FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 29. MAJ 1980 [1]

Høje Domstol.

Jeg skal først gøre rede for den nøjagtige ordlyd af de i denne sag omhandlede bestemmelser. Jeg beder Dem undskylde, at jeg således stiller Deres tålmodighed på prøve.

I — Artikel 3 i bilag VII i vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber lyder i versionen i Rådets forordning nr. 2278/69 af 13. november 1969 således:

»Tjenestemanden oppebærer for hvert barn, over for hvem der efter artikel 2, stk. 2, består forsørgerpligt, og som regelmæssigt modtager heltidsundervisning i en uddannelsesinstitution, et uddannelsestillæg svarende til de faktiske af ham afholdte udgifter, dog højst BF 1 250 pr. måned.

Retten til tillægget opstår den første dag i den måned, hvor barnet begynder i en grundskole, og ophører ved udgangen af den måned, hvor barnet fylder 26 år.

Det i stk. 1 nævnte højestebeløb forhøjes til BF 2 500 for en tjenestemand, som modtager udlandstillæg og hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra en Europaskole.«

Ved Rådets forordning nr. 1473/72 blev det sidste stykke imidlertid erstattet af følgende bestemmelse:

»Den i stk. 1 nævnte øverste grænse forhøjes til BF 3 129 for tjenestemænd, der modtager udlandstillæg, og hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra:

— en Europaskole eller

— en læreanstalt på universitetsniveau i hans oprindelsesland, på betingelse af, at barnet faktisk er indskrevet ved en læreanstalt på universitetsniveau, der ligger mindst 50 km fra tjenestestedet«.

Ved Rådets forordning nr. 711/75 af 18. marts 1975 blev denne affattelse igen med virkning fra 1. marts 1975 erstattet af følgende bestemmelse:

»Den i stk. 1 nævnte øverste grænse fordobles for:

— tjenestemænd, hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra en Europaskole eller fra en skole, hvor undervisningen foregår på hans sprog, på betingelse af, at barnet faktisk er indskrevet ved en skole, der ligger mindst 50 km fra tjenestestedet;

— tjenestemænd, hvis tjenestested ligger mindst 50 km fra en læreanstalt for videregående uddannelse i det land, hvor han har statsborgerskab, og hvor der undervises på hans sprog, på betingelse af, at barnet faktisk er indskrevet ved en læreanstalt for videregående uddannelse, der ligger mindst 50 km fra tjenestestedet, og at tjenestemanden modtager udlandstillæg; sidstnævnte betingelse kræves

1 — Oversat fra fransk.

ikke opfyldt, såfremt der ikke er en sådan læreanstalt i det land, hvor tjenestemanden har statsborgerskab«.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber foregreb denne ændring ved med virkning fra 1. marts 1975 at vedtage »Almindelige gennemførelsesbestemmelser for tildeling af uddannelsestillæg«, som imidlertid først blev offentliggjort den 2. maj 1977 i »Meddelelser fra administrationen« nr. 153. Disse bestemmelsers artikel 4, stk. 5, om undervisning på grundskole- og gymnasieniveau, lyder således:

»Tjenestemanden har, mod fremlæggelse af bilag, ret til godtgørelse af de i artikel 3 omhandlede udgifter med op til det dobbelte af det i artikel 3, stk. 1, i bilag VII til vedtægten nævnte loft, såfremt tjenestestedet ligger mindst 50 km fra en Europaskole, eller en uddannelsesinstitution, hvor der undervises på hans sprog, og hvor barnet er indskrevet af tvingende pædagogiske grunde, som der redegøres for på behørig vis«.

Denne præcision blev indkorporeret i artikel 20 i Rådets forordning nr. 912/78 af 2. maj 1978, der trådte i kraft den 4. maj samme år og som erstattede artikel 3, stk. 3, første led, med følgende bestemmelse:

»— tjenestemænd, hvis tjenesteted ligger mindst 50 km fra:

— en Europaskole, eller

— en skole, hvor undervisningen gives på den pågældendes modersmål, og hvor barnet modtager undervisning af tvingende pædagogiske grunde, der er behørigt dokumenteret«.

Beløbet på 3 093 BF blev ved Rådets forordning nr. 3084/78 af 21. december 1978 forhøjet til 3 302 BF med virkning fra den 1. juli 1978.

