DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
11. juli 1985 *

I sag 119/83

Edmund Appelbaum, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende 246, Av. de Tervueren, Bruxelles, ved advokat Edmond Lebrun, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Tony Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Hendrik van Lier, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Robert Andersen, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den indplacering i lønklasse B 2, løntrin 3, som Kommissionen tillagde ham ved hans udnævnelse til tjenestemand på prøve og senere til fastansat tjenestemand og om, at han i stedet indplaceres i lønklasse B 1, på 5. eller i hvert fald på 4. løntrin,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne P. Pescatore og K. Bahlmann,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juni 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning indleveret på Domstolens justitskontor den 29. juni 1983 har Edmund Appelbaum, der er tjenestemand i Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, anlagt sag mod Kommissionen, hvori han i det væsentlige har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 30. juni 1982, i medfør af hvilken sagsøgeren med virkning fra 1. juli 1982 blev udnævnt til tjenestemand på prøve i lønklasse B 2, løntrin 3, af beslutningen af 16. maj 1983, hvor han blev udnævnt til fastansat tjenestemand i samme lønklasse og på samme løntrin, samt om at det konstateres, at Kommissionen er forpligtet til at indplacere ham i lønklasse B 1, på 5. løntrin eller i hvert fald på 4. løntrin.

Sagens forhistorie

2 Den 1. marts 1968 blev sagsøgeren i henhold til en særkontrakt ansat hos Den europæiske sammenslutning for Samarbejde (herefter benævnt ESS), en ikkekommerciel international organisation, som er oprettet i henhold til belgisk ret, og som ved den belgiske kongelige anordning af 15. september 1964 (Moniteur belge af 3.10.1964, s. 10536) fik tillagt status som juridisk person.

3 Artikel 1 i vedtægterne for ESS bestemmer, at organisationen skal fremme »samarbejdet mellem De europæiske Fællesskaber og udviklingslandene samt territorier og oversøiske departementer, der er associeret med disse Fællesskaber...«. Vedtægternes artikel 3, stk. 2, bestemmer, at ESS »i medfør af sine vedtægter og aftaler indgået mellem organisationen og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber sørger for ansættelse, udsendelse og forvaltning af personale, som skal varetage opgaver af samarbejdsmæssig art eller udføre videnskabelig og teknisk kontrol, og organisationen forvalter endvidere legater, der er stillet til rådighed af Fællesskabet«. Mens medlemmerne af ESS' bestyrelse alle var tjenestemænd ved Kommissionen, måtte organisationens direktør og vice-direktør ikke være i aktiv tjeneste ved en af De europæiske Fællesskabers institutioner (vedtægternes artikel 25).

4 De aftaler, der er indgået den 13. juli 1965 og den 4. juni 1974 mellem ESS og Kommissionen, og som der henvises til i artikel 3 i ESS' vedtægter, overlader det bl.a. til ESS »at ansætte og forvalte delegerede fra Kommissionen og kontraktansatte, der skal gennemføre de foranstaltninger, der finansieres af Den europæiske Udviklingsfond eller af Kommissionens midler« (artikel 1 i aftalen af 13. juli 1965). Kommissionen giver ESS beføjelse til »at ansætte det personale i dens hovedsæde, der er nødvendigt for organisationens forvaltning«, at foretage udvælgelsen af personalet og at udforme ansættelsesvilkårene (artikel 2 og 3 i samme aftale). I øvrigt fremgår det af disse aftaler, at ESS i det væsentlige er undergivet Kommissionens vejledning og kontrol.

5 Med hensyn til forvaltningen af ESS' indtægter og udgifter, bestemmer ESS' finansprotokol, som blev vedtaget den 10. december 1965 af organisationens bestyrelse, at ESS' udgifter finansieres ved Den europæiske Udviklingsfonds bevillinger. Udgiftsoverslaget godkendes hvert år af Kommissionen.

6 Organisationens bestyrelse har ligeledes vedtaget en protokol, der regulerer organisationens forvaltning. Protokollens artikler 28-37 indeholder regler for det personale, der arbejder med kontrol, bistand og teknisk samarbejde. I henhold til artikel 28 »udarbejdes de anmodninger om ansættelse, somKommissionen retter til organisationen, i den konkrete tjenestegren og videresendes til direktionen...«. Ifølge protokollens artikel 31 skal forbindelseskontoret mellem Kommissionen og ESS meddele ESS, hvilke ansøgere man ønsker indkaldt, samt angive den foreløbige indplacering, som Kommissionen har accepteret. Selv om Kommissionen skal godkende ansøgeren (artikel 33), udfærdiges ansættelsesbrevet i medfør af protokollen og retningslinjer, som er udarbejdet af Kommissionen.

