FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 19. januar 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Sagsøgerens mand var medlem af Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber og var tiltrådt sin stilling den 18. oktober 1987. Den 15. marts 1992 — altså under hans tjenesteperiode [1] — omkom han ved en færdselsulykke.

2. Den 22. juli 1992 sendte chefen for Revisionsrettens Personaleafdeling en skrivelse til sagsøgeren bilagt en meddelelse (»avis«) af samme dato om fastsættelsen af efterladtepensionen til sagsøgeren og hendes to børn. Beregningen af efterladtepensionen var foretaget på grundlag af artikel 16, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2290/77 af 18. oktober 1977 om lønningsregulativ for Revisionsrettens medlemmer [2].

3. Disse bestemmelser har i deres nuværende affattelse følgende ordlyd [3]:

»1. Enken og de forsørgelsesberettigede børn efter et medlem eller tidligere medlem af Revisionsretten, som havde opnået pensionsret ved sin død, oppebærer efterladtepension.

* Originalsprog: tysk.

1 — I henhold til EF-traktatens artikel 188 B, stk. 3 (hvis indhold er identisk med den tidligere artikel 206, stk. 4, i EØF-traktaten) udnævnes Revisionsrettens medlemmer for seks år.

2 — EFT L 268, s. 1. Forordningens tekst er siden ændret flere gange, senest ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 1084/92 af 28.4.1992 (EFT L 117, s. 1). Kun ændringen ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 1416/81 af 19.5.1981 (EFT L 142, s. 1), hvorved artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2290/77 har fået sin nuværende form, er af betydning for den foreliggende sag.

3 — Artikel 16, stk. 1, indeholder ved første blik tre afsnit. Revisionsretten henholder sig derfor i svarskriftet til afsnit 1,2 og 3 af dette stykke. Sagsøgeren derimod betragter de to første af afsnittene som sammenhørende og regner derfor kun med to afsnit (det afsnit, der indeholder en regulering af det tilfælde, at medlemmer afgår ved døden under tjenesteperioden, udgør på denne måde andet afsnit). I det følgende vil jeg for overskuelighedens skyld anvende de af Revisionsretten valgte betegnelser.

Denne pension udgør:

— til enken 60%

— til hvert faderløst barn 10%

— til hvert forældreløst barn 20%

af den pension, som medlemmet eller det tidligere medlem af Revisionsretten i henhold til artikel 10 havde krav på ved sin død.

Hvis medlemmet af Revisionsretten er afgået ved døden under tjenesteperioden,

— udgør efterladtepension til enken 36% af den på tidspunktet for døden oppebårne grundløn;

— må børnepension til det første forældreløse barn ikke være mindre end 12% af den på tidspunktet for døden oppebårne grundløn. Såfremt der er flere forældreløse børn, fordeles den samlede børnepension ligeligt mellem de berettigede forældreløse børn.

2. Summen af de således tillagte pensionsydelser til de efterladte kan ikke overstige den pension, som medlemmet eller det tidligere medlem af Revisionsretten havde ret til, og på grundlag af hvilken de er beregnet. I givet fald fordeles maksimumsbeløbet af de pensionsydelser til de efterladte, der kan tillægges, forholdsmæssigt mellem de pågældende på grundlag af de ovenfor angivne procentsatser.«

Forordningens artikel 10, som der henvises til i artikel 16, stk. 1, andet afsnit, fastsætter, at pensionen for hvert fulde tjenesteår udgør 4,5% af den sidst oppebårne grundløn og for hver fuld måned 1/12 af dette beløb. Den maksimale pension udgør 70% af den sidst oppebårne grundløn (artikel 10, stk. 1, andet punktum).

4. I meddelelsen af 22. juli 1992 var derefter den pension beregnet, som sagsøgerens mand beløbsmæssigt i henhold til artikel 10 ville have haft ret til ved dødsfaldet. Da afdøde på dette tidspunkt havde beklædt sin stilling i fire år og fire (fulde) måneder, ville han have haft ret til en pension på i alt 19,5% af sin sidst oppebårne grundløn, dvs. et beløb på 100 689 LFR. Ved beregning på grundlag af dette beløb fremkom der i medfør af arti-

kel 16, stk. 1, andet afsnit, et krav for hver af afdødes to børn på 10 069 LFR om måneden i efterladtepension (10% af den pension, som afdøde ville have haft ret til). For børnenes vedkommende skete der ikke fradrag af bidrag til sygekasse eller skat.

Beregningen af sagsøgerens enkepension skete — idet sagsøgerens mand var afgået ved døden under tjenesteperioden — på grundlag af artikel 16, stk. 1, tredje afsnit. Derved fremkom et beløb på 185 888 LFR (36% af den afdødes sidst oppebårne grundløn). Revisionsretten foretog heraf fradrag for bidrag til sygekasse og skat, så at der slutteligt blev fastsat et beløb på 156 440 LFR i enkepension.

5. Revisionsretten anvendte dernæst maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk. 2, på de således beregnede pensionsbeløb. Den indtog derved det standpunkt, at summen af de beregnede efterladtepensionsydelser til sagsøgeren og hendes børn ikke måtte overstige den pension, sagsøgerens mand ville have haft ret til på tidspunktet for dødsfaldet. Dette maksimumsbeløb opgjorde Revisionsretten til 90 799 LFR. Revisionsretten nåede frem til dette maksimumsbeløb ved at trække bidrag til sygekasse og skat fra afdødes (hypotetiske) pension på 100 689 LFR.

Da summen af efterladtepensionsydelser til sagsøgeren og hendes børn androg 176 578 LFR (156 440 LFR + 10 069 LFR + 10 069 LFR) og dermed oversteg det nævnte maksimumsbeløb på 90 799 LFR, foretog Revisionsretten en forholdsvis afkortning af efterladtepensionen.

Denne beregning førte til, at Revisionsretten fastsatte et beløb på 80 444 LFR i enkepension til sagsøgeren og et beløb på 5 178 LFR i pension til hvert af de to børn.

6. I den allerede omtalte følgeskrivelse til denne meddelelse henviste chefen for Revisionsrettens Personaleafdeling til, at Revisionsrettens finansinspektør af retlige grunde havde afvist at se bort fra artikel 16, stk. 2, [4] ved fastsættelsen af efterladtepensionen, således som to andre fællesskabsinstitutioner havde gjort i to tidligere tilfælde. Finansinspektørens stilling til sagen skulle forelægges den ansvarlige i Revisionsretten »til afgørelse«. Skrivelsen sluttede med et tilsagn om at underrette sagsøgeren om, hvilken afgørelse der blev truffet.

7. Ved skrivelse af 12. oktober 1992 meddelte chefen for Personaleafdelingen i Revisionsretten sagsøgeren, at Revisionsretten havde besluttet ikke at ændre den meddelelse

4 — Skrivelsen omtaler her fejlagtigt »artikel 16, stk. 1«.

om fastsættelse af efterladtepensionen, der var tilsendt sagsøgeren sammen med skrivelsen af 22. juli 1992, og at lade det blive ved en strikt anvendelse af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2290/77.

B — Gennemgang af sagen

Indledende bemærkninger

8. Sagsøgeren har ved stævning indgået til Domstolen den 14. december 1992 anlagt sag til prøvelse heraf, hvorunder hun har nedlagt påstand om, at den af den kompetente myndighed ved Revisionsretten trufne afgørelse af 12. oktober 1992 angående fastsættelsen af efterladtepensionen for hende og hendes børn annulleres. Hun har under sagen i det væsentlige gjort gældende, at maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2290/77 ikke er anvendelig, når efterladtepensionen beregnes på grundlag af artikel 16, stk. 1, *tredje afsnit*. Desuden har hun anført, at Revisionsretten ikke er berettiget til at trække bidrag til sygekasse og skat fra ved fastsættelsen af efterladtepensionen.

9. Den 11. januar 1993 indbragte sagsøgeren i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber en klage over Revisionsrettens afgørelse af 12. oktober 1992. Revisionsretten forkastede klagen ved skrivelse af 12. februar 1993 fra Rettens formand. Sagsøgeren har derfor på sine børns og egne vegne anlagt sag ved Retten i Første Instans (sag T-33/93). Der er endnu ikke truffet afgørelse i denne sag.

10. Den foreliggende sag rejser i processuel henseende først og fremmest det spørgsmål, om de pårørende til et medlem af Revisionsretten i henhold til EF-traktatens artikel 173 [5] kan anfægte en for dem bebyrdende afgørelse truffet af denne institution, eller om de kun kan gøre krav på retsbeskyttelse i henhold til artikel 179 — altså under de betingelser, der gælder for Fællesskabets tjenestemænd. Afgørelsen af dette spørgsmål får efter min opfattelse i to henseender en videregående betydning. For det første er det nærliggende også at anvende den processuelle ordning, der er gældende for søgsmål anlagt af de pårørende til et medlem af Revisionsretten, på tilsvarende søgsmål anlagt af medlemmet selv. For det andet skal det påpeges, at afgørelsen af dette tilfælde vedrørende Revisionsretten også bliver retningsgivende for tilsvarende søgsmål mod andre fællesskabsinstitutioner.

5 — Den foreliggende sag blev anlagt før ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten, hvorved EØF-traktatens betegnelse blev ændret til »Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab« (EF-traktaten). For enkelthedens skyld vil jeg dog i dette forslag til afgørelse citere de nugældende bestemmelser i EF-traktaten og desuden gøre opmærksom på eventuelle ændringer i forhold til bestemmelserne i EØF-traktaten.

11. I selve sagen skal Domstolen klarlægge, hvordan bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2290/77 vedrørende beregning af efterladtepension og maksimumsbeløbsreglen i forordningens artikel 16, stk. 2, skal fortolkes. Da artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2290/77 indholdsmæssigt stemmer overens med artikel 15, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 422/67/EØF, nr. 5/67/Euratom af 25. juli 1967 om lønningsregulativ for Kommissionens formand og medlemmer og for Domstolens præsident, dommere, generaladvokater og justitssekretær samt for præsidenten for, medlemmerne af og justitssekretæren i Retten i Første Instans [6], får også dette spørgsmål en mere generel betydning.

Tidspunktet for udstedelsen af den anfægtede foranstaltning

Sagens genstand

12. Kun de retsakter, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, kan være genstand for annullationssøgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 173 [7]. Der er ingen tvivl om, at Revisionsrettens fastsættelse af efterladtepension for sagsøgeren og hendes to børn er en retsakt, der har karakter af en beslutning, der afføder retsvirkninger. Det er dog ikke ganske klart, *hvornår* denne afgørelse er udstedt. Af meddelelsen af 22. juli 1992 og de to skrivelser fra chefen for Personaleafdelingen i Revisionsretten af henholdsvis 22. juli 1992 og 12. oktober 1992 turde det kunne udledes, at fastsættelsen af efterladtepensionen skete den 22. juli 1992, men blev gjort afhængig af den opsættende betingelse om godkendelse hos »den ansvarlige« i Revisionsretten. Først denne godkendelse gav derfor fastsættelsen af efterladtepension retskraft. Chefen for Personaleafdelingen i Revisionsretten meddelte i sin skrivelse af 12. oktober 1992 sagsøgeren, at der var sket godkendelse, uden dog at præcisere *tidspunktet*, hvor det var sket.

