1. Når den oprindelige afgørelse er blevet ændret, kan søgsmålsfristen beregnes fra ændringens dato.
2. Det kan ikke kræves, at en påstand, der er nedlagt udelukkende for det tilfælde, at den anfægtede retsakt annulleres, har været nævnt i klagen.
3. Artikel 47 i Vedtægten for EKSF's personale omfatter ansatte, som inden deres tiltræden af tjenesten i over seks måneder har haft varig bopæl på et sted, der befinder sig mere end 25 km fra Fællesskabets sæde. Artikel 9 i det almindelige regulativ til gennemførelse af Vedtægten må følgelig forstås således, at der med udtrykket »det sted, hvor de boede inden deres tiltræden af tjenesten« menes det sted, hvor den pågældende havde taget varigt ophold, og hvor han udøvede sit tidligere erhverv.
4. Begrebet »hjemsted« er forskelligt fra begrebet »det sted, hvor [tjenestemændene] boede inden deres tiltræden af tjenesten«. »Hjemstedet« er et teknisk begreb, som skal angive det sted, som skal tages i betragtning ved den årlige eller halvårlige udbetaling af rejseudgifter.
5. Tilbagekaldelse ex tunc af en fejlagtig eller urigtig afgørelse er normalt undergivet særdeles strenge betingelser; en sådan afgørelse kan derimod altid ophæves ex nunc.
6. Efter tjenestemandsretlige regler kan en uretmæssig tildeling eller fortsat udbetaling af bestanddele af lønnen ikke begrunde nogen velerhvervet ret, som kan være til hinder for en ophævelse.
7. Klagesager efter Vedtægtens artikel 90, stk. 2 er ikke underlagt nogen formkrav; administrationen skal ved sin fortolkning og forståelse af klagerne anvende al den omhu, som en stor og veludstyret institution skylder klageberettigede, herunder de ansatte. Selv om man ikke kan forbyde de pågældende allerede på dette tidspunkt at søge råd hos en advokat, vil dette være deres egen beslutning, som ikke på nogen måde kan lægges den pågældende institution til last.
8. Der kan antages at foreligge unødig trætte, når der fremsættes krav om erstatning af det tab, som en klagende part har lidt, fordi han med henblik på at kunne indbringe en klage måtte søge bistand for at blive klar over sin retsstilling.

I sag 54/77

ANTOON HERPELS, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende i Vossem, bistået og repræsenteret af Jaques Putzeys og Xavier Leurquin, advokater i Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos stævningsmand Nickts, 17, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent Joseph Griesmar som befuldmægtiget, bistået af Denise Sorasio-Allo fra Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøgt,

angående dels en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 18. januar 1977 om afvisning af sagsøgers klager af henholdvis 12. april og 30. juni 1976, dels en påstand om, at Kommissionen skal anerkende sagsøgers ret til og yde sagsøger udlandstillæg fra den 1. januar 1976, samt erstatte sagsøger de ham påførte tab

afsiger

DOMSTOLEN (første adeling)

sammensat af: afdelingsformanden G. Bosco, dommerne A. M. Donner og A. O'Keeffe,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

### I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

Sagsøger, som er belgisk statsborger, er for nærværende tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber. Han blev den 18. september 1961 ansat af EKSF's Høje Myndighed i Luxembourg. Da han tog bopæl i Luxembourg, oppebar han fra dette tidspunkt et tilskud til dobbelt husførelse, som fra den 1. januar 1968 blev erstattet af et udlandstillæg i medfør af den nye tjenestemandsvedtægt.

Sagsøger blev i juni 1968 forflyttet fra Luxembourg til Bruxelles, hvor der blev indrømmet ham ret til at oppebære udlandstillæg.

Ved skrivelse fra kontorchefen for »personlige rettigheder og privilegier«, dateret den 19. januar 1976, meddeltes det sagsøger, at »generaldirektoratet for finanskontrol havde nægtet at godkende opretholdelsen af udlandstillægget« under henvisning til, at sagsøger i tidsrummet inden sin tiltræden af tjenesten ved Den høje Myndighed havde haft bopæl i Bruxelles. Det meddeltes i skrivelsen, at sagsøger ville blive holdt

underrettet om sagens udvikling. Sagsøger indbragte i medfør af artikel 90, stk. 2 i Vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber en klage mod denne skrivelse. Klagen blev registeret den 12. april 1976.

Generaldirektøren for personale og administration meddelte ved skrivelse af 8. april 1976 sagsøger, at udlandstillægget var frataget ham med virkning fra 1. januar 1976. Sagsøger indbragte ligeledes en klage, registeret den 30. juni 1976, mod denne skrivelse.

Kommissionens svar af 18. januar 1977, hvori den udtrykkeligt afviste de to klager, meddeltes sagsøger den 27. januar 1977.

Sagsøger har anlagt nærværende sag, registreret på justitskontoret den 26. april 1977, mod denne udtrykkelige afvisning.

