DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 21. NOVEMBER 1974[1]

Johannes Coenrad Moulijn
mod Kommissionen for De europæiske Fælleskaber

Sag 6/74

Sammendrag

1. *Fællesskabsret — ordret fortolkning — utilfredsstillende resultat — fornuftig og formålbestemt fortolkning*
   (EØF-traktatens artikel 164)

2. *Tjenestemænd — familietillæg — personer ligestillede med et barn over for hvem der er forsørgerpligt — formål — tjenestemandsvedtægten, bilag VII, artikel 2, stk. 2 — snæver fortolkning — gennemførelsesbestemmelserne, artikel 1, stk. 4 — objektive kriterier — ligebehandling — lovlighed*

1. En bestemmelse, som på grund af afvigelser mellem udgaverne på de forskellige sprog ikke umiddelbart lader sig fortolke klart og ensartet, skal fortolkes dels under hensyn til formålet og dels til den almindelige opbygning af bestemmelserne.

2. De betingelser, der er fastsat for, at en tjenestemand kan kræve en ekstraordinær fællesskabsretlig fordel, som ligestillingen af en person med barn, over for hvem der er forsørgerpligt, udgør, skal fortolkes snævert. Den pågældende skal først udtømme de indtægtskilder, han har uden for Fællesskabet, med henblik på at opfylde sine lovlige underholdsforpligtelser; disse indtægtskilder skal således indgå i deres helhed i beregningen af den sum, som underholdspligten sammenlignes med ved afgørelsen af, om den udgør en betydelig udgift.

   Artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne er — når den fortolkes således, og idet den berører alle personer, der falder ind under dens anvendelsesområde, i henhold til objektive og begrundede kriterier — ikke uforenelig med det almindelige princip om ligebehandling af tjenestemændene eller med andre almindelige retsgrundsætninger.

I sag nr. 6/74

JOHANNES COENRAD MOULIJN, tidligere tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af R. Samkalden, advokat i Amsterdam, med valgt adresse i Luxembourg på advokaterne Loesch og Wolters kontor, 2, rue Goethe,

1 — Processprog: Hollandsk.

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER repræsenteret af sin juridiske rådgiver, R. Bayens, som befuldmægtiget med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver, P. Lamoureux, 4, boulevard Royal

sagsøgte,

angående annullation af Kommissionens afgørelse om afslag på sagsøgerens ansøgning om ligestilling af en person med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, i henhold til bestemmelserne i artikel 2, stk. 4 i tjenestemandsvedtægtens bilag VII,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af: afdelingsformanden, Mackenzie Stuart, dommerne, H. Kutscher og M. Sørensen (refererende),

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og forløbet af den skriftlige forhandling kan sammenfattes således:

I — Faktiske og retlige omstændigheder

1. Moulijn, der er nederlandsk statsborger, har været ekspeditionssekretær i Kommissionen for EØF.

Efter Moulijns anmodning besluttede Kommissionen at bevilge ham udtræden af tjenesten med virkning fra den 1. oktober 1968 i henhold til artikel 4 i Rådets forordning nr. 259/68 af 29. februar 1968 (JO nr. L 56 af 4. marts 1968).

Den godtgørelse, der ydedes sagsøgeren, og som udgjorde hans eneste indtægtskilde, blev, da han trak sig tilbage den 1. marts 1973, konverteret til en alderspension.

Fra denne dato modtager han ikke blot sin alderspension fra Fællesskabet men — som tidligere tjenestemand ved den nederlandske stat — også en nederlandsk alderspension.

2. Sagsøgeren blev i 1965 skilt ved dom afsagt af en nederlansk ret; han blev ved samme dom dømt til at betale sin tidligere ægtefælle et månedligt underholdsbidrag på 700 gylden (forhøjet til 784 gylden pr. måned i 1968).

Sagsøgeren har herefter anmodet Kommissionen om ligestilling af sin tidligere ægtefælle med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt i den betydning, som er forudsat i artikel 2, stk. 4 i tjenestemandsvedtægtens bilag VI, som lyder:

»Undtagelsesvis kan enhver person, over for hvem tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt, såfremt denne forsørgerpligt medfører betydelige udgifter for ham, ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis, ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt.«

Kommissionen tog denne ansøgning til følge ved en afgørelse af 1969 med tilbagevirkende kraft fra december 1965. Denne afgørelse er blevet fornyet to gange, sidste gang indtil den 28. februar 1973.

3. Den 15. november 1972 anmodede sagsøgeren om en forlængelse af ligestillingen af sin tidligere ægtefælle med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt.

