2. Rådet betaler sagens omkostninger.

Galmot Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. januar 1984.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 15. DECEMBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Den sag, Domstolen her skal behandle, er anlagt af en tjenestemand mod fællesskabsadministrationen: Tjenestemanden kræver udbetalt husstandstillæg, mens administrationen har afvist, at den er forpligtet til at udbetale hende beløbet. Tvisten drejer sig i virkeligheden om et fortolkningsspørgsmål: Domstolen skal afgøre, om en tjenestemand, som får udbetalt det i artikel 2, stk. 4, i tjenestemandsvedtægtens bilag VII angivne tillæg for en person, der er »ligestillet« med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, ligeledes kan få udbetalt husstandstillæg i medfør af samme bilags artikel 1, stk. 2, litra c). Nærværende sag er af særlig interesse, idet Domstolen ikke tidligere har taget stilling til spørgsmålet.

De faktiske omstændigheder er følgende: Gabriella Erdini, der er tjenestemand ved Rådet, tilstillede den 23. juli 1981 direktøren for administratioinen under nævnte institution en skrivelse, hvori hun krævede, at der blev udbetalt hende husstandstillæg i henhold til den nævnte artikel 1, stk. 2, litra c). Til støtte herfor anførte hun, at hendes mor, som allerede var blevet ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt, med hensyn til det i den forbindelse gældende tillæg siden den 1. november 1978, ikke alene var økonomisk afhængig af hende, men også boede sammen med hende; Gabrielle Erdini kunne således betragtes som familieforsørger. Ved skrivelse af 25. september 1981 meddelte direktøren for administrationen hende, at man ikke kunne imødekome hendes krav af følgende grunde:

a) Ligestillingen af et hvilket som helst familiemedlem med et barn, over for

1 — Oversat fra italiensk.

hvem der består forsørgerpligt, med henblik på det i artikel 2 nævnte tilskud, giver ikke automatisk ret til også at få udbetalt husstandstillæg;

b) afgørelsen om at udbetale hende tillægget for moderen var truffet rent undtagelsesvis og kunne ikke efterfølges af en anden afgørelse, der i ikke mindre grad havde karakter af en undtagelse, således som det ville være at anerkende hende ret til husstandstillæg i henhold til artikel 1, stk. 2, litra c).

Ved endnu en skrivelse af 5. juli 1982 bekræftede direktøren for administrationen sit afslag. Herefter indgav Gabriella Erdini (den 22. 9. 1982) en administrativ klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, hvori hun krævede udbetalt husstandstillæg; men ved skrivelse af 17. februar 1983 afviste Rådets generalsekretær klagen, idet han anførte, at Gabriella Erdini's mor selv havde indtægter, og at en anerkendelse af kravet ville være ensbetydende med forskelsbehandling af tjenestemænd. Derefter anlagde Gariella Erdini sag (den 22. 4. 1983). Heri nedlagde hun påstand om, at Domstolen annullerede afslagene af 5. juli 1982 og 17. februar 1983, og at den statuerede, at hun havde ret til husstandstillæg med virkning fra det tidspunkt, da hun indgav ansøgningen, idet hun opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII, samt at Rådet tilpligtedes at afholde sagens omkostninger. Heroverfor nedlagde Rådet påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtedes at afholde sagens omkostninger.

2. Jeg skal komme med en kort bemærkning til formalitetsspørgsmålet. Af de to administrative agørelser, som sagsøgeren har påstået annulleret — afgørelsen af 5. juli 1982, truffet af direktøren for administrationen, og afgørelsen af 17. februar 1983, underskrevet af generalsekretæren — kan kun sidstnævnte afgørelse anfægtes ved Domstolen, idet kun den udtrykker ansættelsesmyndighedens vilje. Jeg skal imidlertid bemærke, at hvis Rådets opfattelse var korrekt, kunne hverken søgsmålet til prøvelse af afgørelsen i skrivelsen af 5. juli 1982 eller de tre påstande antages til realitetsbehandling. Lad os antage, at den pågældende retsakt ikke indeholder et klagepunkt: I så fald kunne der i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, end ikke indgives en klage over retsakten, og den omstændighed ville betyde, at et søgsmål ville blive afvist. Men sandheden er, at indsigelsen ikke er begrundet, eller med andre ord, at skrivelsen af 5. juli 1982 er en retsakt, som kan være genstand for en klage.