13. Spørgsmålet om tidspunktet, hvor afgørelsen blev truffet, kan dog, når det kommer til stykket, stilles i bero. For det første skal det bemærkes, at Revisionsretten på intet tidspunkt har bestridt sagsøgerens anbringende om, at fastsættelsen skete den 12. oktober 1992. Frem for alt skal det dog påpeges, at dette spørgsmål alligevel kun kunne have betydning med hensyn til overholdelse af den i EF-traktatens artikel 173, stk. 3, fastsatte søgsmålsfrist. Da søgsmålsfristen på to måneder dog først kunne begynde at løbe ved meddelelsen i skrivelsen af 12. oktober 1992, er der ingen

6 — EFT 1967, s. 199. Forordningen er siden ændret flere gange, senest ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 3762/92 af 21.12.1992 (EFT L 383, s. 4).

7 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 41, præmis 42, org. ref.: Rec. s. 263.

grund til at rejse tvivl om, at denne søgsmålsfrist er overholdt i det foreliggende tilfælde [8].

Adgang til prøvelse af Revisionsrettens retsakter

14. Efter ordlyden i den oprindelige udgave af artikel 173 kunne der anlægges annullationssøgsmål vedrørende visse af Rådets og Kommissionens retsakter. Ændringen af denne bestemmelse ved Maastricht-traktaten har medført, at der i EF-traktatens artikel 173 nu også står opført visse retsakter fra Europa-Parlamentet (og den kommende Europæiske Centralbank) som mulig genstand for et annullationssøgsmål. Hverken i den gamle eller den nye udgave nævnes dog Revisionsretten, så det kunne forekomme tvivlsomt, om Revisionsrettens retsakter kan anfægtes under et annullationssøgsmål efter artikel 173 [9].

15. Efter min opfattelse er der næppe længere siden Domstolens dom i Maurissen-sagen [10] tvivl om muligheden for generelt at anfægte Revisionsrettens retsakter, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, under et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173. I de pågældende sager skulle Domstolen blandt andet træffe afgørelse i et søgsmål anlagt af en fagforening til prøvelse af to afgørelser truffet af Revisionsretten (vedrørende udøvelse af fagforeningsvirksomhed i Revisionsretten).

16. Generaladvokat Darmon kom i sit forslag til afgørelse i denne sag til det resultat, at et sådant søgsmål kunne støttes på artikel 173. Han påpegede derved under henvisning til Domstolens dom i sagen Les Verts [11] med rette, at ordlyden af artikel 173 ikke var til hinder for en sådan fortolkning. I den sidstnævnte dom antog Domstolen et søgsmål støttet på artikel 173 mod Europa-Parlamentet til realitetsbehandling, selv om denne bestemmelse (i sin daværende udgave) ikke nævnte Parlamentet. Domstolen henviste i sin dom til, at Fællesskabet var et »retsfællesskab«, hvori hverken medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne kunne unddrage sig kontrol med, at deres retsakter er forenelige med traktaten [12]. Domstolen konkluderede:

»En fortolkning af traktatens artikel 173, hvorefter Europa-Parlamentets retsakter ikke

8 — I henhold til artikel 81, stk. 1, i Domstolens procesreglement begynder fristen for indgivelse af klager over en institutions retsakter at løbe dagen efter den dag, hvor den pågældende har fået meddelelse om retsakten. I henhold til artikel 81, stk. 2, i procesreglementet og artikel 1 i bilag II hertil forlænges fristerne for sagsøgere i Belgien med to dage.

9 — Traktaten indeholder heller ingen bestemmelse vedrørende Revisionsretten svarende til artikel 180 (hvorved Domstolen tillægges kompetence til at afgøre tvister vedrørende visse af Den Europæiske Investeringsbanks retsakter på de i artikel 173 fastsatte betingelser).

10 — Dom af 11.5.1989, forenede sager 193/87 og 194/87, Maurissen m.fl. mod Revisionsretten, Sml. s. 1045.

11 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339.

12 — Dom nævnt under note 11, præmis 23.

hører til de retsakter, som kan anfægtes, ville føre til et resultat, der er i strid såvel med traktatens ånd, således som den er udtrykt i artikel 164, som med dens system.« [13]

17. Domstolens udtalelse kan — som generaladvokat Darmon med rette fastslog i sit forslag til afgørelse i Maurissen-sagen — uden indskrænkning overføres på Revisionsrettens retsakter [14]. Grunden til, at Revisionsretten ikke nævnes i artikel 173, må skulle findes deri, at dens virksomhed i reglen indskrænker sig til retsakter — afgivelse af årsberetninger, bemærkninger og udtalelser — som ikke afføder nogen retsvirkninger, og derfor alligevel ikke kan gøres til genstand for søgsmål [15]. Ligesom generaladvokat Darmon er jeg derfor af den opfattelse, at det for så vidt ikke kommer an på, om Revisionsretten skal betragtes som en fællesskabsinstitution eller ej [16].

18. Da det i denne sammenhæng drejer sig om muligheden *generelt* for at indlede et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 til prøvelse af Revisionsrettens retsakter, er det for så vidt uden betydning, at sagsøgeren i den foreliggende sag muligvis også kunne opnå retsbeskyttelse i henhold til traktaten ad anden vej — nemlig gennem et søgsmål i henhold til artikel 179 [17].

19. Domstolen har i dommen i Maurissen-sagen prøvet, om sagen anlagt af en fagforening i henhold til artikel 173 kunne antages til realitetsbehandling, og vedrørende en af de to af Revisionsretten trufne afgørelser, der blev anfægtet under sagen, bekræftet dette, uden dog derved at komme ind på spørgsmålet, om Revisionsrettens retsakter overhovedet kan anfægtes under et søgsmål i henhold til artikel 173 [18]. Men da Domstolen på grund af redegørelsen angående dette spørgsmål i generaladvokatens forslag til afgørelse var bekendt med dette problem, kan der af denne afgørelse kun drages den slutning, at Domstolen anerkender den principielle mulighed af annullationssøgsmål til prøvelse af Revisionsrettens retsakter i henhold til EF-traktatens artikel 173.

Antagelse af sagen til realitetsbehandling i henhold til artikel 173

20. Revisionsretten har (af lige så forståelige som påskønnelsesværdige grunde) bevidst givet afkald på at tage stilling til spørgsmålet

13 — Jf. ovennævnte dom, note 11, præmis 25.

14 — Sml. 1989, s. 1055, jf. s. 1064, punkt 53.

15 — Jf. generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i den ovenfor i note 14 nævnte sag, s. 1065 (punkt 57).

16 — Jf. forslaget til afgørelse i ovennævnte Maurissen-sag (note 14), s. 1064 (punkt 54). Det er ligeledes uden betydning, at Revisionsretten nu i EF-traktatens artikel 4, stk. 1, udtrykkeligt er anerkendt som en fællesskabsinstitution.

17 — Dette spørgsmål behandles i det følgende afsnit (punkt 20 ff.)

18 — Jf. ovenfor (note 10), præmis 29 ff. (særligt præmis 49). Spørgsmålet om den anden af Revisionsrettens afgørelser, der blev anfægtet af fagforeningen, afviste Domstolen at realitetsbehandle på grund af overskridelse af søgsmålsfristen.

om, hvorvidt sagen bør antages til realitetsbehandling. Af denne grund blev det centrale processuelle problem, som den foreliggende sag giver anledning til, først taget op under den mundtlige forhandling for Domstolen. Spørgsmålet er nemlig, om den foreliggende sag kunne anlægges i henhold til artikel 173, eller om sagsøgeren ikke snarere skulle være gået frem efter artikel 179.

21. I henhold til EF-traktatens artikel 179 er Domstolen kompetent i alle tvister mellem Fællesskabet og dets ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten for dets tjenestemænd, eller som fremgår af de ansættelsesvilkår, der gælder for dets øvrige ansatte. Denne kompetence er ved Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 [19] om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans med hjemmel i EF-traktatens artikel 168 A blevet overført til Retten i Første Instans [jf. afgørelsens artikel 3, stk. 1, litra a)].

22. Traktaten indeholder ingen bestemmelse, der giver oplysninger om, hvilket forhold der består mellem artikel 173 og 179. Af systematikken af og hensigten med den retlige regulering fremgår det dog, at en sag, der falder inden for anvendelsesområdet for artikel 179, *principielt* ikke kan anlægges i henhold til andre kompetencebestemmelser. Artikel 179 kan for så vidt, hvad angår tjenestemandssager, anses som en lex specialis.

Domstolens praksis må forstås således, at den omfattende kompetence, som artikel 179 giver, også giver Domstolen mulighed for at træffe afgørelse om erstatning for skader, som en tjenestemand eller anden ansat i Fællesskabet eventuelt har lidt som følge af den anfægtede foranstaltning. Et søgsmål, hvorunder der i henhold til EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er nedlagt påstand om skadeserstatning, kan derfor ikke på dette grundlag antages til realitetsbehandling [20]. Denne retspraksis kan også uden videre overføres til annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 vedrørende fællesskabsmyndigheders *foranstaltninger af individuel karakter*, der udspringer af tjenesteforholdet [21]. Ligeledes i sådanne tilfælde har proceduren i artikel 179 forrang [22].

Denne fortolkning svarer også til hensigten med den administrative procedure, der skal ske forud for et søgsmål i henhold til artikel 179. I henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæ-

19 — EFT L 319, s. 1.

20 — Dom af 22.10.1975, sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, Sml. s. 1171, præmis 7, og af 17.2.1977, sag 48/76, Reinarz mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 291, præmis 9-12.

21 — Spørgsmålet, om dette også gælder for retsbeskyttelsen mod *forordninger*, behøver ikke behandles her (jf. vedrørende dette spørgsmål f. eks. S. Van Raepenbusch, Le contentieux de la fonction publique européenne, *CDE (Cahier de droit européen)*, 1992, s. 564 og 572 ff.). Retspraksis synes ikke at være ganske entydig på dette område. I dommen af 11.7.1985 (forenede sager 87/77,130/77,22/83,9/84 og 10/84, Salerno mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 2523) fastslog Domstolen f. eks., at en sag anlagt af visse ansatte ved Den Europæiske Sammenslutning for Samarbejde (en institution, som Kommissionen havde overdraget visse opgaver) til prøvelse af en forordning om fastsættelse af foranstaltninger med henblik på deres udnævnelse til tjenestemænd i Fællesskabet kunne antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 173, stk. 2, men fandt dog ikke at kunne give sagsøgerne medhold. Domstolen traf imidlertid afgørelse vedrørende sagens omkostninger i henhold til artikel 70 i procesreglementet (hvorefter institutionerne i retssager mod tjenestemænd i Fællesskabet selv bærer deres egne omkostninger), selv om denne bestemmelse kun er anvendelig i søgsmål efter artikel 179 (jf. dom af 26.2.1981, sag 64/80, Giuffrida og Campogrande mod Rådet, Sml. s. 693, præmis 9).