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

## II — Parternes påstande

Sagsøger nedlægger påstand om, at Domstolen:

— annullerer den påklagede udtrykkelige afvisning,

— statuerer, at sagsøger fortsat kan oppebære udlandstillæg, og dømmer sagsøgte til at udbetale sagsøger udlandstillæg med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 1976 med rente 8 % for tidsrummet fra 1. januar 1976 til efterbetaling sker og

— statuerer, at sagsøger, som følge af sagsøgtes retsakt, desuden har lidt et tab, hvis størrelse Domstolen skal fastsætte til 15 000 FB samt

— idømmer sagsøgte alle sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt påstand om, at Domstolen:

— afviser sagen i dens helhed og subsidiært frifinder sagsøgte, og

— idømmer sagsgøger omkostningerne.

## III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

*Vedrørende formaliteten*

*Kommissionen* mener, at sagsøgers påstand om tilkendelse af 15 000 i erstatning for et tab, som sagsøger angiveligt har lidt på grund af »udgifter til nødvendig juridisk rådgivning«, ikke kan påkendes. Dette krav har ikke været omtalt i nogen tidligere ansøgning eller klage efter Vedtægtens artikel 90, men er først nævnt i den anlagte sag.

Kommissionen har desuden gjort gældende, at hele sagen med samtlige påstande må afvises fra realitetsbehandling, idet fristen for sagsanlæg efter Vedtægtens artikel 90 er udløbet.

Afgørelsen fra chefen for afdelingen »personlige rettigheder og privilegier«, som ifølge Kommissionen er den kompetente myndighed (se svarskriftets bilag XVIII) er dateret den 19. januar 1976. Da den efterfølgende administrative klage er registreret den 12. april 1976, må den stiltiende afvisning af denne klage fastsættes til den 12. august 1976. Sagsøger har altså herefter indtil den 12. november 1976 kunnet anlægge sag, men gjorde det først den 26. april 1977, altså fem måneder for sent.

Skrivelsen fra generaldirektøren for peronale og administration af 8. april 1976 og indbringelsen af en ny klage, registreret den 30. juni 1976, er uden betydning for bedømmelsen af, om sagen skal afvises. Da den stiltiende afvisning af klagen var en kendsgerning den 30. oktober 1976, kunne sagsøger altså anlægge sag indtil den 30. januar 1977. Da Kommissionens svar med den udtrykkelige afvisning af den nye klage, som i øvrigt af den første, blev meddelt

sagsøger den 27. januar 1977, inden søgsmålsfristens udløb, medførte dette, at fristen begyndte at løbe på ny i medfør af Vedtægtens artikel 91. Det kan altså antages, at den sag, som sagsøger anlagde ved Domstolen den 26. april 1977, kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som dens genstand er identisk med genstanden i den anden klage, når henses til, at fristen for at fremsætte de i den første klage anførte krav på dette tidspunkt var udløbet.

Disse to klagers genstand er imidlertid identiske, idet den anden klage ikke i forhold til den første indeholdt noget yderligere krav. Herefter kan den omstændighed, at der foreligger en ny klage, ikke bevirke, at sagsøger kan anlægge sag ved Domstolen, når den frist, som var begyndt at løbe ved den første klage, var udløbet for flere måneder siden.

Desuden er den nye klage rettet mod en rent konstaterende retsakt, der som sådan hverken kan indeholde et klagepunkt eller være genstand for sagsanlæg. (Domstolens dom af henholdsvis 14. 4. 1970 i sag 24/69 Nebe mod EF-Kommissionen, præmis 8, Sml. 1970, s. 33; org.ref. Recueil s. 152; 8. 2. 1973 i sag 56/72, Goeth-van der Schueren mod EF-Kommissionen, Sml. 1973, s. 181; af 8. 5. 1973 i sag 33/72, Gunella mod EF-Kommissionen, præmis 10, Sml. 1973, s. 481; 15. 6. 1976 i sag 1/76, Wack mod EF-Kommissionen, præmis 7, Sml. s. 1023).

Med hensyn til erstatningskravet har *sagsøger* henvist til Domstolens dom af 1. juli 1976 (sag 58/75, Sergy, Sml. 1976, s. 1139) og herved anført, at det netop var den ulovlige ophævelse af afgørelsen om at yde ham udlandstillæg, som påførte ham udgifter og yderligere skade, hvis direkte årsag er den administrative klage over ophævelsen.

Vedrørende sagsøgtes påstand om afvisning af hele sagen har sagsøger anført, at den eneste afgørelse, som indeholdt et klagepunkt, var afgørelsen i skrivelsen af 8. april 1976, idet den første skrivelse af 19. januar kun var en oplysning om en midlertidig finansteknisk forholdsregel. I øvrigt er kontorchefen på grund af sagens natur (»ratione materiae«) overhovedet ikke kompetent til at træffe en sådan afgørelse.

Afgørelsen i skrivelsen af 8. april 1976 var ikke konstaterende. Sagsøgte foretog en ny undersøgelse af den verserende sag, hvilket medfører en helt ny afgørelse, som får en ny søgsmålsfrist til at løbe.

Det fremgår endvidere af Kommissionens svar af 18. januar 1977, at det var den nye administrative klage, der rettede sig mod den eneste endelige afgørelse, indeholdende et klagepunkt.

*Sagsøgte* har i sin duplik fastholdt, at sagsøger har ladet den frist udløbe, som han efter den stiltiende afvisning af hans første klage havde til at anlægge sag ved Domstolen.

