DOMSTOLENS DOM (TREDJE AFDELING)
AF 20. OKTOBER 1983 [1]

Max Gutmann
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Tjenestemænd — bosættelsespenge efter fratræden — tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb«

Sag 92/82

Sammendrag

Tjenestemænd — tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb — betingelser — tjenestemandens kendskab til fejlen
(Tjenestemandsvedtægten, art. 85)

I sag 92/82,

MAX GUTMANN, tidligere tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, afgået ved døden den 22. marts 1982, i hvilken sag dennes døtre og eneste arvinger, Anne Gutmann, studerende, med bopæl i Paris (75 116), 95, rue de la Faisanderie, og Isabelle Gutmann, uden erhverv, boende sammesteds, er indtrådt som sagsøgere, ved advokat Victor Biel, Luxembourg, og med valgt adresse hos denne, 18A, rue des Glacis,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Hendrik van Lier, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Robert Andersen, Bruxelles, avenue Montjoie 214, 1180 Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

1 — Processprog: Fransk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning om i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 85 at tilbagesøge beløb, som er udbetalt i form af bosættelsespenge efter fratræden,

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne Mackenzie Stuart og U. Everling,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Max Gutmann var konsulent ved Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer i Luxembourg. Den 3. december 1977, hvor han var 65 år, fratrådte han tjenesten; ved beslutning af 10. april 1978 fik han tilkendt ret til alderspension med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar s.å.

På forespørgsel fik Max Gutmann ved skrivelse af 29. april 1980 meddelelse om, at han kunne få udbetalt bosættelsespenge efter fratræden med et beløb af 340 720 BFR, korrigeret med justeringskoefficienten, såfremt han beviste, at han og hans familie havde taget bopæl på et sted, der lå mindst 70 km fra hans tjenestested, og at han flyttede senest 3 år efter sin fratræden.

Den 27. oktober 1980 meddelte Max Gutmann sagsøgte, at han på grund af sin hustrus helbredstilstand ikke kunne overholde fristen for at flytte fra Luxembourg og tage bopæl i Frankrig, og anmodede derfor om, at fristerne blev forlænget.

Ved skrivelse af 30. oktober 1980 blev fristen for flytning forlænget til den 31. december 1981. Derimod blev anmodningen om forlængelse af fristen for at tage anden bopæl ikke imødekommet.

Ved skrivelse af 17. november 1980 indgav Max Gutmann en anmodning om udbetaling af bosættelsespenge efter fratræden, idet han henviste til, at han var flyttet fra Luxembourg og havde taget bopæl i Paris. Han havde vedlagt en bopælsattest udstedt af folkeregisteret i Paris, og fremsendte kort tid efter en telefonregning, der skulle tjene til bevis for, at han havde taget bopæl i Paris. Max Gutmann oplyste dog, at flytningen ville finde sted som fastsat i Kommissionens skrivelse af 30. oktober 1980, altså på et senere tidspunkt.

Han fik herefter udbetalt bosættelsespenge efter fratræden den 23. marts 1981. Allerede i februar 1981 blev justeringskoefficienten for Luxembourg, som korrigerede pensionen, erstattet med justeringskoefficienten for Frankrig, og med tilbagevirkende gyldighed for december 1980 og januar 1981.

Som følge af den pågældende ændring af justeringskoefficienten sendte Max Gutmann sagsøgte en skrivelse den 4. marts 1981, hvori han klagede over sidstnævnte foranstaltning, der var ugunstig for ham. I skrivelsen hed det blandt andet:

»I Deres skrivelse nr. 6755 af 30. 11. 1980 har De forlænget fristen for min flytning.

De har derimod besluttet ikke at imødekomme min anmodning om forlængelse af fristen for at tage bopæl andetsteds.

Ud fra den lægeattest, som jeg fremsendte til Dem den 27. oktober 1980, kunne De imidlertid ikke være uvidende om, at jeg på grund af min hustrus alvorlige sygdom hverken kunne flytte eller tage bopæl andetsteds inden for de fastsatte frister; De har således tvunget mig til at foregive, at jeg havde taget anden bopæl, en omstændighed, som De ikke kunne undgå at blive opmærksom på.«

Han anmodede derfor om, at medelelsen af 5. januar 1981 om ændring af hans pensionsrettigheder blev annulleret, og at hans post blev fremsendt til hans adresse i Luxembourg. Max Gutmann bekræftede skriftligt indholdet af nævnte skrivelse den 13. marts 1981.