Disse hyppige ændringer viser, at vedtægtens forfattere længe har søgt en passende løsning for alle de tilfælde, der berettiger til en fordobling af uddannelsestillæggets loft.

II — Sagsøgeren, der er britisk statsborger og tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, oppebærer udlandstillæg; han har flere børn, herunder datteren Caroline, der er født den 11. februar 1960, og som i 1975/1976 fulgte undervisningen ved British School of Brussels, hvor hun ved afslutningen af denne læreanstalts første undervisningsdel erhvervede beviset »General Certificate of Education at Ordinary Level«.

Ligesom Europaskolen i Bruxelles, giver nævnte skole en undervisning, som falder ind under begrebet videregående uddannelse. For datterens skolegang oppebar sagsøgeren kun det enkelte uddannelsestillæg, idet den skole, hvor undervisningen blev givet på hendes modersmål, og hvor sagsøgeren — helt berettiget — havde foretrukket at lade sin datter følge undervisningen, ikke lå over 50 km fra hans tjenestested.

Ved skoleårets begyndelse i september 1976 indskrev sagsøgeren og hans ægtefælle, som var blevet rådet til at lade deres datter følge en anden form for undervisning, der bedre svarede til hendes evner, hende ved en skole, som Kommissionens repræsentant kalder en »husholdningsskole«, men som jeg hellere vil betegne som en »hotelfagskole«, nemlig ved »Leith's School of Food and Wine« i London. Denne private skole udsteder efter 1 års skolegang et »Diplom of Food and Wine«. Den giver således en erhvervsmæssig undervisning.

Da sagsøgeren fortsat kun fik udbetalt enkelt uddannelsestillæg for sin datter, selv om de udgifter, der var forbundet med undervisningen i Leith's School oversteg dette beløb, forelagde han den 7. marts 1977 Kommissionen en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, hvorved han krævede, at det anerkendtes, at hans datter i skoleåret 1976/1977 fulgte undervisningen ved en læreanstalt for videregående uddannelse som angivet i artikel 3, stk. 3, andet led.

Subsidiært rettede han indsigelse imod, at administrationen fortsatte med alene at udbetale ham det samme enkelte uddannelsestillæg, som han havde oppebåret, da hans datter fulgte undervisningen ved British School i Bruxelles. Det synes at fremgå af dette sidste punkt i ansøgningen, at sagsøgeren yderligere ville påberåbe sig artikel 3, stk. 3, første led.

Chefen for afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier« svarede den 19. juli 1977 sagsøgeren og anførte under henvisning til »de administrative chefers konklusioner«, at han »kun kunne fastslå, at den undervisning, som sagsøgerens datter fulgte ved Leith's School ikke svarede til nogle af de kriterier«, som administrationen har opstillet for definitionen af udtrykket »videregående uddannelse«. Denne skrivelse gik ikke ind på den indsigelse, som sagsøgeren subsidiært havde fremført i sin ansøgning.

Samme dag indbragte sagsøgeren i henhold til artikel 90, en klage mod det udtrykkelige afslag på hans ansøgning af 7. marts 1977, og opfordrede Kommissionen til at anerkende, at han havde ret til det højeste dobbelte uddannelsestillæg til sin datter, enten i kraft af artikel 5 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser af 2. maj 1977 (det vil sige på grund af en videregående uddannelse) eller på grundlag af disse bestemmelsers artikel 4, stk. 5, (modtagelse af undervisning af pædagogiske grunde i en skole, hvor undervisning gives på barnets modersmål, der ligger mindst 50 km fra tjenestemandens tjenestested).

Den for personalesager ansvarlige kommissær afslog den 27. februar 1978 denne klage idet han i det væsentlige gentog argumenterne, som chefen af afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier« havde redegjort for samme dag: den uddannelse Caroline har fulgt ved hotelfagskolen kunne ikke anses som en videregående uddannelse.

Skrivelsen af 27. februar 1978 tog lige så lidt som skrivelsen af 19. juli 1977 stilling til retten til uddannelsestillæg efter de almindelige gennemførelsesbestemmelsers artikel 4, stk. 5, eller efter den efter 1. marts 1975 gældende artikel 3, stk. 3, første led i bilag VII.