Dernæst har sagsøgte undersøgt karakteren af skrivelsen af 8. april 1976 fra generaldirektøren for personale og administration. Det er en kendsgerning, at de to klager i realiteten har samme genstand, i et forhold, der efter Kommissionens opfattelse slet ikke er bestridt af sagsøger i replikken. Heraf følger, at den nye klage kun kan være grundlag for sagsanlæg ved Domstolen, hvis den første klage var blevet indbragt mod en kun foreløbig retsakt, som ikke indeholdt en afgørelse. Sagsøgte har allerede påpeget alle de omstændigheder, som tværtimod viser, at anledningen til den første klage var en egentlig ægte afgørelse, medens skrivelsen af 8. april 1976 kun var konstaterende.

Den konstaterende karakter fremgår ganske enkelt af, at skrivelsen af 8. april 1976 hverken retligt eller faktisk ændrede sagsøgers retsstilling og heller ikke indeholdt noget nyt moment. Der gælder som af sagsøger hævdet heller ikke et princip, hvorefter en ny behandling af et administrativt forhold altid vil føre til en ny afgørelse, som får en ny søgsmålsfrist til at løbe.

*Vedrørende realiteten*

Sagsøger har påberåbt sig følgende søgsmålsgrunde:

A — Annullationskravet

— overtrædelse af artikel 97, stk. 4 i Vedtægten for EKSF's tjenestemænd, som stadig gælder i medfør af artikel 2, sidste afsnit i Rådets forordning nr. 259/68 af 29. februar 1968 (EFT 1968 (I), s. 30; org.ref. JO 1968, L 56) om Vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber;

— krænkelse af en velerhvervet ret til udlandstillæg;

— krænkelse af den berettigede forventning.

B — Erstatningskravet

Sagsøger har lidt et tab, som ikke vil blive tilstrækkeligt genoprettet ved tilkendelse af udlandstillæg med tilbagevirkende kraft. Sagsøger måtte søge bistand hos en advokat for at blive klar over sin retsstilling og måtte således allerede betale advokatsalær, som bør godtgøres ham.

A — 1) Første søgsmålsgrund

*Sagsøger* har gjort gældende, at han i medfør af den tidligere vedtægt for EKSF's personale har ret til tilskud til dobbelt husførelse.

*Sagsøgte* har først mindet om indholdet af de bestemmelser i vedtægten, som skal finde anvendelse i sagen. Artikel 97, stk. 4 i vedtægt for EKSF's tjenestemænd af 1962 bestemmer følgende:

»Opfylder en tjenestemand, som i medfør af artikel 93 er overgået til tjenestemandsansættelse, på grund af ændring af den pågældendes tjenestested ikke længere betingelserne i artikel 4 i bilag VII for at oppebære udlandstillæg, bevarer han dog retten hertil, såfremt han i medfør af den tidligere vedtægt for EKSF's personale havde ret til tilskud til dobbelt husførelse.«

Det fremgår af ovenstående bestemmelse, at sagsøger efter sin placering i Bruxelles kun kan beholde udlandstillægget, såfremt han i medfør af den tidligere EKSF-vedtægt havde ret til tilskud til dobbelt husførelse i denne situation. Spørgsmålet er afgjort i artikel 9 i Fællesskabets regulativ (1956), som er et bilag til Vedtægten for EKSF's personale:

»a) Tjenestemænd, som opfylder betingelserne i Vedtægtens artikel 47, nr. 3, har ret til tilskud til dobbelt husførelse . . .

b) Tjenestemænd, der som følge af ny placering må tage fast bopæl på et sted, som befinder sig mindre end 25 km fra det sted, hvor de boede inden deres tiltræden af tjenesten, fortaber den overfor i litra a) nævnte ret til tilskud;

. . .«.

Artikel 47 i personalevedtægten for Fællesskabet, hvilken den ovennævnte artikel refererer til, bestemmer følgende:

»Fællesskabets almindelige regulativ afgør efter de i denne vedtægt foreskrevne betingelser:

. . .

3. Størrelsen af det boligtilskud, der ydes alle ansatte, og af det tilskud til dobbelt husførelse til ansatte, som inden deres tiltræden af tjenesten i over seks måneder har haft varig bopæl på et sted, der befinder sig mere end 25 km fra institutionen;

. . .«

Det fremgår klart af alle disse bestemmelser, at sagsøger kun kunne gøre krav på at beholde dette tilskud, hvis han godtgjorde, at det sted, hvor han boede inden sin tiltræden af tjenesten i Luxembourg, ligger over 25 km fra hans nye bopæl, nemlig Bruxelles.

Domstolen skal altså afgøre, om sagsøgers bopæl inden hans tiltræden af tjenesten ved EKSF var, som sagsøger hævder, Wevelgem — et sted, der ligger

mere end 25 km fra Bruxelles — eller derimod Bruxelles, således som Kommissionen har antaget ved sin anfægtede afgørelse.

Det fremgår af sagsakterne, at sagsøger boede i Bruxelles uafbrudt i over mere end to år, inden han flyttede til Luxembourg. Som bevis på, at sagsøgers tidligere bopæl var Wevelgem, har han kun kunnet fremlægge en attest på optagelse i det stedlige folkeregister. Denne attest, dateret den 19. september 1961, angiver, at sagsøger var tilmeldt folkeregistret i Wevelgem og havde boet dér siden 15. september 1961, altså tre dage, inden han tiltrådte sin tjeneste i Luxembourg.

