

DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)

2. maj 1985 \*

I sag 144/84

**Claudia De Angelis**, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, med bopæl i Bruxelles, ved advokat Jean-Noël Louis, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Nicolas Decker, 16, avenue Marie-Thérèse,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De europæiske Fællesskaber** ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis og Marie-Ann Coninx, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående afgørelsen af 9. august 1983, hvorved Kommissionen udtrykkeligt afviste sagsøgerens ansøgning om, at Ischia fastlægges som sagsøgerens hjemsted,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

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

generaladvokat: M. Darmon

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. februar 1985,

afsagt følgende

\* Processprog: Fransk.

## DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

**Præmisser**

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 7. juni 1984, har Claudia De Angelis, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, anlagt sag, hvori hun i det væsentlige har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 9. august 1983, hvorved Kommissionen afviste hendes ansøgning om, at Ischia (Italien) fastlægges som hendes »hjemsted« som grundlag for de vedtægtsmæssige rettigheder med hensyn til rejser og ferie, der er forbundet med det nævnte begreb.
- 2 Sagsøgeren, der er italiensk statsborger, og som bor i Bruxelles, blev den 1. december 1982 ansat som tjenestemand ved Kommissionen og placeret i Bruxelles. Siden den 22. maj 1969 har hun været gift og efter italiensk ret haft formuefællesskab med F. De Angelis, der ligeledes er tjenestemand ved De europæiske Fællesskaber, og som har været placeret i Bruxelles siden den 1. april 1970. Indtil da havde sagsøgeren og hendes ægtefælle bopæl på Ischia (Italien).
- 3 Ved skrivelse af 11. april 1983 forelagde sagsøgeren i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 1, en ansøgning for ansættelsesmyndigheden om at få fastlagt Ischia som sit hjemsted i stedet for Bruxelles, hendes indkaldelsessted. Som bilag havde hun vedlagt forskellige dokumenter, bl.a. en erklæring fra Ischia kommune om, at ægteparret De Angelis var ejere af fast ejendom i kommunen.
- 4 I ansøgningen henviste sagsøgeren til artikel 7, stk. 3, første afsnit, i vedtægtens bilag VII om fastlæggelse og ændring af hjemstedet; bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Tjenestemandens hjemsted fastlægges ved hans tiltræden, idet der tages hensyn til det sted, hvorfra han er blevet indkaldt, eller til hvilket han har et naturligt tilhørsforhold. Denne fastlæggelse kan ændres i løbet af den pågældendes tjenestetid og

ved hans fratræden ved en særlig afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden. Denne ændring kan i tjenestetiden kun ske i undtagelsestilfælde og efter en behørigt dokumenteret ansøgning fra tjenestemanden.«

- 5 Artikel 7, stk. 3, i vedtægtens bilag VII blev nærmere uddybet i Kommissionens afgørelse af 15. juli 1980 om almindelige gennemførelsesbestemmelser for anvendelse af artikel 7, stk. 3, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten. Afgørelsens artikel 2 bestemmer:

- »1) Ved tjenstemandens tiltræden antages dennes hjemsted at være indkaldelsesstedet.

På tjenstemandens anmodning, indgivet inden for en frist på et år efter tiltrædelse af tjenesten, fastlægges hjemstedet på grundlag af dokumentation til det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold, såfremt dette sted ikke er identisk med indkaldelsesstedet.

- 2) Ved anvendelsen af denne afgørelse forstås ved:

— indkaldelsessted: det sted, hvor tjenestemanden havde sit faste opholdssted ved indkaldelsen. Midlertidigt opholdssted, blandt andet i forbindelse med studier, militærtjeneste, praktik eller ferie betragtes ikke som fast opholdssted;

— det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold; det sted, til hvilket han:

- a) har den nærmeste familiemæssige tilknytning, som bortset fra særlige velbegrundede tilfælde vil være

— forældrene eller en af disse; eller i mangel deraf bedsteforældrene eller en af disse; eller i mangel deraf svigerforældrene eller en af disse; eller i mangel deraf søskende, eller

— børnene, eller et eller flere af disse;

- b) har formuemæssig tilknytning som ejer af fast ejendom i form af bygninger eller dele deraf;

- c) knytter sine væsentligste såvel aktive som passive interesser i forbindelse med sit borgerlige tilhørsforhold.

Såfremt de tre i litra a), b) og c) anførte kriterier ikke er opfyldt på samme sted, anses det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold, for at være enten det sted, hvor mindst to af disse tre kriterier er opfyldt, eller hvis et sådant sted ikke foreligger, det sted, til hvilket tjenestemanden har den nærmeste familiemæssige tilknytning, i dette tilfælde udelukkende udtrykt ved forholdet til forældrene eller børnene.

- 3) Såfremt der ikke findes et sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold i henhold til de i stk. 2, andet led, anførte kriterier, fastlægges tjenestemandens hjemsted til hans indkaldelsessted.

...«

- 6 I sin egenskab af ansættelsesmyndighed afslog kontorchefen i afdelingen »administrative og økonomiske rettigheder« ved Kommissionen sagsøgerens ansøgning ved skrivelse af 9. august 1983, idet han anførte, at Ischia ikke kunne fastlægges som sagsøgerens hjemsted, da hun ikke havde fremlagt skøde som bevis for, at den faste ejendom, hun erklærede at være ejer af på Ischia, helt eller delvis havde tilhørt hende, siden hun tiltrådte tjenesten. Ved skrivelse af 12. oktober 1983 begrundede kontorchefen afslaget nærmere, idet han anførte, at »som bevisdokumenter i forbindelse med de nævnte vedtægtsbestemmelser kan kun anerkendes en tingbogsattest eller et notarialiter oprettet dokument, hvoraf det fremgår, at en person er ejer af en fast ejendom«.
- 7 Ved skrivelse, registreret hos Kommissionen den 8. november 1983, indgav sagsøgeren en klage vedrørende ovennævnte skrivelse af 9. august 1983, hvori hun krævede Ischia fastlagt som sit hjemsted.
- 8 Sagsøgerens klage blev ikke besvaret inden for den i vedtægtens artikel 90 fastsatte frist.
- 9 Sagsøgeren har anført, at det sted, til hvilket en tjenestemand har et naturligt tilhørsforhold, bestemmes ud fra hans familiemæssige og formuemæssige tilknyt-

ning samt hans aktive og passive interesser. I sidstnævnte henseende har sagsøgeren påpeget, at hun er italiensk statsborger, og at hun er optaget i folkeregistret og på valglisten i Ischia kommune. For så vidt angår sin familiemæssige tilknytning har hun bemærket, at hendes ægtefælle og hun selv har været enige om at indrette deres og familiens bolig på Ischia, der er fastlagt som hjemsted for hendes ægtefælle.

- 10 Med hensyn til spørgsmålet om den formuemæssige tilknytning har sagsøgeren gjort gældende, at hun faktisk har en række rettigheder og forpligtelser vedrørende en fast ejendom. Hun har anført, at hun i 1975 sammen med sin mand lod udvide og indrette en ejendom på Ischia, som hendes mand havde ladet opføre, inden de blev gift. Arbejdet blev finansieret ved et i fællesskab optaget lån. De har således i fællesskab en fordringsret over ejendommen. Sagsøgeren har tilføjet, at hun efter italiensk ret kan bebo og benytte ejendommen, ligesom hun kan modsætte sig et salg, hvilket er en del af tingsretten. Endelig har sagsøgeren understreget, at hun efter italienske civilretlige regler vil arve en egentlig ejendomsret.
- 11 Sagsøgeren har desuden fremhævet, at afslaget på at fastlægge Ischia som hendes hjemsted, således som det er sket for hendes mand, nødvendigvis betyder en uberettiget adskillelse af familien, idet hendes mands ferie er forlænget med fem rejsedage. Man kan ikke forestille sig, at to ægtefæller, som har fælles bopæl, har deres naturlige tilhørsforhold til forskellige steder. Kommissionens adfærd bliver endnu mere selvmodsigende, når henses til, at den har ydet sagsøgeren rejsedage, for at hun kunne tage til Ischia for at afgive stemme, men afviste at yde hende rejsedage, for at hun kunne tage til ægteparrets bopæl på Ischia.
- 12 Kommissionen har ikke bestridt, at sagsøgeren opfylder kriterierne med hensyn til aktive og passive interesser. Den har derimod anført, at det ikke er korrekt at fortolke begrebet formuemæssig tilknytning således, at det omfatter enhver form for formuemæssigt tilhørsforhold, som en tjenestemand kan have til et sted. Ifølge Kommissionen betyder begrebet derimod, at tjenestemanden skal have en tingsret over den faste ejendom, ikke nødvendigvis en ejendomsret, og at en brugsret kan være tilstrækkelig. En fordringsret, der mere generelt vedrører den faste ejendom, er ikke tilstrækkelig. Sagsøgerens opfattelse på det punkt er ensbetydende med, at en tjenestemand kan få et hvilket som helst formuemæssigt tilhørsforhold til et bestemt land ved hjælp af en fordringsret, som han selv kan skaffe sig. En sådan situation er ukontrollabel og uacceptabel. Kommissionen har desuden bemærket, at

kriterierne med hensyn til en vedvarende formuemæssig tilknytning må være objektive, og de tilsvarende tinglige rettigheder må være klart definerede og registreret i offentlige bøger (tingbøger), for at de kan være grundlag for sådanne kriterier. Ifølge Kommissionen findes der ingen almindelig regel om, at to tjenestemænd, der er gift, skal behandles ens i alle administrative henseender. Selv om fortolkningen af en vedtægtsbestemmelse i det konkrete tilfælde betyder en familiemæssig adskillelse, må den alligevel lægges til grund. Endelig kan tjenestefrihed i forbindelse med valg ikke sammenlignes med årlig ferie. Det er fuldt ud logisk at yde sagsøgeren rejsedage, når hun kun kan udøve sin stemmeret på Ischia.

- 13 På baggrund af disse forskellige opfattelser bemærkes først, at en tjenstemands hjemsted i henhold til artikel 7, stk. 3, første afsnit, i vedtægtens bilag VII fastlægges ved hans tiltræden, idet der tages hensyn til det sted, hvorfra han er blevet indkaldt, eller til hvilket han har et naturligt tilhørsforhold. Dernæst bemærkes, at begrebet hjemsted er et teknisk begreb, der angiver det sted, der skal lægges til grund ved udbetalingen af det faste beløb til dækning af den eller de to årlige rejser mellem tjenestested og hjemsted (artikel 8, stk. 1, i bilag VII), ved godtgørelsen af rejseudgifter fra tjenestestedet til hjemstedet ved udtræden af tjenesten for tjenstemanden selv, hans ægtefælle og de personer, han har forsørgerpligt over for (artikel 7, stk. 1, i bilag VII), ved beregningen af rejsedage ud over den årlige ferie (artikel 7, stk. 4, i vedtægtens bilag V), og, såfremt en tjenstemand afgår ved døden, ved opgørelsen af det beløb, institutionen godtgør til dækning af udgifterne i forbindelse med transporten af afdøde til den pågældendes hjemsted (vedtægtens artikel 75). Som det allerede fremgår af Domstolens dom af 9. marts 1978 (Herpels mod Kommissionen, sag 54/77, Sml. s. 585), er begrebet hjemsted ikke det samme som det sted, hvor tjenstemanden havde fast bopæl inden sin tiltræden af tjenesten, og hvor han udøvede sit tidligere erhverv. Der må derfor foretages en klar sondring mellem det sted, hvor tjenstemanden havde bopæl ved indkaldelsen, og det sted, til hvilket han har et naturligt tilhørsforhold. Sidstnævnte begreb er baseret på det almindelige tjenstemandsretlige princip om, at tjenstemanden skal have mulighed for at bevare sine personlige relationer til det sted, som han i det væsentlige er knyttet til, trods sin tiltræden af tjenesten og afstanden mellem tjenestestedet og det nævnte sted.
- 14 I den forbindelse bemærkes, at det sted, til hvilket tjenstemanden har et naturligt tilhørsforhold, i artikel 2 i Kommissionens afgørelse af 15. juli 1980 med rette generelt defineres som det sted, til hvilket tjenstemanden har både a) den nærmeste familiemæssige tilknytning, b) formuemæssig tilknytning og c) knytter

sine væsentligste såvel aktive som passive interesser i forbindelse med sit borgerlige tilhørsforhold.

- 15 For så vidt nærmere angår den formuemæssige tilknytning, understreges det i ovennævnte artikel, at den skal være »i form af bygninger eller dele deraf«. Under sagen har Kommissionen fortolket artiklen på den måde, at tjenestemanden for at være omfattet af bestemmelsen skal have en i offentlige bøger (tingbøger) registreret tingsret over en fast ejendom, og ikke blot en almindelig fordringsret over bygninger eller dele deraf.
- 16 Denne fortolkning kan ikke tiltrædes. Kommissionens afgørelse af 15. juli 1980 er blot en fortolkning og præcisering af artikel 7, stk. 3, i bilag VII, som med hensyn til fastlæggelsen af tjenstemandens hjemsted henviser til det sted, til hvilket han har et naturligt tilhørsforhold. Hverken artikel 7, stk. 3, i vedtægtens bilag VII eller Kommissionens afgørelse af 15. juli 1980 er til hinder for, at andre former for vedvarende formuemæssig tilknytning end en tingsret, registreret i offentlige bøger, ligeledes kan lægges til grund ved fastlæggelsen af det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold.
- 17 I den foreliggende sag har sagsøgeren godtgjort, at hun faktisk har formuemæssig tilknytning som ejer af fast ejendom i form af bygninger, idet hun i 1975 sammen med sin mand lod udvide og indrette den ejendom på Ischia, som de anser for deres fælles og familiens bopæl. De pågældende arbejder blev finansieret ved et lån optaget i fællesskab, som de hæfter for med deres bodele, og det indebærer ifølge sagsøgeren, at fællesejet har en fordringsret over ejendommen, hvilket Kommissionen ikke har bestridt. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at hun efter italiensk ret dels kan modsætte sig salg af ejendommen, dels kan bebo og benytte den, hvilket er en del af de tinglige rettigheder over den.
- 18 Det må herefter fastslås, at en sådan tilknytning kan være udtryk for en vedvarende tilknytning, som den pågældende institution skal vurdere i hvert enkelt tilfælde. Der er tale om tilstrækkeligt objektive forhold, som institutionen kan kontrollere, og de rummer lige så lidt som tinglige rettigheder, der er registreret i offentlige bøger, mulighed for en eventuel fejlagtig anvendelse af vedtægtens be-

stemmelser. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke taget hensyn til sådanne forhold, idet den i skrivelsen af 12. oktober 1983 anførte, at »i forbindelse med de pågældende vedtægtsbestemmelser kan kun anerkendes en tingbogsattest eller et notarialiter bekræftet dokument, hvoraf det fremgår, at en person er ejer af en fast ejendom«.

- 19 Den omtvistede afgørelse er således på det punkt behæftet med en åbenbar retsvildfarelse.
- 20 Med henblik på fastlæggelsen af det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold i henhold til artikel 7, stk. 3, i bilag VII, bemærkes desuden, at der ikke kan ses bort fra det sted, hvor tjenestemanden bor med sin ægtefælle og familie, og der tillige er tale om en familiemæssig tilknytning, for så vidt ægtefællerne havde permanent bopæl dér, inden de begge eller en af dem tiltrådte tjenesten. Når det i artikel 2, stk. 2, andet led, litra a), i afgørelsen af 15. juli 1980 bestemmes, at der ved det sted, til hvilket tjenestemanden har et naturligt tilhørsforhold, kan forstås det sted, til hvilket han har den nærmeste familiemæssige tilknytning, som i mangel af forældrene eller bedsteforældrene vil være svigerforældrene eller en af disse (på tysk: Schwiegereltern oder einen Schwiegereltern teil; på engelsk: parents-in-law, or either parent-in-law; på nederlandsk: zijn schoonothers of één van beiden), er det ikke logisk at se bort fra det sted, hvor ægtefællen, til hvem den familiemæssige tilknytning nødvendigvis er snævrere, selv har et naturligt tilhørsforhold.
- 21 Da Kommissionen i nærværende sag afslog sagsøgerens ansøgning om at få fastlagt Ischia som sit hjemsted, tog den åbenbart heller ikke i betragtning, at hendes ægtefælles hjemsted er fastlagt til Ischia, og at ægtefællerne, inden de hver for sig tiltrådte tjenesten ved institutionerne, havde været enige om at tage fælles bopæl dér.
- 22 Af det anførte følger, at Kommissionens afgørelse af 9. august 1983 vil være at annullere, og at sagen skal hjemvises til Kommissionen, for at den kan vurdere spørgsmålet om fastlæggelse af sagsøgerens hjemsted på grundlag af de ovenfor nævnte kriterier.



## Sagens omkostninger

- 23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

- 1) **Kommissionens afgørelse af 9. august 1983 annulleres.**
- 2) **Sagen hjemvises til Kommissionen til fornyet behandling.**
- 3) **Kommissionen afholder sagens omkostninger.**

Due

Pescatore

Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. maj 1985.

P. Heim  
Justitssekretær

O. Due  
Formand for anden afdeling