

I sag 28/83

SANDRO FORCHERI tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved advokat E. Lebrun, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

sagsøger,

støttet af

LUIGI CASELLA, ENRICO OSIO, CORNELIA OUD OG JAN ROBERT DE RIJK, tjenestemænd ved Kommissionen, bistået og repræsenteret af advokat E. Lebrun, ligeledes med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sin ledende juridiske konsulent B. Paulin som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos medlem af Kommissionens juridiske tjeneste O. Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

KONGERIGET BELGIENS REGERING, ved advokat Waelbroek, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens ambassade, 4, rue des Girondins,

hvorunder der er nedlagt følgende påstand:

- Kommissionen tilpligtes at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, som udbetales sagsøgeren af Kommissionen i konvertible belgiske francs, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende kraft fra 1. februar 1982;
- annullation af den stiltiende afvisning af sagsøgerens klage af 29. juli 1982 og om fornødent af den stiltiende afvisning af hans ansøgning om bistand indgivet den 8. februar 1982,

afsiger

## DOMSTOLEN (anden afdeling)

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

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

følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

#### I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. De belgisk-luxembourgiske bestemmelser om vekselforretninger er karakteriseret ved, at der er to forskellige vekselmarkeder, nemlig dels et reguleret marked, hvor den belgiske og luxembourgiske francs svingninger i forhold til andre valutaer holdes inden for visse grænser ved den belgiske nationalbanks indgriben, og dels et frit marked, hvor kursen er et resultat af udbud og efterspørgsel uden nogen indgriben fra nationalbanken. Det følger heraf, at de vekselkurser, der praktiseres på de to markeder, udvikler sig forskelligt, idet kurserne på udenlandske valutaer på det

frie marked i almindelighed er højere end på det regulerede marked.

De belgisk-luxembourgiske myndigheder har imidlertid ment, at det ikke var rimeligt uden videre at anvende bestemmelserne om dette reglementerede og frie markeds funktion på de af Fællesskabets tjenestemænd, som ikke er belgiske eller luxembourgiske statsborgere. De har derfor udarbejdet en særlig ordning for disse tjenestemænd. I begyndelsen gav denne ordning disse tjenestemænd mulighed for at få myndighedernes tilladelse til fra en »normal« konto, dvs. en sådan konto, som kan åbnes af belgiske (»indlændinge«) eller luxembourgiske statsborgere, at overføre midler til udlandet og at købe valuta på det regulerede marked alene på den betingelse, at der ikke hertil bruges større beløb end en bestemt del af den af Fællesskabet udbetalte løn. For at lette kontrollen blev det i begyndelsen af 70'erne besluttet at indføre særlige konvertible udlandskonti,

ved hjælp af hvilke alle vekselforretninger på det regulerede marked kunne udføres. På disse konti kunne kun indsættes den af Fællesskaberne udbetalte løn og beløb overført fra andre konvertible konti.

Det var blevet almindeligt, at mange tjenestemænd brugte de muligheder, som de særlige konvertible udlandskonti gav, til på det regulerede marked at købe udenlandsk valuta, som de øjeblikkeligt solgte igen på det frie marked («arbitrage»), hvorved de drog fordel af forskellen mellem de to kurser («valutavinst»).

For at gøre en ende på denne praksis ændrede det belgisk-luxembourgsk vekselinstitut (IBLC) den 21. december 1981 den bestående ordning, således at der for fremtiden på de særlige konvertible konti ikke uden særlig tilladelse kunne indsættes mere end 25 % af de beløb, der blev udbetalt i form af løn, hvilket bevirkede, at muligheden for frit at købe udenlandsk valuta på det regulerede marked blev begrænset til denne procentsats.

Denne nye ordning har imidlertid haft til følge, at tjenestemændene er blevet berøvet den fulde mulighed for at træffe afgørelse om anvendelsen af deres løn, enten på Den belgisk-luxembourgsk økonomiske Unions område (UEBL) eller uden for denne, og i sidste tilfælde at drage fordel af det regulerede marked. Efter at disse foranstaltninger blev truffet, er der til Fællesskabets institutioner indgivet talrige ansøgninger om bistand og derefter klager i henhold til vedtægtens artikel 90. Derfor har fællesskabsinstitutionerne henvendt sig til IBLC for at opnå, at de ikke-belgiske og ikke-luxembourgsk tjenestemænd igen skulle få mulighed for at få indbetalt hele deres løn på en konvertibel konto.

Den 1. juni 1982 udsendte IBLC et cirkulære, hvorefter disse tjenestemænd på ny fik tilladelse til at lade hele deres løn indbetale på en særlig konvertibel udlandskonto, dog på betingelse af, at den institution, som beskæftigede dem, medunderskrev en erklæring, hvorefter kontoens indehaver erkendte at have kendskab til, at »han har pligt til at modtage sin løn enten ved debitering af en konvertibel konto eller i udenlandsk valuta, som obligatorisk inden otte dage skal overgives til en anerkendt bank på det reglementerede marked«.

I øvrigt skulle indehaveren navnlig forpligte sig til at afholde sig fra:

»enhver transaktion, som har til formål at omgå de nævnte betimmelser, som f.eks. arbitrage, hvorved forstås køb af udenlandsk valuta på det regulerede marked eller foretagelse af overførsler via konvertible udlandskonti i det øjemed at fremskaffe betalingsmidler til dækning af løbende udgifter i UEBL«.

Hvis de ikke underskrev denne erklæring, forblev indehaverne af de særlige konvertible udlandskonti omfattet af de ovennævnte bestemmelser af 21. december 1981.