Begrebet tidligere bopæl i artikel 9, litra b) i Det almindelige Regulativ må refererе til det i Vedtægtens artikel 47 angivne begreb, hvori bopælen er det sted, hvor tjenestemanden »i over seks måneder har haft varig bopæl«.

Sagsøgte mener derfor, at sagsøgers tidligere bopæl er Bruxelles, og at han derfor ikke opfylder betingelsen for at bevare udlandstillægget, som altså med rette er blevet frataget ham.

*Sagsøger* har i replikken gjort gældende, at det alene er artikel 9, litra b) i Fællesskabets almindelige Regulativ af 1956 om fortabelse af tilskud, der er afgørende. Efter denne bestemmelse er hans bopælssted Wevelgem og ikke Bruxelles. Den høje Myndighed angav ved hans ansættelse Wevelgem som hans oprindelige bopæl, hvilket Kommissionen bekræftede i 1968.

Selv om tildelingen af tilskud til dobbelt husførelse var afhængig af seks måneders fast bopæl på et sted, gælder denne betingelse ikke længere for fratagelse af tilskuddet, når den institution, som modtageren var tilknyttet, ændrede hans tjenestested.

En tjenestemands bopæl ved ansættelsen er det sted, hvortil han har et naturligt tilhørsforhold. Når der udtrykkeligt er truffet et valg, således at den retlige bopæl falder sammen med dette sted, kan der ikke længere være nogen tvivl.

Klagesagens akter viser, at sagsøgers bopæl var Wevelgem.

*Sagsøgte* har i duplikken anført, at sagsøger ikke har bestridt, at svaret på spørgsmålet om, hvad der var hans bopæl før hans tiltræden af tjenesten ved Den høje Myndighed, afhænger af, om det udlandstillæg, sagsøger oppebar fra 1968 til slutningen af 1975, var lovligt.

Sagsøger anfægter heller ikke i replikken de objektive faktorer, der var sagsøgtes grundlag ved beviset for, at sagsøgers tidligere bopæl var Bruxelles.

Man kan ikke sidestille begrebet »tidligere bopæl« med »hjemsted«. Sidstnævnte begreb tager hensyn til den ansattes »naturlige tilhørsforhold« og kan ændres senere, medens det første begreb tager hensyn til objektive, materielle faktorer, som under alle omstændigheder skal have foreligget før tiltrædelsen af tjenesten.

De gældende belgiske lovbestemmelser om forvaltning af folkeregistre, især arreté royal (kongelig anordning) af 1. april 1960 (Moniteur belge (lovtidende) af 30. 4. 1960) præciserer tilmeldingspligten. Personer, som har bopæl i to eller flere kommuner, skal tilmelde sig hvert enkelt af disse steders registre. Sagsøger har ikke overholdt denne forpligtelse, hvilket støtter den opfattelse, at hans bopæl udelukkende var Bruxelles.

2) Anden og tredje søgsmålsgrund (krænkelse af en velerhvervet ret og den berettigede forventning)

*Sagsøger* har anført, at ingen forvaltningsmyndighed, som har truffet en definitiv begunstigende afgørelse senere kan trække denne tilbage, selv om den skulle være ulovlig.

Princippet om den berettigede forventning er overtrådt, idet Kommissionen ikke efter syv et halvt års forløb kan

tilbagekalde en retsakt, som er blevet endelig, og herved urimeligt til egen fordel forstyrre allerede fastlagte, ligeligt fordelte interesser; endvidere skaber den omstændighed, at der foreligger en formel afgørelse, og at der ikke er gjort noget forsøg på at ændre en sådan afgørelse, en berettiget overbevisning om, at sagsøger fortsat vil få udbetalt udlandstillægget.

*Sagsøgte* har svaret, at sagsøger efter 1968 ikke var berettiget til udlandstillægget, og at der heller ikke senere er indtrådt nogen ændring, der i sig selv kunne berettige udbetalingen, hvorfor sagsøgte var i sin gode ret og endog havde pligt til at fratage ham tillægget, så snart man blev klar over, at der forelå en ulovlighed.

Sagsøgte, der har gennemgået Domstolens retspraksis (dommene af henholdsvis 12. 7. 1957 i de forenede sager 7/56 og 3-7/57, Algera m.fl. mod Den fælles forsamling for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Sml. 1954-1964, s. 45; org.ref. Recueil s. 80; 1. 6. 1961 i sag 15/60, Simon mod EF-Domstolen, Sml. 1954-1964, s. 253; org.ref. Recueil s. 222; og 24. 6. 1976 i sag 56/76, Elz mod EF-Kommissionen, Sml. 1976, s. 1097), har anført, at det af disse domme fremgår, at en ulovlig retsakt ikke kunne skabe »en velerhvervet ret«. Den nødvendige genoprettelse af en lovlig tilstand er kun begrænset af retssikkerhedskrav og hindres ikke af, at der ikke kan gribes ind i visse rettigheder. Disse krav er ikke på nogen måde til hinder for når som helst at ophæve ulovlige afgørelser ex nunc.

Ifølge denne fortolkning er sagsøgers anbringender navnlig vedrørende krænkelse af en angiveligt velerhvervet rettighed ganske uden grundlag, og det samme gælder anbringenderne om varigheden af ydelsen, der skal støtte søgsmålsgrunden om krænkelse af »den berettigede forventning«.