Efter at sagsøgeren havde konsulteret en advokat med speciale i fællesskabsret og efter at han havde konstateret, at Kommissionen den 27. februar 1978 havde afslået hans ansøgning om tildeling af dobbelt tillæg på grundlag af den videregående uddannelse, som hans datter havde fulgt, forelagde han den 16. juni 1978 en ny ansøgning for Kommissionen i henhold til artikel 90, der var støttet på de samme omstændigheder, og hvorved han krævede tildeling af dobbelt tillæg for den undervisning, som hans datter havde fulgt i året 1976/1977 i England.

Denne ansøgning blev den 6. oktober 1978 afslået af chefen for afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier«, der i mellemtiden var blevet assisterende kabinetschef for kommissæren for personalespørgsmål. Han beklagede, ved henvisning til de almindelige gennemførelsesbestemmelsers artikel 4, stk. 5, at

han ikke kunne imødekomme sagsøgerens ansøgning, »med mindre denne behørigt dokumenterede, at han af tvingende pædagogiske grunde havde været nødsaget til at lade datteren følge undervisningen i en anden skole end Europaskolen eller British School i Bruxelles i den pågældende periode«.

Sagsøgeren indbragte den 6. eller 8. december 1978 en klage efter vedtægtens artikel 90, stk. 2, til kommissæren for personalespørgsmål over dette afslag på tildeling af tillægget, som var støttet på bilag VII, artikel 3, stk. 3, første led, i forbindelse med de almindelige gennemførelsesbestemmelsers artikel 4, stk. 5.

Generaldirektøren for personale og administration svarede den 26. marts 1979 sagsøgeren, at de yderligere argumenter, der var fremdraget i sagsøgerens anden klage af 8. december 1978, »alle var blevet taget i betragtning både af den juridiske tjeneste og af Generaldirektorat IX, da sagsøgeren havde indbragt sin første klage« den 19. juli 1977, og at det var blevet afgjort, at disse ikke kunne berettige til tildeling af det dobbelte tillæg.

Ved stævning indgivet den 22. juni 1979 har sagsøgeren nedlagt påstand om annullering af det udtrykkelige afslag af 6. oktober 1978 på ansøgningen af 16. juni 1978 samt af det udtrykkelige svar af 26. marts 1979, hvorved hans klage af 6. december 1978 blev afvist.

Kommissionen har nedlagt påstand om sagens afvisning og i hvert fald frifindelse.

III — Selv om det antages, at skrivelsen af 26. marts 1979 fra generaldirektøren for personale og administration er udfærdiget af den kompetente myndighed, så må den anses for at være af rent bekræftende karakter, og derfor finder jeg, at den del af sagen, som vedrører dette punkt, må afvises.

Det forholder sig anderledes, for så vidt angår den del af sagen, som er rettet mod afslaget af 6. oktober 1978 fra chefen for afdelingen »Personlige rettigheder og privilegier«. På dette tidspunkt tog denne tjenestemand for første gang udtrykkelig stilling til sagsøgers subsidiære punkt i ansøgningen af 7. marts 1977 og undersøgte om dette punkt var begrundet; dette afslag er således ikke blot en bekræftelse af afgørelsen af 19. juli 1977.

Det må lægges til grund, at ansøgningen om dobbelt tillæg for undervisningen i en skole, hvor undervisningen gives på barnets modersmål, allerede blev forelagt — ganske vist i uklare vendinger — den 7. marts 1977. Da kontorchefen den 19. juli 1977 kun tog stilling til ansøgningen om tillæg for undervisning på en læreanstalt for videregående uddannelse, må ansøgningen om dette tilæg for undervisning i en skole, hvor undervisning gives på den pågældendes modersmål, anses som stiltiende afvist efter udløbet af en frist på 4 måneder, altså den 7. juli 1977, hvorefter sagsøgeren skulle have indbragt en klage mod denne stiltiende afvisning inden 3 måneder, altså før den 7. oktober 1977. Sagsøgeren indbragte sin klage den 19. juli 1977. Hvis klagen ikke inden 4 måneder, det vil sige inden den 7. november 1977, blev besvaret, kunne han inden 3 måneder, det vil sige indtil den 9. februar 1978, anlægge sag ved Domstolen.

I stedet forelagde han den 16. juni 1978, sådan som han selv udtrykker det, en fornyet ansøgning om det samme. Strengt juridisk set må en sådan ansøgning anses for at være indgivet for sent.

Alligevel vil jeg foreslå Domstolen ikke at udvise en sådan strenghed. Kommissionen har i øvrigt heller ikke krævet sagen afvist ved et særligt dokument.

Selv om sagsøgerens skrivelse af 16. juni 1978 ubestrideligt er en fornyet ansøgning for så vidt angår tildeling af tillæg for videregående uddannelse, kan det dog anføres, at ansøgningen, for så vidt den støttedes på bilag VII, artikel 3, stk. 3, første led, først klart blev fremsat på dette tidspunkt. Denne ansøgning blev i virkeligheden først behandlet af kontorchefen den 6. oktober 1978. Navnlig blev den *ikke* afvist ved denne lejlighed; diskussionen blev tværtimod fortsat, idet denne tjenestemand, således som jeg allerede har anført, opfordrede sagsøgeren til at dokumentere, at der forelå tvingende pædagogiske grunde til, at datteren fulgte undervisningen i skolen i London.

Det drejer sig herved om en opfordring fra den kompetente myndighed for personlige rettigheder, som giver grund til at antage, at sagen endnu ikke var afsluttet på dette tidspunkt. Denne afgørelse bibringer sagen et nyt element; afgørelsen var af en sådan beskaffenhed, at fristen for sagsanlæg først da begyndte at løbe, hvorfor sagsøgeren kunne indbringe en ny klage i henhold til vedtægtens artikel 90. Da denne nye klage blev registreret den 8. december 1978, kunne sagsøgeren, hvis klagen ikke var blevet besvaret inden den 6. april 1979, anlægge sag ved Domstolen indtil den 6. juli 1979.

Jeg foreslår Dem derfor, at sagen fremmes til realitetsbehandling.

IV — Ordlyden af bilag VII, artikel 3, stk. 3, første led, indeholdt i den udformning, der var gældende i perioden 1976/1977, ingen henvisning til karakteren af den undervisning, som barnet følger i en skole, hvor undervisningen gives på barnets modersmål. Udtrykket »skole« kan således ikke begrænses til skoler, der giver undervisning på gymnasieniveau. Vedtægten skelner ikke — efter min mening med rette — mellem boglig undervisning og undervisning af faglig, praktisk eller erhvervsmæssig art.

Forfatterne til denne bestemmelse har således på ingen måde udelukket, at ethvert barn også kan følge en faglig eller erhvervsmæssig undervisning *på sit modersmål.* Det er helt legitimt, at visse børn, selv om deres forældre er tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, kan modtage erhvervsmæssig undervisning i det mindste indtil deres 18. år (jf. bilag VII, artikel 2, stk. 3, litra b)), og at følge undervisningen i en skole, der giver en sådan uddannelse, giver ligesom at følge undervisningen ved en læreanstalt for videregående uddannelse, ret til det dobbelte maksimale »uddannelses«-tillæg, når undervisningen gives på barnets modersmål i en skole, der ligger mindst 50 km fra tjenestemandens tjenestested.

I den dagældende ordlyd af bestemmelsen skulle der heller ikke foreligge tvingende pædagogiske grunde. Denne forudsætning, som i sig selv er berettiget, blev først udtrykkeligt indført i 1978. Den kunne følgelig ikke gøres gældende over for sagsøgeren på grund af en bestemmelse, der først blev offentliggjort den 2. maj 1977, selv om denne skulle have tilbagevirkende kraft fra 1. marts 1975; derfor blev der først henvist til denne forudsætning i skrivelsen af 6. oktober 1978.

Det er korrekt, at den kompetente myndighed til enhver tid er berettiget til at ændre vedtægtens bestemmelser af hensyn til tjenestegrenens interesse, men kun såfremt denne ændring ikke har *tilbagevirkende* kraft til skade for de ansatte. Når tjenestemænd og andre ansatte ikke vender sig mod lønforhøjelser, der gives med tilbagevirkende kraft, skyldes det, at denne tilbagevirkende kraft ikke er til skade for dem. De beklager sig sågar ofte over, at den tilbagevirkende kraft er utilstrækkelig, idet den kun delvis udligner forøgelsen i leveomkostningerne. Det er forståeligt, at det forholder sig anderledes med en foranstaltning, der medfører en ringere behandling.

Lige så lidt kan man henvise til, at de udgifter, der er forbundet med barnets uddannelse bliver udlignet ved tildelingen af udlandstillægget: dette tillæg tildeles tjenestemænd, uanset om de er gift eller om de har børn.

Selv om forfatterne til forordning nr. 711/75 af 18. marts 1975 givetvis var bekendt med de af Kommissionen udstedte almindelige gennemførelsesbestemmelser, indeholder den af dem på dette tidspunkt vedtagne tekst overhovedet ikke nogen henvisning til foreliggende »tvingende pædagogiske grunde, der er behørigt dokumenteret«. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at Kommissionens formand i en intern udtalelse IX/1674/76/F, — der blev omtalt i *Woehrling*-sagen, i hvilken Domstolen afsagde dom den 31. maj 1979, (Sml., 1979, s. 1961 ff.) fastslog, at bilag VII, artikel 3, stk. 3, (i den efter den 18. 3. 1975 gældende affattelse) var »tvetydig« og at den juridiske tjeneste, efter at have fremdraget vanskelighederne ved at foretage en ordret fortolkning af denne bestemmelse fandt, at en rimelig fortolkning måtte tage udgangspunkt i en sammenligning mellem den tidligere ordlyd (nemlig ordlyden i Rådets forordning nr. 1473/72 af 30. 6. 1972) og den nye og på forfatternes hensigt med sidstnævnte, som ikke var at begrænse de økonomiske fordele der tildeles, når en Europaskole ligger langt væk, men at udstrække disse fordele til visse andre tilfælde (især med henblik på forskningsinstituttet i Geel under Det fælles Forskningscenter, hvor der ligger en Europaskole).

Indtil den 4. maj 1978, da den nugældende version af bilag VII, artikel 3, stk. 3, trådte i kraft, behøvede sagsøgeren ikke at godtgøre, at hans datter ikke kunne følge undervisningen ved en Europaskole, idet Kommissionen selv havde anerkendt, at skolegangen i 1975/1976 ved British School i Bruxelles gav ham ret til det enkelte uddannelsestillæg. Efter at datteren havde opnået »General Certificate of Education at Ordinary Level« og var fyldt 16 år, kunne hun ikke længere følge undervisningen ved denne skole, da dette bevis netop gives til børn, som efter fuldførelsen af et afsluttet skoleafsnit, der svarer til første del af undervisningen på gymnasieniveau, og som normalt afsluttes, når den pågældende er 16 år gammel, per definition ikke længere kan følge den undervisning, der gives i denne skole.

Selv med hensyn til de tvingende pædagogiske grunde har sagsøgeren i det mindste fremlagt noget, der ligner et bevis. Kommissionens repræsentant har forsøgt at underkende den tvingende

karakter af disse grunde og anført, at det er uden betydning, at undervisningen — der i det væsentligste er erhvervsmæssig uddannelse — på en »husholdningsskole«, gives på et andet sprog end barnets modersmål. Jeg mener tværtimod, at brugen af modersmålet kan være lige så nødvendigt i en hotelfagskole, om ikke andet så for at kunne forstå opskrifterne eller brugsvejledningerne: den gastronomiske sprogbrug har også sine spidsfindigheder.

Det var således berettiget, at visse børn af tjenestemænd ved Fællesskaberne i det mindste indtil deres 18. år kunne modtage en erhvervsmæssig undervisning, som under de i bilag VII, artikel 3, stk. 3, (1975-versionen), nævnte betingelser, gav ret til dobbelt uddannelsestillæg. Sagsøgeren havde således ret til at oppebære det dobbelte uddannelsestillæg for den undervisning, hans datter fulgte i London i 1976/1977, medmindre det godtgøres, at hans datter kunne følge en tilsvarende undervisning i en skole, hvor undervisningen blev givet på hendes modersmål, og som lå mindre end 50 km fra Bruxelles.

På grund af den tvetydige udformning af sagsøgerens oprindelige ansøgning er jeg imidlertid af den opfattelse, at der ikke skal gives ham medhold i hans påstand om betaling af en rente på 8 % af det dobbelte uddannelsestillæg fra forfaldstid til betaling sker.

Jeg foreslår derfor, at afgørelsen af 6. oktober 1978 annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.