22 — Jf. ligeledes E. Grabitz i Grabitz (udgiver), *Kommentar zum EWG-Vertrag* (status september 1992), artikel 179, afsnit 3.

iske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) kan enhver person, »der er omfattet af denne vedtægt«, for ansættelsesmyndigheden indbringe en klage over en akt, der indeholder et klagepunkt imod ham. I henhold til vedtægtens artikel 91, stk. 2, kan et søgsmål kun antages til realitetsbehandling ved Domstolen, når der i forvejen er indbragt en klage efter artikel 90, stk. 2, og denne klage ikke er taget til følge. Formålet med denne administrative procedure er, »at konflikter mellem tjenestemænd eller øvrige ansatte og administrationen så vidt muligt skal løses i mindelighed« [23]. Det er indlysende, at formålet med reglen ikke ville blive nået, hvis der tilkom de berørte personer en ret til i sådanne tilfælde umiddelbart at indlede et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173, uden forudgående at have gennemført den administrative procedure i vedtægtens artikel 90 og 91.

23. Spørgsmålet er derfor, om der i det foreliggende tilfælde kunne være anlagt sag i henhold til artikel 179. Dette ville forudsætte, at vedtægten fandt anvendelse på fru H. (og i givet fald på hendes to børn). Ganske vist har Domstolen anerkendt, at de pårørende til en afdød tjenestemand eller anden ansat ligeledes kan anlægge sag i henhold til artikel 179 i det omfang, deres rettigheder hidrører fra vedtægten eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte [24] i De Europæiske Fællesskaber [25].

24. Sagsøgeren i den foreliggende sag påberåber sig imidlertid ikke vedtægten (eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte), men gør et krav gældende på efterladtepension til sig selv og sine børn i henhold til forordning nr. 2290/77. Dette krav udledes af, at sagsøgeren og hendes børn er efterladte efter et medlem af Revisionsretten.

Det er dog indlysende, at sagsøgerens mand som medlem af Revisionsretten ikke var tjenestemand eller øvrig ansat i henhold til de ovennævnte bestemmelser. Efter min opfattelse fremgår dette allerede af protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter af 8. april 1965. Dennes kapitel V (artikel 12-16) har titlen »De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte«. I henhold til artikel 16 bestemmer Rådet, på hvilke grupper af tjenestemænd og øvrige ansatte dette kapitels bestemmelser finder anvendelse. I henhold til bestemmelsen i artikel 21, der hører til i kapitel VII (»Almindelige bestemmelser«) finder artikel 12-15 anvendelse på Domstolens dommere, generaladvokater og justitssekretær. Denne bestemmelse havde ikke været nødvendig, hvis disse personer allerede skulle betragtes som tjenestemænd eller øvrige ansatte i Fællesskaberne. Eftersom protokollens bestemmelser, der gælder for dommerne ved Domstolen, i henhold til EF-traktatens artikel 188 B, stk. 9 (tidligere EØF-traktatens artikel 206, stk. 10), ligeledes gælder for Revisionsrettens medlemmer, skal disse heller ikke betragtes som tjenestemænd eller øvrige ansatte i henhold til vedtægten eller til ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

23 — Dom af 1.7.1976, sag 58/75, Sergy mod Kommissionen, Sml. s. 1139, præmis 32.

24 — I henhold til artikel 73 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte finder reglerne i afsnit VII i vedtægten vedrørende klageadgang og retsbeskyttelse (artikel 90-91) analog anvendelse på disse ansatte.

25 — Jf. dom af 16.6.1971, sag 18/70, Duraffour mod Rådet, Sml. 1971, s. 143, org. ref.: Rec. s. 515, og af 17.5.1972, sag 24/71, Meinhardt mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 75, org. ref.: Rec. s. 269.

25. Anvendelsen af vedtægtens bestemmelser på medlemmerne af Revisionsretten ville også delvis få konsekvenser, der ville være uforenelige med bestemmelserne gældende for deres embede. Bestemmelserne i afsnit III (»Tjenestemandskarrieren«) vedrørende f.eks. ansættelse (artikel 27 ff.) kommer ikke i betragtning for medlemmerne af Revisionsrettens vedkommende, idet deres nominering og udnævnelse er reguleret i selve traktaten (EF-traktatens artikel 188 B — tidligere EØF-traktatens artikel 206). Bestemmelserne i kapitel V (artikel 62 ff.) vedrørende aflønning kan tydeligvis heller ikke finde anvendelse på medlemmerne af Revisionsretten, idet deres løn retter sig efter bestemmelserne i forordning nr. 2290/77.

26. Det forhold, at vedtægtens bestemmelser i henhold til forordning nr. 2290/77 finder anvendelse på visse områder, ændrer intet derved. I henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 2290/77 er medlemmerne af Revisionsretten omfattet af den sociale sikringsordning, der er fastsat i vedtægten, for så vidt angår risikodækning i tilfælde af sygdom, erhvervssygdom og ulykker samt ydelser ved fødsel og dødsfald. I henhold til forordningens artikel 12, stk. 2, gælder dette ligeledes for tidligere medlemmer af Revisionsretten. I henhold til forordningens artikel 19a finder artikel 66a i vedtægten (der regulerer et ekstraordinært fradrag) »tilsvarende« anvendelse på medlemmerne af Revisionsretten. Medlemmerne af Revisionsretten ligestilles således i et vist omfang med Fællesskabernes tjenestemænd. Dette betyder dog på ingen måde, at de netop af den grund skal betragtes som tjenestemænd i Fællesskaberne.

27. Man kan dog fuldt ud forsvare den opfattelse, at medlemmerne af Revisionsretten inden for de områder, hvor forordning nr. 2290/77 henviser til vedtægten, må lade sig behandle *som* tjenestemænd. Dette ville betyde, at de i dette omfang også skulle rette sig efter vedtægtens artikel 90 og 91 og først indgive en klage, inden de anlægger sag ved Domstolen.

Domstolens afgørelse i Kontogeorgis-sagen [26] viser, at det er *muligt*, at et medlem af Revisionsretten først kan indgive klage i henhold til vedtægtens artikel 90 og derefter gå frem efter artikel 179. I dette tilfælde havde sagsøgeren — et tidligere medlem af Kommissionen — på grundlag af artikel 11 i forordning nr. 422/67 [27] anmodet om at måtte være omfattet af sygesikringsordningen for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber. Han indgav formel klage over Kommissionens afslag. Da han ikke fik medhold i sin klage, anlagde han sag ved Domstolen. Som generaladvokat Jacobs fastslog i sit forslag til afgørelse, drejede det sig derved

26 — Dom af 12.12.1989, sag C-163/88, Kontogeorgis mod Kommissionen, Sml. s. 4189.

27 — Nævnt ovenfor (i note 6). Denne forordnings artikel 11 stemmer indholdsmæssigt overens med artikel 12 i forordning nr. 2290/77.

om et søgsmål i henhold til artikel 179 [28]. Generaladvokaten indtog det standpunkt, at eftersom sagen i alt fald indirekte drejede sig om fortolkning af vedtægtens ordning vedrørende sygesikring, var det »naturligvis bekvemt og passende« at anvende den særlige administrative procedure [29]. Han fandt derfor, at sagen i henhold til artikel 179 kunne antages til realitetspåkendelse.

Domstolen kom ikke i sin dom udtrykkeligt ind på dette spørgsmål. Den viste imidlertid ved at *frifinde* sagsøgte og træffe afgørelse om sagens omkostninger i henhold til artikel 70 i procesreglementet (der vedrører tvister mellem Fællesskabernes institutioner og deres ansatte), at den delte generaladvokatens opfattelse. Man kan således udlede af denne dom, at et medlem af Kommissionen inden for det pågældende område *kan* gå frem efter artikel 179. Af dommen kan dog ikke efter min mening sluttes, at han *skulle* benytte denne mulighed, og at han derved var afskåret fra at anlægge sag i henhold til artikel 173.

Eftersom de forskrifter, der er gennemgået i den ovenfor drøftede sag, svarer til de bestemmelser, der gælder for medlemmer af Revisionsretten, kan dommen i Kontogeorgis-sagen uden videre overføres på disse personers situation.

28. Hvis man går ud fra den opfattelse, der er forfægtet af generaladvokat Jacobs i Kontogeorgis-sagen, kan det synspunkt fremføres, at det ville være hensigtsmæssigt at anvende den administrative procedure i henhold til vedtægtens artikel 90 i *alle* tilfælde, der efter sagens genstand at dømme drejer sig om en typisk personalesag. Det turde være indlysende, at det i det foreliggende tilfælde drejer sig om en sådan sag. Fastsættelse af pension for et medlem af Revisionsretten eller dennes efterladte adskiller sig efter min opfattelse ikke væsentligt fra fastsættelse af pension for en tjenestemand i Fællesskaberne eller dennes efterladte. De privilegier og særlige rettigheder, der tilkommer medlemmerne af Revisionsretten, berøres på ingen måde af beregningen og fastsættelsen af efterladtepensionen. I de to tilfælde er det således lige nyttigt først at drøfte uoverensstemmelser om beregningsmåden i en klagesag og om muligt rydde dem af vejen, før de forelægges fællesskabsdomstolene til prøvelse. På denne måde ville man også tilgodese nødvendigheden af at aflaste Fællesskabernes dømmende myndighed for undgåelige retstvister og forbeholde dens ressourcer udøvelsen af dens fornemste opgave — at sikre rettens overholdelse ved fortolkning og anvendelse af traktaten.

29. Over for denne opfattelse kan det indvendes, at klagen i henhold til artikel 90 efter

28 — Sml. 1989, s. 4194, jf. s. 4196 (punkt 7 ff.). Sagsøgeren havde fejlagtigt påberåbt sig EF-traktatens artikel 172 og vedtægtens artikel 22, stk. 3.

29 — Jf. ovenfor (note 28), s. 4197, afsnit 9.

bestemmelsens ordlyd skal rettes til »ansættelsesmyndigheden«. Medlemmerne af Revisionsretten udnævnes imidlertid af Rådet, og det ville i sandhed være sært, om det påhvilede denne institution at træffe afgørelse vedrørende en klage fra et medlem af Revisionsretten. Endnu mere prekært ville dette problem være i f.eks. Domstolens dommeres tilfælde, idet disse i henhold til artikel 167 i EF-traktaten udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst.

Disse betænkeligheder forekommer mig dog ikke at være afgørende. I tilfælde af den her foreliggende art må man — hvis det skal give mening — forstå henvisningen til »ansættelsesmyndigheden« som en henvisning til den institution, som vedkommende har arbejdet eller arbejder for. Det forhold, at afgørelsen vedrørende en klage fra et medlem af en institution over denne institution muligvis træffes af en myndighed (f.eks. personaleadministrationen), der hierarkisk befinder sig under klageren, forekommer kun besynderligt ved første blik. Ved en nærmere betragtning viser det sig, at dette resultat kun er konsekvensen af en fornuftig fordeling af opgaverne. Kontogeorgis-sagen — hvor sagsøgerens klage blev behandlet af det generaldirektorat i Kommissionen, der havde kompetence i personaleforhold — er et tydeligt eksempel herpå.