7 Med henblik på gennemførelse af organisationens formål, som er at fremme det økonomiske samarbejde mellem De europæiske Fællesskaber og udviklingslande, råder ESS over tre kategorier af ansatte, som organisationen selv administrerer: personalet på hovedsædet, det oversøiske personale og det personale, som ESS

ansætter ved særkontrakt. Disse sidste stilles til rådighed for generaldirektorat VIII »udvikling« i Kommissionen.

8 Særkontrakten mellem sagsøgeren og ESS er indgået for et år med mulighed for forlængelse, hvilket hidtil er sket. Efter belgisk ret er sagsøgeren således ansat for en periode af ubestemt varighed.

9 Sagsøgerens arbejdskontrakt med ESS findes i to dokumenter med titlen »almindelige særkontraktsregler II for visse ansatte med særlige opgaver vedrørende projekter finansieret af Den europæiske Udviklingsfond« og »særligesærkontraktsbestemmelser II«. Sidstnævnte bestemmelser indeholder bl.a. ansættelsesdato, kontraktens varighed og grundlønnen.

10 Ved en beslutning, som ESS' bestyrelse traf den 4. november 1976 blev lønningsreglementet for de ansatte i henhold til særkontrakter og for de ansatte på hovedsædet ændret således, at disse to kategorier af ansatte i lønningsmæssig henseende blev ligestillet med Kommissionens tjenestemænd.

11 Sagsøgeren har dog siden den 1. september 1977 været stillet til rådighed for Kommissionen, hvor han i generaldirektorat VIII har besat en stilling som sektionsleder, beskæftiget med teknisk forvaltning af visse projekter vedrørende transport over land i visse afrikanske lande. Disse projekter er finansieret af Fællesskabet.

12 I Rådets forordning nr. 3245/81 af 26. oktober 1981 om oprettelse af et europæisk samarbejdsagentur (EFT L 328, s. 1) udtales det, at der, for at lette Kommissionens udførelse af det finansielle og faglige samarbejde med udviklingslandene bør oprettes et europæisk samarbejdsagentur, der udøver sin virksomhed inden for Fællesskabets rammer og i henhold til fællesskabsretten, og at dette agentur skal overtage de opgaver, der hidtil har været udført af ESS. I forordningens artikel 14 bestemmes, at de »generelle ansættelses- og arbejdsvilkår... for det ... omhandlede personale samt de ansatte på agenturets hjemsted fastsættes på grundlag af specifikke bestemmelser, som Kommissionen fastsætter...«. Da disse specifikke bestemmelser imidlertid endnu ikke er vedtaget, kan agenturet ikke påbegynde sin virksomhed, og ESS er endnu ikke blevet opløst.

13 Under henvisning til oprettelsen af Det europæiske Samarbejdsagentur ved forordning nr. 3245/81, og til at det herved var nødvendigt at skabe en løsning for de 56 ansatte på ESS' hjemsted udstedte Rådet forordning nr. 3332/82 af 3. december 1982 om særlige overgangsforanstaltninger med henblik på ansættelse som tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber af 56 ansatte ved Den europæiske sammenslutning for Samarbejde (EFT L 352, s. 5). Forordningens artikel 1 bestemmer, at personale, der var ansat ved sammenslutningen pr. 1. januar 1982, kan ansættes som tjenestemænd på prøve ved Kommissionen. Artikel 3 bestemmer, at »uanset artikel 31 og 32 i tjenestemandsvedtægten, vil tjenestemanden, der ansættes i medfør af denne forordning, blive indplaceret i en lønklasse og på et løntrin, der fastsættes i forhold til ækvivalensskalaen i bilaget« til forordningen. I artiklen anføres nærmere, at »ancienniteten inden for den enkelte lønklasse regnes fra den dag, hvor den pågældende ansættes som tjenestemand på prøve. Inden for det enkelte løntrin tillægges tjenestemanden den anciennitet, han havde erhvervet inden for sammenslutningen«, dvs. ESS.