2. Sagsøgeren Sandro Forcheri, som er italiensk statsborger, er tjenestemand ved Kommissionen.

Da han anså IBLC's bestemmelser af 21. december 1981 for ulovlige og for at være et indgreb i hans status som tjenestemand ved De europæiske Fællesskaber, indgav han den 8. februar 1982 en anmodning om bistand til Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 24. Der blev aldrig givet noget svar på denne anmodning.

Da sagsøgeren i øvrigt mener, at forpligtelsen i IBLC's cirkulære af 1. juni 1982 er uacceptabel, at denne alternative procedure stadig er ulovlig, og at Kommissionen ikke har behandlet hans anmodning om bistand tilfredsstillende, har han den 29. juli 1982 indgivet klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Da denne klage ligeledes er forblevet ubesvaret, har sagsøgeren ved stævning registreret på Domstolens justitskontor den 23. februar 1983 anlagt denne sag.

3. Ved Domstolens kendelse (anden afdeling) af 14. juli 1983 fik fire af Kommissionens tjenestemænd, nemlig Luigi Casella, Enrico Osio, Cornelia Oud og Jan Robert De Rijk tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstand. Ved en anden kendelse afsagt af Domstolen (anden afdeling) samme dag fik kongeriget Belgiens regering tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgtens påstand.

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

## II — Parternes påstande

*Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

### *principalt:*

- sagen antages til realitetsbehandling;
- sagsøgte tilpligtes at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, som udbetales sagsøgeren af sagsøgte i konvertible belgiske francs, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende kraft fra 1. februar 1982;

annullation af den stiltiende afvisning af sagsøgerens klage af 29. juli 1982 og om fornødent af den stiltiende afvisning af hans ansøgning om bistand indgivet den 8. februar 1982;

- sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger;

### *subsidiært:*

- det pålægges sagsøgte at fremlægge mødereferatet eller mødereferaterne vedrørende sagsøgtens godkendelse af IBLC's anden beslutning.

*Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

- frifindelse;
- sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## III — Parternes anbringender og argumenter

### *Indledning*

1. *Sagsøgeren* har påberåbt sig et enkelt anbringende, nemlig tilsidesættelse og/eller overtrædelse af:

- a) EØF-traktaten, navnlig dens artikler 67 og 169;
- b) protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (herefter benævnt protokollen), navnlig artikel 12 litra c);
- c) Rådets første direktiv af 11. maj 1960 til gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT 1959-1962, s. 47) som ændret ved Rådets andet direktiv af

18. december 1962 (EFT 1963-1964, s. 5), navnlig artikel 1;

- d) Vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, navnlig artikel 24 samt artikel 17 i bilag VII;
- e) retsregler og almindelige retsgrund-sætninger, navnlig lighedsprincippet samt principperne om fordelende retfærdighed og om pligten til at drage omsorg for de ansatte.

Sagsøgerens klagepunkt går dels ud på, at den belgiske stat ved IBLC's omtvistede beslutninger ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten og/eller den afledte fællesskabsret, og har gjort indgreb i sagsøgerens status, og dels at sagsøgte, som har pligt til at overvåge, at traktatens bestemmelser og/eller de i henhold til denne udstedte bestemmelser overholdes, og som bl.a. har en forpligtelse til at bistå sine tjenestemænd og øvrige ansatte, også i forhold til sagsøgeren, ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger til annullation af disse beslutninger, og således på en vis måde har taget del i gennemførelsen af IBLC's beslutning, som er genstand for rundskrivelsen af 1. juni 1982.

2. *Kommissionen* har heroverfor anført, at alle de foranstaltninger, som sagsøgeren har klaget over, er de belgiske myndigheders værk og ikke Kommissionens.

Kommissionens holdning med hensyn til udbetaling af løn til dens ansatte har ikke ændret sig, hverken efter 21. december 1981 eller efter 1. juni 1982. Den har begrænset sig til fra sine konti til de af dens ansatte angivne konti at

overføre løn og forskellige tillæg i belgiske eller luxembourgske francs uden nærmere betegnelse af disse beløb. Fordelingen af denne sum mellem en særlig konvertibel udlandskonto og en assimileret indlandskonto foretages af bankerne, og Kommissionen griber ikke ind i dette på nogen måde. Den har i øvrigt heller ikke kompetence til at gøre det.

#### *Formaliteten*

1. Uden at rejse nogen formalitetsindsigelse har *Kommissionen* gjort gældende, at påstandene i stævningen for en dels vedkommende må afvises eller er for vidtgående, da Kommissionen såvel retligt som faktisk er aldeles ude af stand til at træffe »de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, som udbetales sagsøgeren af sagsøgte i konvertible belgiske francs, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende kraft ...«. Kommissionens kompetence er begrænset til at foretage overførsel af de beløb, som kan blive konvertible, idet resten tilkommer de belgisk-luxembourgske myndigheder og de bankmyndigheder, som står under disse myndigheder.

Ifølge Kommissionen kan søgsmålet kun forstås således, at det rejser følgende spørgsmål:

- 1) Har Kommissionen behørigt opfyldt sin bistandspligt ved at reagere tilstrækkelig hurtigt og tilstrækkelig effektivt til at hjælpe sine ansatte, hvis forhold var blevet forstyrret af IBLC's beslutning af 21. december 1981?
- 2) Kunne Kommissionen stille sig tilfreds med de foranstaltninger, som IBLC indførte i juni 1982, eller havde den pligt til at fortsætte sine bestræ-

belser på at opnå endnu gunstigere foranstaltninger af de belgiske myndigheder?