30. Derimod er det en vægtigere indvending herimod, at det område, sagen vedrører — efterladtepension — til forskel fra det sociale sikringsområde mangler et tilknytningspunkt, der kan begrunde anvendelsen af artikel 90 og 91 i vedtægten. Disse bestemmelser kunne derfor højst inddrages ved *analogi*.

Det er givetvis rigtigt, at man allerede af retssikkerhedsgrunde ved inddragelse af bestemmelser ved analogi bør udvise en særlig forsigtighed, når det drejer sig om spørgsmålet om betingelserne for at antage en sag til realitetspåkendelse. Disse betænkeligheder kan dog — som det straks skal påvises — fjernes på anden vis. Med hensyn til spørgsmålet om tilladeligheden af en analogi i det foreliggende tilfælde skal det påpeges, at muligheden for en analog anvendelse af bestemmelser i vedtægten på ingen måde er fremmed for forordning nr. 2290/77, der her skal undersøges, hvilket f. eks. fremgår af den tidligere nævnte artikel 19a. Det skal endvidere bemærkes, at muligheden for at antage en sag til realitetspåkendelse i henhold til artikel 173 — som vi har set — heller ikke umiddelbart kan udledes af ordlyden af denne bestemmelse.

31. Jeg er derfor af den anskuelse, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde *kunne* have indgivet klage over fastsættelsen af efterladtepensionen til Revisionsretten og i tilfælde af afvisning heraf have anlagt sag i henhold til artikel 179. Sagsøgeren var dog efter min opfattelse *ikke forpligtet* til at gå

denne vej. En klar lovregel, hvoraf den sådan pligt kunne fremgå, findes ikke. Af Domstolens afgørelse i Kontogeorgis-sagen må man i al fald kunne udlede, at et søgsmål i sådanne tilfælde kan støttes på artikel 179. I betragtning af denne usikkerhed ville det efter min opfattelse være forkert ikke at antage sagen til realitetspåkendelse. Så længe hverken Domstolen eller Retten i Første Instans [30] udtrykkeligt har taget stilling til spørgsmålet, om der i tilfælde af den foreliggende art umiddelbart kan anlægges sag i henhold til artikel 173, eller om man skal gå frem efter artikel 179, bør det efter min opfattelse stå en sagsøger frit for, hvilket af de to retsmidler han vil gøre brug af. Sagen, som fru H. har anlagt i henhold til artikel 173, skal derfor antages til realitetspåkendelse [31].

Sagsøgerens søgsmålskompetence og fortolkning af søgsmålet

32. Den foreliggende sag blev anlagt af fru H. I stævningen har sagsøgeren ikke alene anfægtet den forholdsvise afkortning af hendes enkepension, men påtaler også afkortningen i efterladtepensionen, der er fastsat for hendes børn. Forordning nr. 2290/77 indrømmer imidlertid børn af et medlem af Revisionsretten en selvstændig ret til efterladtepension, der ikke er afledt af moderens. En eventuel krænkelse af denne ret ville derfor kun kunne påtales gennem børnene selv. Sagen for Retten i Første Instans blev da også anlagt af fru H. både på egne vegne og på hendes børns vegne (jf. ovenfor i punkt 9). Det lader til, at man i den foreliggende sag ved en fejltagelse har undladt at nævne de to børn som sagsøgere (sammen med sagsøgeren), men at fuldmagten, som sagsøgerens advokat har forelagt, er udfærdiget af fru H. både på egne vegne og som værge for hendes to børn.

33. Efter min opfattelse behøver spørgsmålet, om sagen ved en korrigerende fortolkning kan forstås således, at den er anlagt af såvel fru H. som af hendes to børn, ikke undersøges nærmere. Efter den løsning, som jeg foreslår (og som jeg nærmere skal gennemgå nedenfor), skal Revisionsrettens afgørelse uden videre annulleres, idet den beror på en forkert fortolkning af maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2290/77. Dette medfører, at også grundlaget for afkortningen i efterladte-

30 — Siden ikrafttrædelsen af Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8.6.1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21) har Retten i Første Instans også kompetence til at træffe afgørelse i sager, som indbringes af fysiske eller juridiske personer i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 (med undtagelse af sager til prøvelse af foranstaltninger i henhold til EF-traktatens artikel 113). Fru H.'s sag, som her skal gennemgåes, berøres ikke deraf, idet den i procesreglementets artikel 44, stk. 1, omhandlede foreløbige rapport i den foreliggende sag allerede var forelagt på tidspunktet for ikrafttrædelsen af ovennævnte afgørelse (jf. afgørelsens artikel 4).

31 — I parentes bemærkes blot, at den omstændighed, at sagsøgeren i den foreliggende sag efter at have anlagt sag ved Domstolen har indgivet klage til Revisionsretten i henhold til vedtægtens artikel 90 og efter klagens afvisning har anlagt sag ved Retten i Første Instans på grundlag af artikel 179, skal lades ude af betragtning ved afgørelsen af spørgsmålet, om den foreliggende sag skal antages til realitetspåkendelse. Søgsmålet for Retten i Første Instans blev — som fru H.'s advokat har forklaret ved den mundtlige forhandling for Domstolen — kun anlagt for en sikkerheds skyld. Fru H.'s advokat har derved på forbilledlig vis søgt at beskytte sin klient mod alle eventualiteter. Dette bør dog ikke få indflydelse på afgørelsen af, om *nærværende* sag skal antages til realitetsbehandling.

pensionen for de to børn automatisk bortfalder på grund af dennes nødvendige og uadskillelige sammenhæng med afkortningen i fru H.'s enkepension [32].

Realiteten

Anvendeligheden af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2290/77

34. Af *ordlyden* af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2290/77 kan der ikke udledes noget entydigt svar på spørgsmålet, om denne bestemmelse finder anvendelse på tilfælde som det foreliggende.

Henvisningen vedrørende beregningen af efterladtepensioner i henhold til artikel 16, stk. 1, til »den pension, ... på grundlag af hvilken de er beregnet« synes ganske vist at tale for ikke at anvende artikel 16, stk. 2, når enkepensionen, som det her er tilfældet, bestemmes i henhold til artikel 16, stk. 1, tredje afsnit. I dette tilfælde beregnes enkepensionen — som allerede nævnt — på grundlag af afdødes på tidspunktet for døden oppebårne *grundløn* og ikke på grundlag af hans *pension*. Det skal endvidere bemærkes, at i de tilfælde, hvor maksimumsbeløbet i artikel 16, stk. 2, finder anvendelse, fordeles maksimumsbeløbet i henhold til artikel 16, stk. 2, andet punktum, »forholdsmæssigt mellem de pågældende på grundlag af de ovenfor angivne procentsatser« (i stk. 1). Umiddelbart synes en sådan fordeling kun at give mening, hvis disse procentsatser vedrører det samme beløb, hvilket ikke er tilfældet her (for enken er der fastsat 36% af *grundlønnen*, mens børnene får 10% af *pensionen*). På den anden side skal det dog bemærkes, at artikel 16, stk. 2, henviser til pensionen, som »medlemmet eller det tidligere medlem« havde ret til, og på grundlag af hvilken efterladtepensionerne er beregnet. I bestemmelsen sondres der således mellem de tilfælde, hvor medlemmet afgår ved døden under tjenesteperioden, og de tilfælde, hvor medlemmet først afgår ved døden efter udløbet af tjenesteperioden. Hvis sagsøgeren havde ret i sin opfattelse, hvorefter artikel 16, stk. 2, ikke er anvendelig, når efterladtepensionen beregnes efter artikel 16, stk. 1, tredje afsnit (dvs. i tilfælde, hvor medlemmet er afgået ved døden under tjenesteperioden) ville henvisningen i artikel 16, stk. 2, til *medlemmets* pension være meningsløs.

35. Reglens *placering* og *systematik* taler for den fortolkning, der er forfægtet af Revisionsretten. Ved en objektiv betragtning fremgår det, at artikel 16, stk. 2, med ordene »summen af de således tillagte pensionsydelser« henviser til artikel 16, stk. 1, i dens helhed. Det er derfor uden betydning, at reglen, der nu findes i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, indtil 1981 ikke udgjorde et selvstændigt

32 — Sagsøgerens anbringende om, at Revisionsretten ikke havde ret til ved beregningen af efterladtepensionen af fradrage bidrag til sygekasse og skat, vedrører dog kun sagsøgeren selv (jf. punkt 4 ovenfor).

afsnit, men var en del af det foregående afsnit [33]. Sagsøgerens opfattelse, hvorefter artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, skulle udgøre en undtagelsesregel til artikel 16, stk. 2, og gå forud for denne bestemmelse som lex specialis, lader sig derfor vanskeligt forene med placeringen af de to bestemmelser.

36. Hvis imidlertid man på grundlag af diskussionen hidtil indtog det standpunkt, at maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk, 2, i alle tilfælde er anvendelig på fastsættelse af efterladtepension i henhold til artikel 16, stk. 1, ville dette få mærkværdige konsekvenser. Hvis man antager, at et medlem af Revisionsretten afgår ved døden inden udløbet af den første fulde måned af sin tjenesteperiode, ville hans enke i henhold til artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, have ret til 36% af den af hendes mands oppebårne grundløn i enkepension. I henhold til artikel 16, stk. 2, udgør maksimumsbeløbet for efterladtepension til enken (og børnene) imidlertid den pension, som medlemmet havde krav på ved sin død. Men da der i vort eksempel i henhold til bestemmelsen i artikel 10 endnu ikke bestod noget krav på pension, ville dette betyde, at efterladtepensionen ville falde helt bort [34]. Lovgiver ville på denne måde yde en fordel med den ene hånd, som han straks ville tage tilbage med den anden.

Det er ganske vist rigtigt, at denne ulempe, som anvendelsen af artikel 16, stk. 2, medfører for enken, bliver mindre, jo længere tid medlemmet udøver sin tjeneste, inden sin død (idet medlemmets krav på pension — og dermed også maksimumsbeløbet i artikel 16, stk. 2 — vokser i takt med tjenestetiden). Ulemperne falder dog tidligst bort efter en tjenesteperiode på otte år [35].

37. I betragtning af disse mulige konsekvenser skal der tages hensyn til *formålet* med den retlige regulering — i det omfang dette kan udledes af loven. Det er nu ganske klart, at pårørende til et medlem, der er afgået ved døden i tjenesteperioden skulle *begunstiges* ved indførelsen af metoden til beregning af efterladtepension i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit. Med hensyn til pension til efterladte forældreløse børn efter et medlem fremgår dette allerede af loven. Reglen, der er indført ved forordning nr. 1416/81, i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, *andet* led, havde til formål at fastsætte en »mindstesats« for pension til forældreløse [36]. I overensstemmelse hermed giver bestemmelsen et forældreløst barn efter et medlem, der er afgået ved døden i tjenesteperioden, ret til ikke mindre end 12% af medlemmets sidste grundløn i børnepension.

33 — Ved artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1416/81 (jf. note 2) blev det sidste punktum i artikel 16, stk. 1, erstattet af det afsnit, der har betydning her.

34 — I henhold til artikel 10 erhverver medlemmet for hvert fuldt tjenesteår krav på 4,5% af den sidst oppebårne grundlon og for hver fuld måned krav på 1/12 af dette beløb i pension (jf. punkt 3 ovenfor, in fine).