I skrivelse af 31. marts 1981 svarede sagsøgte, at man måtte fastholde, at den for Frankrig fastsatte justeringskoefficient fandt anvendelse, og at man desuden ikke kunne forlænge fristen for, at han tog anden bopæl.

Den 21. maj 1981 indgav Max Gutmann i medfør af vedtægtens artikel 90 en klage til ansættelsesmyndigheden, hvori han krævede, at sagsøgtes beslutninger om at anvende den for Frankrig fastsatte justeringskoefficient på hans pension med tilbagevirkende gyldighed og at sende hans post til hans adresse i Paris, blev annulleret.

Ved skrivelse af 16. juni 1981 imødekom sagsøgte ovennævnte krav, men meddelte, at man så sig nødsaget til at træffe de nødvendige forholdsregler, således at man i medfør af vedtægtens artikel 85 og artikel 46 i dens bilag VIII ville tilbagesøge det beløb, der fejlagtigt var udbetalt i form af bosættelsespenge efter fratræden, det vil sige 340 720 BFR, idet man henviste til, at beløbet, der var opnået på grundlag af falske oplysninger, ikke på nogen måde svarede til de faktiske forhold, og for modtageren var en uberettiget vinding. Sagsøgte meddelte afslutningsvis, at tilbagesøgningen af det pågældende beløb ville ske over en periode på fire måneder, idet det ville blive indeholdt i det månedlige pensionsbeløb, indtil de 340 720 BFR var nået.

Den 6. september 1981 indgav Max Gutmann i medfør af vedtægtens artikel

90, stk. 2, en klage over sidstnævnte beslutning. I skrivelse af 24. februar 1982 afviste ansættelsesmyndigheden klagen som værende uberettiget.

Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 18. marts 1982, har Max Gutmann anlagt nærværende sag. Efter hans død er hans to døtre indtrådt i hans sted. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (tredje afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

1. Sagen antages til realitetsbehandling.

2. Der gives sagsøgeren medhold.

3. Det statueres, at Kommissionen har været ubeføjet til at tilbageholde 340 720 BFR i sagsøgerens pension.

4. Kommissionen tilpligtes inden otte dage efter domsafsigelsen at tilbagebetale de beløb, der uberettiget er tilbageholdt.

5. Det statueres, at Kommissionen er pligtig at betale 12 % rente af de tilbageholdte beløb fra det tidspunkt da beløbene blev tilbageholdt.

6. Om fornødent annulleres såvel den stiltiende som den udtrykkelige afvisning af klagen.

7. I alle tilfælde tilpligtes Kommissionen at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgerne har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er udstedt i henhold til vedtægtens artikel 95, og at spørgsmålet herefter er, om Max Gutmann »har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den« (vedtægtens artikel 85). De har anført, at sagsøgte ikke har oplyst, på hvilken måde Max Gutmann har afgivet »falske oplysninger«, hvornår og hvor de er afgivet, og hvordan han burde have vidst, at den udbetaling, der nu kræves tilbagetbetalt, var udbetalt fejlagtigt. Max Gutmann har i tilstrækkeligt omfang underrettet tjenestegrenene i Bruxelles om årsagen til, at han ikke straks kunne tage bopæl i Paris med hele sin familie. Det er i øvrigt af den grund, at administrationen forlængede fristen for flytningen; den har således været klar over, at Max Gutmann og hans ældste datter boede på det sted, hvortil han flyttede. Max Gutmann har på intet tidspunkt benægtet denne faktiske omstændighed omkring den »nye« bopæl.

Sagsøgerne har henvist til dommen i sag 240/77 (*Verhaaf* mod *Kommissionen*, Sml. 1978, s. 2117), hvoraf det fremgår, at »det klare og typiske formål med en bosættelsesgodtgørelse er at gøre det muligt for tjenestemanden, foruden flytteudgifter, at afholde de udgifter, der uundgåeligt opstår som følge af hans

integration i et nyt miljø i et ubestemt, men væsentligt tidsrum«. Samme argumentation må gælde for bosættelse efter fratræden.