Det kan den efter min opfattelse, også fordi den giver udtryk for administrationens vilje til ikke at imødekomme Gabriella Erdini's krav, og at hun som følge deraf er blevet påført et tab. Domstolen har bekræftet dette synspunkt i dommen af 24. februar 1981 i de forenede sager 161 og 162/80, Carbognani og Coda Zambetta mod Kommissionen (Sml. 1981, s. 543, præmisserne 12-14), hvorefter det er udelukket, at en meddelelse fra en generaldirektør til en tjenestemand i almindelighed forbereder en afgørelse, som er forbeholdt ansættelsesmyndigheden; Domstolen fastslog videre, at skrivelsens indhold og dens forfatteres stilling tværtimod kan betyde, at den anses for en endelig afgørelse og under alle omstændigheder som truffet af den kompetente myndighed. Efter min opfattelse er dette klart tilfældet i nærværende sag: Sagt med andre ord har direktøren for administrationen givet udtryk for ansættelsesmyndighedens opfattelse. I

øvrigt var generalsekretæren selv af samme opfattelse, idet han i skrivelsen af 17. februar 1983 udtrykkeligt anerkendte, at skrivelsen af 5. juli 1982 indeholdt et klagepunkt, og at der derved ligeledes var mulighed for at indgive en administrativ klage over nævnte retsakt.

Hvis ovennævnte betragtninger er korrekte, må klagen være gyldigt indgivet, og det efterfølgende søgsmål må kunne antages til realitetsbehandling.

3. Lad mig herefter gå over til realitetsspørgsmålet. Som allerede nævnt drejer sagen sig om anvendelse af artikel 1, stk. 2, litra c), i bilag VII. Lad mig gentage dens ordlyd: »Ret til husstandstillæg har: ... c) ved en særlig, af grunde ledsaget, afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis: Den tjenestemand, der ikke opfylder betingelserne i henhold til litra a) og b) [det vil sige tjenestemænd, der hverken er enker (enkemænd), fraskilte, lovmæssigt separeret eller ugifte, og som har forsørgerpligt over et eller flere børn], men som alligevel bærer familiemæssige byrder«.

Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen kan anvendes i nærværende sag, forudsætter, at bestemmelsens rækkevidde klarlægges; navnlig skal det fastslås, om og på hvilke betingelser der efter bestemmelsen kan ydes husstandstillæg til en tjenestemand, som allerede får udbetalt tilskud for en person, der er ligestillet med et barn, over for hvem der består forsørgerpligt. Det drejer sig således om at fastlægge, hvilken forbindelse der består mellem reglerne i førstnævnte bestemmelse og reglerne om sidstnævnte tilskud. Lad mig derfor ligeledes citere denne anden bestemmelse, som findes i artikel 2, stk. 4, i bilag VII: »Undtagelsesvis [understreges det] kan enhver person, [det vil sige ikke børn, der er født i ægteskab, uden for ægteskab eller er adopterede], over for hvem tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt, såfremt denne forsørgerpligt medfører betydelige udgifter for ham, ved en særlig begrundet afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden på grundlag af dokumenter, der er egnede til at tjene som bevis, ligestilles med et barn, over for hvem der er forsørgerpligt«.

Sammenholdes de to bestemmelser, giver det anledning til en række spørgsmål: Kan der samtidigt udbetales tilskud for en »ligestillet« person og husstandstillæg? Hvis der kan, giver da udbetalingen af førstnævnte beløb altid og automatisk ret til at få udbetalt sidstnævnte tilskud? Hvis der ikke er en sådan automatisk sammenhæng, hvilke er da betingelserne for, at den, der får tilskud for en »ligestillet« person, også kan få husstandstillæg? Lad mig med det samme sige, at efter min opfattelse er der ikke noget i vejen for, at de begge udbetales, men der er ikke en automatisk sammenhæng mellem dem. De argumenter af formel og systematisk karakter, som er grundlaget for mit standpunkt, hænger sammen med betingelserne for de to ydelser.