35 — Efter en tjenesteperiode på otte år ville et medlem have krav på 36% af sin grundlon i pension (4,5% x 8).

36 — Jf. betragtningen (den eneste) til forordningen, nævnt ovenfor (note 2).

Også bestemmelsen i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, *første* led, har (som det senere vil blive bekræftet) til formål at stille den begunstigede person bedre. Enken efter et medlem, der er afgået ved døden i tjenesteperioden, har herefter krav på 36% af grundlønnen i pension uden hensyn til den tilbagelagte tjenesteperiodes længde — til forskel fra artikel 16, stk. 1, andet afsnit. Med denne regel skulle tydeligvis de urimeligheder imødegås, der kunne opstå ved anvendelse af den almindelige bestemmelse i artikel 16, stk. 1, andet afsnit. I henhold til denne bestemmelse har enken krav på 60% af den pension, som medlemmet havde krav på ved sin død, i enkepension. Denne afhængighed af medlemmets krav på pension medfører, at enkepension beregnet i henhold til denne bestemmelse bliver mindre, jo kortere det afdøde medlems tjenesteperiode var. Jeg skal herved henvise til det ekstreme eksempel, der før blev gennemgået (i punkt 36) i en noget anden sammenhæng, og hvor enken overhovedet ikke ville modtage nogen enkepension.

38. På den anden side skal det bemærkes, at lovgivers hensigt om at *begrænse størrelsen af summen af efterladtepensionsydelser* kommer til udtryk i artikel 16, stk. 2. Det drejer sig ligeledes her om et lovligt hensyn, som lovgiveren med rimelighed kan tilgodese. Det ville dog afgjort være mærkeligt, om denne regel kun skulle finde anvendelse, når efterladtepensionen beregnes i henhold til artikel 16, stk. 1, andet afsnit. De efterladte efter et medlem, der er afgået ved døden under tjenesteperioden, ville derved ikke kun blive begunstiget ved særbestemmelsen i artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, der i reglen (i forhold til beregningen efter andet afsnit) fører til en mere favorabel pension, men deres pension ville endvidere blive undtaget fra maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk, 2. Det ses ikke, hvad der skulle være begrundelsen for denne *dobbelte* begunstigelse.

39. Sagsøgeren gør ganske vist gældende, at artikel 16, stk. 2, også ville kunne anvendes, hvis man fulgte hendes opfattelse. Maksimumsbeløbsreglen skulle — hvis jeg har forstået sagsøgeren ret — i tilfælde som det her foreliggende kun gælde for børnepensionerne, men ikke for enkepensionen. Denne udlægning er imidlertid tydeligvis ikke egnet til at opfylde lovgivers hensigt, der var at begrænse summen af efterladtepensioner. Efterladtepensionen til børnene skal i det foreliggende tilfælde — hvilket der også er enighed om mellem parterne — beregnes i henhold til artikel 16, stk. 1, andet afsnit. I henhold hertil har hvert barn krav på 10% af den pension, som faderen havde krav på ved sin død, i børnepension. Maksimumsbeløbsgrænsen i artikel 16, stk. 2, ville således kun blive overskredet, såfremt det pågældende medlem efterlod sig flere end ti børn — vel ikke just et almindeligt forekommende tilfælde. Såfremt man tilsluttede sig sagsøgerens opfattelse, ville artikel 16,

stk. 2, således kun få betydning i særdeles sjældne tilfælde. Dette kan ikke være rigtigt.

Sagsøgerens udlægning ville medføre, at artikel 16, stk. 2, i alt væsentligt ville kunne finde anvendelse på tilfældene i artikel 16, stk. 1, andet afsnit, dvs. i tilfælde, hvor et medlem af Revisionsretten afgår ved døden *efter udløbet af tjenesteperioden*. Maksimumsbeløbsreglen ville så få betydning, når et medlem efterlod sig enke og flere end fire børn eller flere end fem forældreløse børn. Det forhold, at det ville dreje sig om et begrænset antal tilfælde, giver i modsætning til, hvad der er Revisionsrettens opfattelse, ikke anledning til betænkeligheder. Det drejer sig for så vidt om den naturlige følge af reglen i artikel 16, stk. 2, hvis formål uden videre er indlysende, nemlig at størrelsen af enkens og børnenes krav på efterladtepension begrænses til det beløb, som medlemmet ville have modtaget som pension. Jeg kan derimod (som allerede nævnt) ikke indse, på hvilket grundlag størrelsen af kravet på efterladtepension skulle begrænses i disse tilfælde, mens der ikke skulle tages hensyn til nogen maksimumsgrænse i tilfælde af et medlems død *under tjenesteperioden*.

40. Som foreløbigt resultat skal det fastslås, at det hverken af ordlyden af lovreglen eller af dens systematik eller mening umiddelbart kan udledes, hvordan det her rejste spørgsmål skal besvares. Bestemmelserne i artikel 16 er — som det under den mundtlige forhandling med rette er fremført af sagsøgerens repræsentant — mangelfuldt affattet og frembyder derfor betydelige problemer [37]. Der fremkommer først en fornuftig løsning, når man undersøger reglens *tilblivelseshistorie* (se herved punkt 43 ff).

41. Forinden skal dog sagsøgerens argument om, at Revisionsretten i det foreliggende tilfælde ikke uden videre kan støtte sig på artikel 16, stk. 2, idet anvendelsen af denne bestemmelse i en række sammenlignelige tilfælde, der vedrørte andre fællesskabsinstitutioner (Kommissionen og Domstolen), blev forkastet af de pågældende myndigheder, uden at Revisionsretten har rejst indsigelse derimod, undersøges. Sagsøgeren synes dermed at ville bebrejde Revisionsretten, at den gør en indsigelse gældende, som den gennem sin adfærd må anses for at have givet afkald på (i strid med *venire contra factum proprium*-grundsætningen).

Dette argument må forkastes, idet det ikke er fornødent nærmere at gå ind på de omtalte tilfælde. For det første kan der ikke være tvivl om, at forvaltningsakter som led i andre institutioners egen personaleadministration ikke på nogen måde kan være bindende for Revisionsretten. For det andet miskender

37 — Som endnu et eksempel på manglerne ved lovreguleringen kan det påpeges, at artikel 16, stk. 1, *tredje afsnit*, er en undtagelsesbestemmelse til artikel 16, stk. 1, *andet afsnit*, og synes endeligt at regulere området, den omfatter (dvs. de tilfælde, hvor et medlem afgår ved døden under tjenesteperioden). Enken ville herefter i alle tilfælde modtage 36% af sin mands sidste grundløn. Nu viser reglen i artikel 16, stk. 1, andet afsnit, sig imidlertid også at kunne være gunstigere for enken. Hvis medlemmets tjenesteperiode allerede har varet længe nok til at sikre denne det størst mulige pensionskrav (70% af grundlønnen, jf. forordningens artikel 10), fremkommer der ved beregning på grundlag af *andet afsnit* en pension på 42% (60% af 70%) af grundlønnen. Det kan ikke antages, at *tredje afsnit* skal finde anvendelse i sådanne tilfælde, selv om dette synes at være bestemt i lovreglen.

sagsøgeren — som Revisionsretten med rette har anført — dennes opgave og funktion. Revisionsretten skal netop i henhold til EF-traktatens artikel 188 C, stk. 2 (tidligere EØF-traktatens artikel 206a, stk. 2) efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og sikre sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig. Den udfærdiger en årsberetning, hvori den meddeler resultatet af sin revision [38]. Derudover kan den når som helst fremkomme med bemærkninger til særlige spørgsmål (EF-traktatens artikel 188 C, stk. 4, tidligere EØF-traktatens artikel 206a, stk. 4). Revisionsretten har dog ikke beføjelse til bindende at bekræfte, at enkelte af Fællesskabernes foranstaltninger ikke frembyder nogen betænkeligheder. Den omstændighed, at Revisionsretten muligvis ikke har påtalt bestemte foranstaltninger, er derfor uden betydning for den foreliggende sag.

Det forhold, at Revisionsretten ikke i sit svarskrift er gået ind på det pågældende argument, er lige så uvæsentligt. Revisionsretten har utvetydigt givet udtryk for, at artikel 16, stk. 2, efter sin affattelse er anvendelig i det foreliggende tilfælde. Det ville derfor være forkert at antage, at Revisionsretten har anerkendt relevansen og rigtigheden af sagsøgerens argument ved at undlade at tage stilling til det.

38 — Jf. senest årsberetningen for regnskabsåret 1992, EFT C 309 af 16.11.1993.

Reglens tilblivelseshistorie

42. Som tidligere nævnt svarer indholdet af bestemmelserne, der her skal gennemgås, til de for Kommissionen og Domstolen gældende regler. Af denne grund er det berettiget ved gennemgangen af disse bestemmelsers tilblivelseshistorie også at tage hensyn til bestemmelserne, der er udstedt for disse institutioner. Det er derfor hensigtsmæssigt at begynde med den første fællesskabsretlige regulering på dette område. Det drejer sig her om *Rådets beslutning af 21. december 1953 om fastsættelse af lønninger, godtgørelser og pensioner for præsidenten og medlemmerne af Den Høje Myndighed* truffet med hjemmel i EKSF-traktaten [39].

43. De bestemmelser, der her er af interesse, findes i artikel 10, stk. 1 og 2, og har følgende ordlyd:

» 1. Enken og de efterladte børn efter et medlem eller tidligere medlem af Den Høje Myndighed, der ved sin død har krav på pension, oppebærer efterladtepension. Grundlaget for beregningen af efterladtepension udgøres af den pension, medlemmet eller det tidligere medlem havde optjent på tidspunktet for sin død. Såfremt medlemmet

39 — JO af 24.3.1954, s. 275.

er afgået ved døden under tjenesteperioden, er beregningsgrundlaget for de ovennævnte efterladtepensioner dog en pension på 50% af den på tidspunktet for døden oppebårne løn.

2. Efterladtepensionen andrager:

a) for enken	50%
b) for hvert faderløst barn	10%
c) for hvert forældreløst barn	20%

af den af det afdøde medlem eller tidligere medlem optjente pension eller af en pension på 50% af den på tidspunktet for døden oppebårne løn, såfremt medlemmet er afgået ved døden under tjenesteperioden. Efterladtepensionen kan ikke overstige det beløb, der ligger til grund for dens beregning. Om fornødent afkortes ovennævnte satser forholdsmæssigt. Ved de berettigedes død, eller når disses krav på efterladtepension ophører, foretages der dog de dertil svarende justeringer.«

Indholdet af disse bestemmelser er i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 10, stk. 1 og 2, i *Rådets beslutning om fastsættelse af lønninger, godtgørelser og pensioner for Domstolens præsident, dommere, generaladvokater og justitssekretær* [40] truffet den 24. juni 1954. Den eneste forskel består deri, at maksimumsbeløbsreglen i stk. 2 i sidstnævnte beslutning fremstår i sit eget afsnit (artikel 10, stk. 2, andet afsnit), hvorimod dette ikke er tilfældet i beslutningen af 21. december 1953.