14 I denne sammenhæng og for at muliggøre en fastansættelse af 32 ansatte, der havde særkontrakter med ESS, tillagde de bevilgende myndigheder for regnskabsåret 1981 Kommissionen 32 faste stillinger, heraf én B 1. Europa-Parlamentet havde herved understreget, at det drejede sig om faste stillinger for de ansatte, som i over seks år havde arbejdet i generaldirektorat VIII og udført samme opgaver som deres fastansatte kolleger i Kommissionen.

15 Ved fastansættelsen af disse ansatte anvendte Kommissionen de almindelige regler for EF's ansatte, dvs. tjenestemandsvedtægten for De europæiske Fællesskaber. Alle ansatte med særkontrakter modtog en opsigelsesskrivelsefra ESS, og Kommissionen tilbød dem samtidig en kontrakt med status som midlertidig ansat. Den 16. juli 1981 blev der offentliggjort en meddelelse om ledige stillinger med 32 nye faste stillinger i Kommissionen, og Kommissionen påbegyndte afholdelsen af interne udvælgelsesprøver, som de nævnte ansatte deltog i, herunder sagsøgeren, og som de fleste bestod, bl.a. også Appelbaum. Imidlertid foretog Kommissionen en række ansættelser efter den særlige procedure i vedtægtens artikel 29, stk. 2.

16 Således blev sagsøgeren den 25. juni 1981 tilbudt en kontrakt om ansættelse med status som midlertidigt ansat, hvilket sagsøgeren accepterede. Kontrakten trådte i kraft den 1. juli 1981 og løb et år og angik den stilling, han allerede havde besat

siden den 1. september 1977. Sagsøgeren havde i ESS haft lønklasse IV/8 hvilket svarede til B 1, 4. løntrin i Kommissionen. Ved den anfægtede beslutning af 30. juni 1982, som fik virkning fra 1. juli 1982, blev sagsøgeren udnævnt til tjenestemand på prøve i lønklasse B 2, på 3. løntrin. Denne beslutning blev truffet under henvisning til bl.a. vedtægtens artikel 1, 2, 29, stk. 2, og artikel 31, 32 og 34.

17 Sagsøgeren mente, at han herved var blevet udsat for forskelsbehandling, og han har i sin klage af 14. december 1982 over sin udnævnelse som tjenestemand på prøve samt i nærværende sag gjort gældende, at han er berettiget til indplacering i lønklasse B 1, løntrin 5, eller i hvert fald løntrin 4, dvs. en indplacering, som svarer til den, han havde i ESS. I mellemtiden er sagsøgeren ved beslutning af 16. maj 1983 blevet fastansat efter prøvetidens udløb med indplacering i lønklasse B 2, 3. løntrin med virkning fra 1. april 1983.

18 Det skal bemærkes, at de ansatte på hjemstedet, som blev ansat i Kommissionen under fravigelse af de almindelige tjenestemandsregler, er blevet udnævnt til tjenestemænd på prøve i Kommissionen, for de flestes vedkommende med virkning fra den 1. januar 1983.

Sagens genstand

19 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand alene fremsat et anbringende, som er opdelt i tre underled, alle gående ud på en krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling. I denne sammenhæng har sagsøgeren bl.a. anført, at der ikke er nogen grund til, at ansatte efter særkontrakterne skulle behandles anderledes end de 56 ansatte på ESS' hjemsted, som havde fået tildelt den samme lønklasse og samme løntrin, som de tidligere havde i ESS.

20 Kommissionen har anerkendt, at fastansættelsen af de ansatte med særkontrakter og de ansatte på hjemstedet (under ét) havde samme formål, nemlig at overføre ESS' personale til Kommissionen. De forskellige midler, der var blevet anvendt med henblik på dette formål, havde imidlertid givet mere afvigende resultater, end Kommissionen havde forestillet sig.

21 Kommissionen har ikke desto mindre gjort gældende, at der ikke er sket nogen forskelsbehandling, idet man ikke kan sammenligne situationen for de ansatte på hjemstedet med situationen for de ansatte med særkontrakter, eftersom Rådet alene for de ansatte på hjemstedets vedkommende havde indført undtagelser fra vedtægten. I øvrigt kan Kommissionen ikke selv, når der ikke foreligger nogen forordning med regler som for de ansatte ved hjemstedet, vedtage sådanne afvigelser fra de almindelige regler for så vidt angår de ansatte på særkontrakter. Bevillingen for 1981 til at oprette 32 faste stillinger kanikke fortolkes som tilladelse til at overtræde vedtægten.