Lad mig først nævne husstandstillægget. Efter vedtægten er det i den forbindelse en betingelse, at tjenestemanden bærer familiemæssige byrder. En sådan betingelse kan igen logisk set deles i to: a) At der er tale om et familiemæssigt miljø, hvor tjenestemanden er forsørger, og b) at han afholder udgifterne i den forbindelse. Det kan hurtigt forklares, hvad der ligger i betingelse a). For at man i vedtægtens forstand og efter

almindelig sprogbrug kan tale om en familie i bred betydning, det vil sige også omfattende forældre og under alle omstændigheder personer, som hverken er ægtefælle eller børn, må det være en betingelse, at de har fælles bolig; heraf følger, at hvis den pågældende slægtning bor i pensionistbolig og tjenestemanden afholder de dermed forbundne afgifter, er de pågældende personer *ikke* en familie. En konkret, systematisk omstændighed taler i øvrigt til fordel for, at det er væsentligt for at udbetale husstandstillæg, at der er tale om et familieliv.

Som overfor nævnt er den anden betingelse, at tjenestemanden skal afholde de udgifter, der er forbundet med den fælles bopæl. Efter vedtægten kræves det, at den er *reel:* I vedtægten anvendes et adjektiv, som efterlader det indtryk, at der er tale om en betydelig forpligtelse, men som ikke nødvendigvis omfatter alle udgifter, og som heller ikke nødvendigvis skal være tyngende. Det kræves med andre ord ikke, at tjenestemanden skal afholde samtlige udgifter for at få ret til husstandstillæg. Det er tilstrækkeligt, at han afholder en væsentligt del af dem, selv om denne del ikke er så stor, at han må bringe betydelige ofre, og overlader det til den person, der bor sammen med ham, at afholde resten af udgifterne af sine egne midler, hvis det er muligt.

Artikel 8, stk. 1, i bilag VII bestemmer, at tjenestemanden er berettiget til et fast beløb til dækning af rejseudgifter fra tjenestested til hjemsted for sig selv og, såfremt han har ret til husstandstillæg, for sin ægtefælle og de efter artikel 2 forsørgelsesberettigede personer (det vil sige også for de i stk. 4 nævnte personer). Den således fastlagte forbindelse mellem husstandstillæg og rejseudgifter kræver åbenbart, at det familiemedlem (og følgelig den slægtning), hvis udgifter godtgøres, bor hos tjenestemanden, altså at den pågældende med tjenestemanden udgør en egentlig familie i bred forstand. Men ikke nok med det. Reglen bekræfter desuden, at af de to muligheder for at hjælpe ældre mennesker — enten at optage dem i familien eller at påtage sig udgifterne ved, at de tager bopæl i en særlig institution — stilles man efter vedtægten bedst i det første tilfælde, eller vedtægten opfordrer snarere til at vælge denne løsning. Jeg siger »bekræfter«, fordi den omstændighed, at kun den tjenestemand, der vælger førstnævnte løsning, får udbetalt husstandstillæg, er en endnu mere præcis og endnu vigtigere faktor, som peger i samme retning.

De betingelser, der i artikel 2, stk. 4 i bilag VII er opstillet for at få udbetalt det andet tilskud, er helt anderledes. Efter bestemmelsen kræves det ikke, at personerne bor sammen; til gengæld er det en betingelse, at tjenestemanden efter lovgivningen har forsørgerpligt over for den »ligestillede« person, og at forsørgerpligten medfører »betydelige« udgifter for ham. Lad mig tilføje, at det pågældende tilskud altid kun ydes undtagelsesvis, og at — som ordene *»kan* ... ligestilles« (af administrationen) tyder på — at der ved afgørelsen kan udøves et vist skøn.

Den sagsøgte institution har ganske vist anført, at der ligeledes er tale om et skøn med hensyn til ydelsen af husstandstillæg. Dette er jeg ikke enig i. Udover at bestemmelsen ikke anvender ordet undtagelsesvis, indeholder den ikke verbet »kan« for administrationens vedkommende; tværtimod indledes bestemmelsen med ordene »ret til husstandstillæg har«, hvilket bestemt ikke tyder på,

at der er et vist skøn. Det kan heller ikke anføres, således som Rådet imidlertid har gjort det, at den »særlige« karakter af husstandstillægget og forpligtelsen til at begrunde afgørelsen, viser, at afgørelsen træffes på grundlag af et skøn. Der er ingen sammenhæng mellem begrundelse og skøn i den forstand, at begrundelsen er en forudsætning eller til hinder for skønnet; som bekendt er der tale om en særlig afgørelse, når den vedører særligt tilfælde og kræver en *ad hoc*-vurdering. Men *ad hoc* betyder bestemt ikke skønsmæssig.

Alt i alt kræves det således i det første tilfælde, *at* der skal være tale om en fælles bopæl, *at* tjenestemanden afholder betydelige udgifter, der dog ikke skal være tyngende, *at* tillægget er regelbundet og ydes obligatorisk; i det sidste blot, *at* der skal være tale omforsørgelse, *at* tjenestemanden afholder betydelige udgifter, *at* tjenestemanden har forsørgerpligt, og *at* ydelsen af tillægget sker undtagelsesvis og på grundlag af et skøn: For mig at se er betingelserne for at yde de nævnte to tilskud tilstrækkeligt forskellige til at tilskudene kan ydes samtidig. Men netop i det omfang, hvor den omtalte forskel kræver en undersøgelse af betingelserne for hver enkelt ydelse, er de forskellige betingelser imidlertid til hinder for, at de automatisk udbetales samtidig.

4. Rådet har imidlertid bestridt ovennævnte fortolkning af artikel 1, stk. 2, litra c), ud fra et andet synspunkt: At den kan medføre forskelsbehandling af tjenestemænd. Bestemmelsen begunstiger den tjenestemand, som har den person, som han forsørger, boende hos sig, i forhold til den tjenestemand, som afholder udgifterne til bolig for en person, som bor i en særlig institution eller under alle omstændigheder uden for familiens kreds. Da de to situationer er ensartede, bør de behandles på samme måde; heraf følger, at husstandstillægget i det mindste ikke i almindelighed kan udbetales i begge tilfælde.

Dette er jeg heller ikke enig i. Jeg har allerede nævnt, at tjenestemandsvedtægten opforder til, at ældre slægtninge, som har ingen eller kun få midler, optages i familien. Men selv om man ikke er enig i dette sysnpunkt, må det dog anerkendes, at de to situationer, Rådet har nævnt, ikke er ensartede: At optage en ældre person i familien er i de fleste tilfælde mere praktisk i social henseende og økonomisk set dyrere (tænk blot på behovet for en større bolig, lægehjælp eller anden form for hjælp osv. . . .) end at lade den pågældende flytte på plejehjem. Når forholdet er det, vil det derfor ikke alene være berettiget at behandle de to situationer forskelligt, men endog nødvendigt.

5. Herefter er der kun tilbage at undersøge, om betingelserne for, at sagsøgeren kan ydes husstandstillæg, er opfyldt i nærværende sag. Efter min opfattelse kan spørgsmålet kun besvares bekræftende.

For det første er der tale om en »familie« i bred forstand i henhold til artikel 1, stk. 2, litra c): Som ubestridt af sagsøgte er det klart, at Gabriella Erdini's mor har boet permanent hos sin datter i Bruxelles siden 1978. Sagsøgeren har ligeledes

afholdt familiens udgifter. Det er i den forbindelse ubestridt, at moderen har en meget beskeden månedlig indtægt (så beskeden, at sagsøgeren i det mindste til 1982 fik udbetalt tilskud for en »ligestillet« person); heraf fulgte åbenbart, at datteren har afholdt en stor del af udgifterne til familiens tilværelse.

6. Af alle ovennævnte grunde skal jeg foreslå, at Gabriella Erdini gives medhold i det søgsmål, hun har anlagt mod Rådet for De europæiske Fællesskaber ved stævning af 22. april 1983, og at det som følge heraf statueres, at den sagsøgte institution skal udbetale sagsøgeren husstandstillæg i medfør af artikel 1, stk. 2, litra c), i tjenestemandsvedtægtens bilag VII, og det med virkning fra den 23. juli 1981, hvor ansøgningen herom blev indgivet til administrationen.

Efter min opfattelse bør Rådet afholde sagens omkostninger ud fra kriteriet om, at det har tabt sagen.