Kommissionen afslog denne ansøgning ved brev af 18. april 1973. Brevet indeholder navnlig følgende passager:

»Vedrørende anvendelsen af bestemmelserne i vedtægtens bilag VII, artikel 2, stk. 4, vedtaget af Kommissionen den 7. november 1963, skal jeg meddele Dem, at det beløb, der følger af Deres underholdsforpligtelse for deres ægtefælle, er beregnet således:

1. Underholdsbeløbets reelle størrelse: 784 gylden = 10 827 FB.
2. Skattepligtig del af alderspensionen: 24 053 FB.
3. 20 % af det skattepligtige beløb (2): 4 811 FB.
4. Øvrige indtægters nettobeløb (± 1 400 gylden) = 19 334 FB.
5. Samlet beløb (3 + 4) = 24 145 FB.

Det følger heraf, at den reelle udgift, De har, er under 20 % af den skattepligtige del af den pension, Kommissionen udbetaler Dem, forhøjet med nettobeløbet af den nederlandske pension, som De modtager fra den 1. februar 1973, dvs. 10 827 FB<24 145 FB (4 811 FB + 19 344 FB).

Under disse omstændigheder opfylder De ikke længere de betingelser, der er nævnt i de vedtægtsbestemmelser, som omhandler ydelsen af tillægget for en person, der er ligestillet med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt.«

Artikel 1, stk. 4, første afsnit i disse gennemførelsesbestemmelser udtaler:

»Tjenestemanden skal bevise, at han til underholdet af denne person anvender et beløb, der udgør mindst 20 % af den skattepligtige del af hans vederlag, eventuelt forhøjet med nettobeløbet af tjenestemandens øvrige indtægter.«

(Den nederlandske version af den samme bestemmelse lyder således:

»De ambtenaar moet aantonen dat hij voor het onderhoud van de desbetreffende persoon ten minste 20 % besteedt van het belastbare bedrag van zijn bezoldiging, eventueel veermeerderd met het netto bedrag van zijn andere inkomsten.«)

4. Da den klage, sagsøgeren indgav den 25. juni 1973 mod Kommissionens afslag i brev af 18. april 1973, ikke blev besvaret, blev nærværende søgsmål indgivet den 30. januar 1974 og samme dag registreret på Domstolens justitskontor.

5. Kommissionen har ved brev af 14. januar 1974 ladet sagsøgeren vide, at den ikke kan tage hans klage til følge.

Den skriftlige forhandling er forløbet normalt.

6. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren nedlægger følgende påstande:

— den stiltiende afgørelse om afslaget på sagsøgerens klage over afgørelsen om ikke at ligestille sagsøgerens tidligere ægtefælle med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, erklæres ugyldig;

— det statueres for så vidt det er nødvendigt, at sagsøgeren opfylder de betingelser, der er opstillet i Vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og navnlig i artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII og artikel 1, stk. 4 i beslutningen fra Kommissionen for EØF af 7. november 1963 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende ligestilling af en person med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt;

— subsidiært: det statueres, for så vidt det er nødvendigt, at sagsøgerens anmodning om ligestilling af sin tidligere ægtefælle med et barn, for hvem der er forsørgerpligt kan imødekommes af andre grunde;

— som følge heraf statueres det, at Kommissionen er forpligtet til fra den 1. marts 1973 at ligestille sagsøgerens tidligere ægtefælle med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, og på dette grundlag give sagsøgeren alle de fordele, der følger af anvendelsen af vedtægten, dens bilag og de almindelige gennemførelsesbestemmelser;

— det bestemmes, at den sum, der i henhold til det foregående skal udbetales sagsøgeren, forhøjes med en rente på 8 % p.a. fra den 1. marts 1973, indtil betaling sker, eller i det mindste med en rente fastsat efter Domstolens skøn;

— Kommissionen dømmes til at afholde samtlige sagens omkostninger.

Kommissionen nedlægger påstand om, at søgsmålet afvises, da det savner fornødent grundlag og om, at sagsøgeren pålægges omkostningerne, i det omfang disse ikke påhviler Kommissionen i henhold til procesreglementets artikler 70 og 95, stk. 1.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Sagsøgeren bemærker, at Kommissionens fortolkning af artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne af artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII bevirker, at han kun kan kræve ligestilling, hvis summen af hans øvrige indtægter forhøjet med en femtedel af den af EØF udbetalte pension er mindre end det reelle underholdsbidrag.

Han er derimod af den opfattelse, at denne artikel sigter på 20 % af de samlede indtægter, således at den skal fortolkes derhen, at den faktisk afholdte udgift er større end 20 % af hans EØF-pension forhøjet med nettobeløbet af hans nederlandske pension.

Ifølge sagsøgerens opfattelse markerer det komma, som findes i den nederlandske tekst efter ordet »bezoldiging« (vederlag), et ophold i sætningen og forhindrer ikke, at de 20 % beregnes af vederlaget og af den eventuelle forhøjelse.