22 Kommisionen har endnu en gang understreget, at den situation, som de ansatte på ESS' hjemsted befandt sig i, var anderledes, end den de ansatte på særkontrakter befandt sig i. For det første blev de bevilgende myndigheders beslutning om at oprette de faste stillinger for de særkontraktansattes vedkommende truffet ca. 1 1/2 år før udstedelsen af forordning nr. 3332/82, der fraveg tjenestemandsvedtægten. Da denne forordning trådte i kraft var man allerede i gang med at fastansætte de ansatte på særkontrakter. Den anden faktor, som viser at situationen var forskellig, var, at de ansatte på særkontrakter havde haft andre opgaver hos ESS end de ansatte på hjemstedet. Disse sidste havde arbejdet med forvaltning af personale og materiale, mens de særkontraktansatte i hvert fald fra 1980 havde arbejdet i Kommissionen. Derfor var deres kontrakter med ESS da også blevet anderledes udformet.

23 Kommissionen har understreget, at anvendelsen af vedtægten på de særkontraktansatte under en vis hensyntagen til deres faglige erfaring medførte det resultat, at nogle herved blev bedre indplaceret, mens andre blev ringere indplaceret. Det er dog Kommissionens opfattelse, at projektets formål, at nå et i det store og hele afbalanceret resultat, i alt væsentligt er blevet nået.

24 Førend der tages stilling til anbringendet om forskelsbehandling, bemærkes, at Domstolen i dom af d.d. i de forenede sager Salerno, Ane, Boissin, 87, 130/77 og den bilagte 22/83 har udtalt, at ESS er en international organnisation, der er omfattet af belgisk ret, og altså ikke kan betragtes som en forvaltningsenhed under Kommisionen eller som en »juridisk fiktion«. Heraf følger, at Kommissionens ansættelse og udnævnelse af ESS' særkontraktansatte må betragtes på samme måde

som en normal ekstern ansættelse ved institutionerne. Der kan derfor ikke foreligge nogen retsstridighed, når vedtægtens herfor gældende regler anvendes i denne anledning.

25 Med hensyn til anbringendet om forskelsbehandling, er det åbenbart og heller ikke bestridt, at sagsøgeren har fået en dårligere indplacering end han havde i ESS, og som han ville have fået, hvis han havde tilhørt kategorien af ansatte på ESS' hjemsted. Eftersom vedtægtens artikel 5, stk. 3, bestemmer, at »tjenestemænd, der tilhører samme kategori eller samme tjenestegruppe, er undergivet de samme ansættelsesvilkår...«, en bestemmelse, som Domstolen har tillagt en særlig betydning i tjenestemandsretten (dom af 13.12.1984, Lux mod Revisionsretten, 129 og 274/82, Sml. 1984, s. 4127) er problemet, om den retlige og faktiske stilling, som sagsøgeren befandt sig i, da han blev ansat, kunne retfærdiggøre en sådan forskelsbehandling i forhold til ansættelsen af de ansatte ved ESS' hjemsted.

26 Kommissionen har herved anført, at på det tidspunkt, da sagsøgeren blev ansat, dvs. den 1. juli 1981, forelå der ingen forordningsbestemmelse, der gjorde det muligt at gøre undtagelse fra vedtægten, hvilket først blev muligt ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 3332/82 den 15. december 1982. Denne omstændighed er efter Kommissionens opfattelse tilstrækkelig til at begrunde forskelsbehandlingen.

27 Herved må det imidlertid bemærkes, at for det første følger det af Kommissionens eget udsagn, at ansættelsen af de særkontraktansatte og de ansatte på hjemstedet havde samme formål, nemlig at tilvejebringe en løsning på de problemer, der var opstået for de ansatte hos ESS, som i årevis havde arbejdet i Kommissionen.

28 For det andet var sagsøgerens udnævnelse til tjenestemand og hans indplacering endnu ikke blevet definitiv, da forordning nr. 3332/82 indeholdende undtagelse fra vedtægtens artikel 31 og 32 trådte i kraft, idet sagsøgeren først blev fastansat som tjenestemand den 1. april 1983.