Derfor kan sagsøgerens påstande kun reduceres til to momenter, nemlig konstatering af Kommissionens passivitet og eventuelt pligt til at betale erstatning.

Selv i denne begrænsede sammenhæng har sagsøgeren ikke ret til at rejse tvivl om Kommissionens anvendelse af hele den række midler, som står til dens rådighed, navnlig iværksættelsen af proceduren i henhold til traktatens artikel 169 mod de to pågældende medlemsstater, da den akt, hvorved Kommissionen afslår at indlede traktatbrudsproceduren mod en medlemsstat, hverken kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål (se Domstolens dom af 1. 3. 1966, Lütticke, sag 48/65, Sml. 1965-1968, s. 169). I øvrigt begrænser Kommissionen sig i almindelighed til under en procedure i henhold til traktatens artikel 169 at nedlægge påstand om, at Domstolen konstaterer, at staten har undladt at overholde sine forpligtelser i henhold til traktaten, hvilket i hvert fald ikke vil tilfredsstille sagsøgeren. Endelig og navnlig har Kommissionen fastholdt med hensyn til realiteten, at IBLC's nye foranstaltninger ikke retligt kan anfægtes.

2. *Sagsøgeren* har erkendt, at IBLC's omtvistede foranstaltninger ikke er sagsøgte, men en medlemsstats værk,

men har fremhævet, at sagsøgte bl.a. har en bistandspligt over for sine tjenestemænd og en forpligtelse til at overvåge, at bl.a. protokollen overholdes. I kraft af disse forpligtelser kan sagsøgeren, som hævder, at IBLC's omtvistede beslutninger, som berører ham umiddelbart, er ulovlige i henhold til fællesskabsretten, kræve, at sagsøgte anvender alle nødvendige og til rådighed stående midler, for at disse beslutninger skal blive ophævet med tilbagevirkende kraft. Da sagsøgeren mener, at sagsøgte faktisk ikke har anvendt alle disse midler, er han af den opfattelse, at hans påstand om, at sagsøgte tilpligtes »at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, som udbetales sagsøgeren af sagsøgte i konvertible belgiske francs, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende kraft fra 1. februar 1982«, kan antages til realitetsbehandling uafhængigt af spørgsmålet, om han også kan kræve anvendelse af det sidste middel, som sagsøgte råder over, nemlig en traktatbrudssag.

Med hensyn til sidstnævnte anbringende har sagsøgeren fremhævet dette søgsmåls særlige karakter, idet der er tale om en sag, hvor Domstolen har fuld prøvelseret i henhold til traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 91, og som altså er anlagt af en tjenestemand, over for hvem Kommissionen har særlige forpligtelser. Ifølge sagsøgeren har en tjenestemand, som klager over en medlemsstats retsakter, der er ulovlige i henhold til fællesskabsretten, og som ikke blot berører ham umiddelbart, men endog gør indgreb i hans status, ret til at kræve af sagsøgte, at den, såfremt disse retsaktens ophævelse ikke opnås på anden måde, indleder traktatbrudsproceduren eller i hvert fald subsidiært dennes administrative fase. Sagsøgeren har tilføjet, at såfremt Domstolen fastslår, at en medlemsstat faktisk ikke har overholdt

en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, skal denne stat i henhold til traktatens artikel 171 gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Følgelig kan sagsøgte gennem denne procedure opnå det af sagsøgeren ønskede resultat.

Sagsøgeren har konkluderet, at sagsøgte med urette antager, at den nævnte påstand i stævningen må afvises eller er for vidtgående.

### *Realiteten*

#### A — Lovligheden af IBLC's nye foranstaltninger

##### *1. Sagsøgerens argumentation*

a) *Sagsøgeren* har fremhævet, at ifølge protokollens artikel 12, litra c), har Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte på hver af medlemsstaternes områder med hensyn til valuta- og omvekslingsbestemmelser de samme lettelser, som sædvanligt indrømmes tjenestemænd i internationale organisationer. Som det navnlig fremgår af den ovenfor beskrevne situation før 21. december 1981, indebærer disse lettelser fri konvertibilitet til undenlandsk valuta af den løn, som fællesskabsinstitutionerne udbetaler deres tjenestemænd og øvrige ansatte i konvertible belgiske francs.

De to omtvistede beslutninger fra IBLC gør imidlertid indgreb i disse lettelser og er følgelig en tilsidesættelse af protokolens artikel 12, litra c). Den første beslut-

ning begrænser den del af lønnen, som kan indsættes på en særlig konvertibel udlandskonto, til 25 %, og den anden beslutning forudsætter en bestemt forpligtelse, som er uacceptabel, fordi den for tjenestemanden eller den ansatte indebærer, at han underkaster sig vekselkontrol, der er belagt med strafsanktioner, og at han overlader det til IBLC at skønne over hvilke transaktioner, der skal anses for ulovlige. Ydermere er tjenestemanden forpligtet til inden otte dage at overdrage løn modtaget i udenlandsk valuta til en anerkendt bank på det regulerede marked, og denne forpligtelse rammer således endog de beløb, der overføres direkte i en bestemt valuta af institutionerne i henhold til artikel 17 i vedtægtens bilag VII.

b) Sagsøgeren har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 1 i Rådets første direktiv af 11. maj 1960 til gennemførelse af traktatens artikel 67 skal udstede »de valutabevillinger, der er nødvendige til afslutning eller gennemførelse af transaktioner samt til overførsel mellem valutaindlænde i medlemsstaterne i forbindelse med ... kapitalbevægelser«, vedrørende bl.a. overførsler af arbejdstageres opsparing under ophold. Endvidere skal de nævnte transaktioner udføres »på basis af de valutakurser, der gælder ved betalinger for løbende transaktioner«, med andre ord til den officielle vekselkurs, nemlig vekselkursen på det regulerede marked.