Denne fortolkning har den fordel, at den svarer mere til formålet med artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII. Det afgørende begreb er faktisk »betydelige udgifter«, og det eneste objektive kriterium til bestemmelse af, om der eksisterer betydelige udgifter, er forholdet mellem underholdsforpligtelsen og det samlede indtægtsbeløb. Ved at nøjes med at tage hensyn til 20 % af vederlaget fra Fællesskabet, mens de øvrige indtægter tages i

betragtning med 100 %, indføres et vilkårligt element, nemlig indtægternes oprindelse.

Sagsøgeren henviser til Domstolens dom af 7. juni 1972 (sag nr. 46/71, Brandau mod Rådet, Recueil 1972, s. 373), ifølge hvilken administrationen ved gennemførelsen af artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII skulle anvende »billighedsbetragtninger«.

Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen har krænket både ånd og bogstav i artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne. Han mener navnlig, at Kommissionen ikke har taget hensyn til de betydelige udgifter, han har afholdt på grund af den ham pålagte bidragspligt, idet de udgifter, som han faktisk afholder, bør betragtes som betydelige.

Han hævder endelig, at Kommissionen har krænket de almindelige principper i fællesskabsretten og navnlig princippet om lige løn for tjenestemændene. Kommissionen er forpligtet til at våge over, at den ligestilling, der er nævnt i artikel 2, stk. 4 i bilag VII, kommer enhver tjenestemand til gode, når det bidrag, han yder, er større end 20 % af det samlede beløb af hans indtægter, uden hensyn til disses oprindelse.

Han henviser også til principperne om retssikkerhed og billighed, som er almindeligt anerkendt i fællesskabsretten. Hertil gør han gældende, at Kommissionen har afslået forlængelse af den ligestilling, som han tidligere nød godt af, på trods af den kendsgerning, at det samlede beløb af hans indtægter er næsten halveret. Til denne omstændighed kommer yderligere, at Kommissionen ikke har taget hensyn til, at sagsøgerens tidligere ægtefælle på grund af bortfaldet af det tillæg, sagsøgeren fik på grundlag af ligestillingen, ikke har kunnet forblive tilknyttet Fællesskabets sygeforsikringsordning, og at hun derfor selv har måttet tegne forsikring; udgifterne for disse nye forsikringer er blevet pålagt sagsøgeren. Underholdelsesbidraget er følgelig fra den 1. maj 1973 blevet forhøjet til 864 gylden månedlig).

Sagsøgeren påberåber sig til sidst den måde, på hvilken hans ansøgning og klage er blevet behandlet af Kommissionen, hvilket har udsat ham for unødvendige udgifter og hensat ham i en psykisk svækket tilstand. Kommissionen har ikke efterkommet sit udtrykkelige løfte om i god tid at give sagsøgeren et begrundet svar. Sagsøgeren mener, at der som følge af disse faktiske omstændigheder er grundlag for at dømme Kommissionen til at afholde samtlige denne sags omkostninger.

Efter *Kommissionens* opfattelse er den foreliggende sags væsentligste genstand fortolkningen af artikel 1, stk. 4, 1. afsnit i de almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII. Kommissionen mener, at der ved begrebet »betydelige udgifter« i det specielle tilfælde i overensstemmelse med de almindelige gennemførelsesbestemmelser skal tages hensyn til det samlede nettobeløb af de indtægter, der ikke hidrører fra Fællesskabets vederlag (i det foreliggende tilfælde EØF-pensionen), og ikke blot en femtedel af disse øvrige indtægter. Denne restriktive fortolkning er ikke blot i overensstemmelse med den restriktive basisbestemmelse, nemlig stk. 4 i artikel 2 i vedtægtens bilag VII, den støtter sig på også på en logisk læsning af teksten; da sætningsdelen i den nederlandske version: »eventueel vermeerderd . . .« (eventuelt forhøjet), der kommer efter et komma, henviser til 20 % . . . van het belastbare bedrag van (de) bezoldiging« (20 % af tjenestemandens skattepligtige vederlag). Yderligere synes det både rimeligt og normalt, at en europæisk tjenestemand, som har andre indtægter, bruger disse, før kan kræver et familietillæg, der i det væsentlige har karakter af undtagelse, hvilket klart fremgår af Domstolens ovenfor citerede dom af 7. juni 1972. Begrebet »betydelige udgifter« skal nødvendigvis ses i forbindelse med eventuelle »andre indtægter« end vederlaget (eller pensionen) fra Fællesskabet, og en sådan anskuelsesmåde er fuldt og helt forenelig med de påberåbte »billighedsbetragtninger«.