29 Den omstændighed, at forordning nr. 3332/82 stillede de ansatte på hjemstedet gunstigere end de særkontraktansatte, beroede endelig på, at Kommissionen selv ikke havde fremsat noget forslag for at udligne enhver forskelsbehandling i forhold

til ESS' ansatte. Tværtimod fremgår det af de forklaringer, der er afgivet for Domstolen, at Kommissionen håbede, at situationen »med visse justeringer i opadgående eller nedadgående retning« i det store og hele ville blive ens for de ansatte ved hjemstedet og de særkontraktansatte. En sådan fremgangsmåde indebar nødvendigvis en forskelsbehandling af de ansatte, der som sagsøgeren, måtte se sig udsat for en »justering i nedadgående retning«.

30 Under disse omstændigheder kan det af Kommissionen netop anførte anbringende ikke lægges til grund.

31 Med hensyn til Kommissionens anbringende om, at de ansatte på ESS' hovedsæde fundamentalt havde ganske anderledes arbejdsbetingelser end de særkontraktansatte, må det bemærkes, at disse forskelle er rent formelle.

32 Det er ganske vist korrekt, at de særkontraktansatte normalt blev ansat for en begrænset varighed, normalt for et år, mens de ansatte på hjemstedet var ansat på ubestemt tid. I praksis blev særkontrakterne imidlertid altid fornyet med den virkning, at der som følge af belgisk ret blev tale om en kontrakt på ubestemt tid. Selv om ansættelsesvilkårene for de to kategorier af ESS-personale var konkretiseret i forskellige dokumenter, havde de fælles lønningsordning i henhold til beslutningen af 4. november 1976 fra ESS' bestyrelse.

33 Dertil kommer, at efter Kommissionens forklaringer bestod der for de to kategorier af personale det fælles træk, at de begge arbejdede med økonomisk og teknisk samarbejde med udviklingslandene, og selv om deres arbejdsopgaver var forskellige, var det ikke desto mindre Kommissionens opfattelse, at integrationen af de særkontraktansatte, der allerede arbejdede i generaldirektoratet for udvikling havde forrang for ansættelsen af de ansatte på hjemstedet. Det er derfor så meget desto mere uforståeligt, at de særkontraktansatte ikke bevarede deres indplacering i lønklasse og løntrin som de ansatte på hjemstedet, når henses til, at de oven i købet havde bevaret deres arbejde i Kommissionen.

34 Heraf følger, at der ikke bestod nogen sådan væsentlig forskel i arbejdsbetingelserne for de ansatte på hjemstedet og de særkontraktansatte, der kunne begrunde en forskelsbehandling.

35 Hvad endelig angår Kommissionens anbringende om, at man ved besættelsen af en fast stilling ikke kan fravige vedtægtens bestemmelser, bemærkes, at der netop var blevet oprettet en B 1-stilling, og at ansættelsesmyndigheden ifølge vedtægtens artikel 31, stk. 2, litra b), inden for visse grænser kan fravige den normale hovedregel om udnævnelse i den laveste lønklasse. Det var derfor ikke absolut nødvendigt at ændre de eksisterende regler for at respektere forbudet mod forskelsbehandling. Den her omhandlede undtagelse ville i nærværende tilfælde være begrundet i nødvendigheden af at respektere lighedsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling ved ansættelsen af ESS' ansatte.

36 Følgelig bør Kommissionens afgørelse af 16. maj 1983 annulleres og sagen hjemvises til Kommissionen, der efter traktatens artikel 176 træffer de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af nærværende dom.

Sagens omkostninger

37 Efter procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den part, der ikke får medhold, afholde sagens omkostninger. Da Kommissionen ikke har fået medhold, bør den afholde omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1) Kommissionens beslutninger af 30. juni 1982 og af 16. maj 1983 om udnævnelse af sagsøgeren til henholdsvis tjenestemand på prøve og til fastansat tjenestemand annulleres for så vidt angår indplaceringen i lønklasse og på løntrin.

2) Sagen hjemvises til Kommissionen til fornyet afgørelse.

3) Kommissionen afholder sagens omkostninger.

Due Pescatore Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1985.

P. Heim
Justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling