirkulære af 1. juni 1982 foreslåede nye ordning, er mere tvivlsomt, men dette kan om nødvendigt kun vise sig ved en undersøgelse af realiteten. Endelig må denne klage desuden betragtes som den i vedtægten foreskrevne forlængelse af hans ansøgning om bistand af 8. februar 1982, som må anses for at kunne antages til realitetsbehandling. Endelig fremgår det tilstrækkelig klart af stævningen, hvilke af Kommissionens afgørelser i den i vedtægtens artikler 90 og 91 forudsatte betydning søgsmålet navnlig er rettet mod. Disse afgørelser vedrører den påståede afvisning af hans ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24 og af hans derpå indbragte klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2.

Jeg vil derfor nu gå over til en gennemgang af realiteten i anbringendets underpunkter b), d) og e), som indbyrdes hænger nøje sammen.

4. Gennemgang af realiteten

4.1. Bistandspligten i vedtægtens artikel 24

Da sagsøgeren som bemærket navnlig har gjort gældende, at Kommissionen ikke har givet den ansøgte bistand, anser jeg det for hensigtsmæssigt allerførst at gøre nogle bemærkninger om denne bistandspligts art og omfang.

Sagsøgeren har under den mundtlige forhandling med rette endnu engang henvist til, at vedtægtens artikel 23, stk. 2, forpligter de pågældende tjenestemænd til straks at underrette ansættelsesmyndigheden, såfremt der opstår spørgsmål om de i protokollen tildelte privilegier eller immuniteter. Såvel af denne forpligtelser som af placeringen af artikel 24 umiddelbart efter artikel 23 og af artikel 24's ordlyd må det udledes, at den i artikel 24 fastsatte bistandsforpligtelse blandt andet vedrører den pågældende medlemsstats tilsidesættelser af protokollen. Ved afgørelsen af denne bistandspligts omfang må der imidlertid også tages hensyn til artikel 23, første punktum. I dette første punktum understreges det endnu engang (hvilket også følger af artikel 18 i protokollen selv), at »de privilegier og immuniteter, der

tilkommer tjenestemænd, ... udelukkende [er] givet i Fællesskabernes interesse«. Jeg vil umiddelbart udlede heraf, at Kommissionen ikke er forpligtet til også at yde sine tjenestemænd bistand ved begrænsninger i deres frihed til at foretage »arbitragetransaktioner«. Disse begrænsninger kan ikke anses for at skade Fællesskabernes interesser. *For så vidt søgsmålet også angår forpligtelsen til at afholde sig fra sådanne arbitragetransaktioner, må sagsøgte følgelig frifindes.* Fællesskabernes interesser kræver ikke, at deres tjenestemænd har frihed hertil.

For det andet er det klart, at bistandsforpligtelsen kun kan være en forpligtelse for institutionerne til at bistå den pågældende tjenestemand i hans retstvist, enten ved at intervenere hos de pågældende nationale myndigheder til fordel for alle tjenestemænd, der befinder sig i samme situation, eller ved at yde dem bistand i en individuel sag. Det er ikke bestridt, at Kommissionen (i samråd med de øvrige institutioner) i dette tilfælde har valgt den første fremgangsmåde på foranledning af bestemmelserne af 21. december 1981, hvilket har ført til de nye bestemmelser af 1. juni 1982.

For det tredje er det efter min mening på grundlag af artikel 24's ordlyd klart, at bistandsforpligtelsen som sådan ikke kan omfatte en forpligtelse til at anlægge sag i henhold til traktatens artikel 169 mod den pågældende medlemsstat. Der er her klart tale om en alternativ fremgangsmåde, der — når der er tale om en retstvist for den nationale domstol — imidlertid nok eventuelt kan føre til præjudicielle spørgsmål fra den nationale domstol til Domstolen og således for så vidt ligeledes til en afgørelse fra Domstolen om bestemte nationale foranstaltningers forenelighed med protokollen og med eventuelle andre fællesskabsretlige principper. Da sagsøgeren ikke har anlagt sag ved den kompetente nationale domstol efter en af de mulige fremgangsmåder herfor, som er blevet nævnt under den mundtlige forhandling, er det ikke nødvendigt at gå ind på dette i det foreliggende tilfælde.

Endelig har Kommissionen desuden med rette bemærket, at der ikke kan indfortolkes nogen »resultatforpligtelse« i vedtægtens artikel 24. Den givne bistand kan faktisk umuligt garantere et bestemt resultat.

Spørgsmålet, hvorvidt dele af bestemmelserne af 1. juni 1982 også kan skade Fællesskabets interesser, således at bistandspligten for så vidt indtræder, vil jeg om nødvendigt behandle senere.

4.2. Betydningen af protokollens artikel 12, litra c)

Der findes ingen retspraksis om protokollens artikel 12, litra c), og så vidt ses heller ingen entydig praksis i medlemsstaterne. Denne bestemmelses betydning kan efter min mening alligevel findes ved på den ene side at betragte dens ordlyd og på den anden side den allerede nævnte artikel 18 i protokollen. Denne artikel bestemmer, at »privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Fællesskabernes interesse«.

Når der i artikel 12, litra c), tales om »de ... lettelser, som sædvanligt indrømmes tjenestemænd i internationale organisationer« med hensyn til valuta- og omvekslingsbestemmelser, er sagsøgerens subsidiære argument, at denne målestok i

princippet ikke udelukkende kan vedrøre den pågældende medlemsstats sædvaner, efter min mening korrekt. Den pågældende medlemsstat kan jo for *alle* på dens område placerede internationale organisationer have indført restriktive bestemmelser, som alvorligt vil kunne skade de pågældende organisationers rette funktion og klart vil kunne afvige fra internationale sædvaner. Ligesom Kommissionen anser jeg det endvidere for sandsynligt, at der med denne slags bestemmelser, som er blevet almindelige efter den 2. verdenskrig, navnlig tænkes på kvantitative restriktioner med hensyn til overførsel af løn og andre ydelser til udlandet (eller foranstaltninger med tilsvarende virkning), hvorved en pågældende organisations mulighed for at ansætte tjenestemænd, der er statsborgere i andre lande end det land, hvor organisationen er placeret, vil blive alvorligt begrænset. Jeg er ligeledes ligesom Kommissionen af den opfattelse, at bestemmelsen ikke indeholder nogen form for vekselkursgaranti. Sagsøgeren har heller ikke forsøgt at sandsynliggøre, at der i sidstnævnte henseende skulle findes nogen klar international sædvane, som skulle pege i en anden retning. Navnlig kan den af sagsøgeren hævdede sædvane, at tjenestemænd i internationale organisationer skulle ligestilles med diplomater, ikke gavne ham her. At en sådan ligestilling ikke finder støtte i den pågældende bestemmelses ordlyd, anser jeg ikke for i sig selv at være en hindring for at avende en sådan målestok, såfremt der faktisk skulle blive påvist en sådan international sædvane. Jeg anser det derimod for at være et afgørende argument imod en sådan ligestilling, at der — som Kommissionen med rette har bemærket — nok for fællesskabsinstitutionerne, men derimod *ikke* for de udenlandske diplomatiske repræsentationer består en forpligtelse til at betale løn til deres personale i det lands valuta, hvor den pågældende tjenestemand gør tjeneste (se vedtægtens artikel 63, stk. 1, og artikel 17, stk. 1, i vedtægtens bilag VII).

Jeg er enig med sagsøgeren om, at den internationale ramme, hvori de »sædvanlige lettelser« i princippet skal fortolkes, ikke på forhånd udelukker, at man tager den pågældende medlemsstats sædvaner i betragtning. I denne henseende er det imidlertid ikke bestridt, at Belgien anvender samme bestemmelser på de øvrige internationale organisationer, der er placeret på belgisk område. Sagsøgerens argument, at Belgien før 21. december 1981 havde en anden ordning for internationale organisationers tjenestemænd, anser jeg ikke for relevant. Artikel 12, litra c), kan ikke fortolkes således, at den forhindrer medlemsstaterne i at tilpasse deres valuta- og omvekslingsbestemmelser til ændrede omstændigheder eller til andre nye faktiske omstændigheder.

Jeg kan heller ikke acceptere sagsøgerens nærmere redegørelse for underpunkt e) i hans anbringende, for så vidt dette underpunkt må anses for en nærmere begrundelse for den påståede tilsidesættelse af protokollens artikel 12, litra c). Der kan ikke være tale om tilsidesættelse af lighedsprincippet i denne forstand, da sagsøgeren ikke har påvist, at international sædvane med hensyn til andre internationale organisationer går ud på, at der under tilsvarende omstændigheder (navnlig når der foreligger en tilsvarende dobbelt valutakursordning og en tilsvarende betalingsordning for løn) gives de pågældende tjenestemænd fuld frihed til

at overføre beløb via det regulerede valutamarked.

4.3. Bistandspligten med hensyn til de i det foreliggende tilfælde omtvistede ordninger

Efter de foregående almindelige bemærkninger om vedtægtens artikel 24 og protokollens artikel 12, litra c), vil jeg nu undersøge, hvorvidt sagsøgeren med rette mener, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har varetaget sine bistandsforpligtelser på utilstrækkelig måde.

På grundlag af sagens akter står det fast, at Kommissionen på foranledning af de talrige klager og ansøgninger om bistand vedrørende bestemmelserne af 21. december 1981 har taget de ønskede skridt for at opnå en ændring af disse bestemmelser. Sagsøgeren har i denne henseende til syvende og sidst udelukkende anført, at bestemmelserne af 1. juni 1982, som var resultatet af de skridt, stadig er utilfredsstillende.

Jeg har allerede tidligere bemærket, at hverken protokollens artikel 12, litra c), eller vedtægten for Fællesskabets tjenestemænd beskytter Fællesskabets tjenestemænd mod valuta- og omvekslingsbestemmelser, der højst kan skade deres individuelle interesser, men ikke fællesskabsinstitutionernes interesser. Kommissionens bistandspligt indebærer derfor i intet tilfælde, at den har pligt til at medvirke til genindførelse af muligheden for de tidligere beskrevne arbitragetransaktioner.

Det, der så bliver tilbage, er:

a) den tjenestemanden afkrævede anerkendelse af »pligten til at modtage sin løn enten via en konvertibel konto eller i udenlandsk valuta, som inden otte dage skal sælges til en på det regulerede marked anerkendt bank«, og

b) den meget generelt beskrevne forpligtelse, som tjenestemanden skal påtage sig til at afstå fra »enhver transaktion, der har til formål at omgå de nævnte bestemmelser«.

Med hensyn til punkt a) har Kommissionen med rette under henvisning til den tidligere nævnte passage i vedtægtens artikel 63 anført, at den ikke udbetaler løn i udenlandsk valuta til de tjenestemænd, der gør tjeneste i Belgien eller Luxembourg. Denne del af forpligtelsen har derfor ingen praktisk betydning for sagsøgeren. Med hensyn til den anden forpligtelse til at modtage lønnen via en konvertibel konto kan det efter dens art ikke hævdes, at tjenestemændene og Fællesskaberne herved stilles ringere.

Med hensyn til punkt b), fremgår det af en af sagsøgeren under den mundtlige forhandling fremlagt særlig udgave af Infor-Rapide af 22. juni 1982, at den anvendte og faktisk meget generelt udformede formulering ifølge en deri citeret skrivelse fra den belgiske finans- og udenrigshandelsminister af 30. marts 1982 og ifølge den ligeledes gengivne skrivelse fra IBLC af 1. juni 1982 faktisk udelukkende er ment som en henvisning til de tidligere nævnte arbitragetransaktioner. Disse arbitragetransaktioner er i den kompetente belgiske ministers skrivelse efter min mening beskrevet tilstrækkeligt tydeligt til at befri Kommissionen for dens pligt i henhold til vedtægtens artikel 24 til at gøre yderligere indsigelser mod den foreslåede ordning. I Domstolens dom vil denne autentiske fortolkning kunne tages ad

notam. Bedømmelsen vil i denne henseende kun kunne blive anderledes, såfremt belgiske eller luxembourgske myndigheder i konkrete tilfælde alligevel i strid med de fremkaldte forventninger skulle forsøge at pålægge de pågældende tjenestemænd forpligtelser, hvorved fællesskabsinstitutionernes rette funktion indirekte ville kunne skades. Det er ikke bestridt, at Kommissionen indtil nu ikke har modtaget konkrete klager derover. Den tilsidesættelse af artikel 17 i vedtægtens bilag VII, som sagsøgeren også har anført i punkt d) i sit anbringende, har han ikke forklaret således, at det står mig klart, hvilke konkrete tilsidesættelser han i denne henseende bebrejder Kommissionen. Den belgiske regering har under sin intervention med rette henvist til, at de overførselsmuligheder, der nævnes i artikel 17 i vedtægtens bilag VII, i hvert fald lades helt uberørt i henhold til punkt a) i den erklæring, som afkræves tjenestemændene.

Punkt d) og i forbindelse dermed punkterne b) og e) i det eneste anbringende må derfor ligeledes forkastes.

5. Konklusion

På grundlag af min realitetsgennemgang af de forskellige punkter i sagsøgerens påstand og i hans eneste anbringende (se for påstandens første del afsnit 3, for anbringendets punkter a) og c) afsnit 2 og for dets punkter b), d) og e) afsnit 4 i dette forslag til afgørelse; hvert delforslag er understreget) foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

5.1. Sagsøgte frifindes;

5.2. Hver af parterne og hver af intervenienterne bærer deres egne sagsomkostninger.