44. Beklageligvis har det ikke været muligt for mig at få indsigt i forarbejderne til denne beslutning (eller de lovgivningsakter, der i det følgende skal drøftes) [41]. Under hensyn til, at betragtningerne til disse lovgivningsakter er yderst lapidariske, er dette særligt beklageligt.

45. Hvad angår beslutningen af 21. december 1953 lader såvel regelindholdet som meningen dermed sig dog uden vanskeligheder udlede af de pågældende bestemmelser. Som det fremgår af beslutningens artikel 10, skal man ved beregningen af efterladtepensionen i princippet gå ud fra den pension, som medlemmet havde krav på på tidspunktet for sin død. Enken tilkendes i henhold dertil 50% af denne pension i enkepension. Eftersom den maksimale pension i henhold til beslutningens artikel 6 andrager 50% af den sidst oppebårne grundløn, kan enkepen-

40 — JO af 6.7.1954, s. 437.

41 — Ifølge angivelserne i indledningen til beslutningen af 24.6.1954 lå der f. eks. et forslag fra en komité til grund for denne beslutning. Hverken dette forslag eller udkastene til senere lovgivningsforanstaltninger på dette område synes dog nogensinde at være blevet offentliggjort.

sionen altså højst beløbe sig til 25% af grundlønnen.

Afgår medlemmet imidlertid ved døden under tjenesteperioden, bliver efterladtepensionen ikke beregnet på grundlag af pensionskravet, men på basis af et beløb på *halvdelen af medlemmets løn*. Reglen, der finder anvendelse på disse tilfælde, er ikke særlig heldigt formuleret. For det første indeholder den en unødig gentagelse, for så vidt artikel 10, stk. 1, definerer beløbet, der i hvert tilfælde skal tjene som beregningsgrundlag, og artikel 10, stk. 2, første punktum, derefter på ny fastsætter de beløb, der i hvert tilfælde skal anvendes (pension eller et beløb på 50% af grundlønnen). Det ville have været langt enklere og mere gennemtænkt, hvis artikel 10, stk. 2, første punktum, blot havde henvist til det beløb, der i henhold til stk. 1 skulle lægges til grund ved beregningen, således som det er tilfældet i maksimumsbeløbsreglen i artikel 10, stk. 2, *andet punktum*. For det andet er ifølge ordlyden af denne regulering grundlaget for beregningen af efterladtepensionen *en pension* på 50% af den på tidspunktet for døden oppebårne løn. Eftersom det medlem, der er afgået ved døden under sin tjenestetid, dog netop ikke oppebar pension, men derimod sin sædvanlige løn, foreligger deri en *fiktion*, som ikke er indlysende nødvendig, idet maksimumsbeløbsreglen i artikel 10, stk. 2, andet punktum, ikke henviser til en pension, men til det *beløb*, der blev lagt til grund for beregningen.

Uagtet disse lovtekniske mangler er indholdet af reglen dog klar. Afgår medlemmet af Den Høje Myndighed ved døden under sin tjenesteperiode, skal hans enke tildeles 25% (50% af 50%) af sin mands sidst oppebårne løn i enkepension. Enken får således en pension, der svarer til det maksimale beløb, der kunne være fremkommet ved anvendelsen af den almindelige regel (hvorefter pensionen svarer til 50% af *pensionen*). Dette vidner ganske tydeligt om den hensigt at begunstige enken (og de efterladte børn) efter et medlem, som dør under tjenesteperioden.

46. Maksimumsbeløbsreglen i artikel 10, stk. 2, andet punktum, bestemmer, at summen [42] af efterladtepensionsydelser til enken og de efterladte børn ikke må overstige det *beløb, på grundlag af hvilket de er beregnet*. Dette maksimumsbeløb gælder således for *begge måder* at beregne efterladtepension. Eftersom man i det ene tilfælde lægger medlemmets pension — der højst kan nå op på 50% af medlemmets løn — til grund og i det andet tilfælde et beløb på 50% af lønnen, medfører maksimumsbeløbsreglen i artikel 10, stk. 2, andet punktum, at det samlede beløb i begge tilfælde ikke må overstige 50% af medlemmets løn, altså det *maksimale alderspensionsbeløb, der tilkom medlemmet*. Den materielle begrundelse for

42 — I den tyske version af beslutningen optræder her ganske vist kun udtrykket »Hinterbliebenenbezüge« (enke- og børnepension). Det kan imidlertid udledes af den franske version — der ifølge EKSF-traktatens artikel 100 er den eneste autentiske — at der dermed menes »Gesamtbetrag der Hinterbliebenenbezüge« (summen af efterladtepensionsydelser). Dette udtryk anvendes da også på det tilsvarende sted i artikel 10 i beslutningen af 24.6.1954 (vedrørende Domstolens medlemmers løn).

begrænsningen er ganske indlysende; de efterladte skal ikke til sammen opnå mere, end medlemmet selv ville have fået.

47. Denne regel, der var gældende for medlemmerne af Den Høje Myndighed, og de tilsvarende bestemmelser for Domstolen blev senest i løbet af årene 1961-1962 afløst af nye bestemmelser [43]. Da man i mellemtiden havde oprettet Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab, hvis myndighed først i 1965 blev fusioneret med Den Høje Myndighed for EKSF til *én* Kommission, forefindes der i EF-Tidende i alt *fire* retsakter — for Domstolen, for EKSF's Høje Myndighed, for Kommissionen for Det Europæiske Atomenergifællesskab og for Kommissionen for EØF — til regulering af spørgsmålet der her er af interesse.

48. Reglen for EØF-Kommissionen findes i *Rådets forordning nr. 63 vedrørende Kommissionens lønningsregulativ* [44]. Bestemmelserne i forordningens artikel 15, stk. 1 og 2, har — hvis man går ud fra den *franske, italienske eller nederlandske* version — følgende ordlyd:

» 1. Enken og de forsørgelsesberettigede børn af et medlem eller et tidligere medlem af Kommissionen, der på tidspunktet for sin død havde krav på pension, oppebærer efterladtepension.

Efterladtepensionen udgør:

— for enken	50%
— for hvert faderløst barn	10%
— for hvert forældreløst barn	20%

af den pension, som medlemmet eller det tidligere medlem af Kommissionen på tidspunktet for sin død havde krav på i henhold til artikel 9. Er medlemmet afgået ved døden under tjenesteperioden, bliver efterladtepensionen dog beregnet på grundlag af en pension på 50% af den grundløn, som den pågældende på tidspunktet for sin død havde krav på.

43 — I forordningen vedrørende Domstolen (jf. herved den følgende tekst) bestemmes det i artikel 22, at alle tidligere bestemmelser om lønningsregulativ ophæves, men at beslutningen af 13. og 14.10.1958 truffet af EKSF's særlige Ministerråd forbliver i kraft. Denne beslutning er ikke offentliggjort, så det kan ikke udelukkes, at den tillige vedrører området, der her skal undersøges. Spørgsmålet er dog af rent historisk interesse.

44 — JO af 19.7.1962, s. 1724.

2. Summen af de således tillagte pensionsydelser kan dog ikke overstige det beløb, medlemmet eller det tidligere medlem af Kommissionen havde krav på i pension. I givet fald fordeles maksimumsbeløbet af efterladtepensionsydelserne forholdsmæssigt mellem de pågældende på grundlag af de ovenfor angivne procentsatser.«

Indholdet af disse bestemmelser er overensstemmende med bestemmelserne i artikel 15, stk. 1 og 2, i hhv. *Rådets forordning (nr. 62, EØF) (nr. 13, Euratom) om lønningsdirektiv for Domstolens medlemmer* [45], *Rådets forordning nr. 14 af 18. december 1961 om lønningsdirektiv for medlemmer af Kommissionen* (Euratom) [46] og *beslutning af 22. maj 1962 om lønningsregulativ for medlemmer af Den Høje Myndighed* [47].

49. Ved gennemlæsning af disse bestemmelser fremgår det, at beregningsgrundlaget for efterladtepensionen indholdsmæssigt er forblevet uændret. Enken oppebærer som før i princippet 50% af den pension, som hendes mand på tidspunktet for sin død ville have haft krav på, og dør medlemmet under sin tjenesteperiode, tildeles enken 50% af halvdelen af grundlønnen — altså i alt 25% af grundlønnen [48]. Den nye affattelse har for så vidt ikke medført nogen indholdsmæssige ændringer.

Den nye affattelse har i hvert fald udbedret de mangler, som formuleringen af den tidligere affattelse var behæftet med. De beløb, der skal lægges til grund for beregningen, bestemmes nu kun en gang — i stk. 1. Maksimumsbeløbsreglen i stk. 2 har allerede fået den udformning, som den nuværende regel også har. Summen af pensionsydelserne til enken og de efterladte børn kan i henhold hertil ikke overstige den *pension, som medlemmet eller det tidligere medlem havde ret til.* Denne formulering — der giver anledning til sådanne vanskeligheder ved fortolkningen af de nugældende bestemmelser — er helt på sin plads i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 63, idet beregningsgrundlaget i henhold til artikel 15, stk. 1, er den (faktiske) pension eller en *fiktiv* pension på 50% af grundlønnen. Henvisningen til denne fiktive pension, der allerede forekom mærkværdig i beslutningerne fra årene 1953-1954, kan nu forklares ved sammenhængen med artikel 15, stk. 2. Lovreglen er således dog fornuftig og sammenhængende.

50. Ser man derimod på den *tyske* version af disse bestemmelser, ser situationen helt

45 — JO af 19.7.1962, s. 1713. Forordningen er ikke dateret.

46 — JO af 19.7.1962, s. 1730.

47 — JO af 19.7.1962, s. 1734.

48 — I den nye regel omtales »Grundgehalt« (grundløn), hvor der i beslutningerne fra årene 1953-1954 var tale om »Gehalt« (løn). Det er spørgsmålet, om dette nye ordvalg også havde en ændring i beregningsgrundlaget til følge. Den maksimale pension andrager under alle omstændigheder — svarende til reglen i bestemmelserne i beslutningen fra årene 1953-1954 — 50% af den sidste grundløn (artikel 9).

anderledes ud. Lægger man denne version til grund, bliver efterladtepensionen i det tilfælde, hvor medlemmet afgår ved døden under tjenesteperioden, ikke beregnet på grundlag af »das Ruhegehalt in Höhe von 50% des Grundgehalts« (dvs. en pension på 50% af grundlønnen), men på grundlag af *»der Hälfte des Grundgehalts«*, dvs. halvdelen af grundlønnen. Denne afvigelse har ingen betydning for pensionsberegningen som sådan, idet det stadig drejer sig om det samme beløb. Den medfører dog, at henvisningen i maksimumsbeløbsreglen i artikel 15, stk. 2, til *Betrag des Ruhegehalts* (dvs. pensionen) for så vidt peger ud i det blå.