I det omfang, IBLC's beslutninger havde til resultat, at alle eller en del af de omhandlede transaktioner skulle foregå på det frie marked, hvor vekselkursen ikke er officiel og ugunstig i forhold til den officielle kurs, er der følgelig tale om en tilsidesættelse af artikel 1 i det nævnte direktiv og så at sige om en foranstaltning med tilsvarende virkning som en restriktion på overførsler.

c) Ifølge sagsøgeren er IBLC's omtvistede beslutninger i strid med lighedsprincippet, da de bevirker, at De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, som arbejder i Belgien eller i Luxembourg, ikke ligestilles med de statsborgere i Fællesskabet, som er knyttet til en international organisation eller en udenlandsk regering, og som udfører deres arbejde i et andet land end Belgien eller Luxembourg, og for hvem de kompetente myndigheder ikke har indført nogen restriktion med hensyn til vekslings af deres løn.

Selv i Belgien og Luxembourg anvendes IBLC's beslutninger ydermere forskelligt på forskellige personkredse. Kun internationale tjenestemænd er omfattet af dem, mens diplomater ikke er det.

d) Desuden fører de omtvistede beslutninger til en uberettiget berigelse fra den belgiske stats side. Fællesskabernes tjenestemænds og øvrige ansattes løn hidrører nemlig fra Fællesskabernes egne indtægter. Ved den autoritære og ensidige ændring af konvertible beløb til ikke-konvertible beløb i henhold til IBLC's beslutninger af 21. december 1981 foretager de belgiske myndigheder en ulovlig handling på bekostning af de europæiske skatteydere.

e) Endelig har sagsøgeren fremhævet, at formålet med IBLC's beslutninger er at bringe de såkaldte arbitragetransaktioner til ophør, som sagsøgeren »på ingen måde kræver ret til at foretage«. Beslutningerne er imidlertid i virkeligheden ikke begrænset til en passende teknisk løsning, som gør det muligt at

undgå nøje definerede arbitragetransaktioner. I øvrigt er det klart, at det ikke er nødvendigt at gøre indgreb i fællesskabsinstitutionernes tjenestemænds og øvrige ansattes udlandsstatus. Følgelig er de anfægtede bestemmelser i strid med proportionalitetsprincippet.

## 2. Kommissionens argumentation

*Kommissionen* mener for det første, at en detaljeret drøftelse af de ovenfor anførte anbringender ikke er nødvendig. Ifølge Kommissionen er spørgsmålet kun, om IBLC's nye foranstaltninger nødvendiggør endnu en indgriben fra Kommissionens side. Følgelig er det tilstrækkeligt at gennemgå disse foranstaltninger og at undersøge, om de endnu indeholder kritisable aspekter. Disse foranstaltninger omfatter i det væsentlige to led, nemlig dels genindførelse af konvertibiliteten for hele lønnen og dels de konvertible kontis indehaveres underskrift på den ovennævnte erklæring. Ingen af disse to led giver imidlertid anledning til bemærkninger, da de i sig selv ikke skader sagsøgeren. I øvrigt har sagsøgeren begrænset sig til at kristisere »erklæringen«, for så vidt den refererer til forbudet mod arbitrage.

a) Med hensyn til sagsøgerens anbringender har Kommissionen bestridt, at protokollens artikel 12, litra c), skulle give sagsøgeren ret til at foretage arbitrage. Den omstændighed, at en sådan handlemåde tidligere er blevet tolereret, kan på ingen måde skabe en ret, da dækningen af de løbende udgifter for en tjenestemand, som er ansat i Belgien eller i Luxembourg, ikke kræver, at denne er



i stand til at foretage arbitragetransaktioner. Kommissionen har tilføjet, at protokollens artikel 12, litra c), kun kræver, at en tjenestemand, hvis hjemland ikke er Belgien eller Luxembourg, frit skal kunne foretage overførsler til sit hjemland, eller i udlandet, ved hjælp af sin konvertible konto.

Kommissionen har henvist til, at i henhold til protokollens artikel 18 — og tjenestemandsvedtægtens artikel 23 — indrømmes privilegier, immuniteter og lettelser Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Fællesskabernes interesse. Kommissionen har tilføjet, at vedtægtens artikel 23 bestemmer, at »medmindre andet er bestemt [i protokollen], er tjenestemænd hverken fritaget for opfyldelse af deres personlige pligter eller for iagttagelse af gældende lovgivning og politiets forskrifter«.

Kommissionen har konkluderet, at i det foreliggende tilfælde er der ikke tale om nogen overtrædelse af protokollen.

b) Med hensyn til den påståede tilside-sættelse af artikel 1 i Rådets første direktiv af 11. maj 1960 til gennemførelse af traktatens artikel 67 (med senere ændringer) har Kommissionen anført, at dette anbringende under alle omstændigheder er uden betydning, fordi konvertibiliteten er genindført.

c) Kommissionen har henvist til, at Det europæiske monetære System kun gælder i fuldt omfang i seks medlemsstater, herunder Belgien og Luxembourg, som i øvrigt kun anvender det på visse transaktioner. Kommissionen har konkluderet, at under disse omstændigheder er der ikke tale om en ensartet kursordning for

overførsler og følgelig heller ikke om ulige behandling af Fællesskabernes tjenestemænd i forhold til de statsborgere i Fællesskabet, som er tilknyttet en international organisation og udfører deres arbejde i et andet land end Belgien og Luxembourg.