Man kunne formode, at Domstolen i Elz-sagen (dom af 24. 6. 1976 i sag 56/76, Sml. s. 1097) for så vidt angår ophævelsen af ulovlige individuelle retsakter sondrer mellem konstitutive og konstaterende retsakter. Selv om man antog, at Domstolen kun tillader ophævelse uden videre af individuelle ulovlige retsakter, såfremt disse er konstaterende, ville en undersøgelse af sagens omstændigheder og af løsningerne i national ret vise, at tildeling af udlandstillæg klart hører til denne gruppe.

Med hensyn til forstyrrelsen af »ligeligt fordelte interesser« har sagsøgte bemærket, at Domstolen aldrig i sine afgørelser i tvister mellem fællesskabsinstitutionerne og deres ansatte har anvendt dette kriterium. Retsforholdet mellem de nævnte parter og den foreliggende sags omstændigheder er tilsyneladende til hinder for at tage dette kriterium i betragtning.

*Sagsøger* har i replikken anført, at det under hensyn til, at der ikke findes nogen bestemmelse om ophævelse af ensidige forvaltningsakter, som f.eks. artikel 41 i Tjenestemandsvedtægtens bilag VIII, må statueres, at selv i tilfælde af en fejltagelse kan afgørelsen om tildeling af udlandstillæg ikke ændres og så meget desto mindre fratages.

Af en gennemgang af Domstolens retspraksis samt fransk, belgisk og tysk ret fremgår følgende.

Efter gældende fællesskabsret vedrørende ophævelse af individuelle ulovlige forvaltningsretsakter, kræves det, for at ophævelsen er lovlig, at den sker inden for rimelig tid, som højst kan andrage tre år. Denne antagelse er i overensstemmelse med medlemsstaternes retssystemer.

Derimod er fællesskabsretspraksis utvivlsomt mere progressiv end national retspraksis, idet fællesskabsretspraksis har forladt den traditionelle og uendeligt vanskelige sondring mellem konstitutive retsakter og konstaterende retsakter,

idet det antages, at ulovlige retsakter må stå fast, når først den rimelige tid er passeret.

Dette ønske om i højere grad at beskytte medlemsstaternes statsborgeres individuelle og sociale rettigheder er især begrundet, når den oprindelige retsakt udtrykkeligt er blevet nedfældet af forvaltningsmyndigheden i en skrivelse indeholdende den afgørelse, som det kompetente organ efter en undersøgelse har truffet.

I den foreliggende sag fører dette til den konklusion, at skrivelsen af 5. juli 1968 om tildelingen af udlandstillæg til sagsøger er en individuel afgørelse, der er truffet af den på lønningsområdet kompetente myndighed, og som er en følge af sagsøgers placering i Bruxelles.

Sagsøger fastholder, at han har en velerhvervet ret til fortsat at oppebære udlandstillæg.

Med hensyn til den tredje søgsmålsgrund kan sagsøger ikke indse, hvorledes retsforholdet efter Vedtægten mellem en tjenestemand og hans administration kan ændre, eller endog tilsidesætte det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning.

Der er heller ikke nogen højere almen interesse, som begrunder fratagelsen af udlandstillægget, når ingen bestemmelse udtrykkeligt hjemler dette.

Sagsøger fastholder sine søgsmålsgrunde.

*Sagsøgte* har i duplikken anført, at Domstolens tidligere retspraksis klart går imod sagsøgers opfattelse, hvorefter tilbagekaldelse ex tunc eller ophævelsen ex nunc af udlandstillægget under alle omstændigheder ikke er mulige, når der ikke foreligger en udtrykkelig bestemmelse herom.

Sagsøgte er nemlig overbevist om, at de afgørelser, som Domstolen allerede har haft lejlighed til at træffe i sager om ophævelse af individuelle ulovlige forvaltningsakter, klart giver den mulighed for at statuere, at den anfægtede afgørelse om ophævelse af sagsøgers udlandstillæg er velbegrundet.

Intet i Domstolens afgørelser lader formode, at Domstolen i en sag om ophævelse ville anvende begrebet rimelig tid, som gælder for tilbagekaldelse ex tunc.

Sagsøgte kan heller ikke følge sagsøger, når han hævder, at det af Domstolens retspraksis fremgår, at ophævelse ex nunc kun er mulig, dels når der ikke foreligger en udtrykkelig afgørelse, dels ved ren passivitet eller tolerance fra myndighedens side. Dette ville indebære, at det ville være umuligt, endog ex nunc, at ophæve enhver ulovlig »retsakt«.

Sagsøgte har fastholdt sit indlæg i svarskriftet, for så vidt angår sondringen mellem konstitutive og rent konstaterende retsakter. Sagsøger har ikke i replikken fremført noget argument, der kan gendrive det af sagsøgte tidligere anførte.

B — Erstatningskravet

*Sagsøgte* har bemærket, at sagsøger ikke har fremført noget anbringende til støtte for sit krav om en erstatning på 15 000 FB i advokatsalær. Sagsøgte vil derfor blot minde om, at erstatningskrav kun kan gøres gældende efter de almindelige regler om culpaansvar, hvis sagsøgtes handling havde været årsag til en skade hos sagsøger, og handlingen tillige var culpøs.