Sagsøgtes beslutning er utilstrækkeligt begrundet, hvilket er ensbetydende med, at den mangler begrundelse (overtrædelse af vedtægtens artikel 25).

Dommen i *Meganck*-sagen (sag 36/72, Sml. 1973, s. 527) kan ikke påberåbes i nærværende sag; i den sag blev Meganck kritiseret for selv at have handlet retsstridigt, hvorfor han ikke kunne påberåbe sig sin gode tro. I modsætning til de oplysninger, Max Gutmann har afgivet, svarede de oplysninger, Meganck havde afgivet, ikke alle i etisk henseende til vedtægten.

Sagsøgte har ikke bestridt, at sagen kan tages under realitetspåkendelse. For så vidt angår realitetsspørgsmålet har sagsøgte imidlertid henvist til forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras i *Kuhl*-sagen (forslag til afgørelse af 11. 4. 1973, sag 71/72, Sml. 1973, s. 719), hvoraf det blandt andet fremgår, at et fejlagtigt udbetalt beløb kan kræves tilbagebetalt, medmindre »tjenestemanden er forblevet uden kendskab til den af administrationen begåede fejl, og hvis han ikke normalt kunne kende den, fordi den på ingen måde var åbenbar for ham«.

Ifølge sagsøgte er der for det første helt klart tale om, at bosættelsespengene efter fratræden er udbetalt med urette. Artikel 6, stk. 4, i vedtægtens bilag VII bestemmer nemlig, at bosættelsespengene efter fratræden kun udbetales, hvis tjenestemanden og hans familie *faktisk* tager bopæl andetsteds, og altså *fast bopæl for familien,* på et sted, der ligger mindst 70 km fra tjenestemandens tjenestested, og senest 3 år efter tjenestemandens fratræden.

I den foreliggende sag har familien ikke taget anden bopæl.

Det skal dernæst undersøges, om Max Gutmann *faktisk* har haft kendskab til, at beløbet er udbetalt fejlagtigt (vedtægtens artikel 85) eller om han selv har handlet på en sådan måde, at han har fremkaldt administrationens fejl (*Meganck*-dommen, jfr. ovenfor). Omstændighederne i nærværende sag peger i retning heraf. I skrivelse af 17. november 1980 oplyste Max Gutmann, at han havde opgivet sin bopæl i Luxembourg og havde taget bopæl i Paris; i skrivelse af 4. marts 1981 indrømmede han, at han havde »foregivet at have taget anden bopæl«, og oplyste, at hans bopæl i Paris var den lejlighed, hvor den ældste af hans to døtre boede, mens hun studerede, hvorimod hans hustru, hans yngste datter og *han selv* fortsat boede i Luxembourg. Det er i øvrigt åbenbart, at Max Gutmann ikke uden at røbe, at der var tale om et fingeret forehavende kunne kræve at få udbetalt bosættelsespenge efter fratræden, samtidig med, at han krævede, at hans pension fortsat blev reguleret med den justeringskoefficient, der var fastsat for Luxembourg.

Sagsøgte har subsidiært bemærket, at selv om det antoges, at sagsøgeren ikke faktisk har haft kendskab til, at beløbet var blevet udbetalt fejlagtigt, er forholdet ikke desto mindre det, at fejlen i nærværende sag var så åbenbar, at enhver tjenestemand, der udviser normal omhu, ville have opdaget den (dom af 11. 7. 1979, *A. Broe* mod *Kommissionen,* sag 252/78, Sml. s. 2393).

Når det endelig efter tjenestemandens pensionering viser sig, at han med urette har modtaget beløb fra Kommissionen, som denne kan kræve tilbagebetalt, kan de pågældende beløb til enhver tid fratrækkes i de forfaldne pensionsbeløb.

Sagsøgerne har i replikken påpeget, at Max Gutmann aldrig har udtalt, at »flytningen har fundet sted«, men at han derimod hele tiden har gjort opmærksom på, at flytningen endnu ikke var sket. Max Gutmann har således ikke på noget tidspunkt givet falske oplysninger, som kunne være vildledende, og har tydeligt forklaret, at han af private grunde ikke kunne flytte sin familie til Paris eller andetsteds. Sagsøgte kunne ikke være uvidende om, at Max Gutmann fortsat boede i Luxembourg, idet sagsøgte havde imødekommet hans ansøgning om udsættelse af fristen for at flytte.