Kommissionen har tilføjet, at IBLC's nye bestemmelser, såvidt den ved, anvendes på alle internationale tjenestemænd, der er ansat i Belgien eller i Luxembourg, og som befinder sig i samme situation som Fællesskabets tjenestemænd. Hvad særligt angår diplomater, har Kommissionen henvist til, at de ikke nævnes i protokollens artikel 12, litra c). I øvrigt må sagsøgeren ikke glemme en begrænsning, som ikke nødvendigvis gælder for diplomater eller andre internationale tjenestemænd, nemlig vedtægtens artikel 63, hvorefter De europæiske Fællesskabers tjenestemænds løn »udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste«. Følgelig kan det ikke længere antages, at der er tale om ulige behandling af de tjenestemænd eller øvrige ansatte i Fællesskaberne, der gør tjeneste i Belgien eller i Luxembourg, og de øvrige statsborgere i Fællesskabet, som er ansat i disse lande og tilknyttet andre internationale organisationer eller udenlandske regeringer.

d) Hvad angår det af sagsøgeren hævdede, hvorefter IBLC's beslutninger fører til en uberettiget berigelse fra den belgiske stats side, har Kommissionen bl.a. fremhævet, at dette spørgsmål ikke har nogen sammenhæng med sagsøgerens individuelle situation.

e) Endelig har Kommissionen bestridt, at de omtvistede bestemmelser skulle være i strid med proportionalitetsprincippet. Ifølge Kommissionen synes ordningen tværtimod korrekt at forene den bestående retstilstand i det omfang, den tillader frie overførsler, med fuld

konvertibilitet for alle de transaktioner, som kræver disse faciliteter.

## B — Kommissionens bistandspligt

### 1. Sagsøgerens argumentation

Ifølge sagsøgeren har Kommissionen i den ovenfor beskrevne ulovlige situation, som er skabt ved IBLC's omtvistede beslutninger, ikke truffet de foranstaltninger, som er nødvendige, for at de nævnte beslutninger afskaffes. Ikke alene har Kommissionen heller ikke grebet ind efter IBLC's anden beslutning af juni 1982, men den har aktivt medvirket til udarbejdelsen og i hvert fald til gennemførelsen af denne beslutning ved at acceptere at medunderskrive den forpligtelse, som dens tjenestemænd og øvrige ansatte skulle underskrive.

Følgelig har sagsøgeren konkluderet, at Kommissionen har undladt at opfylde sin bistandspligt over for sine tjenestemænd.

### 2. Kommissionens argumentation

Kommissionen har fremhævet, at de forpligtelser, som bistandspligten indebærer, er forpligtelser vedrørende midler og ikke forpligtelser vedrørende resultater. Så snart den fik kendskab til IBLC's første foranstaltninger i slutningen af december 1981, henvendte Kommissionen sig straks til IBLC og til de belgiske myndigheder i almindelighed, idet den mente, at de foranstaltninger, der var indført for at opnå det legitime formål, at gøre en ende på misbrugen af arbitrage, var overdrevent strenge og stod i misforhold til det forfulgte formål. Derefter har den først indstillet sine bestræbelser på det tidspunkt, da IBLC traf nye foranstaltninger,

som den anså for tilfredsstillende, i juni 1982. (Ved disse foranstaltninger blev den fulde konvertibilitet for lønningerne genindført, undtagen med hensyn til arbitrage, som Kommissionen stadig anser for uforsvarlig.) Den terminologi, som IBLC har anvendt i denne sidste beslutning, er måske kritisabel på visse punkter, men i praksis har den af IBLC indførte nye ordning — såvidt Kommissionen ved — ikke givet anledning til konkrete vanskeligheder og i hvert fald heller ikke til forhold, der er uforenelige med fællesskabsretten. Kommissionen har anført, at den regelmæssigt følger situationens udvikling, og at den ikke vil undlade at reagere på behørig måde, hvis det viser sig, at IBLC anvender de nuværende bestemmelser på en måde, der er i strid med fællesskabsretten.

Da en frist på fem måneder til at opnå af nationale myndigheder, at de ændrer det væsentlige i bestemmelser, som de anser for lovlige, er særdeles kort, har Kommissionen heraf konkluderet, at den i det foreliggende tilfælde behørigt har opfyldt sin bistandspligt over for sagsøgeren.

### Intervøienternes indlæg

1. *Luigi Casella, Enrico Osio og Jan Robert de Rijk* samt *Cornelia Oud* har nedlagt påstand om, at Kommissionen dømmes til at betale omkostningerne ved interventionen.

2. *Den belgiske regering* har anført, at indtil IBLC's første beslutning i december 1981 opnåede Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte, ved at foretage en meget simpel arbitragetransaktion mellem det regulerede marked og det frie marked, som var muliggjort ved, at de havde adgang til en konvertibel konto, i væsentligt omfang at forøge

deres indtægter. Købene af udenlandsk valuta mod belgiske francs på det reglementerede marked, som udelukkende skete med fortjeneste for øje, blev imidlertid foretaget på bekostning af Belgiens nationalbanks valutareserver og gjorde støtteforanstaltningerne for den belgiske franc vanskeligere og mere omkostningskrævende. Desuden havde disse arbitrageoperationer til resultat, at tjenestemændenes løbende forbrugsudgifter i UEBL blev betalt ved hjælp af francs opnået ved salg af udenlandsk valuta på det frie marked, mens disse udgifter, i det omfang de indebar indførsler, i sidste ende skulle dækkes af Belgien ved hjælp af landets valutareserve, dvs. udenlandsk valuta købt på det regulerede marked.