Eftersom versionerne af denne bestemmelse på samtlige andre (daværende) officielle sprog i disse tilfælde overensstemmende lægger den (fiktive) pension til grund for beregningen af efterladtepensionen, må affattelsen på tysk efter al sandsynlighed skulle tilskrives en fejl i oversættelsen. Det lader til, at oversætteren, der var ansvarlig for den tyske udgave, har anset formuleringen i artikel 15, stk. 1, for unødvendigt kompliceret og derfor har erstattet den med den enklere henvisning til »halvdelen af grundlønnen«. Derved har han tydeligvis overset, at det følgende stykke i artikel 15 tager udgangspunkt i »pensionsbeløbet«, og at den indviklede formulering i stk. 1 derfor var såvel nødvendig som velbegrundet. Dette indgreb i tekstens udformning er så meget desto mere forbavsende som, at denne formulering allerede findes i beslutningerne fra årene 1953-1954, og den nye regel således for så vidt ikke medførte nogen indholdsmæssig ændring [49]. På denne baggrund trænger sammenligningen sig på med visse skrivere i middelalderen, som vi har at takke for optegnelser i de germanske *Leges*, og som af og til tog sig betragtelige friheder over for teksten [50].

Man kan ganske vist ikke beskylde oversætteren for mangel på konsekvens eller grundighed. Den tilsigtede »forbedring« af tekstens udformning i artikel 15, stk. 1, optræder i alle fire hhv. forordninger og beslutninger, som er udstedt på dette område i årene 1961 og 1962.

51. Fejlen i den tyske version af disse regler er imidlertid af begrænset betydning, for så vidt som fortolkningen af EF-retsforskrifter, deres indhold og formål skal fastlægges i lyset af de pågældende forskrifters affattelse på alle de officielle sprog [51]. Ved sammenligning af affattelsen af de pågældende bestemmelser på de andre officielle sprog viser det sig dog — som vi allerede har set — ganske entydigt, at maksimumsbeløbsreglen i artikel 15, stk. 2, skal gælde for *alle* tilfælde af beregning af efterladtepension.

49 — Bortset fra henvisningen, der allerede er drøftet, til »Grundgehalt« (grundløn) i stedet for »Gehalt« (løn, jf. note 48).

50 — Det mest slagkraftige — og mest muntre — eksempel er håndskriftet *Lex Salica*, som opstod i 6./7. århundrede, og som munken Agambert udfærdigede. Se i denne forbindelse H. Nehlsen, »Zur Aktualität und Effektivität germanischer Rechtsaufzeichnungen«, i *Recht und Schrift im Mittelalter*, udgivet af P. Classen, s. 449, s. 465 ff.

51 — Jf. f.eks. dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder mod byen Ulm, Sml. 1969, s. 107, præmis 3, org. ref.: Rec. s. 419.

52. Reglerne fra årene 1961 og 1962, der netop er drøftet, blev i 1967 afløst af en samlet regulering — *Rådets forordning nr. 422/67/EØF, nr. 5/67/Euratom af 25. juli 1967 om lønningsregulativ for Kommissionens formand og medlemmer, for Domstolens præsident, dommere, generaladvokater og justitssekretær* , der i sin nuværende form stadig gælder [52].

53. Bestemmelserne i denne forordnings artikel 15, stk. 1 og 2, har — hvis man lægger den *franske, italienske eller nederlandske* version til grund — følgende ordlyd:

» 1. Enken og de forsørgelsesberettigede børn efter et medlem eller tidligere medlem af Kommissionen eller Domstolen, som havde opnået pensionsret ved sin død, oppebærer efterladtepension.

Denne pension udgør:

— til enken	50%
— til hvert faderløst barn	10%
— til hvert forældreløst barn	20%

af den pension, som medlemmet eller det tidligere medlem af Kommissionen eller Domstolen i henhold til artikel 9 havde krav på ved sin død. Hvis medlemmet af Kommissionen eller Domstolen er afgået ved døden under tjenesteperioden, beregnes efterladtepensionen dog på grundlag af en pension på 50% af den på tidspunktet for døden oppebårne grundløn. Dersom et kommissions -eller domstolsmedlem, som er afgået ved døden under tjenesteperioden, ville have opnået den maksimale pension i henhold til artikel 9, udgør efterladtepensionen til enken 30% af den på tidspunktet for døden oppebårne grundløn.

2. Summen af de således tillagte efterladtepensionsydelser kan ikke overstige den pension, som medlemmet eller det tidligere medlem af Kommissionen eller Domstolen havde ret til, og på grundlag af hvilken de er beregnet. (...).«

54. I forhold til bestemmelsernes affattelse i 1961 og 1962 er hverken begyndelsen af artikel 15, stk. 1, eller artikel 15, stk. 2, blevet ændret indholdsmæssigt. Det samme gælder endvidere også for den tyske version, der stadig opstiller »die Hälfte des Grundgehalts« (halvdelen af grundlønnen) som basis for beregningen af pension til de efterladte efter et medlem, der er afgået ved døden under tjenesteperioden; fejlen i den forudgående regel har altså bredt sig.

52 — Jf. ovenfor note 6 og den dertil hørende tekst (med forordningens nuværende titel).

55. Nu er der imidlertid føjet en ny sætning til slutningen af artikel 15, stk. 1. Dersom et medlem afgår ved døden under tjenesteperioden efter først at have opnået krav på den maksimale pension, skal hans enke i henhold dertil tildeles 30% af den sidst oppebårne grundløn. I henhold til forordningens artikel 9 udgør den maksimale pension som hidtil 50% af grundlønnen, således at enken i henhold til den tidligere regel (der er bevaret i artikel 15, stk. 1, andet afsnit, første og andet punktum) i intet tilfælde havde kunnet opnå mere end 25% af grundlønnen i enkepension. Det er således indlysende, at man ved denne tilføjelse ville begunstige de pågældende enker.

Denne nye bestemmelse tager udgangspunkt i medlemmets grundløn, ikke i en (fiktiv) pension. Maksimumsbeløbsreglen i artikel 15, stk. 2, synes derfor ikke at være anvendelig, når enkepensionen beregnes på grundlag af denne bestemmelse. Det drejer sig dermed naturligvis i grunden om det samme problem som det, der er kernen i den foreliggende sag.

Efter min opfattelse er der imidlertid næppe tvivl om, at lovgiveren ved indførelsen af denne nye bestemmelse ikke forfulgte det formål at undtage enkepensionen fra maksimumsbeløbsreglen i de pågældende tilfælde. Hvis dette havde været lovgiverens hensigt, skulle det forventes, at også artikel 15, stk. 2 (som stadig tager udgangspunkt i »den pension, medlemmet eller det tidligere medlem havde ret til«) var blevet ændret. Hvis det derimod forudsættes, at man undlod at tilpasse denne bestemmelse ud fra den antagelse, at den slet ikke var egnet til at finde anvendelse på tilfælde som reguleret i artikel 15, stk. 1, sidste punktum, ville man tilskrive lovgiveren en præcision i de juridiske begreber, der i betragtning af den forudgående (og efterfølgende) gennemgang af tilblivelseshistorien i sandhed ville være overraskende. Hvis man absolut er til sinds at antage, at dette var hensigten, ville reglen forstået på denne måde medføre, at enken efter et medlem, der var afgået ved døden under tjenesteperioden, i det ene tilfælde ville oppebære 25% og i det andet tilfælde 30% af grundlønnen (alt efter, om medlemmet allerede havde opnået krav på maksimal pension eller ej), men at maksimumsbeløbsreglen i artikel 15, stk. 2, griber ind i det førstnævnte tilfælde, mens dette ikke sker i sidstnævnte tilfælde. Der ses ikke at være nogen grund til en sådan forskel i behandlingen. Også dette taler for, at den opfattelse, som jeg anførte i begyndelsen, og hvorefter artikel 15, stk. 2, er anvendelig i begge tilfælde, er rigtig.

56. Imidlertid opstår der nu det spørgsmål, hvilket maksimumsbeløb der skal gælde for summen af efterladtepensionsydelserne, når enkepensionen beregnes på grundlag af artikel 15, stk. 1, sidste punktum. Spørgsmålet kan dog efter min opfattelse besvares uden de store vanskeligheder. Den førnævnte bestemmelse vedrører et af de tilfælde, hvor medlemmet dør under tjenesteperioden. Det

er derfor rimeligt at anvende det maksimumsbidrag, der generelt er fastsat for disse tilfælde. Summen af efterladtepensionsydelser må derfor ikke overstige *halvdelen af grundlønnen*. Dette beløb svarer — som jeg allerede har omtalt — til den maksimale pension i henhold til artikel 9.

57. Den netop beskrevne regel i forordning nr. 422/67, nr. 5/67 blev ændret ved *Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 2163/70 af 27. oktober 1970* [53]. Ved denne forordning blev det maksimale pensionsbeløb hævet til 60%. Samtidig blev enkepensionssatsen i artikel 15, stk. 1, andet afsnit, første led, fastsat til 60% af medlemmets eller det tidligere medlems pension.

58. Denne ændring medførte naturligvis, at beregningen af enkepensionen efter de bestemmelser, som i artikel 15, stk. 1, var fastsat for tilfælde af et medlems død under tjenesteperioden, kunne være mindre gunstig for enken end ved beregning efter den generelle beregningsmetode. Efter denne opnåede enken nu højst *36%* af den sidste grundløn (60% af 60%), mens beregningen i henhold til de to bestemmelser, hvorved enken efter et medlem, der var død under tjenesteperioden, netop skulle begunstiges (artikel 15, stk. 1, andet afsnit, andet og tredje punktum), kun resulterede i hhv. 25% og 30% af grundlønnen.

53 — EFT 1970 III, s. 646.

59. Lovgiveren er åbenbart hurtigt blevet sig denne absurditet bevidst. Ved *Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 723/71 af 30. marts 1971* [54] blev artikel 15 på ny ændret, idet »de to sidste sætninger i artikel 15, stk. 1, andet afsnit,« [55] erstattet af følgende sætning:

»Såfremt medlemmet af Kommissionen eller Domstolen er afgået ved døden under tjenesteperioden, udgør efterladtepensionen til enken, fra og med 1. juli 1970, 36% af den ved dødsfaldets indtræden oppebårne grundløn.«

60. Det er tydeligt, at lovgiveren med denne ændring havde til hensigt at fjerne den førnævnte meningsløshed og tilkende enken efter et medlem, der var afgået ved døden under sin tjenesteperiode, en enkepension, der svarede til det maksimale beløb, som kunne være fremkommet ved anvendelsen af den generelle regel (hvorefter der ydes 60% af pensionen). Dette formål lå — som vi før så — allerede til grund for de første fællesskabsregler på dette område fra 1953-1954 [56].

54 — EFT 1971 I, s. 181.

55 — Artikel 3 i forordning nr. 723/71. Denne bestemmelse giver tillige belæg for, at den nummerering, jeg har valgt, af afsnittene i den regel, der her gennemgåes, er sagligt korrekt (jf. note 3).

56 — Jf. ovenfor i punkt 45, in fine.