*Sagsøger* har svaret, at såfremt han får medhold i annullationspåstanden, vil de udgifter, som sagsøgte skal afholde, kun dække sagsomkostningerne ved Domstolen. Men på grund af sagsøgtes culpøse adfærd har sagsøger dog måttet søge bistand hos en advokat, netop med henblik på »klagesagen«. Der er altså direkte årsagssammenhæng mellem disse udgifter og Kommissionens culpøse adfærd. Dette tab skal altså også erstattes af sagsøgte.

*Sagsøgte* har i duplikken henholdt sig til det i svarskriftet fremførte.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet indlæg i retsmødet den 12. januar 1978.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 1978.

## Præmisser

1 Ved stævning, indgået den 26. april 1977, har sagsøger i medfør af Tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 3 anlagt sag ved Domstolen med påstand om 1) at afvisningen af hans krav om fortsat at kunne oppebære udlandstillæg annulleres, og 2) at Fællesskabet dømmes til at erstatte det tab, som han har lidt ved, at han måtte søge bistand for at blive klar over sin retsstilling.

2 Sagsøger, der er belgisk statsborger, tiltrådte den 18. september 1961 sin tjeneste ved EKSF's Høje Myndighed i Luxembourg og har siden oppebåret et tilskud til dobbelt husførelse, som i den fælles vedtægt for tjenestemænd betegnes som udlandstillæg;

3 efter sin forflyttelse i juni 1968 fra Luxembourg til Bruxelles fortsatte sagsøger med at oppebære udlandstillæg;

4 ved en generel kontrol fandt det kompetente generaldirektorat, at sagsøger efter sin forflyttelse til Bruxelles ikke var berettiget til tillægget, og har siden 1. januar 1976 afslået fortsat at udbetale det;

5 sagsøger indbragte i medfør af Vedtægtens artikel 90, stk. 2 en første administrativ klage, som blev registreret den 12. april 1976;

6 i mellemtiden havde den pågældende generaldirektør ved skrivelse af 8. april 1976 meddelt sagsøger, at han efter en undersøgelse opretholdt den første afgørelse om fratagelse, men havde besluttet at tildele sagsøger et personligt udligningstillæg, som skulle opveje tabet af udlandstillægget, indtil dette var blevet udlignet ved fremtidige lønforhøjelser;

7 sagsøger indbragte herefter den 28. juni 1976 en ny klage, hvorunder han krævede denne afgørelse fra generaldirektøren annulleret;

8 som svar på disse klager bekræftede Kommissionen selv de trufne afgørelser ved skrivelse af 27. januar 1967, idet den samtidig præciserede, at afviklingen af udligningstillægget kun kunne ske ved almindelige lønforhøjelser, men ikke ved forhøjelser af vederlaget i kraft af en forøgelse af den pågældendes forsørgerbyrder.

Vedrørende formaliteten

9 Kommissionen har gjort gældende, at annullationssøgsmålet er anlagt for sent, idet sagsøgers første klage blev registreret den 12. april 1976, således at han i mangel af et udtrykkeligt svar inden for fristen på tre måneder indtil den 12. november 1976 kunne anlægge sag mod den stiltiende afvisning af hans klage i medfør af Vedtægtens artikel 90, stk. 2;

10 den sag, sagsøger har anlagt den 27. april 1977, må altså, ifølge Kommissionen afvises.

11 Kommissionen overser herved, at den første afgørelse af januar 1976 blev ændret væsentligt, først ved generaldirektørens skrivelse af 8. april 1976, hvori sagsøger tildeltes et udligningstillæg, og senere ved Kommissionens svar, som endnu en gang fastlagde betingelserne for afviklingen af tillægget;

12 ganske vist gør Kommissionen gældende, at der må foretages en klar sondring mellem afgørelsen om fratagelse af udlandstillægget og afgørelsen om tildeling af et udligningstillæg, og at det alene er den første af disse to afgørelser, som er sagens genstand;

13 der er imidlertid snæver sammenhæng mellem afgørelserne, og de beviser, at afgørelsen om fratagelse af udlandstillægget blev taget op til fornyet behandling, om ikke med hensyn til afgørelsens retsgrundlag så dog med hensyn til dens rimelighed;

14 følgelig kan Kommissionens skrivelse, som sagsøger modtog den 27. januar 1977, ikke kun anses for en ren og skær bekræftelse af de tidligere afgørelser, men derimod for det endelige resultat af en fornyet undersøgelse af sagsøgers forhold;

15 den del af søgsmålet, som er rettet mod afgørelsen i denne skrivelse, kan således påkendes i realiteten.

16 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at sagen må afvises for så vidt angår erstatningskravet, fordi dette krav ikke har været genstand for en klagesag.

17 Det fremgår af stævningen, at det nævnte krav kun er gjort gældende for det tilfælde, at den anfægtede afvisning annulleres, således at det ikke nødvendigvis allerede burde have været nævnt udtrykkeligt i de klager, som sagsøger rettede til sagsøgte;

18 i øvrigt er det af betydning, at Domstolen kan træffe afgørelse om, hvorvidt sådanne krav er berettigede.