Regeringen har fremhævet, at sagsøgeren selv har erkendt, at formålet med IBLC's omtvistede beslutninger ikke kunne anses for ulovligt, da det var at bringe arbitragetransaktionerne til ophør. Sagsøgeren vil imidlertid begrænse begrebet arbitrage til den meget simple form, som den havde, før IBLC traf sine beslutninger, hvilket er uacceptabelt for den belgiske regering. For den drejer det sig ikke om at modsætte sig en eller anden teknik, men om at forhindre enhver brug af en konvertibel konto, som fører til, at indehaveren af denne konto både kan svække den belgiske franc og med henblik på sine udgifter i UEBL kan drage fordel af de beskyttelsesforanstaltninger, som valutamyndighederne træffer, og for hvilke de afholder omkostningerne.

Dette formål er blevet nået ved at indføre en ordning, der indebærer et

minimum af nødvendige restriktioner for brugen af de europæiske tjenestemænds konvertible konti.

Når IBLC's anden beslutning forudsætter, at tjenestemanden eller den ansatte underskriver en bestemt forpligtelse, mener regeringen, at dennes affattelse er tilstrækkelig klar til at hindre det misbrug, som sagsøgeren synes at frygte. Med hensyn til de særlige forpligtelser heri har regeringen bl.a. fremhævet, at der ikke er tale om at forbyde den ene eller den anden arbitrageteknik, men om et resultat, der, selv om det tidligere blev nået på en enkel måde, for fremtiden kan blive nået ved en mere udarbejdet fremgangsmåde. Dette forklarer, at forpligtelsen ikke indeholder en udtømmende opregning af de handlinger, som kan føre til det forbudte resultat. I øvrigt står der i forpligtelsen, at tjenestemanden (eller den ansatte) i tilfælde af manglende opfyldelse af sine forpligtelser udsætter sig for eventuel retsforfølgning fra IBLC's side, dvs. indgivelse af anmeldelse til anklagemyndigheden; såfremt denne beslutter at rejse tiltale, tilkommer det Domstolene — og ikke IBLC — at udtale sig om, hvorvidt der foreligger en lovovertrædelse, og om dennes strafferetlige og civilretlige følger. Endelig har regeringen bemærket, at tjenestemandens forpligtelse til inden otte dage at sælge den løn, der udbetales i fremmed valuta, på det regulerede marked, ikke vedrører de midler, som tjenestemanden eller den ansatte overfører i henhold til artikel 17 i vedtægtens bilag VII. Regeringen har henvist til, at forpligtelsen klart præciserer de fastsatte grænser for brugen af den konvertible konto med henblik på køb af fremmed valuta, idet disse transaktioner tillades i det omfang, de er

nødvendige for at opfylde enhver påtaget forpligtelse eller for at foretage en opsparring.

Følgelig har den belgiske regering nedlagt påstand om, at sagsøgte frifindes, og at sagsøgeren dømmes til at betale omkostningerne ved dens intervention.

#### IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 19. januar 1984 har sagsøgeren og de intervenienter, der er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgeren, ved advokat E. Lebrun, samt Kommissionen og den belgiske regering som intervenienter til støtte for Kommissionen, ved henholdsvis P. Paulin som befuld-

mægtiget og advokat A. Vandenvastele, afgivet mundtlige indlæg.

Under retsmødet har den belgiske regering præciseret, at den forpligtelse, som tjenestemanden skal underskrive, kun har til formål at sikre, at tjenestemanden med henblik på sine faktiske løbende udgifter i givet fald i Belgien eller i storhertugdømmet Luxembourg ikke ved hjælp af valutatransaktioner forsøger kunstigt at forøge de beløb i belgiske francs, som han råder over. Derimod forhindrer forpligtelsen ikke betalinger af udgifter i udlandet, herunder gaver.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. februar 1984.

### Premisser

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens justitskontor den 23. februar 1983 har Sandro Forcheri, som er tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og italiensk statsborger, anlagt sag med påstand om, dels at Kommissionen tilpligtes at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at det vederlag, som udbetales sagsøgeren, igen gøres 100 % konvertibelt med tilbagevirkende gyldighed fra 1. februar 1982, dels om annullation af den stiltiende afvisning af sagsøgerens klage af 29. juli 1982 og om fornødent af den stiltiende afvisning af hans ansøgning om bistand indgivet den 8. februar 1982.
- 2 Det bemærkes, at der findes to særskilte valutamarkeder for belgiske og luxembourgske francs, nemlig dels det regulerede marked, hvor centralbankerne griber ind for at holde udsvingene i forhold til andre valutaer inden for visse grænser, dels det frie marked, hvor kursen er et resultat af udbud og efterspørgsel, uden at disse banker griber ind. Valutakurserne på de to markeder bevæger sig således indbyrdes uafhængigt, og kursen på belgiske og luxembourgske francs er i almindelighed højere på det regulerede marked

end på det frie marked. De heromgældende bestemmelser angiver de transaktioner, hvor køb eller salg af valuta kan eller skal ske på det regulerede, henholdsvis det frie valutamarked, samt betingelserne herfor.

- 3 Idet de belgiske og luxembourgske myndigheder var af den opfattelse, at det ikke var rimeligt uden videre at anvende disse bestemmelser på tjenestemænd ved Fællesskaberne, der ikke er belgiske eller luxembourgske statsborgere, indførte myndighederne i 1970'erne en særordning for disse tjenestemænd i form af særlige konvertible udlandskonti. Det særlige ved disse konti er dels, at der herpå alene kan indsættes de af Fællesskabet udbetalte lønninger samt beløb overført fra andre konvertible konti, dels at man ved hjælp af disse konti kan foretage samtlige valutatransaktioner på det regulerede marked.
  