Eftersom enken efter et medlem, der er afgået ved døden under sin tjenesteperiode, *i alle tilfælde* skal oppebære 36% af grundlønnen, kunne lovgiveren have erstattet de to bestemmelser i artikel 15, stk. 1, andet afsnit, andet og tredje punktum, der indtil da havde været gældende i disse tilfælde, med en enkelt regel og derved samtidig have forenklet teksten. Lovgiveren havde kunnet nå det tilstræbte resultat ved at slette *tredje punktum* i den nævnte regel og tilpasse *andet punktum* på passende måde. I stedet for blev *andet punktum* slettet og *tredje punktum* ændret. Dette førte til, at den nye regel ikke længere tager udgangspunkt i en (fiktiv) pension, men bestemmer, at enkepensionen skal beregnes på grundlag af grundlønnen. Eftersom artikel 15, stk. 2, forblev uændret og fortsat henviser til pensionen, synes maksimumsbeløbsreglen nu ikke længere at kunne finde anvendelse på sådanne tilfælde.

Man kan imidlertid ikke tilskrive lovgiveren en sådan hensigt. Det drejer sig her snarere endnu en gang om et eksempel på, hvordan en ændring af en bestemmelse, der er foretaget i den bedste hensigt, på grund af sin mangelfulde indpasning i den ændrede bestemmelses sammenhæng giver anledning til nye problemer, som lovgiveren slet ikke var sig bevidst. Dette lader sig meget let påvise i det foreliggende tilfælde. Indtil ændringen ved forordning nr. 723/71 gjaldt bestemmelserne om beregning af efterladtepension i de tilfælde, hvor et medlem afgår ved døden under sin tjenesteperiode generelt, dvs. til enken *og de efterladte børn*. Den nye regel vedrører derimod kun efterladtepension til *enken*, således at børnepensionen nu stadig skal beregnes i henhold til artikel 15, stk. 1, andet afsnit, første punktum (altså på grundlag af pensionen). Forordning nr. 723/71 skal nemlig ikke forstås således, at reglen om børnepension skulle ændres. Den omstændighed, at lovgiveren i 1981 på ny ændrede den ændrede regel for at forbedre pensionen til forældreløse børn af et medlem, der var afgået ved døden under tjenesteperioden, tydeliggør, at det snarere drejede sig om en utilsigtet følge [57]. Det ville på ingen måde være overraskende, hvis lovgiveren engang skulle beslutte at foretage endnu en ændring for også at genoprette begunstigelsen af de øvrige efterladte børn efter et medlem, der er afgået ved døden under tjenesteperioden.

61. Også den sidste forordning, der her skal omtales, om ændring af forordning nr. 422/67, nr. 5/67 viser, at det her drejer sig om et område, hvorom man vanskeligt kan hævde, at lovgiveren har udvist særlig omtanke i sin behandling. Som jeg allerede har påvist, har forordning nr. 723/71 forbedret retsstillingen for enken efter et medlem, der er afgået ved døden under tjenesteperioden, idet hendes pension — og dermed det maksimale beløb, der fremkom ved anven-

57 — Den omdiskuterede passus (som i forordning nr. 2290/77 udgør artikel 16, stk. 1, tredje afsnit, andet led) blev indføjet i de pågældende bestemmelser ved forordning nr. 1416/81 (jf. note 2).

delse af den generelle beregningsmetode — blev hævet til 36 % af grundlønnen. Ved *Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 1546/73 af 4. juni 1973* [58] blev imidlertid den i artikel 9 i forordning nr. 422/67, nr. 5/67 fastsatte maksimale pension hævet fra 60% til 70% af grundlønnen, uden at artikel 15 blev tilsvarende ændret. Dette medførte, at anvendelsen af den generelle metode til beregning af enkepension — som højst fører til en pension på 42% af grundlønnen (60% af 70%) — igen kan føre til mere favorable forhold for enken end reglen i artikel 15, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, hvorved enken efter et medlem, der er afgået ved døden under tjenesteperioden, egentlig skulle være stillet bedre.

Konklusioner vedrørende den foreliggende retstvist

62. Ved udstedelsen af forordning nr. 2290/77 støttede lovgiveren sig på bestemmelserne i forordning nr. 422/67, nr. 5/67, der var gældende for Kommissionen og Domstolen. Artikel 15 i denne forordning blev uden indholdsmæssige ændringer overført til forordning nr. 2290/77 og blev til dennes artikel 16 [59]. Ved denne overførsel blev derved også manglerne i den regulering, der tjente som forbillede, overtaget i fuldt omfang.

63. Tilblivelseshistorien bag udgangsbestemmelserne har vist, at disse indtil begyndelsen af halvfjerdserne trods alle mangler i enkelthederne, der var opstået i årenes løb, indeholdt to *fælles principper*: På den ene side skulle ved beregning af efterladtepension maksimumsbeløbsreglen i stk. 2 anvendes i *alle* tilfælde. På den anden side måtte summen af efterladtepensionsydelser ikke overstige *den maksimale pension* i de tilfælde, hvor et medlem var afgået ved døden under tjenesteperioden.

Disse bestemmelser var lette at praktisere, så længe den maksimale pension androg 50% af grundlønnen og efterladtepensionen udgjorde 50% af det beløb, der blev lagt til grund (pensionen eller grundlønnen). Denne ordning blev forplumret, da procentsatserne blev ændret (første gang ved forordning nr. 2163/70), og den oprindelige beregningsmetode — beregning på grundlag af hhv. den faktiske eller en fiktiv pension — som følge af forskellige ændringer ikke længere harmonerede med maksimumsbeløbsreglen.

64. Imidlertid er jeg alligevel af den opfattelse, at de principper, jeg har udledt, ligeledes kan bruges i fortolkningen af de nugældende regler. Dette betyder helt konkret, at artikel 16, stk. 2, er anvendelig i det foreliggende tilfælde. Men i modsætning til

58 — EFT L 155, s. 8.

59 — Det siger sig selv, at omtalen i artikel 15 af »Kommissionen« og »Domstolen« i forordning nr. 2290/77 alle steder blev erstattet med en henvisning til »Revisionsretten«.

det af Revisionsretten anførte er i et tilfælde som det foreliggende, der drejer sig om fastsættelsen af pension til enken efter et medlem, der er afgået ved døden under sin tjenesteperiode, det maksimumsbeløb, der gælder for summen af efterladtepensionsydelser, ikke den pension, som medlemmet havde krav på ved sin død, men *den maksimale pension* i henhold til forordningens artikel 10 (dvs. 70% af medlemmets sidst oppebårne grundløn).

65. Dette resultat kan ganske vist ikke umiddelbart udledes af den gældende regel. Men som jeg allerede indledningsvist har påpeget, kan det heller ikke med sikkerhed udledes af denne regel, hvordan sager som den foreliggende skal løses. De løsninger, der er foreslået af sagens parter, forekommer ganske vist — når man kun tager bestemmelsens ordlyd og sammenhæng i betragtning — forsvarlige. Ser man imidlertid på meningen og formålet med reglen, som de fremgår af bestemmelsens tilblivelseshistorie, fører ingen af disse to løsninger til et acceptabelt resultat.

Hvis man antog Revisionsrettens opfattelse, ville dette medføre, at enkepensionen, alt efter længden af medlemmets tjenesteperiode, ville blive betydeligt nedsat eller sågar helt bortfalde. Et sådant resultat har lovgiveren sikkert ikke haft til hensigt. Hvis man derimod antog sagsøgerens opfattelse, ville den pension, der tilkom enken efter et medlem, der er afgået ved døden under sin tjenesteperiode, fuldstændig undtages fra maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk. 2. Der kan ikke — særligt på baggrund af reglens historie — ses nogen indlysende grund til en sådan privilegering.

Sagsøgerens advokat har under den mundtlige forhandling for Domstolen forsvaret den opfattelse, at den pågældende institution ved fastsættelse af efterladtepensionen skulle optræde generøst. Trods al mulig forståelse for dette synspunkt skal det imidlertid bemærkes, at fastsættelsen af efterladtepensionen skal foretages på grundlag af lovregler, der skal fortolkes sagligt korrekt, som det er nødvendigt her.

66. Den her foreslåede løsning fører derimod til sagligt korrekte resultater. Den maksimale sum af efterladtepensionsydelserne begrænses derefter til det beløb, som medlemmet selv i gunstigste fald ville have haft til rådighed — dvs. den maksimale pension. Det kræver ikke nærmere forklaring, at dette er rimeligt.

67. For det foreliggende tilfælde betyder dette, at den anfægtede afgørelse ikke kan opretholdes, idet det maksimumsbeløb, der i

henhold til artikel 16, stk. 2, skal lægges til grund, er fastsat forkert deri. Der skal derfor gives sagsøgeren medhold.

Fradrag af skat og bidrag til sygekasse

68. Vedrørende spørgsmålet, om Revisionsretten var berettiget til at fradrage bidrag til sygekasse og skat både fra pensionen til sagsøgeren og fra maksimumsbeløbet i henhold til artikel 16, stk. 2, kan jeg fatte mig i korthed. Efter min opfattelse skal der for det første sondres mellem enkepension og maksimumsbeløbet i henhold til artikel 16, stk. 2.

69. Lad os først se på *enkepensionen*. I henhold til artikel 21 i forordning nr. 2290/77 finder den forordning, hvori betingelserne og fremgangsmåden for opkrævning af skat til Fællesskaberne er fastsat, anvendelse på medlemmerne af Revisionsretten. Dersom pensionen, der skal ydes til et medlem af Revisionsretten, skal beskattes, skulle dette også gælde for efterladtepensionen. Hvad angår sygekassebidrag skal der henvises til artikel 16, stk. 8, i forordning nr. 2290/77 [60]. I henhold hertil gælder den ordning, der er fastsat i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, med hensyn til risikodækning i tilfælde af sygdom også for enken og de forsørgelsesberettigede børn efter et medlem, »hvis de ikke kan oppebære ydelser af samme art og størrelse i henhold til en anden social sikringsordning«. Sagsøgeren har ikke anført, at hun kan opnå sådanne ydelser fra en tredjemand, hvorfor Revisionsrettens fremgangsmåde forekommer berettiget.

70. Også med hensyn til fastsættelse af *maksimumsbeløbet* i henhold til artikel 16, stk. 2, forekommer grundlaget for fradragene sagligt korrekte. Som allerede anført fremgår det af artikel 21, at lønningerne til medlemmerne af Revisionsretten skal beskattes. I henhold til artikel 12, stk. 1, gælder den sociale sikringsordning, der er fastsat i vedtægten for så vidt angår risikodækning i tilfælde af sygdom, erhvervssygdom og ulykker samt ydelser ved fødsel og dødsfald, også for medlemmerne af Revisionsretten [61]. Eftersom meningen med maksimumsbeløbsreglen i artikel 16, stk. 2, efter min opfattelse består i at begrænse summen af efterladtepensionsydelser til det beløb, *som medlemmet selv ville have haft til rådighed*, forekommer det konsekvent at fradrage de beløb, der også ville være fradraget i forhold til medlemmet.

60 — Meddelelsen af 22.7.1992 henviser ganske vist i den forbindelse til forordningens artikel 12. Denne unøjagtighed (der alligevel ikke udtrykkeligt er påtalt af sagsøgeren) er dog efter min opfattelse uden betydning for sagen.

61 — Jf. ovenfor i punkt 26.

C — Sammenfatning

71. Jeg skal derfor foreslå, at Revisionsrettens afgørelse af 12. oktober 1992 vedrørende fastsættelse af efterladtepension til sagsøgeren og hendes to børn annulleres, og at Revisionsretten tilpligtes at betale sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.