19 Sagsøgers erstatningskrav kan herefter påkendes i realiteten.

## Vedrørende realiteten

*Vedrørende annullationskravet*

20 Efter de gældende vedtægtsbestemmelser tildeles udlandstillæg den tjenestemand, »som ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis europæiske område han gør tjeneste«, eller som befinder sig i en tilsvarende situation;

21 imidlertid bestemmer Vedtægtens artikel 106: »En tjenestemand, der før Vedtægtens ikrafttræden fik udbetalt tilskuddet til dobbelt husførelse, men som ikke opfylder de i artikel 4 i bilag VII fastsatte betingelser for tildeling af udlandstillægget, får det tilskud til dobbelt husførelse, som han ville have fået i henhold til den før Vedtægtens ikrafttræden gældende aflønningsordning«;

22 betingelserne for tildeling af det tilskud til dobbelt husførelse, der var hjemlet i Vedtægten for EKSF's personale, adskiller sig fra betingelserne for udlandstillægget, først og fremmest ved, at retten hertil ifølge nævnte vedtægt var forbeholdt »ansatte, som inden deres tiltræden af tjenesten i over seks måneder har haft varig bopæl på et sted, der befinder sig mere end 25 km fra institutionen« (Personalevedtægtens artikel 47, nr. 3);

23 Det almindelige Regulativ, der blev vedtaget til gennemførelse af Personalevedtægten og trådte i kraft samtidig med denne, bestemte i artikel 9, litra b): »Tjenestemænd, der som følge af ny placering må tage fast bopæl på et sted, som befinder sig mindre end 25 km fra det sted, hvor de boede inden deres tiltræden af tjenesten, fortaber retten til tilskud«.

24 Sagsøger mener, at fratagelsen af udlandstillægget strider mod disse bestemmelser, især fordi den støttes på, at sagsøgers bopæl inden hans tiltrædelse af tjenesten ved EKSF, var Bruxelles, medens det klart fremgår af hans personlige aktsamling, at han allerede ved sin tiltræden af tjenesten som »hjemsted« angav Wevelgem kommune, som ligger over 25 km fra hans nuværende tjenestested og bopæl;

25 sagsøger havde nemlig nogle dage inden sin ansættelse ved Den høje Myndighed endnu en gang angivet, at hans belgiske bopæl var Wevelgem, hvor hans forældre havde bopæl, og meddelt Den høje Myndigheds kompetente tjenestegrene, at denne kommune skulle anses som hans hjemsted;

26 ifølge sagsøger var hans bopæl ved tiltræden af tjenesten derfor Wevelgem og ikke Bruxelles, således at den citerede artikel 9, litra b) ikke kan finde anvendelse på ham.

27 Ovennævnte bestemmelse må fortolkes i sin sammenhæng;

28 som anført vedrører artikel 47 i Vedtægten for EKSF's personale ansatte, som inden deres tiltræden af tjenesten i over seks måneder har haft varig bopæl på et sted, der befinder sig mere end 25 km fra Fællesskabets institution;

29 Det almindelige Regulativs artikel 9 må følgelig forstås således, at der med det anvendte begreb »det sted, hvor de boede inden deres tiltræden af tjenesten« menes det sted, hvor den pågældende havde taget varigt ophold, og hvor han udøvede sit tidligere erhverv;

30 den omstændighed, at sagsøger umiddelbart inden sin tiltræden af tjenesten flyttede sin belgiske bopæl til det sted, hvor hans forældre boede og opgav dette sted som »hjemsted«, bevirker ikke en ændring af det sted, hvor han efter ovennævnte artikel 9 havde sin bopæl;

31 i de daværende fællesskabsretlige bestemmelser samt i den nuværende vedtægt er »hjemsted« nemlig et teknisk begreb, som har en anden funktion end begrebet i artikel 47 i Vedtægten for EKSF's personale og i Det almindelige Regulativs artikel 9, idet begrebet angiver det sted, som skal tages i betragtning ved den årlige eller halvårlige udbetaling af rejseudgifter fra tjenestestedet til hjemstedet, et forhold, som nu reguleres af artiklerne 7 og 8 i Vedtægtens bilag VII;

32 efter artikel 7, stk. 3 »fastlægges tjenestemandens hjemsted ved hans tiltræden, idet der tages hensyn til det sted, hvorfra han er blevet indkaldt, eller til hvilket han har haft et naturligt tilhørsforhold«, hvilket klart viser, at dette begreb er forskelligt fra begrebet »det sted, hvor de boede inden deres tiltræden af tjenesten«.

33 Det følger heraf, at sagsøger må anses for at have opfyldt betingelsen i Det almindelige Regulativs artikel 9, litra b), og at klagepunktet om ulovlighed derfor forkastes.

34 Som sin anden søgsmålsgrund har sagsøger endvidere gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har krænket en velerhvervet ret, idet sagsøger siden 1968 uafbrudt har fået udbetalt tilskud til dobbelt husførelse;

35 sagsøger gør som tredje søgsmålsgrund gældende, at der er sket en krænkelse af en berettiget forventning;

36 ifølge sagsøger kan Kommissionen ikke efter syv og et halvt års forløb »urimeligt til egen fordel forstyrre allerede fastlagte, ligeligt fordelte interesser for at berigtige en fejl, der angiveligt er begået af dens tjenestegrene«.