- 4 Forskellen mellem vekselkurserne på henholdsvis det regulerede marked og det frie marked forøgedes henimod slutningen af 1981, og det blev derfor almindeligt, at mange tjenestemænd udnyttede de muligheder, som deres konvertible konti gav, til at foretage såkaldte »arbitragetransaktioner«, som bestod i at købe udenlandsk valuta på det regulerede marked, som de straks efter solgte på det frie marked og således fik en fortjeneste i belgiske eller luxembourgske francs af forskellen mellem de to kurser. For at bringe denne praksis til ophør ændrede Institut Belgo-Luxembourgeois du Change (IBLC) den 21. december 1981 den bestående ordning, således at der ikke længere uden særlig tilladelse på de konvertible konto kunne indsættes mere end 25 % af de beløb, der blev udbetalt som løn eller tillæg, hvilket bevirkede en tilsvarende begrænsning af tjenestemændenes mulighed for frit at købe udenlandsk valuta på det regulerede marked.
  
- 5 Efter at disse foranstaltninger var truffet, fik Fællesskabets institutioner forelagt talrige ansøgninger om bistand og derefter klager i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90 af deres tjenestemænd. Institutionerne henvendte sig til IBLC for at opnå, at ikke-belgiske og ikke-luxembourgske tjenestemænd på ny fik mulighed for at få indbetalt hele deres løn og alle deres tillæg på en konvertibel konto.

- 6 Efter forhandlinger med fællesskabsinstitutionerne udsendte IBLC den 1. juni 1982 et cirkulære, hvorefter de nævnte tjenestemænd på ny fik ret til at lade hele deres løn og alle deres tillæg indbetale på en særlig konvertibel udlands-konto, dog på betingelse af, at den institution, hvor de er ansat, medunder-skriver en erklæring, i henhold til hvilken indehaveren af den konvertible konto

»— erklærer at have kendskab til . . . , [at han] har pligt til at modtage sin løn enten ved træk på en konvertibel konto eller i udenlandsk valuta, som inden otte dage skal sælges til en anerkendt bank på det regulerede marked . . .

...

— har fået underretning om, at indestående i belgiske francs eller i luxem-bourgske francs på de nævnte konti kan anvendes uden begrænsning enten til enhver betaling på UEBL's område (Union Economique Belgo-Luxembourgeoise), eller til køb på det regulerede marked af udenlandsk valuta, som er nødvendige for uden for UEBL's område at opfylde påtagne forpligtelser eller for at foretage opsparing, som han er villig til at dokumentere på IBLC's anmodning;

— forpligter sig til kun at anvende indeståender på denne konto på de ovennævnte betingelser og afstår fra enhver transaktion, der har til formål at omgå de nævnte bestemmelser, som f.eks. transaktioner vedrørende arbitrage, hvorved forstås køb af udenlandsk valuta på det regule-rede marked eller overførsler via konvertible udlandskonti i det øjemed at fremskaffe betalingsmidler til dækning af løbende udgifter inden for Den belgisk-luxembourgiske økonomiske Union;

— anerkender, at enhver tilsidesættelse af denne forpligtelse udsætter ham for eventuel retsforfølgning fra IBLC's side«.

- 7 Såfremt indehaverne af de konvertible konti ikke underskriver denne for-pligtelse, er de fortsat omfattet af den ordning, der blev indført den 21. september 1981, således som den er beskrevet ovenfor.

- 8 Da sagsøgeren mente, at ordningen af 21. december 1981 var ulovlig og gjorde indgreb i hans status som tjenestemand ved De europæiske Fællesskaber, har han den 8. februar 1982 indgivet ansøgning til Kommissionen om bistand i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 24. Han har aldrig fået svar på denne ansøgning.
- 9 Da han endvidere var af den opfattelse, at forpligtelsen i IBLC's cirkulære af 1. juni 1982 var uacceptabel, at denne alternative procedure også var ulovlig, og at Kommissionen ikke havde reageret tilfredsstillende på hans ansøgning om bistand, nægtede han desuden at underskrive forpligtelsen og indbragte den 29. juli 1982 klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Da denne klage ligeledes forblev ubesvaret, har sagsøgeren anlagt denne sag.
- 10 For Domstolen har sagsøgeren anført, at IBLC's foranstaltninger af henholdsvis den 21. december 1981 og den 1. juni 1982 er overtrædelser fra begge medlemsstaters side af EØF-traktatens artikel 67 samt af de direktiver, der er udstedt til gennemførelse af denne artikel. Desuden gør disse foranstaltninger indgreb i de lettelser, som artikel 12, litra c), i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter giver disses tjenestemænd med hensyn til valuta og omvekslingsbestemmelser. Endelig er foranstaltningerne i strid med lighedsprincippet og princippet om fordelende retfærdighed.
- 11 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen over for denne ulovlige situation, som gør indgreb i dens tjenestemænds status, ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger. Den har således undladt at opfylde dels sin bistands- og omsorgspligt i henhold til bl.a. tjenestemandsvedtægtens artikel 24 og dels de forpligtelser, der følger af dens opgave som »vogter« af traktaten.
- 12 Over for disse argumenter må det for det første fremhæves, at det under en sag anlagt af en tjenestemand i henhold til EØF-traktatens artikel 179 ikke tilkommer Domstolen at tage stilling til, om en medlemsstat har opfyldt en af de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten, og ej heller at udtale sig om, hvorvidt Kommissionen korrekt har opfyldt den overvågningspligt, som den bl.a. er pålagt i henhold til traktatens artikel 155. I det forelig-

gende tilfælde er spørgsmålet således alene, om Kommissionen i sin egenskab af ansættelsesmyndighed har undladt at opfylde sin bistandspligt over for en tjenestemand, som hævder, at en medlemsstat har gjort indgreb i de rettigheder, som hans tjenstemandsstatus giver ham i Fællesskabernes interesse. Det er kun i forhold til dette spørgsmål, at gennemgangen af de nationale foranstaltninger er givet fald kan være en nødvendig forudsætning.