Ved at anvende ordet »foregivet« flytning har Max Gutmann udelukkende villet forklare, at han selv og hans ældste datter havde taget bopæl i Frankrig. Vendingen betyder således »at det konkret og absolut var umuligt at tage bopæl i Paris med *hele* hans familie« (således som det kræves i artikel 6, stk. 4, første punktum, i vedtægtens bilag VII). Man flytter ikke til Paris, lader ikke oprette telefon og lader sig ikke tilslutte Electricité de France, uden at der ligger realiteter bag.

Kuhl-sagen, som sagsøgte har påberåbt sig, vedrørte en helt anden situation, hvor sagsøgeren vanskeligt kunne overbevise om, at hun ikke burde have gjort sig klart, at betalingen var sket ved en fejl.

Max Gutmann har kun i begrænset omfang taget fejl med hensyn til enkelte bestemmelser i vedtægten og dennes bilag, og mente at have krav på koefficienten for Luxembourg, altså det sted, hvor han havde de højeste udgifter, hvorimod bosættelsespengene efter fratræden (Paris) og den justeringskoefficient, han har anmodet om (Luxembourg), snarere er uforenelige (og spørgsmålet står dog stadig åbent).

Efter sagsøgernes opfattelse forsøger sagsøgte at bevise Max Gutmann's onde tro med hensyn til justeringskoefficienterne, selv om ingen vil risikere at miste bosættelsespengene efter fratræden for at skaffe sig nogle francs ekstra i kraft af justeringskoefficienten.

Sagsøgte har i duplikken fremhævet, at Max Gutmann ikke har indgivet klage over afslaget på forlængelsen af fristen for at tage bopæl, men at han tværtimod bekræftede at have taget bopæl i Paris. Den 4. marts 1981 indrømmede han dog, at det var »umuligt« at tage anden bopæl, og at han fortsat »boede i Luxembourg«.

Det fremgår af *Verhaaf*-dommen (jfr. ovenfor), at bosættelsespengene eller bosættelsespengene efter fratræden skal dække »de udgifter, der uundgåeligt opstår som følge af ... integration i et nyt miljø«. Bosættelse efter fratræden er således forbundet med begrebet sædvanlig bopæl. Der må være tale om et bestemt sted, virkeligt bestående, og som har en vis forbindelse til på den ene side tjenestemanden og hans familie og på den anden side det sted, der angives at være familiens bopæl.

Selv om der efter sagsøgtes opfattelse er en vis sammenhæng mellem bosættelsespengene efter fratræden og flyttegodtgørelsen i den forstand, at bosættelsen efter fratræden i almindelighed fører en flytning med sig, følges de to omstændigheder dog ikke nødvendigvis ad. Flytningen kan ligge forud for bosættelsen efter fratræden, men også efter. Undertiden finder slet ingen flytning sted. Dette er bl.a. tilfældet, hvis tjenestemanden har opretholdt en møbleret bolig i sit hjemland, og han havde en møbleret bolig i sit tjenesteland.

Selv om Max Gutmann ikke havde mulighed for at overholde fristerne for at flytte (og af den grund havde fået forlænget fristen), var der følgelig absolut intet, der tvang ham til at give sig i kast med en foregivet bosættelse efter fratræden.

Vendingen »foregivet« har i øvrigt en helt præcis betydning, og det kan ikke antages, at Max Gutmann, hvis modersmål var fransk, har anvendt det mod bedre vidende.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 22. september 1983 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne ved advokat Biel, Luxembourg, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Hendrik Van Lier, som befuldmægtiget, bistået af advokat Robert Andersen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 1983.

Præmisser

1 Ved stævning af 18. marts 1982 har Max Gutmann, tidligere konsulent ved Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer, Luxembourg, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 16.juni 1981 om i medfør af tjenestemandsvedtægtens (herefter benævnt vedtægten) artikel 85 at tilbagesøge beløb, som er udbetalt i form af bosættelsespenge efter fratræden.

2 Max Gutmann afgik ved døden den 22. marts 1982; hans to døtre er herefter indtrådt som sagsøgere.

3 Som følge af sin pensionering fik Max Gutmann efter anmodning udbetalt en godtgørelse på 340 720 BFR i medfør af artikel 6, stk. 4, i vedtægtens bilag VII, fordi han havde opgivet sin bopæl i Luxembourg og taget bopæl i Paris.

Samtidig blev den for Luxembourg fastsatte justeringskoefficient til korrigering af hans pension erstattet af justeringskoefficienten for Frankrig.

4 I skrivelse af 4. marts 1981 til Kommissionen klagede Max Gutmann over ændringen af justeringskoefficienten. Han anførte, at Kommissionen havde »tvunget ham til at foregive at have taget anden bopæl«. Kommissionen havde nemlig afvist at efterkomme hans anmodning om forlængelse af fristen for at tage anden bopæl efter hans fratræden, skønt den samtidig imødekom hans anmodning om forlængelse af fristen for at flytte. Max Gutmann anførte videre, at det af private grunde i virkeligheden »hverken var muligt for ham at flytte eller tage anden bopæl«, og at han fortsat boede i Luxembourg med sin hustru og den ene af sine to døtre.

5 Kommissionen svarede i skrivelse af 31. marts 1981, at den måtte fastholde, at den for Frankrig fastsatte justeringskoefficient fandt anvendelse.

6 Efter at Max Gutmann i medfør af vedtægtens artikel 90 havde indbragt en klage, accepterede Kommissionen endelig den 16. juni 1981 at anvende den for Luxembourg gældende justeringskoefficient. Kommissionen så sig imidlertid samtidig nødsaget til i medfør af vedtægtens artikel 85 og artikel 46 i dens bilag VII at tilbagesøge de beløb, der fejlagtigt var blevet udbetalt i form af bosættelsespenge efter fratræden, idet udbetalingen, som var sket på grundlag af falske oplysninger, ikke svarede til de faktiske forhold og for modtageren var en uberettiget vinding.

7 Max Gutmann har anlagt nærværende annullationssøgsmål til prøvelse af sidstnævnte beslutning.

8 I medfør af vedtægtens artikel 85 »[kræves] ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt, ... tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den«.

9 I stævningen har Max Gutmann gjort gældende, at Kommissionen ikke har angivet, på hvilken måde han har givet »falske oplysninger«, eller hvordan han burde have vidst, at udbetalingen af bosættelsespengene efter fratræden var sket ved en fejl. Han mener, at han har givet Kommissionen tilstrækkelige oplysninger om, at hans familie ikke samtidig kunne tage bopæl i Paris.

10 Det bemærkes, at i medfør af artikel 6, stk. 4, i vedtægtens bilag VII »[udbetales] bosættelsespenge efter fratræden ..., når det er bevist, at tjenestemanden og hans familie har taget bopæl ...«. Max Gutmann har ved flere lejligheder og navnlig i skrivelsen af 4. marts 1981 anerkendt, at han ikke på noget tidspunkt var flyttet til Paris, og at den fiktive bopæl i Paris er den lejlighed, hvor den ældste af hans døtre bor, mens hun studerer, hvorimod hans hustru, hans yngste datter og han selv fortsat bor i Luxembourg.

11 Herefter findes Max Gutmann at have eller burde have haft kendskab til, at udbetalingen af bosættelsespengene efter fratræden var sket fejlagtigt i den i vedtægtens artikel 85 forudsatte betydning, ligesom Kommissionens beslutning — set i den sammenhæng, hvori den indgår — var tilstrækkelig begrundet.

12 Sagsøgte vil følgelig være at frifinde.

Sagens omkostninger

13 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

14 Ved søgsmål fra ansatte ved Fællesskaberne bærer institutionerne i henhold til procesreglementets artikel 70 dog selv de af dem afholdte udgifter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Hver part bærer sine omkostninger.**

Galmot Mackenzie Stuart Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. oktober 1983.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

Y. Galmot

Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 6. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Stævningen af 18. marts 1982, hvorved nærværende sag blev anlagt, indeholder en række påstande, som Max Gutmann, tidligere tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, har nedlagt, dels om annullation af Kommissionens beslutning om tilbagesøgning af bosættelsespenge efter fratræden dels om tilbagebetaling af de indeholdte beløb med renter. Jeg

1 — Oversat fra italiensk.