37 I den foreliggende sag hænger de nævnte to søgsmålsgrunde nøje sammen og vil følgelig være at behandle under ét;

38 en tilbagekaldelse ex tunc af en fejlagtig eller urigtig afgørelse er ganske vist normalt undergivet særdeles strenge betingelser, men en sådan afgørelse kan derimod altid ophæves ex nunc;

39 under alle omstændigheder kan en uretmæssig tildeling eller fortsat udbetaling af bestanddele af lønnen ikke efter de tjenestemandsretlige regler begrunde nogen velerhvervet ret, som kan være til hinder for en ophævelse;

40 denne sondring bekræftes af selve Vedtægten i artikel 85 vedrørende tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalt beløb, idet tilbagesøgning heri er undergivet klart fastsatte betingelser, men stiltiende giver ret til at standse endnu ikke udbetalte beløb;

41 da det forudsættes, at tjenestemænd har kendskab til denne artikel, kan de derfor ikke i så henseende påberåbe sig en berettiget forventning;

42 sagsøgers søgsmålsgrunde må følgelig forkastes, og sagsøgte frifindes for annullationskravet.

*Vedrørende erstatningskravet*

43 Sagsøger har anført, at han »på grund af tilbagekaldelsen ... af tilskuddet« måtte søge bistand for at blive klar over sin retsstilling og således allerede har måttet udbetale advokatsalær;

44 ifølge sagsøger skal disse beløb erstattes ham, og han har derfor nedlagt påstand om, at Kommissionen skal udrede en erstatning, som sagsøger har ansat til 15 000 FB.

45 Udgifter til advokatbistand under verserende klagesager må udsondres fra advokatsalærer i forbindelse med retssager;

46 under den i Vedtægtens artikel 90 indførte forudgående sagsbehandling er der tale om drøftelser mellem tjenestemanden, som ikke er undergivet advokattvang, og administrationen;

47 eventuelle klager er ikke underlagt nogen formkrav, og administrationen skal, som Domstolen gentagne gange har udtalt, ved sin fortolkning og forståelse af klagernes indhold anvende al den omhu, som en stor og veludstyret institution skylder klageberettigede, herunder de ansatte;

48 selv om man ikke kan forbyde de pågældende allerede på dette tidspunkt at søge råd hos en advokat, vil dette være deres egen beslutning, som ikke på nogen måde kan lægges den pågældende institution til last;

49 herefter er der retligt ingen årsagssammenhæng mellem det påståede tab og Kommissionens adfærd;

50 ikke blot må sagsøgte frifindes for erstatningskravet, men det må antages at være uden retligt grundlag og følgelig anses for unødig trætte, hvilket eventuelt må tages i betragtning ved fastsættelsen af sagsomkostningerne.

Vedrørende sagsomkostningerne

51 I henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne i søgsmål, som en tjenestemand har anlagt mod dem, selv de af dem afholdte udgifter med forbehold af bestemmelserne i samme reglements artikel 69, stk. 3, andet afsnit;

52 den nævnte bestemmelse lyder således: »Domstolen kan pålægge endog en vindende part at godtgøre den anden part de udgifter, som Domstolen skønner, han har forvoldt modparten unødvendigt eller af ond vilje«.

53 Som netop anført kan kravet om erstatning for det tab, som sagsøger har lidt, fordi han med henblik på at kunne indbringe en klage måtte søge bistand for at blive klar over sin retsstilling, anses for unødig trætte;

54 sagsøger må derfor dømmes til at afholde de omkostninger, der er en følge af dette krav, fordi det må gøres klart, at sådanne grundløse krav ikke desto mindre pådrager såvel sagsøgte som Domstolen selv besværet med at gendrive dem og derfor vanskeligt kan admitteres;

55 imidlertid må der også tages hensyn til, at sagsøgtes afvisningspåstand ikke er blevet taget til følge;

56 under hensyn til de foreliggende omstændigheder må der således, uanset bemærkningerne ovenfor, træffes afgørelse om, at hver part bærer sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

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

Bosco Donner O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. marts 1978.

A.Van Houtte
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 16. FEBRUAR 1978 [1]

*Høje Ret.*

Antoon Herpels, som er belgier og født i Wevelgem den 24. januar 1933, tiltrådte sin tjeneste ved EKSF's Høje Myndighed i Luxembourg i september 1961 som tjenestemand på prøve i lønklasse A 8. Inden han tiltrådte, havde han boet to år i byområdet Bruxelles i Ixelles. Dér havde han i øvrigt først arbejdet som journalist ved den nederlandsk-sprogede afdeling af belgisk radio og tv, og derefter havde han virket som presseattaché i premierministerens sekretariat i Bruxelles.

Han blev gift den 14. november 1959, lod sig indskrive i folkeregisteret i Ixelles kommune og anmeldte dér sit første barns fødsel den 4. januar 1961.

Således var hans familiebopæl, inden han blev ansat ved Den høje Myndighed, utvivlsomt Ixelles. Dog lod sagsøger en bopæls og nationalitetsattest udfærdige af borgmesteren i Wevelgem, en by, hvor hans forældre stadig boede. Denne attest, som er dateret den 19. september 1961, angiver, at den pågældende har boet i Welvelgem siden

1 — Oversat fra fransk.