- 13 For det andet bemærkes, at Kommissionen efter IBLC's første foranstaltninger i december 1981 øjeblikkeligt og sammen med de øvrige fællesskabsinstitutioner henvendte sig til IBLC for at få disse foranstaltninger erstattet af andre, som samtidig med, at de bragte den ukorrekte brug af de særlige konvertible konti til ophør, som ved hjælp af »arbitragetransaktioner« bragte tjenestemændene en uberettiget fordel, bevarede muligheden for på det regulerede marked at købe den valuta, der er nødvendig for at finansiere deres udgifter uden for Den belgisk-luxembourgiske økonomiske Union. Efter denne intervention indførte IBLC ved sit cirkulære af 1. juni 1982 den nuværende ordning, som på ny giver tjenestemænd, som ikke er belgiske eller luxembourgiske statsborgere, mulighed for at få hele deres løn og alle deres tillæg betalt på en særlig konvertibel konto blot på den betingelse, at de påtager sig de i den underskrevne erklæring fastsatte forpligtelser.
- 14 Det må følgelig konstateres, som sagsøgeren selv har erkendt under retsforhandlingerne for Domstolen, at denne sag i virkeligheden rejser det spørgsmål, om Kommissionen havde pligt til at fortsætte sine bestræbelser på at opnå, at de belgiske og luxembourgiske myndigheder afskaffede eller ændrede den erklæring, som tjenestemændene skulle underskrive. For at besvare dette spørgsmål er det tilstrækkeligt at gennemgå sagsøgerens klagepunkter mod denne erklærings ordlyd.
- 15 Disse klagepunkter vedrører forpligtelserne til at sælge den løn, der udbetales i udenlandsk valuta, til en anerkendt bank og til den på det regulerede marked gældende kurs, og til ikke blot at afholde sig fra arbitragetransaktioner i streng forstand, men også fra andre valutatransaktioner med det formål at skaffe sig betalingsmidler til dækning af løbende udgifter i Den



belgisk-luxembourgiske økonomiske Union. Endelig har sagsøgeren bestridt, at han som fællesskabstjenestemand skal stå under IBLC's kontrol.

- 16 Med hensyn til de to første forpligtelser bemærkes først, at vederlaget ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 63 udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste, og altså i sagsøgernes tilfælde i belgiske francs. De eneste undtagelser fra denne regel findes i artikel 17 i vedtægtens bilag VII, hvorefter en tjenestemand, der får udbetalt udlandstillæg, kan overføre en del af sin løn gennem sin institution enten i valutaen i den medlemsstat, i hvilken han er statsborger eller i valutaen i den medlemsstat, i hvilken han har bopæl, eller hvor et familiemedlem, han har forsørgerpligt over for, opholder sig.
  
- 17 Dernæst må de udtalelser tages til efterretning, som den belgiske regering, der er indtrådt i sagen til støtte for Kommissionens påstande, har fremsat under retsforhandlingerne for Domstolen. Det fremgår af disse udtalelser, at pligten til at sælge udenlandsk valuta til en anerkendt bank ikke gælder for den del af lønnen, der overføres gennem institutionen i henhold til den nævnte artikel 17, og at retten til at købe udenlandsk valuta på det regulerede marked omfatter alle betalingsmidler, der er nødvendige til dækning af tjenestemandes udgifter uden for Den belgisk-luxembourgiske økonomiske Union, herunder gaver.
  
- 18 Det må derfor konstateres, at de belgiske og luxembourgiske valutamyndigheder ved foranstaltningerne af 1. juni 1982 i overensstemmelse med ånden i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter fuldt ud har genindført muligheden for de tjenestemænd, som ikke er belgiske eller luxembourgiske statsborgere, for på det regulerede marked at købe den valuta, der er nødvendig for at dække deres udgifter uden for Den belgisk-luxembourgiske økonomiske Union alene på den betingelse, at de afholder sig fra enhver valutatransaktion, der har til formål at forøge værdien i belgiske eller luxembourgiske francs af de betalingsmidler, der er bestemt til dækning af deres udgifter inden for unionen, og at de underkaster sig valutamyndighedernes kontrol hermed. En sådan betingelse kan på ingen måde påvirke tjenestemændene således, at Fællesskabernes interesser skades.

- 19 Under disse omstændigheder kan det ikke hævdes, at Kommissionen har undladt at opfylde sin bistandspligt over for tjenestemænd ved ikke at modsætte sig IBLC's foranstaltninger af 1. juni 1982. Sagsøgte må følgelig frifindes.

### Sagens omkostninger

- 20 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne. Ifølge procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter i sager anlagt af Fællesskabets ansatte. Tjenestemændene Luigi Casella, Enrico Osio, Jan Robert de Rijk og Cornelia Oud, som har intervenseret til støtte for sagsøgerens påstande, og den belgiske regering, som har intervenseret til støtte for Kommissionens påstande, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. Sagsøgte frifindes.
2. Hver part, herunder intervenienterne, bærer sine omkostninger.

Bahlmann

Pescatore

Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1984.

Justitssekretæren  
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

K. Bahlmann

Formand for anden afdeling