Ifølge Kommissionens opfattelse er det med urette, sagsøgeren i det foreliggende tilfælde påberåber sig generelle retsgrundsætninger inden for fællesskabsretten. Det drejer sig om at afgøre, om administrationen i et specielt tilfælde har gjort korrekt brug af sin skønsbeføjelse og ikke på nogen måde om at søge et grundlag uden for vedtægtsbestemmelserne — endda i modstrid med disse — for at kunne opretholde et undtagelsesvis ydet tillæg.

I øvrigt gør Kommissionen gældende, at problemet om omkostningerne ikke kan afgøres løsrevet fra udfaldet af sagen.

Parterne har givet afkald på mundtlig forhandling.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 10. oktober 1974.

Præmisser

1 Sagen omhandler annullation af den afgørelse af 18. april 1973, hvorved Kommissionen afslog sagsøgerens ansøgning om ligestilling af sin fraskilte hustru med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, i henhold til artikel 2, stk. 4 i tjenestemandsvedtægtens bilag VII.

2 Artikel 2, stk. 4 i tjenestemandsvedtægtens bilag VII bestemmer:

»Udtagelsesvis kan enhver person, over for hvem tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt, såfremt denne forsørgerpligt medfører betydelige udgifter for ham, ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis, ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt.«

3 Kommissionen har vedtaget nogle bestemmelser vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse (herefter kaldt gennemførelsesbestemmelserne);

4 ifølge artikel 1 i disse gennemførelsesbestemmelser »er det, for at en anden person kan ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, nødvendigt, at følgende betingelser er opfyldt:

».....

4. Tjenestemanden skal bevise, at han til underholdet af denne person anvender et beløb, der udgør mindst 20 % af den skattepligtige del af hans vederlag, eventuelt forhøjet med nettobeløbet af tjenestemandens øvrige indtægter.

».....

5 Kommissionen har afvist sagsøgerens ansøgning om anvendelse af artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII med den begrundelse, at han ikke opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne;

6 Kommissionen har fortolket denne bestemmelse således, at en udgift, der afholdes af ansøgeren, ikke må være mindre end 20 % af summen af det vederlag, han modtager fra Fællesskabet, og hans øvrige indtægter;

7 sagsøgeren har bestridt denne fortolkning, og hævder, at den omtvistede bestemmelse skal fortolkes således, at bidraget ikke må være mindre end 20 % af summen af samtlige tjenestemandens indtægter uden hensyn til deres oprindelse;

8 det ligger fast, at sagsøgeren opfylder de betingelser, der er nævnt i den pågældende bestemmelse, hvis hans egen fortolkning er korrekt.

9 Løsningen af sagen afhænger af den fortolkning, der bør anvendes på artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne;

10 på grund af afvigelser mellem udgaverne af denne bestemmelse på de forskellige sprog lader den sig ikke umiddelbart fortolke klart og ensartet på det omtvistede punkt;

11 derfor må bestemmelsen fortolkes under hensyn dels til formålet og dels til den almindelige opbygning af bestemmelserne vedrørende ligestilling af en anden person med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt;

12 herved er det vigtigt at fastslå, at ligestillingen med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, har en ekstraordinær karakter, der understreges af selve ordlyden i artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII, som bestemmer, at ligestillingen kun sker »undtagelsesvis« og »ved særlig begrundet afgørelse«;

13 de fastsatte betingelser for, at en anden person kan ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt, skal følgelig fortolkes snævert;

14 det forekommer at være i overensstemmelse med formålet i artikel 2, stk. 4 i vedtægtens bilag VII, at den pågældende skal udtømme de indtægtskilder, han har uden for Fællesskabet, med henblik på at opfylde sine underholdsforplig-

telser, før han kan gøre krav på en undtagelsesvis ydet fordel fra Fællesskabet, hvilket har til følge, at disse indtægtskilder skal indgå i deres helhed og ikke blot med en brøkdel i beregningen af den sum, som underholdspligten sammenlignes med ved afgørelsen af, om den udgør en betydelig udgift i den nævnte bestemmelses forstand;

15 artikel 1, stk. 4 i gennemførelsesbestemmelserne er — når den fortolkes således, og idet den berører alle personer, der falder ind under dens anvendelsesområde, i henhold til objektive og begrundede kriterier — ikke uforenelig med det almindelige princip om ligebehandling af tjenestemændene eller med andre almindelige retsgrundsætninger, som er påberåbt af sagsøgeren;

16 sagsøgte må følgelig frifindes med den begrundelse, at klagen savner fornødent grundlag.

Vedrørende sagsomkostningerne

17 Sagsøgeren har tabt sagen;

18 i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

19 i henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter i sager anlagt af Fællesskabets ansatte.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes**
2. **hver part bærer sine egne omkostninger.**

Mackenzie Stuart Kutscher Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. november 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

Mackenzie Stuart
Formand for anden afdeling